

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM  
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR  
KÖZGAZDASÁGTANI DOKTORI ISKOLA

**KÖZIGAZGATÁSI KONTROLLING:  
ÚJ TÍPUSÚ TERVEZÉSI ÉS ÉRTÉKELÉSI MEGOLDÁSOK  
A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK ÉS AZ ÁLLAM MŰKÖDÉSÉBEN**

*Doktori értekezés*

**Témavezetők:**

**Prof. Dr. Botos Katalin DSc**  
Professor emerita  
SZTE GTK  
és

**Prof. Dr. Kovács Árpád PhD**  
Egyetemi tanár  
SZTE GTK

**Készítette:**

**dr. Kárpáti József**  
Szegedi Tudományegyetem  
Gazdaságtudományi Kar  
Közgazdaságtani Doktori Iskola

SZEGED, 2013



Türelmes családomnak...



## Köszönetnyilvánítás

2008-ban, amikor megkezdtem doktori tanulmányaimat, egyetlen dologban bizonyos voltam: az állam működésével kapcsolatban kell kutatnom. Hittem abban – és a mai napig hiszek abban – hogy az állami szervezetrendszer működése ugyanúgy tervezhető és biztos kézzel irányítható, mint egy piaci szervezeté. Akkor még nem láttam tisztán, milyen viharosan – szinte kényszeresen – változó és ingatag területre tévedtem. Azt, hogy sikerült a mai napra tisztábban látnom, összefüggéseket azonosítanom, gondolataimban rendet tennem, elsősorban *Prof. Dr. Kovács Árpádnak* köszönhetem. Nyugalmával, nagy tapasztalatával és bölcs tanácsait színesítő anekdotáival mindig megerősített abban, hogy ne adjam fel elképzeléseimet, haladjak tovább a kijelölt útvonalon. Számos találkozást, ötletet, új irányokat köszönhetek neki. Javaslatával végig kísérte elmúlt éveim munkáját. *Botos Katalin professzor emerita asszony* mindeközben a további közpénzügyi alapkérdések tisztázása mellett fiatalos lendületével, impulzív stílusával, hatalmas munkabíráásával állított követendő példát elém. Mindkét konzulensemnek sok javaslatot és építő kritikát köszönhetek, és végül azt, hogy néhány alapvető és nyilvánvalóan felvetendő kérdésre felhívták a figyelmemet, amikor én már képes voltam elveszni a részletekben!

Köszönettel tartozom a továbbiakban *Véry Zoltánnak*, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (akkoriban még APEH) visszavonult stratégiai szakértőjének, publicistának, kontrolling- és menedzsment kutatónak, akinek segítségével számos, kontrollerek körében eltöltött órában cserélhettem eszmét elképzeléseimről és módomb volt a közigazgatásban a kontrolling módszereket terjeszteni szándékozó, *Controllégák* nevű szakmai kör alapításában is részt venni. Köszönöm *dr. Prónay Gábornak*, a Pro-COMpass vezetőjének, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem docensének, hogy összehozott a magyarországi projektmenedzsment szakmai elitjével és bevont számos olyan műhelybe, rendezvénybe, amelyek segítettek rátalálni a kutatásom szempontjából releváns különbségekre és azonosságokra az állami és a versenyszféra működésében. Hálával tartozom neki, mert a vállalkozások körében mozgó tapasztalt szakemberként és szervezőként támogatta, felkarolta egy közszolga lázas törekvéseit!

Nem utolsó sorban köszönet munkahelyi vezetőimnek a Központi Statisztikai Hivatalban, akik lehetővé tették, hogy ezen az úton elinduljak és végighaladjak!

## Ábrák jegyzéke

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. ábra: Az államfelfogás nézetrendszerének változásai a XX. században                                                                                    | 24  |
| 2. ábra: Az állami funkciók csoportosítása különböző nézőpontok szerint                                                                                   | 29  |
| 3. ábra: Interakciók a politikai és a gazdasági szféra között                                                                                             | 30  |
| 4. ábra: Minőségi piramis a közigazgatási szervezetek működésben                                                                                          | 33  |
| 5. ábra: A kettős PDCA-ciklus                                                                                                                             | 37  |
| 6. ábra: A kontrolling rendszer felépítése a német felfogás alapján                                                                                       | 41  |
| 7. ábra: Szervezet stratégiai vezetésének elvi működési folyamatmodellje                                                                                  | 42  |
| 8. ábra: A közigazgatási kontrolling térnyerését ösztönző körülmények                                                                                     | 51  |
| 9. ábra: Az adóbevételek aránya a központi költségvetés bevételi oldalán                                                                                  | 55  |
| 10. ábra: Közigazgatási kontrolling modell a „3E alapján”                                                                                                 | 58  |
| 11. ábra: A felsőszintű országstratégia és a rövidtávú tervezés kapcsolata                                                                                | 63  |
| 12. ábra: Brazília adósminősítése a Moody’s-nál (2010)                                                                                                    | 65  |
| 13. ábra: A szervezeti stratégia felépítménye                                                                                                             | 66  |
| 14. ábra: Juran-féle minőségköltség diagram                                                                                                               | 76  |
| 15. ábra: Módosított minőségköltség diagram                                                                                                               | 76  |
| 16. ábra: Kaplan és Norton Balanced Scorecard modellje                                                                                                    | 85  |
| 17. ábra: A „3E” konvertálása BSC nézőpontokká                                                                                                            | 87  |
| 18. ábra: A szervezeti modell sémája központi kontrolling egységgel                                                                                       | 90  |
| 19. ábra: Kontrolleri kapcsolódási pontok a szervezettel, külvilággal                                                                                     | 91  |
| 20. ábra: Decentralizált kontrolling-funkciók szervezeti sémája                                                                                           | 93  |
| 21. ábra: A személyi juttatások és a munkáltatót terhelők járulékok összegének aránya (%) néhány központi közigazgatási szervezet teljes költségvetésében | 95  |
| 22. ábra: Költségtervezés fázisai                                                                                                                         | 97  |
| 23. ábra: Adatok elhelyezése dimenziókban (séma)                                                                                                          | 98  |
| 24. ábra: A közszektor folyamat alapú dekompozíciója                                                                                                      | 107 |
| 25. ábra: Az emberi erőforrások számításának folyamata                                                                                                    | 108 |
| 26. ábra: Folyamatalapú erőforrás-tervezés sémája                                                                                                         | 125 |
| 27. ábra: VIR rendszer sémája                                                                                                                             | 131 |
| 28. ábra: VIR rendszerkapcsolatok két tranzakciós rendszer esetében                                                                                       | 132 |
| 29. ábra: A KSH programstruktúrájának sémája                                                                                                              | 151 |
| 30. ábra: A Jó Állam Index felépítésének struktúrája a Magyar-Programban                                                                                  | 164 |

|                                                                                                                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 31. ábra: Magyarország megítélése a World Governance Index szerint                                                                                                                       | 170 |
| 32. ábra: Az angol „jó állam” megközelítés struktúrája                                                                                                                                   | 174 |
| 33. ábra: A Beyond GDP indikátorstruktúrája                                                                                                                                              | 177 |
| 34. ábra: Az európai statisztikai információ kibővített minőségi keretrendszere                                                                                                          | 178 |
| 35. ábra: Az oktatás területének ábrázolása a QLI-ben                                                                                                                                    | 182 |
| 36. ábra: Az iskolázottság szintjének változása az USA-ban a 25 éves és afeletti korú népesség körében (1940-2011)                                                                       | 183 |
| 37. ábra: A felsőoktatásban résztvevő hallgatók éves átlagos költsége (tandíj, lakás, étkezés) az amerikai háztartások medián jövedelmének arányában, állami illetve magánintézményekben | 184 |
| 38. ábra: Éves amerikai átlagkeresetek az adott iskolázottsági szinten 2010-ben                                                                                                          | 185 |
| 39. ábra: A foglalkoztatottsági modell                                                                                                                                                   | 185 |
| 40. ábra: Szén-dioxid kibocsátás / fő egyes országokban 1980-ban és 2010-ben (t co2/fő)                                                                                                  | 186 |
| 41. ábra: A kommunális hulladék kezelése az USA-ban                                                                                                                                      | 188 |
| 42. ábra: Az emberi jogok modell                                                                                                                                                         | 189 |
| 43. ábra: A közszektor működésének folyamat-alapú felbontása (megismételve)                                                                                                              | 193 |
| 44. ábra: Az állam kontrollingja – „hagymahéj” modell az indikátorok csoportosításához                                                                                                   | 202 |
| 45. ábra: Társadalmi és pénzügyi stabilitás kapcsolata                                                                                                                                   | 210 |

## Táblázatok jegyzéke

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. táblázat: A kontrolling szintjeinek összehasonlítása az amerikai megközelítésben | 40  |
| 2. táblázat: A kontrolling-szemlélet és gazdálkodási eszközrendszer kapcsolata      | 45  |
| 3. táblázat: Stratégia-alkotás és stratégiai tervezés eltérései                     | 60  |
| 4. táblázat: Szereplők a programalapú tervezési rendszerben                         | 72  |
| 5. táblázat: A kontrollertípusok Henzler szerinti felosztása és tulajdonságai       | 89  |
| 6. táblázat: Egyszerű példa a dimenziók és hierarchiák megjelenítésére              | 99  |
| 7. táblázat: Példa a dimenziók és hierarchiák megjelenítésére (2.)                  | 100 |
| 8. táblázat: Éves emberi-erőforrás felhasználás terve a szervezetben                | 101 |
| 9. táblázat: Az állami funkciók dimenziójának felbontása                            | 195 |
| 10. táblázat: A két dimenzió mátrix-táblája és a mutatócsoportok javasolt jelölései | 197 |



# Tartalomjegyzék

|                                                                                                                                                    |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Köszönetnyilvánítás.....                                                                                                                           | 5          |
| Ábrák jegyzéke .....                                                                                                                               | 6          |
| Táblázatok jegyzéke .....                                                                                                                          | 7          |
| Tartalomjegyzék.....                                                                                                                               | 9          |
| <b>1. Bevezetés .....</b>                                                                                                                          | <b>11</b>  |
| <b>2. A téma aktualitása, hipotézisek.....</b>                                                                                                     | <b>13</b>  |
| <b>3. Változó állam egy (nagyon) változó világban .....</b>                                                                                        | <b>19</b>  |
| 3.1. Az állam szerepvállalásáról alkotott nézetek XX. századi történeti vonatkozásai.....                                                          | 23         |
| 3.2. Eltérő racionalitás és közpénzügyek.....                                                                                                      | 28         |
| <b>4. A kontrolling általános fogalmáról és rendszeréről .....</b>                                                                                 | <b>36</b>  |
| 4.1. Eltérések az európai és amerikai kontrolling-felfogásban .....                                                                                | 39         |
| <b>5. A kontrolling létjogosultsága a közigazgatásban.....</b>                                                                                     | <b>43</b>  |
| 5.1. Miért van szükség a modern közigazgatási kontrollingra Magyarországon? .....                                                                  | 43         |
| 5.2. A közigazgatási kontrollingmodell alapelvei.....                                                                                              | 52         |
| 5.3. Makroszintű előfeltétel a kontrollingmodellhez: a közpénzügyi finanszírozás<br>tervezésének néhány kérdése.....                               | 54         |
| <b>6. A magyar közigazgatás javasolt, szervezeti szintű „3E” kontrollingmodellje.....</b>                                                          | <b>57</b>  |
| 6.1 Stratégiai szemlélet, célok kialakítása az eredményesség tervezésében.....                                                                     | 59         |
| 6.2 Feladatalapú tervezés és tevékenység-kontrolling a hatékonyság tervezésében.....                                                               | 69         |
| 6.3 A minőség kérdése a gazdaságosság tervezésében .....                                                                                           | 75         |
| 6.4 Szabályozások: a gazdaságosság ellenőrzése.....                                                                                                | 77         |
| 6.5 Erőforrás-kontrolling: a hatékonyság ellenőrzése .....                                                                                         | 79         |
| 6.6 Hatások, eredmények ellenőrzése, célelérés kontrollingja .....                                                                                 | 80         |
| 6.7 Integrált információk a vezetés támogatására .....                                                                                             | 82         |
| <b>7. A „3E” átfordítása balanced scorecard nézőpontokká .....</b>                                                                                 | <b>85</b>  |
| <b>8. A kontrolling funkció szervezeti kérdései.....</b>                                                                                           | <b>88</b>  |
| <b>9. Az erőforrás- és folyamat alapú, szervezeti szintű tervezés módszertana .....</b>                                                            | <b>94</b>  |
| 9.1. Az erőforrás-alapú tervezés fundamentumai.....                                                                                                | 97         |
| 9.2. A szükséges tervezési dimenziók létrehozása .....                                                                                             | 107        |
| 9.3. Az éves erőforrás-tervezés végrehajtása .....                                                                                                 | 123        |
| 9.4. Az eredmények felhasználásának módjai .....                                                                                                   | 127        |
| <b>10. A vezetői információs rendszer .....</b>                                                                                                    | <b>128</b> |
| 10.1 A tervezés és értékelés technikai-informatikai oldala – a rendszerkapcsolatok átfogó<br>bemutatása .....                                      | 132        |
| <b>11. Kitekintés – feladatfinanszírozás és erőforrás-tervezés az ír közigazgatási<br/>rendszerben.....</b>                                        | <b>136</b> |
| <b>12. Esettanulmány – Kontrolling-folyamatok a KSH-ban .....</b>                                                                                  | <b>143</b> |
| <b>13. Az állam kontrollingja – útkeresés az állam működésének makroszintű értékelése<br/>felé .....</b>                                           | <b>159</b> |
| 13. 1. Új ötletek halott közigazgatási szakemberektől – avagy: Magyary Zoltán gondolatainak<br>érvényessége korunk közigazgatási rendszerében..... | 160        |
| 13.2. Útelágazások előtt – avagy mérjünk, de mit?!                                                                                                 | 163        |
| 13.3. Good governance és good government indikátorok a nagyvilágban.....                                                                           | 168        |
| 13.4. A makroszintű indikátorrendszer tervezett modellje.....                                                                                      | 193        |
| 13.5. Javaslatok stratégiai indikátorokra és a „hagymahéj-modell” .....                                                                            | 199        |
| <b>14. Új és újszerű tudományos eredmények, összegzés.....</b>                                                                                     | <b>207</b> |
| <b>Irodalomjegyzék .....</b>                                                                                                                       | <b>212</b> |
| 1.sz. melléklet.....                                                                                                                               | 220        |



*Mottó:*  
**„Salvador Dalí azért tanult meg festeni,  
hogy elhiggyék neki, amit  
összehordott az álmairól!”**  
(Melocco Miklós)

## 1. Bevezetés

Amikor elkezdtem a közszféra működésével foglalkozni, túlestem számos kötelező és szabadon választott irodalom feldolgozásán. Egyre inkább csodálkozni kezdtem azon, hogy a közpénzügyek körében milyen sematikus és bizonyos szempontból korlátozott az a fajta kontrolltevékenység, ami ugyanakkor egy modern vállalat működése szempontjából ma már elengedhetetlen. Ha pedig igaznak fogadom el azt a tételt, hogy az állam szervezetei, amikor szolgáltatásokat nyújtanak és feladatokat látnak el, a menedzsment technikáit tekintve ugyanúgy működnek, mint egy piaci szervezet (általában véve a profitorientációs motívumok kivételével), akkor hogyhogy nem társulnak ehhez a tevékenységhez ugyanolyan modern tervezési, irányítási, és nem utolsósorban ellenőrzési eszközök, különösképpen az erőforrás-felhasználás monitorozásában? Az állam bevételekkel tervez, kiadásokkal számol, ám néhol igen hiányos az ezt kísérő módszerek fegyvertára. Milyen alapokon hoznak a közigazgatási szervezetek felelős vezetői döntéseket az erőforrásaik allokálásáról? Hogyan ellenőrzik a működést? Hogyan tesznek fejlesztési lépéseket a következő időszakra nézve? A választ a kedves olvasó kikövetkeztetheti magától: súlyos információs deficit közepette.

Legnagyobb megdöbbenésemnek az adott okot, amikor kézbe vettem a 2009-ben megjelent „A közpénzügyek nagy kézikönyve” című, rendkívül jól összerakott és terjedelmes könyvet. Ebben a komprehenzív magyar közpénzügyi tudástárban, az 1103 oldalas terjedelemben a kontrolling közigazgatási folyamatokra történő alkalmazása pontosan 3 (azaz három!!!) oldalt kapott, az 1100-ik oldaltól az 1103-ik oldalig... Ott kell tehát folytatnom, ahol ez a tudástár abbahagyja...? Itt válik érvényessé Melocco Miklós mottóul választott mondata: a közigazgatásban is meg kell tanulnunk „festeni”, annak érdekében, hogy mi, elkötelezett közszolgálati tisztviselők meggyőzzük a társadalmat munkánk hasznáról, s a közigazgatási rendszer működésének fejlesztésébe vetett hitünkéről – azaz álmainkról!

Doktori értekezésem célja, hogy három témakör közigazgatási megjelenését körbejárja. Ez tekinthető a dolgozat új és újszerű eredményeket bemutató „magjának”. Ezek a következők:

- 1.) Felvázolni egy lehetséges közigazgatási modellt a modern kontrolling alapjain, azon belül is elsősorban az erőforrások *felhasználási* folyamatára koncentrálni. A modellhez kapcsolódva kiemelten foglalkozom a stratégiai gondolkodással, mint alapkritériummal a közigazgatásban.
- 2.) Egy feladatalapú tervezési-ellenőrzési mechanizmus módszertani kereteinek megalkotása a közigazgatási szervezetek számára, amely csökkentheti az információs deficitet.
- 3.) A szervezeti szintű kontrolling-modell elhelyezése tágabb összefüggéseiben egy, az egész állam működésére kiterjeszthető makroszintű stratégiai kontrollmodellben, amely ugyancsak az erőforrások felhasználásának folyamatát próbálja végig kísérni.

Ezt a központi mondanivalót öleli körül az értekezés elméleti megalapozása.

Ebben elsőként a közigazgatás és a közpénzügyek alapkérdéseivel, mint elméleti kerettel foglalkozom (közigazgatás és közpénzügyek definiálása, a téma néhány közgazdaságtudományi vetülete). Ezt követi az első témához kapcsolódva a kontrolling és a stratégia-alkotás illetve stratégiai tervezés elmélete, kialakulásának és közigazgatási alkalmazhatóságának sarokpontjai. Második témaként következnek a feladatalapú erőforrás-tervezés elméleti-módszertani kérdései, végül pedig az állam makroszintű működésével kapcsolatos indikátor-rendszerek, közigazgatás-tudományi eredmények bemutatása mellett vállalkozom egy saját makroszintű modell megalkotására.

Törekedtem arra, hogy ne pusztán elméleti kérdéseket felvonultató, közpénzügyi témájú dolgozat jöjjön létre, hanem kellően konkrét, és a gyakorlati oldalon is alkalmazásra fogható eredmények és tapasztalatok is összefoglalásra kerüljenek. Az értekezésre ezért jellemző, hogy folyamatosan az elmélet és az empirikus ismeretek közt halad mindhárom fő témában. Megkíséreltem tehát úgy feldolgozni a három kérdést, hogy azok mind elméleti, mind gyakorlati oldalról alátámaszthassák a megfogalmazott téziseimet.

Munkámban jól beazonosíthatóan **Magyary Zoltán** nyomdokain kívántam haladni. Álláspontom szerint Magyary államszervezésről és igazgatásról vallott, ma is korszerű, ám

olykor a „technokrata” jelzővel illelhető nézetei ugyanis jól illeszkednek az aktív állami szerepvállaláshoz kötődő, az állam minél racionálisabb megítélését, és működésének kevésbé filozófiai alapú megközelítését célzó jelenlegi magyarországi korszerűsítési törekvésekhez. Ezzel az időszerű szemléletmóddal esik egybe a dolgozatomban tárgyalási nézőpontja.

## 2. A téma aktualitása, hipotézisek

Miért látom úgy, hogy az államszervezetben korszerű, folyamatalapú kontrolling-módszerekre van szükség?

Sántha Györggyel (*Sántha 2010*) illetve Báger Gusztávval (*ÁSZ 2010*) osztott álláspontom szerint az 1990-es és 2000-es években elmaradt az az átfogó „programozás”, amelynek segítségével a beosztással kezelendő forrásokat hozzárendelték volna stratégiai jelentőségű célokhoz, majd az azokból megtervezett feladatokhoz. Kidobtunk tehát egy szocialista típusú tervgazdálkodást, ám annak helyére húsz évig nem ültettünk szinte semmit. Nem arról van természetesen szó, hogy a pártállami diktatúra pozitívabb élményekkel szolgált volna, csak éppen a rendszerváltó pénzügyes értelmiség viszonylagos naivitással bízott abban, hogy az új, demokratikus berendezkedésben kontrollálni tudja az állam túlköltekezését (*Botos, 2010*). Nem is számolt a reformértelmiség más szituációval, s mint látjuk, ebben tévedtek. Végül elmaradt ugyanis egy átgondolt, hosszú távú gazdaságpolitika kialakítása, amellyel a biztonságos gazdasági átmenetet le lehetett volna vezényelni. A „szabadság” pénzügyi értelemben véve is rászakadt polgárra, vállalkozóra, valutázóra, gyári munkásra, politikusra. Ki-ki sokféle dolgot kezdett vele.

Véleményem szerint tehát az összefogott, hosszú távú, társadalmi konszenzusra alapozott tervezés megvalósításának hiánya az elsődleges hiba a rendszerben. Ebből adódóan stratégiailag ellenőrizni is nehézkes, mivel az állam és azon belül a közigazgatás működésére részterületek érdekeinek, céljainak csak többé-kevésbé összehangolt mixeként lehet tekinteni, a mögöttes összefogó erő jelenléte nélkül.

Hogyan számoljunk akkor el többek közt a közigazgatás húsz évével, ha olyan kérdések kerülnek az asztalra, mint a hatékonyság, az eredményesség és a gazdaságosság? Vagy –

tegyük fel – a privatizációval? Van egyáltalán egzakt viszonyítási alapja ezeknek a súlyos kérdéseknek? Azt hiszem, aligha. Nincs elég információ ugyanis a közszféra rendszereiben arról, hogy a működési folyamat az általában vett törvényesség és a pénzügyi jogszabályok betartása mögött vajon milyen eredményeket produkál illetve produkált a közelmúltban. Sokáig nem volt megfelelően rendszerbe szervezve azoknak a terveknek az összeállítása és monitorozása sem, amelyeknek legalább középtávon irányítaniuk kellene a folyamatok szintjén az egész államszervezet fejlődését. Nem a fejlődés tényét tagadom mindezzel, hiszen összehasonlíthatatlanul modernebb államban élünk most, mint húsz éve! Legyen szó akár a technikai háttérrel, akár a feladatok ellátásának szakmai oldaláról, maga a fejlődés tagadhatatlan. Sokáig nem látszott azonban az, hogy ezek a lépések mennyire szisztematikusak vagy mennyire esetlegesek. S ha mindehhez hozzátesszük, hogy ma a GDP-hez mérten ugyanannyi adósságunk van, mint 1990-ben, miközben az állami vagyon az akkorihoz mérten jócskán megfogyatkozott (*Botos, 2010*), ad abszurdum lehet-e sikeres átmenetről beszélni?

**I. hipotézisem szerint az államszervezet, azon belül a közigazgatás működésében keletkező problémák alapvetően összefüggnek olyan elméleti és gyakorlati problémákkal is, amelyek a rendszerszemléletű stratégiai megközelítés hiányára, a folyamat alapú kontroll alapvető gyengeségeire és az állam szintjén rendszerbe foglalt makroszintű, tudományos igényű értékelés elmaradására vezethetők vissza. Ezek megszüntetésére/csökkentésére a költségvetés tervezésben és gazdálkodásban kifejleszthető technikák alkalmazásával a rendszerműködés egésze célirányosságának, hatékonyságának lényege változtatható meg.**

Értekezésem első nagy részében e hipotézis igazolását bontom ki. Elsőként az állami szerepvállalás, az állam által ellátott feladatokról alkotott nézetrendszer modern kori történetének néhány mozzanatával ismertetem meg az olvasót. Ezt követően a közpénzügyek néhány sajátosságát és a vállalati szférától elkülönülő racionalitásait veszem nagyító alá. Azért van minderre szükség, mert meg kell értenünk mindazt a hátteret, amelynek mélyén ott rejlenek a hipotézisemben kifogásolt, jelenleg kevésbé ellenőrzött folyamatok és hiányosan ellenőrzött erőforrások: az állam erőforrás-allokációs funkciója révén fenntart egy intézményrendszert, amelyen keresztül az állampolgároktól elvont forrásokból valamilyen típusú hatósági vagy igazgatási működés, közszolgáltatások stb. származnak. Teljesen érthető módon az államháztartás bevételi oldalának becslése, modellezése igen szofisztikált

módszerekkel és intézményrendszerrel ma is létezik, s ennek párja a kiadásokkal való elszámolás terén is szabályozott, végső soron a zárszámadás formájában. A kettő közötti „fekete doboz” (black box) jelen esetben a felhasználás tervezése és mérése. Annak nem kifejezetten csak pénzügyi, hanem a „reálfolyamat” lefutása szempontjából történő ellenőrzése ugyanis hiányosságokkal küzd, s ez értekezésem fókuszpontja. Vállalati kontrolleri analógiával élve: nem megoldott az, hogy görcsö alá lehessen venni, vajon milyen eredményekkel jár a tevékenység, amire a finanszírozást biztosították a „tulajdonosok”. Az első hipotézishez kapcsolódva megvizsgálom azt, hogy a versenyszférában alkalmazott bevált gyakorlatok, megoldások átvihetők-e a közigazgatási környezetbe is és általuk ezek a célkitűzések elérhetőek-e.

A kontrolling kapcsán még ma is sokan elkövetik azt a hibát, hogy ezt a fogalmat azonosítják az ellenőrzéssel. Pedig a modern kontrolling jóval több annál, és értekezésemben ezt a pluszt kívánom megfogni: tágra értelmezve valójában olyan, funkciókat átfogó stratégiai szemléletű irányítási eszköz, amelynek a feladata a tervezés, az ellenőrzés és az információellátás összehangolása a kitűzött eredmények elérése érdekében. Márpedig ezt a funkciót a közsférában is ugyanúgy gyakorolni kell. Dolgozatomban kibontom ezért az eszközök rendszerét adó kontrolling-fogalmat, először általánosságban, majd kifejezetten a közigazgatásra vonatkoztatható elméleti megközelítéssel.

Megvizsgálom, hogy milyen helyzetben van ezen a téren a magyar közigazgatás. Az elmúlt két évtizedben az ország politikai vezetése ugyanis nagyon kevés sikerrel, de több alkalommal nekilátott már a magyar államigazgatás fentiekhez igazodó reformjának. A reformok igénye lényegében három fő témára terjedt ki: teremtsék meg a transzparencia, működjön az állam eredményesebben, javuljon a normativitáson alapuló fegyelem. Az elmúlt két-három évben már történtek előrelépések. Stratégiai dokumentumok, jövőképek jelentek meg egyes ágazatoknál illetve elkészült az ÁSZ Kutató Intézetének „A nemzetgazdasági tervezés megújítása” című tanulmánya (Báger 2010). 2012-ben létrejött a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal – ám egyelőre útkereső állapotban. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program elismerésre méltóan új távlatokat nyitott szűkebb témám, a közigazgatás modernizációja területén a stratégiai gondolkodás és a korszerű szervezetfejlesztési módszertanok felé, valamint hatályba lépett a 38/2012 (III.12.) Korm. Rendelet a kormányzati stratégiai irányításról, ám még van tennivaló bőven. Az értekezésemben mindebből az elemzésből kibontakozik a mostani helyzet javítását célzó második hipotézis.

**II. hipotézisem szerint az I. hipotézisben foglalt lehetőség úgy válhat a gyakorlatban eredményesen bevezethető megoldássá, ha a jelenlegi kötelezően alkalmazott tervezés és monitoring kibővül egy olyan, sokkal több funkcióval bíró, szabványosított kontrollingrendszerrel, amely vezetői szempontból jelentős hozzáadott értékkel bír (folyamat- és feladatalapú megközelítés) és alkalmat ad a problémák korai felismerésére, a lehetőségek és adottságok számbavételére.**

Ezen hipotézisem alátámasztására egy megvalósítható, a gyakorlatban is alkalmazható kontrollingmodellt mutatok be, külön-külön kitérve a rendszer egyes funkcióira és azok egymással való kapcsolatára mind tervezési, mind ellenőrzési szinten.

A modell elemei közül kiemelt jelentőséggel bír a feladatfinanszírozás. A politikai rendszerváltozások után a kelet-közép-európai országok az állami tulajdonszerkezet és az egypártrendszeri berendezkedés átalakításával, ennek terhével kiegészített modernizációra vállalkoztak, innen-onnan összeszedve a jónak vélt gyakorlatokat. Ezt a vegyes utat szokták az említett országok vonatkozásában *transzformációs stratégiaként* említeni. Az intézkedések sikerességét és a menedzsment-szemlélet bevezetését a kelet-közép-európai rendszerváltó államokban azóta, részben tudományos alapon is megkérdőjelezték (*Drechsler 2005*), végül azonban, több-kevesebb kivételtől eltekintve mégiscsak számos, az üzleti megközelítésből vett gyakorlatot sikerrel honosítottak meg ebben a térségben is. A magyarországi közigazgatás fejlődésének alapötletei az eltelt két évtizedben erősen rimelnek Magyar hatvan évvel korábbi téziseire. 1989-ben például ismét szárnyra kapott az a hír, amely szerint a költségvetés tervezését feladatfinanszírozási alapokra fogják helyezni. Ez azonban feltételezte volna, hogy minden részletre kiterjedően meghatározzák azokat az állami feladatokat, amelyekre a források költhetők. Már ekkor látszott, hogy a legnagyobb problémát az emberi erőforrások feladat alapú allokációja fogja jelenteni (*Lakatos 1992*). A szükséges lépéseket ekkor nem sikerült megtenni, tehát elmaradt az áttérés a feladatfinanszírozásra.

A 2000-es években a közigazgatás szervezeti rendszerének megváltoztatása továbbra is része volt ugyan a magyar közszféra átfogó reformterveinek, azonban az intézmények üzemgazdasági szemléletű átszervezése a tervezetthez képest szűkebb körben és mélységben ment végbe, vagy egyszerűen megbukott. A magyarországi közigazgatási reformoknak két vezérmotívuma volt: a régiósítás és a létszámcsökkentés. A legfontosabbra azonban, a feladatok áttekintésére nem került sor. A létrehozott, majd időközben meg is szüntetett Államreform Bizottság (ÁRB) talán legtávolabbra tekintő közigazgatási projektje éppen a

hiányolt közfeladat-kataszter kialakítása volt, amelynek alapján a feladatalapú költségvetés-tervezést – bármilyen, az erőforrásokhoz racionálisan nyúló reform alapját – kellett volna megvalósítani. Ezt a lépést az Állami Számvevőszék szerint is még a központi költségvetési intézményrendszer átalakítása előtt meg kellett volna tenni, annak érdekében, hogy a reform feladatalapú erőforrás-allokációval járjon együtt. A feladatkataszter az állami kötelezettségek – beleértve a települési önkormányzatok vagy a társadalombiztosítás által finanszírozott, illetve az önkormányzatok vagy más közintézmények által ellátott feladatokat is – 50 ágazatát, 112 szakterületét, 761 feladatcsoportját, 2797 feladatát és 7288 tevékenységét öleli fel. A 761 feladatcsoporton azt is tesztelték, hogy adott tevékenységek valóban közérdeket jelenítenek-e meg, és ha igen, megfelelő mértékben és módon történik-e az ellátásuk, s megfelelő-e a finanszírozásuk módja. Az elemzés alapján a projektben kétszáznál több, a feladatok ellátására vonatkozó módosítási javaslatot fogalmaztak meg, amikből a minisztériumokkal folytatott egyeztetés után mintegy 140 maradt. Ezeket a változtatási javaslatokat feladatként kiadták az érintetteknek.

A központosított folyamat azonban itt ismét megrekedt, s 2008-ban lényegében nem történt előrelépés a feladatalapú központi költségvetési tervezési rendszer kialakítása felé. Ennek megvalósítása jelentené az „ernyőt” az egyes közintézmények, államigazgatási szervezetek tervezési és értékelési gyakorlatának egységesítéséhez. A jelenleg érvényes Magyary-Program is részben sajnálkozva állapítja meg, hogy a feladatalapú tervezésre áttérés nem tudott eddig megtörténni.

Az eddigi okfejtésem központi kérdésévé tett feladatalapú tervezés módszertanával foglalkozik értekezésem 9. fejezete, amelyben részletes elméleti és gyakorlati módszertant is adok az eddigi kutatásaim és gyakorlati tapasztalataim alapján elképzelhető feladatalapú tervezési rendszer teljes vertikumára. Az empirikus tapasztalataimból korábbi írószági tanulmányutam legfontosabb gyakorlati megállapításait is összegzem arról, hogy miként alkalmazzák a stratégiai tervezést és a feladatalapú megközelítést ott a közigazgatási szervezetek, majd bemutatom a Központi Statisztikai Hivatalban (KSH) létrehozott intézményi szintű rendszer egyes elemeit. Nagyon nehéz további példákat felhozni itthonról, ugyanis – ahogyan majd a Magyary-Programból is látni fogjuk – igen csekély gyakorlati tapasztalat, pláne konkrét siker társul egyelőre az ilyen rendszerekhez, mivel hatalmas kihívást jelent egy hosszú ideje meggyökeresedett gyakorlattal szembe menve ilyen mélyreható változásokat elérni.

Értekezésem harmadik nagy része azzal a kérdéskörrel foglalkozik, hogy milyen makroszintű módszertani kérdéseket kell eldönteni, illetve milyen fundamentumokat kell / lehet megteremteni ahhoz, hogy egy állam teljesítménye mérhetővé váljon. Itt fogok utalni Magyary Zoltán több mint hetven évvel ezelőtt leírt elméleti alapvetéseire is, amelyek – hosszú évtizedek mellőzöttsége után – a mai magyar közigazgatás fejlesztésében is követésre méltó megállapításokat tartalmaznak. A tárgyaltakhoz kapcsolódó hipotézis a következő.

**III. hipotézis: Amennyiben elfogadom, hogy szervezeti szinten az eddig leírtak szabványosan működ(het)nek, akkor abból többdimenziós, makroszintű kontrollingrendszer lehet alkotni. Ezt az állami funkciók számbavétele és a folyamatalapú megközelítés ötvözésével célszerű kialakítani.**

A társadalom és a gazdaság, mint külső környezet fontos információkat ad a közigazgatás szervezeti és az államszervezet makroszintű megítélésével kapcsolatban. A közpolitika meghatározó célfüggvénye a harmóniateremtés kellene, hogy legyen (*Kovács 2010*)! Egy állam esetében ez rövidtávon nem kivitelezhető. A közpénzügyek menedzselésében ezért meg kell, hogy jelenjen a stratégiai gondolkodás. Közép- és hosszútávú célokat, terveket kell készíteni, majd ezek végrehajtását kell menedzselni.

Hosszú évek óta az említett Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program az első olyan stratégiai dokumentum, amely alkalmazza a javasolt komplex megközelítést és a fenti idealizált állapothoz megpróbálja elsőként magát a hazai közigazgatási szervezetet is közelíteni, és a problémákat feltárva új irányokat nyitni.

Ahhoz, hogy mindez a gyakorlatban megvalósítható legyen, a közigazgatásnak a kontrolling-módszerek, -eljárások területén fejlődnie kell. A vizsgálatom ezen a ponton az államigazgatás működtetésének összessége felé, illetve a társadalmi-gazdasági külső környezet felé (civil kontroll kérdésköre, az állam transzparens működése, ügyfél-elégedettség stb.) fordul. A makroszinten egy „hagymahéj-modellt” alkottam, amelynek kidolgozását a jelenleg bevett megoldásokra, jó gyakorlatokra alapoztam, és ehhez képest vázoltam fel az intézményi szinthez kapcsolódó államszervezet-szintű értékelés lehetőségeit állami funkciók és folyamatlépések mátrixában.

Összegezve értekezésem mondanivalóját: arra törekszem, hogy bizonyítsam, létezik olyan, univerzálisan alkalmazható közigazgatási szervezeti kontrollingmodell, amely a közigazgatási

szervezetnek lehetővé teszi a stratégiai gondolkodásmódból levezetett tervezés és monitorozás teljes rendszerének létrehozását. Ez végső soron kiindulási alapja lehet egy teljes, az állam társadalmi hasznosságát, „jóságát” értékelő rendszer felépülésének, amelyben top-down módon levezetett célokra és azok figyelemmel kísérésére épül a kormányzás. Ezt tekintem a „Jó Kormányzás” vagy a „Jó Állam” próbakövének.

### **3. Változó állam egy (nagyon) változó világban**

Dinamikusan mozgó világban élünk, tele új jelenségekkel! A XXI. század második évtizedére olyan változások következtek be, amelyek korábban elképzelhetetlenek lettek volna.

Elég, ha a 2013. esztendő kezdetén, példaképpen csak a következő, köztudomású jelenségeket sorra vesszük (a szerző abszolút szubjektív válogatása, stílusát tekintve Jonas Ridderstrale és Kjell Nordström [2006]<sup>1</sup> után szabadon)<sup>1</sup>:

- A Ferrari méregdrága luxusautóinak legfontosabb piaca a Kínai Népköztársaság. Lassan több a kínai feliratokkal készült Ferrari-műszerfal, mint a latin betűkkel ellátott kivitelek a gyár alapítása óta összesen. A sok kínai megrendelő miatt, az „exkluzivitás” fenntartása érdekében korlátozzák az éves termelést a gyárban.
- Az Amerikai Egyesült Államokban még egy ciklusra újraválasztották az ország első afroamerikai elnökét.
- Ugyanebben az országban, ahol az állami beavatkozás a gazdaságba a legliberálisabb elveken nyugodott, az elmúlt években ezermilliárd dolláros nagyságrendben konszolidált az állam bankokat és lett több pénzintézetben tulajdonos.
- Az internetes bűnözés révén ma már az USA-ban jóval ritkábban történik fegyveres bankrablás. 2011-ben összesen 43 millió dollárt zsákmányoltak ilyen módon, s a zsákmány átlagos nagysága alig haladta meg a hétezer dollárt. Az amerikai bankszámlák elleni kibertámadások által okozott közvetlen kár ugyanakkor 1,1 milliárd dollár, az előbbi közel 26-szorosa.

---

<sup>1</sup> További források: [www.securityaffairs.co](http://www.securityaffairs.co), tömegsajtó hírei, [www.ferrari.com](http://www.ferrari.com)

- A Norton Internet Security statisztikája szerint percenként 141 áldozata van valamilyen formában a kiberbűnözésnek világszerte.
- A leggazdagabb arab országokban a milliomosoknak akár a sivatag közepén, odakinti +40 fokos hőségben is lehetőségük van fagyos, zárt sípályákon síelni.
- Észak-Korea interkontinentális rakétatámadással, nukleáris töltettel fenyegeti az USA nagyvárosait, ám a militarista fantáziákat hajszoló rezsim működése révén milliók éheznek és tízezrek halnak ténylegesen éhen. Mindeközben a híres amerikai kosárlabdázó, Dennis Rodman és a Harlem Globetrotters kosarasai látogatást tesznek Phenjanban.
- A legjobb és legdrágább profi labdarúgók egy részét közép-ázsiai futbalcsapatok igazolják le.

Azt hiszem, nem kell több „ékes bizonyíték” e rendkívül sarkos, ámde plasztikus válogatáson túl annak illusztrálására, hogy az a világ, amelyben jelenleg élünk, már korántsem ugyanaz, mint amelyet akár csak tizenöt évvel ezelőtt a magunkénak tudhattunk. Éles hangsúlyeltolódás történt a globális gazdaságban, amely jelenleg is súlyos egyensúlytalanságokat okoz (*Botos 2011*), erősen befolyásolva a társadalmak fejlődését, komplett generációk sorsának alakulását.

Nem kivétel ez alól a változás alól az államról alkotott nézetrendszerek összessége sem, hiszen a modern piacgazdaságok működése elképzelhetetlen az állami beavatkozás nélkül. Ha tehát a globális gazdaságban változások következnek be, azzal az államok működésében is változásoknak kell bekövetkezniük. Az állami szerepvállalás módosulása (jelenleg: erősödése) tehát valahogyan hasonló módon, drámai irányváltáson megy vagy ment keresztül a legtöbb modern államban. Az állam egyrészt erőforrásokat koncentrálnak, von el a gazdaságból saját maga működésének biztosítása érdekében, másrészt különböző csatornákon keresztül aktív résztvevője is a gazdasági folyamatoknak. Ennek az értekezésnek nem célja a világgazdasági válságfolyamatoknak az elemzése, adottságként kezeli azokat, valamint azt a jelenséget, hogy az elmúlt öt-hat évben az állami beavatkozás növelése felé fordult mind a közpolitika, mind a kialakult világgazdasági helyzet miatt az állam polgárainak gondolatmenete is.

Az ezredforduló táján egyre nagyobb hangsúlyt kapott az állam hagyományos szerepének ártértékelése a tudományos elemzésekben, a közpolitikai vitákban, a konkrét kormányzati intézkedésekben. A változások mozgatórugói: a költségvetési hiány, az államadósság nyomása, a növekvő globális verseny szükségessége, az információs és telekommunikációs technológiák lehetőségei. A globális pénzpiaci válság miatt ma veszélybe került olyan, fejlettnek és alapvetően kikezdhetetlennek képzelt államok helyzete is, mint például Franciaország. S a tíz éve még egyenesen gazdasági csodának elkönyvelt Írország is bekerült a rossz tanulók közé (PIIGS – eredetileg Portugal, Italy, Greece, Spain, majd kiegészül Ireland-del). De ha a világ szuperhatalmára, az USA-ra vetjük tekintetünket, ott is felröppent a 2013-as év kapcsán az ún. „fiscal cliff” fogalom okozta időszakos pánik<sup>2</sup>.

A meglévő társadalmi- gazdasági problémák megoldásához szükség van a társadalmi szereplők bevonására is az állami döntések előkészítése, végrehajtásának monitoringja, továbbá a feladatok ellátása során, mind a szabályozásban (a jogi normák helyett önszabályozás), mind a végrehajtásban (a közszolgáltatások ellátásában a civil szervezetek, illetve a piaci szereplők bevonása). A társadalmi partnerek bevonása növeli az állami működés demokratizmusát. A végső kontroll szerepét pedig a társadalmi nyilvánosság játssza. Ebből a szempontból egy kormányzati intézkedés minősítésének végső mércéje a szubjektív, a közvetlenül nehezen mérhető társadalmi elégedettség. Ugyanakkor ez a folyamat erősíti az állampolgári bizalmat.

Mindent egybevetve mit is várnak el az állampolgárok államuktól? Azt, hogy az állam tegyen meg minden lehetséges lépést azért, hogy biztosítható legyen boldogulásuk, anyagi biztonságuk, életminőségük. Ugyanakkor felelősen gondolkodva – aminek még mindig a hiányában vagyunk – senki nem lehetne annyira individualista, senki nem képzelhetné ma

---

<sup>2</sup> A magyarul „költségvetési szakadék” fordítással leírható fogalmat először Ben Bernanke, a FED kormányzótanácsának elnöke használta. Lényegében az államadósságot és a költségvetési hiányt csökkentő, eltervezett intézkedések amerikai gazdaságra gyakorolt, *várható következményeit* plasztikusan szemléltető definíció. A vita az USA törvényhozásában arról alakult ki, hogy emelhető-e az USA adósságplafonja még tovább, vagy ideje a kb. 600 milliárd dollárosra tervezett intézkedéseket, többek közt adóemeléseket és kedvezmények elvonását életbe léptetni az eladósodási folyamat megállítása érdekében. A rendkívül komplex intézkedési tervet egyrészt emelte volna pl. a magas jövedelműek adóterheit, komolyabb ingatlanadók kivetését célozta az 5 millió dollárnál értékesebb ingatlanok tulajdonosaira, de számos, a legrosszabbul élő rétegeket érintő kiadáscsökkentő elem is szerepelt bene, pl. a több mint 2 millió munkanélkülit érintő járadékcsoökkentés, vagy a Medicare rendszerben ellátást adó orvosok jövedelmének drasztikus csökkentése. Az egyes részletekről végül az utolsó pillanatban, 2012. december 31-én, sőt lényegében Újév hajnalán született megegyezés a szenátusban. A republikánusok mérlegelése és ezt követő visszavonulása után másnap a képviselőház is megszavazta a mind demokrata, mind republikánus oldalon erős kompromisszumokkal tűzdelt javaslatot, lehetővé téve, hogy az USA a következő tíz évben viszonylag jelentősebben tudja deficitjét csökkenteni.

már, a történetek után komolyan azt, hogy az állam a jövő generációk teljes eladásítása árán is biztosítani köteles adott társadalmak jelenbeli kényelmes életminőségét. A globalizált gazdaságban mindez a hatás ráadásul tovagyűrűzik és a felelőtlenség kiszolgáltatott helyzetbe hozza a többi államot is. Ismert kritika volt ez már negyed századdal ezelőtt is pl. éppen az USA-val szemben, hiszen az ország gazdasági fejlődésének külső forrásokkal történő finanszírozása már az ún. olajdollárokkal jelentős méreteket öltött (Botos, 1987).

Világossá válik mindebből, hogy a gazdaságpolitika működésén belül a közpénzügyi rendszer átlátható, megítélhető folyamatain és a gazdaságpolitika stratégiai döntési kérdésein minden korábbinál nagyobb a hangsúly, nagyobb a felelősség. A stratégiánál maradva: népszerű a klasszikus négy stratégiai kérdést a „gazdaságpolitika bűvös négyszögének” nevezni (Botos 2013). Ez a gazdasági növekedés, a foglalkoztatás magas szinten tartása, a fizetési mérleg egyensúlyának hosszú távú biztosítása és az infláció kontrollálása. Azonban ahogyan a professzor asszony megállapítja ugyanott: *„a gazdaságelmélet jól ismeri az összeférhetetlen követelmények dilemmáját. A gazdaságpolitika számos célt tűz maga elé, de bizonyos, hogy egyszerre valamennyit aligha tudja megvalósítani.”* Eme „trade-off” helyzetek egyik legplasztikusabb megjelenési formája a közgazdaságtudományban közismert és mind elméleti, mind gyakorlati síkon sokat tárgyalt Phillips-görbe.

Az, hogy a bűvös négyszögben melyik cél érvényesül jobban, politikai kérdés. *„A különböző kormányprogramok abban térnek el egymástól, hogy a mágikus négyszög melyik elemét preferálják, melyik problémát tekintik „az első számú közellenségnek”. Az ellene vívott küzdelemben azonban rendszerint a többi cél sérül, s ez ismét módot ad politikai erőknél a programok újra-fogalmazására.(Botos 2013)”*

### 3.1. Az állam szerepvállalásáról alkotott nézetek XX. századi történeti vonatkozásai

A filozófiai alapkérdés az állami szerepvállalás fizikai nagysága, kiterjedése, s az állami beavatkozás szükségességéről ebből fakadóan alkotott politikai vélemények. Ezek döntően befolyásolják a válaszul megalkotott kormányzási elméleteket és az azokból a fentiek szerinti „trade-off” szituációkkal tűzdelt gazdaságpolitikát. Az utóbbi száz évben egyfajta „szinuszhullámon” mozogtak ezek a nézetek.

A XX. század elején a közgazdaságtudományban az állam *allokációs* funkcióján volt a hangsúly. Az 1929-33-as nagy világgazdasági válság kapcsán erősödött fel az állam *stabilizációs* feladatainak szükségessége. A múlt század közepén pedig a nyugati társadalmak megerősítése, fejlődésének biztosítása (a „szociális állam”, a „jóléti állam”, illetve a „fogyasztói társadalom” fogalmaival leírt szerepek kialakulása) lényegében alátámasztotta azt az igényt, hogy az állami újraelosztást a „közjó” érdekében növelni kell. Ezzel erősödött meg *redistribúciós* funkciója, s párhuzamosan alakult ki a mindezt kiszolgáló egyre szélesebb közigazgatási szervezet (Halmosi 2008, p.13). A közszektor növekedésére megfogalmazott, egészen pontosan a növekvő állami szerepvállalást előrevetítő *Wagner-törvény* (Cullis-Jones 2003, p.562-563) egyenesen azt hangsúlyozza, hogy ahogyan nő az egy főre jutó jövedelem, úgy válik relatíve egyre fontosabbá az állami szektor.

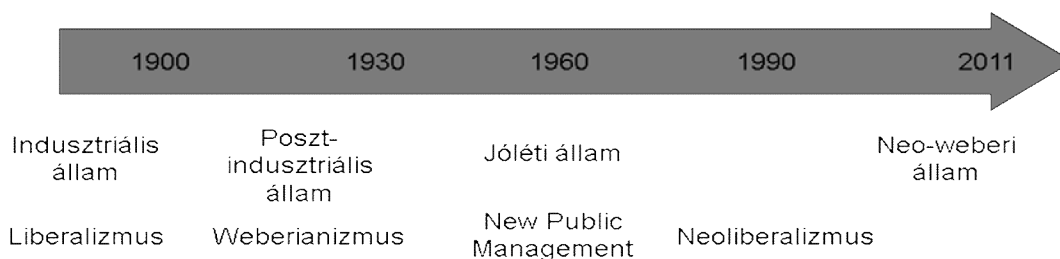
Ma minden állampolgár vagy szervezet jogos elvárása a közszférával szemben, hogy működjön a lehető leghatékonyabban, azaz a legkevesebb erőforrás felhasználásával a lehető legtöbb és legjobb minőségű elvárt szolgáltatást, esetleg terméket nyújtva. A kormányzás „minősége” alapvető befolyásoló tényezővé vált az egész társadalom és gazdaság működése, a széles értelemben vett jólét előmozdítása tekintetében. Nincs azonban abszolúte meghatározható mérőpontunk arról, hogy mi az optimális állami szerepvállalás szintje. Ezért az ilyen típusú vizsgálatokat mindig az adott kormányzati viszonyokra vonatkoztatva lehet csak elvégezni.

Mi lehet akkor ehhez az elváráshoz képest a közigazgatás működés-fejlesztésének legfontosabb általános érvényű kritériuma? Véleményem szerint az, hogy az állam a közszektor működését a hosszútávon fenntartható pályára terelje. Ehhez értekezésem szempontjából a legfontosabbnak ítélt kritérium az, hogy az államigazgatásban (azaz mind a

közigazgatásban, mind az önkormányzatoknál) minden hierarchiaszinten előre definiáltan, a feladatfinanszírozás módszerére építkezve, az eddiginél nagyobb felelősséget kell vállalni az erőforrások elosztásáért és felhasználásáért, továbbá átláthatóvá, azaz tervezhetővé, mérhetővé és értékelhetővé is kell tenni a közigazgatás feladatait. Tehát már nem csak arról van szó, hogy pénzügyi, illetve jogi szempontból szabályosan működik-e az állam vagy egy szervezet, ez ugyanis általában, tekintettel a terület szabályozottságára, objektív eszközökkel eldönthető. Sokkal nehezebb a dolgunk, ha a törvényesség mellett azt vizsgáljuk, vajon mérhető-e – legalább megközelítőleg – objektív eszközökkel az államigazgatásnak a megfogalmazott célokhoz mért teljesítménye is. Ehhez tehát először meg kell határoznunk, hogy mit is kívánunk mérni. Ez a gondolatfelvetés a magyar közigazgatásban sem új keletű. A teljesítményméréssel már hét évtizeddel ezelőtt is találkozunk *Magyary Zoltán* „Magyar Közigazgatás” [1942] című munkájában, s már ekkor az előre deklarált célokhoz mért, objektív értékelés alkalmazásának szükségessége volt a legfontosabb, ám legnehezebben megvalósíthatónak ítélt ajánlás.

A korszerű üzleti menedzsment eszméinek átvétele az állami szerepvállalásról alkotott nézetek változásával párhuzamosan fejlődött, ami több területen irányítási és szervezeti innovációkat eredményezett. Ezekből most a kontrolling szempontjából fontosakat veszem röviden sorra. (Kontrolling alatt tervezési és irányítási eszközök azon összességét értem, amelyek segítségével egy szervezetben szabványos tervezési és ellenőrzési folyamatokon, valamint az ezekre épülő célirányos információs rendszer működtetésén keresztül vezetői döntések meghozatalát támogatjuk.) Premisszám ehhez kapcsolódva az, hogy a versenyszféra bevált vállalatirányítási gyakorlatainak alkalmazásával a bürokrácia-csökkentés, a hatékonyságjavítás, az eredményesség-javítás illetve a termelékenység-javítás elvárt eredményei felé tehetünk lépéseket.

**1. ábra: Az államfelfogás nézetrendszerének változásai a XX. században**



*forrás: saját szerkesztés*

A XX. századi modern állam-menedzsment fejlődési gyökerei a weberi „Public Administration” korszakából erednek. A legfelső államháztartási szinten, a költségvetés kiadásainak tervezésében ekkor már több állam megkísérelte az ún. bázis alapú (inkrementális) költségvetés-tervezés helyett az alternatív módokat alkalmazását. Az inkrementális költségvetési tervezésnek ugyan előnye, hogy bizonyos paraméterek (pl. infláció, gazdasági növekedés, adott szektorok érdekeinek figyelembe vétele) alapján láthatóvá teszi a bázisához képest az előirányzatok fel-le igazítását, így preferenciális mátrixot teremt a költségvetésben az egyes előirányzatok egymás ellenében történő súlyozásával. Hátránya ugyanakkor, hogy komolyabb állami feladat-ellátási változásokat nehéz vele lekezelni, és lehetővé teszi időközben alacsony prioritásúvá váló feladatok további, adott esetben felesleges finanszírozását, ha az érdekérvényesítés a területen megfelelő. Az alternatív megoldásokat programtervezés (program planning), program alapú költségvetés-készítés (program budgeting), nulla bázisú tervezés (zero based planning) stb. nevekkkel, különböző módszertani alapokból kiindulva próbálták ki. A zero based planning ezek közül a legradikálisabb, hiszen abból indul ki, mintha egy addig nem létező feladatot kellene elindítani. Ehhez pedig az érdekhordozók paramétereit, az elérendő hatásokat (outcome), és az ellátandó feladat által teremtett várható közvetlen kimeneteket (outputot) komoly előzetes értékelés tárgyává teszik anélkül, hogy a bázisszemlélet bármilyen befolyással lenne a tervezőkre. Ezekben a technikákban lényegében a jól azonosított feladatokban, illetve az esetenként azok teljesítményével, hatékonyságával arányos finanszírozásban történő gondolkodás gyökerei honosodtak meg, egyre inkább kiegészítve mindezt a hosszú távú (stratégiai) célokkal és ezek rövid távú programokra történő lebontásával (*Báger–Vigvári 2007*). A program alapú megközelítés számos nemzeti és nemzetközi intézmény (például az Egyesült Nemzetek Szervezete) tervezési és működési gyakorlatának kialakulására erős befolyással bírt. Ezek a megoldások a XX. század ötvenes-hatvanas éveiben már léteztek tőlünk nyugatabbra, de akkoriban kevésbé futottak be sikeres pályát. E sikertelenségben döntő jelentősége volt annak, hogy ebben az időben még kidolgozatlan volt az ilyen feladatokhoz felhasználható eszközkészlet.

A hetvenes évekre azonban egyre többen kezdték úgy vélni, hogy a túlterjeszkedő állam súlyos teher polgáira. Így, bár bizonyos fokig a társadalom a „jóléti állam” haszonélvezője volt, könnyen szenvedő alanyává is válhatott. A fejlett országokban tehát az 1970-es években ismét napirendre került az addig kialakult intézményi rendszerek teljes reformja. A szakirodalom által azonosított többféle stratégiai irány alakult ki, amelyek *Pollitt–Bouckaert*

(2004) mérvadó és sokat idézett tanulmányában kerültek összefoglalásra. Alkalmazza, idézi ezeket többek közt *Jenei (2005)* illetve *Zupkó (2001)*. A *minimalizáló stratégia* egy költségvetési megszorításokra épülő elképzelés volt. Az állam makrogazdasági és versenyképességi pozíciójának kordában tartását célozta, elsősorban adóügyi és szociális megszorításokkal küzdve az államháztartás hiánya, illetve az államadósság ellen. A nadrágszíz meghúzása miatt könnyen kibillenthető az egyensúlyi helyzetből. Velejárója a „fűnyíróelv” alkalmazása a közszolgáltatásban, s további jelentős hátránya, hogy a sokba kerülő és rövidtávon meg nem térülő, nagy reformokat nem képes véghezvinni, azaz feláldozza a stratégiai célok elérését. A *fenntartó stratégia* a status quo mellett a korábbinál szigorúbb ellenőrzési rendszerekkel operál, s ezek működésétől várja a sikert. A *piacosítás stratégiája* bizonyos szolgáltatások kiszervezésére helyezte a hangsúlyt. Az ún. *modernizációs stratégia* pedig kifejezetten abból indult ki, hogy az üzleti szféra irányítási és vezetési módszerei, eljárásai átültethetők az államigazgatásba. Ennek során kezdték alkalmazni a különböző kiadási programokhoz a kontrollingot. A XXI. század fordulóján ebbe a stratégiába illeszkedett bele az a gyakorlat, hogy egyre több állam fordult újra a program alapú költségvetési technikák, illetve a teljesítmény alapú megközelítés felé. Mindezen irányzatok kialakulásával párhuzamosan *Hayek* és *Friedman* pedig odáig ment el a hetvenes években, hogy szerintük az „értelmes kormányzás” több problémát okoz, mint amennyit megold (*Jenei 2007*).

Megjelent egy gondolatkör, amely a liberális megközelítést helyezte előtérbe és a piaci alapon működtetett államot favorizálta. Ennek a vonulatnak a New Public Management megnevezést adták (*Hood 1991, Hood-Pollitt 1995, Osborne–Gaebler 1994, Jenei 2000, Pollitt-Bouckaert 2003, Somogyi 2006*). Az újdonsága abban fogható meg, hogy míg a XX. század közepén a klasszikus weberi állam a biztos, szabályozott jogi háttérre és a közszolgáltatási szerepkörre koncentrált, addig a New Public Management középpontjában a gazdálkodás és az üzleti menedzsment államigazgatási hasznosítása, illetve makrogazdasági szempontból a liberális „piacosítás” kérdései állnak. Az irányzat átütő erejű hatása ellenére abban ma már a mérvadó tudományos érvelők egyetértenek, hogy a New Public Management kialakulása nem járt abszolút értelemben vett paradigmaváltással (részletesen lásd *Gow–Dufour 2000*), inkább bizonyos hangsúlyok tudtak csak eltolódni a menedzsmentszemlélet irányába.

Hamarosan egy újabb, az alkalmazók körében „neo-weberiánus állam”-nak keresztelt irányzat alakult ki (*Pollitt–Bouckaert 2004, Lynn 2008*). Ez gyakorlatilag a korábban taglaltak olyan szintézise, mely ismét erősítene az állam szerepét a gazdasági növekedés beindításában és

fenntartásában, s nem a liberális piaci logikát erőlteti annak működésére. Egyúttal eredményorientált és hangsúlyt helyez az eredmények rendszeres és a társadalom számára áttekinthető értékelésére, bővíti a képviseleti demokráciát néhány civil, illetve közvetlen állampolgári részvételt biztosító elemmel, végezetül pedig hangsúlyozza a közigazgatás szakszerűségét (*Dunn–Miller 2007, Stumpf et al. 2008*). Ezen irányzat vívmányának tekinthető például az eredményesség mérésének az Egyesült Államokban elterjedt módja: 2002 óta a Kormányzati Teljesítmény és Eredmény Törvény (Government Performance and Results Act) alapján a minisztériumok mutatószámrendszerekben (ún. scorecardokon) megtestesülő értékelése folyik (*Tóth 2007a*). A civil kontroll szerepének jól megfigyelhető erősödésére pedig (amit az Európai Unió, mint külső környezet erősen támogat) jó példa az Írországból, a 2016-ig kitűzött, „társadalmi szerződésen alapuló” reformprogram elvárt eredményeinek, akcióterveinek tükrében kialakított gyakorlat. A Towards 2016 Social Partnership Agreement teljesülése érdekében odáig is eljutottak, hogy a közzsféra intézményeinek teljesítményét a közpénzügyi (fiskális) ellenőrzés mellett külön társadalmi szervezet is kontrollálja (*Civil Service Verification Group – CSPVG*).

Összefoglalva: a klasszikus weberi állammodellben tehát megszületett az új típusú tervezés igénye a közigazgatásban, a liberálisabb New Public Management vonulat meggyökeresítette és elfogadottá tette a korszerű menedzsment-kontrolling eszközöket, a neo-weberiánus állammodellben pedig az eredményességi nézőpont és a civil érintettség került be az újdonságok közé.

Ezt a nyugat-európai és amerikai típusú fejlődési pályát Magyarország a XX. század első feléig követte. *Magyar Zoltán* korábban említett, rendkívül alapos korrajza, elemző műve azzal a megállapítással zárul, hogy a magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe helyeznie és működését annak szolgálatába kell állítania. Ehhez felülről indított reformokat javasolt. A szerző már ekkor rámutatott arra, hogy objektív mérőmódszerekkel kell megállapítani a közigazgatás eredményességének mértékét és ösztönözni a versenyszféra módszereinek alkalmazását. Hangsúlyozza, hogy a szervezet legfelső vezetőjének nagy a felelőssége a célok kijelölésekor, amelyeket közép- és rövid távra egyaránt meg kell határoznia, s a vezetői feladatellátás fontos követelménye, hogy tudjanak pénzben gondolkodni, és ki tudják számítani az általuk vezetett egységek programjainak költséghatását. A második világháborút követő bő négy évtizedben a szocialista tervgazdaság számára azonban teljesen mások voltak a prioritások. A közigazgatás a szovjet modellt vette

át, így az aktuális nemzetközi tudományos trendek nem tudtak érvényesülni. A tervutasításos időszakban, bár a tervezés maga jó ötletnek bizonyult, minden a gazdasági-társadalmi tervteljesítés sikerének, a tervszerű megvalósításnak lett alárendelve, holott a tervezésnek és az értékelésnek (benne az eltéréselemzés) a folyamatok javítását, a tanulságok levonását és az ebből fakadó érdemi javító intézkedéseket kellett volna szolgálnia. A közigazgatás irányításában azonban ezek a nézetek nem érvényesültek.

A XXI. században a jogszerűség kritériumán túlmenően megkerülhetetlen kérdéssé vált a közszférában a struktúra hatékony és eredményes működése. Azon felül tehát, hogy a magánszférával folytatott interakciókban a jogszerűség betartásával illetve kikényszerítésével támogatnia kell az államigazgatásnak a hozzá forduló ügyfél – és szélesebb értelemben véve a társadalom egésze – boldogulását, vagy más megközelítésben a gazdaság és társadalom fejlődését a „közjó” érdekében, arra is figyelmet kell fordítani, hogy eközben a belső működését hogyan tudja innovatív eszközökkel még hatékonyabbá, eredményesebbé, jobb minőségűvé tenni. Ez a gondolatmenet a közelmúltban lezajlott gazdasági világválság kapcsán a legtöbb országban az állami szerepvállalás részleges vagy teljes, a neo-weberi irányokba történő újraértelmezéséhez vezetett. Az állam tehát felvette a „végső menedék” szerepkörét.

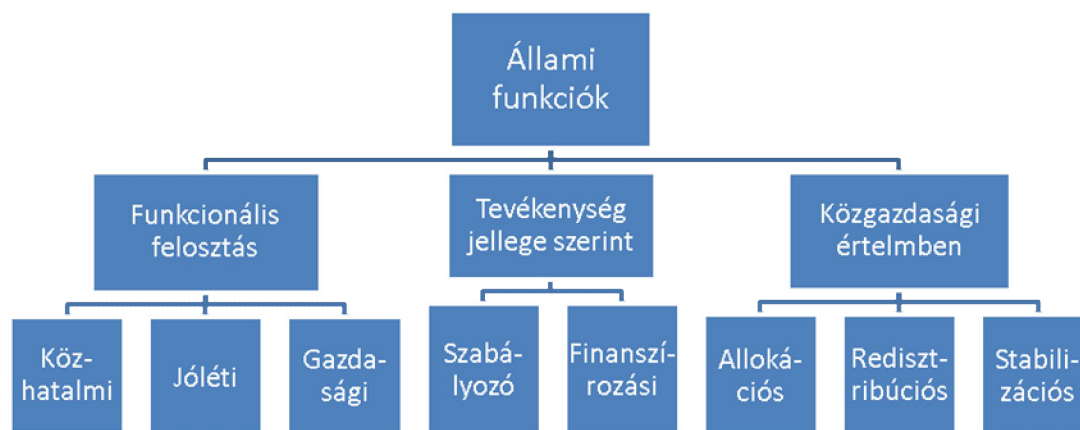
Ahogy Verebélyi Imre találóan megfogalmazta, az állami szerepvállalásról alkotott nézetek a XXI. századra megérkeztek abba az állapotba, ahol: *„A gazdaság rég nem azért szurkol, hogy az állam minél kisebb legyen a háttérben, hanem azért szurkol, hogy ha bajba kerül, az állam mentse ki!”* (Verebélyi 2010)

### **3.2. Eltérő racionalitás és közpénzügyek**

Az állam tehát egyre bővebb funkciókkal bíró társadalomszervező „intézmény”. Mint közhatalom, biztosítja saját államszervezete és ezzel együtt az állam földrajzi területén élő népesség interakcióinak működtetését. (Kiterjesztő értelemben – amellyel jelen értekezés nem foglalkozik – az állam nem csak állampolgárai, de a különbözőképpen értelmezhető, szélesen felfogott nemzetet megtestesítő érdekérvényesítő entitás is lehet, amely államhatárokhoz sem kötődik.) Az állam feladata ma vitán felül nem csupán az „éjjeliőrként” való működés, hanem a cselekvő szabályozás, ami a politikai legitimációjára támaszkodik. *„A modern gazdaságban a politikák hierarchiájában a társadalompolitika van a legfelső szinten.[...] A*

gazdaságpolitikának[...] a társadalompolitikai célokat kell szolgálnia [...] A kormányzás jogát elnyerő politikai erőknek világos elképzeléssel kell rendelkezniük arról, milyen társadalmat látnának szívesen, melyek e társadalomképnek a fő jellemzői.” (Botos 2011, p159). Az állam sokrétű funkcióit szemlélteti a 2. ábra.

**2. ábra: Az állami funkciók csoportosítása különböző nézőpontok szerint**



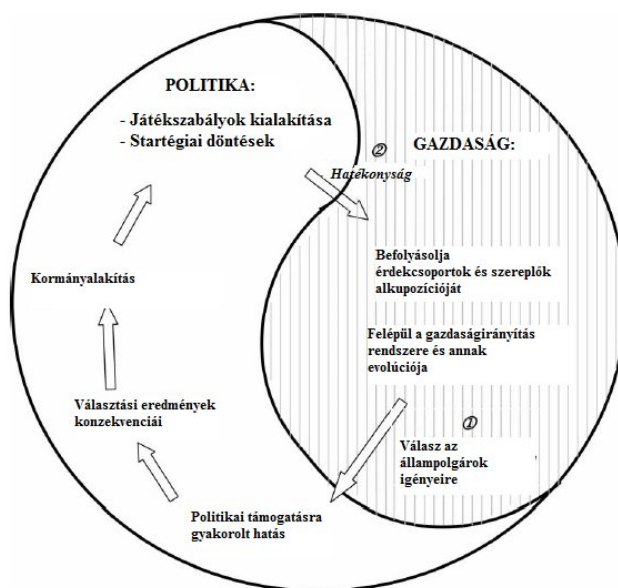
Forrás: Zsugyel 2009, p.40

A gazdaságpolitika mindazon cselekvési tervek és irányítási eszközök összessége, amelyeken keresztül az állam a felvállalt funkcióit ellátja. Ez lehet szabályozás, érdekérvényesítés, intézményteremtés, hatósági feladatok ellátása stb. Az államhatalom nem önkényesen, hanem korlátok között működik, az állampolgárok közvetlenül vagy választott képviselőik (testületei) révén előzetes és utólagos kontrollt gyakorolhatnak. A végső kontroll szerepét a társadalmi nyilvánosság játssza. Bármilyen állami funkció ellátása végső soron lecsapódik az adott ország gazdaságában. A kormányzati intézkedések minősítésének végső mércéje pedig a szubjektív, közvetlenül nehezen mérhető társadalmi elégedettség, amelynek egyik legfontosabb próbaköve a gazdaság állapota. Minden összefügg tehát mindennel! A vezetés „művészete” (Kovács 2010) az adott körülmények, lehetőségek, külső és belső feltételek között pedig éppen az, hogy a hatalom birtokosa a legnagyobb elégedettséget biztosító, optimális beavatkozást tegye meg. kérdés azonban, hogy mennyire tekinthető a vezetői döntés racionálisnak, illetve milyen alapokon nyugszik.

A kormányzás intézményeiben is létezik elvileg racionális cselekvés. Dwight Waldo értelmezésében (*Waldo 1955 – Stillman (szerk.) 1994 p.18*) a közszféra, bizonyos kívánatos céljainak elérése érdekében akkor cselekszik helyesen, ha ezzel minimális veszteséget okoz más kívánatos célok megvalósításában. Ez azonban sajnos nem ilyen egyszerű.

A különböző közösségi célok elérése érdekében ugyanis a fentebb tárgyaltak alapján optimalizálni kellene az állami cselekvést. Felmerül a kérdés, hogy kinek a céljait kell tekintetbe venni a racionalitás megállapításakor (*Waldo 1955 - Stillman (szerk.) 1994 p.20*). Arrow lehetetlenségi tétele ugyanis rámutat (*Arrow 1963*), hogy nem létezik olyan alkotmányos berendezkedés, szabályozás, amely a közgazdasági preferencia-elméletek körében maradva egyidejűleg kielégítene minden, ésszerű feltételt. Azaz végső soron mindig a Tullock által kifejtett „többség zsarnoksága” (*Tullock 1959*) valósul meg, mert egyetlen, demokratikus többségi szavazáson alapuló döntés sem állja ki a közgazdasági értelemben vett racionális cselekvés összes feltételének a próbáját. A szavazatmaximalizálásra törekvő politikus a medián szavazóra koncentrál, ugyanakkor a szavazók általában alulbecslik az általuk preferált közkiadási programok költségeit. A szavazók kielégítésének igényéből így pedig szükségszerűen az állam túlköltekezése fog adódni (*Cullis-Jones 2003*). Összességében az egész közszférát közgazdasági értelemben véve számos nem racionális belső és külső környezeti erő veszi körül. Robert Boyer ezt gazdaság és politika közötti interakciókkal ábrázolja:

### 3. ábra: Interakciók a politikai és a gazdasági szféra között



forrás: Boyer 2013

Szükségképpen eltér tehát a versenyszférától a környezet, amelyben a közigazgatás és az állam, mint hatalmi központ működik. Hasonló alapállást foglal el idehaza Bibó István is, aki a politikai racionalitás befolyásoló szerepét hangsúlyozza. Álláspontja szerint a posztindusztriális állam eredményességét a megbízhatóságon, átgondoltságon, szolgáltatászerűsége, egyenletessége és a folyamatos készenléten lehet lemérni. Bibó értelmezésében az erős végrehajtó hatalom kétféleképpen fogható fel: egyrészt klasszikusan az uralom érdekében a hatalmi eszközök koncentrációját jelenti, másrészt – ami jelen értekezésem szemszögéből lényeges – azt a képességet, hogy az elérendő célok érdekében magas hatásfokkal és az eredetileg kitűzött céltól minimális eltéréssel szervezi meg a célok megfogalmazását, a gépezet beindítását és a legalsó fokú végrehajtó közegekig történő közvetítését. A modern közigazgatást, mint végrehajtó hatalmat pedig ez utóbbinak kell jellemeznie. A folyamat eredményessége kapcsán pedig azt emeli ki tanulmányában (*Bibó 1944*), hogy a politikum behatását kell csökkenteni a szakmai szempontok felett, és nem azzal foglalkozni, hogy a végrehajtó hatalom túlsúlyban van-e a törvényhozó hatalommal szemben, mivel ez utóbbi alkotmányossági kérdés. Úgy vélem, itt érhető tetten a taglalt elméletek szerinti működésbeli eltérés egyik fontos gyakorlati súlya.

A piacon a tulajdonosi céloknak történő megfelelés az elsődleges szempont. Egy vállalat működését a gazdasági racionalitás befolyásolja, működésének orientációja pedig pénzügyi, piaci, nyereségközpontú. Egy vállalat legfőbb célja tehát – a szükséges egyszerűsítésekkel élve – a kielégítő nagyságú profit és az optimális tulajdonosi érték (*Anthony-Govindarajan 2009*). Az innovációs folyamatok (termékfejlesztés, működési reformok stb.) is ezen legfelsőbb célok felé mozdítják a cégeket. A közsférában ezzel szemben az intézmény átpolitizáltságának szintjétől függően a szakmai külső érdekhordozói célok mellett politikai érdekhordozóknak kell megfelelni. A működés racionalitása tehát a politikai, szolgáltatói, hatósági szubjektív célokra múlik, amelyeket viszont akár jelentősen is befolyásolhatnak további, kívülről érkező tényezők. A politikai racionalitás adott esetben szöges ellentétben is lehet a versenyszféra gazdasági racionalitásával. Ennek legsarkalatosabb pontja az olyan, a politikum által stratégiai jelentőségűnek dedikált feladatok ellátása illetve szolgáltatások nyújtása, amelyeket egy neo-weberi elveket valló állammodellben akkor is állami kézben kívánnak tartani, ha azokat külső szereplő gazdaságosabban, olcsóbban stb. el tudná látni.<sup>3</sup> Mindeközben az „éjjeliőr-állam” ugyanezeket adott esetben mindenáron privatizálja. Ez

---

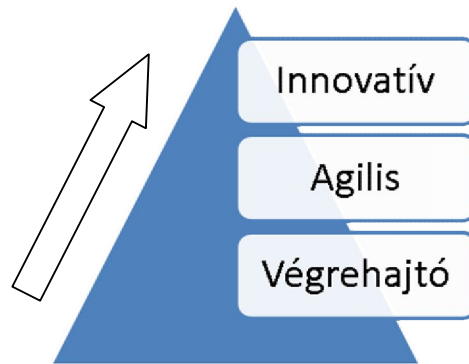
<sup>3</sup> Nagyon érdekes jelenség, hogy egyre többször fordul elő itthon és külföldön is a korábban „privatizált” területek visszavétele az állam által nyújtott közszolgáltatások körébe. Eme lépések elemzése természetesen nem tartozik jelen értekezés témájához, azonban e helyen meg kell emlékeznünk róla.

felveti azt a kérdést, hogy hogyan is biztosítsunk hosszú távú fejlesztésekre alkalmas környezetet egy olyan szektorban, amelynek szervezetei különböző mértékben ugyan, de politikai és azon keresztül külső érdekhordozói racionalitástól (is) vezéreltek, azaz esetenként nem dönthető el, hogy az intézményi tényező éppen segíti vagy blokkolja az innovációs folyamatokat.

Továbbá: a legtöbb közigazgatási szervezetet a politikum hatása nélkül is sajátos eredményorientáció jellemzi. Ez alatt azt értem, hogy a küldetésüktől függően az ügyfelek, felhasználók vagy éppen szakmai érdekeltjeik olyan igényeinek kielégítésre vagy hatósági feladatok végrehajtására jönnek létre, amelyek piaci értelmezése gyakorlatilag lehetetlen. A közigazgatási szervezetek feladatai ugyanakkor mindezen nehézségek ellenére viszonylag jól definiálhatóak, a munkafolyamatok lépésekre bonthatóak és sok paraméterük mérhető, ebből következően azok objektíve értékelhetőek és fejleszthetőek is. Erre a nézetre rímel Magyarországon *„A közpénzügyek szabályozásának tézisei”* című vitaanyag, amelyet az Állami Számvevőszék bocsájtott útjára 2007-ben (ÁSZ 2007). A tanulmány megállapítja, hogy *„az információtechnológia fejlődése megköveteli, hogy a közpénzügyi információrendszer fő szabályai törvényi szinten is megfogalmazásra kerüljenek. Csatlakozásunk az Európai Unióhoz és más nemzetközi szervezetekhez indokoltá teszi, hogy e szervezetek által a közszférára kidolgozott standardok a magyar szabályozásban is tükröződjének. Fejlődtek a költségvetési tervezés és gazdálkodás technikái. Ezek alkalmazásának utat kell engedni, sőt utat kell törni a magyar közpénzügyi menedzsmentben.”*

Az állam, s az állami szervezetrendszer tehát nem egy (vagy több) vállalat, legalábbis működésének peremfeltételei és motivációja teljesen eltér a versenyszférától. A közigazgatási szervezetek azonban a legoptimistább nézet szerint ugyanúgy valamiféle innovatív „termelő” vagy szolgáltató munkát végeznek. Működésük a valóságban persze kevésbé innovatív. Sajnos nem jellemző, hogy korai alkalmazóként újszerű lépésekre szánnák el magukat, holott erre a jogszabályok keretein belül lehetőségük éppen volna is. A korszerű közigazgatási szervezetektől legalább egyfajta „agilis” működés várható el, amelynek lényege, hogy rövid reakcióidő mellett, proaktívan léteznek környezetükben, és képesek válaszokat adni annak esetleges kihívásaira. A legstatikusabb állapot a szervezeti működésben „végrehajtó” állapotként írható le, amely követő, operatív magatartást takar. Mindezen minőségi grádicsokat az alábbi piramisban foglaltam össze:

#### 4. ábra: Minőségi piramis a közigazgatási szervezetek működésben



forrás: saját szerkesztés

Az állami szervezetek működésének agilitásával kapcsolatban számos közgazdaságtudományi kutatás folyt, amelyek elsősorban az 1970-es és 80-as években az állam passzív vagy aktív magatartásához kapcsolódva modelleztek eseteket, és kutatták a racionalitás kérdéseit a közszféra döntési magatartásaiban. Ezeket Alt és Chrystal összegezte. Rendszerüknek két fő szempontja volt: a választók preferenciái állandóak vagy változnak, illetve a kormányzat stratégiai („innovatív”, esetleg „agilis”) vagy alkalmazkodó („végrehajtó”) alapállást vállal-e fel (Alt-Chrystal 1983). Ezekhez a modellekhez köthető az ún. *politikai üzleti ciklusok* elmélete és annak kritikája is (Cullis-Jones 2003, pp.442-448). Ennek lényege, hogy a hatalmon lévők a választások időpontjára tekintettel olyan eszközöket alkalmaznak a gazdaságpolitikában, amelyek elősegíthetik választási győzelmük megismétlését, azonban intézkedéseiket a győzelem után kénytelenek revideálni a hosszabb távon várható gazdasági áldozatok elkerülése érdekében.

Mindezzel igyekeztem szemléltetni, hogy eltérő alapállásban működik az állam, amikor közpénzügyi döntések születnek. *A közpénzügyek köre* azért kiemelt jelentőségű, mert ez lényegében az állami intézkedések azon csoportja, amely forrásteremtő és újraelosztó lépésekkel létrehozza a társadalom és a gazdaság pénzügyi értelemben vett működésének alapjait. „*A közpénzügyek az állami cselekvés feltételei, eszközei és tárgyai.*” (Földes 2003, idézi: Kovács 2010, p.29.) A közpénzügyek kiterjedése nagyban azon múlik, hogy az állam deklaráltan milyen közfeladatok ellátását, milyen szolgáltatások nyújtását vállalja fel. Ez a vállalás a már tárgyalt filozófiai, politikai alapberendezkedésen múlik.

Az állami beavatkozás sok tekintetben a különböző *közfeladatok* ellátásán keresztül valósul meg. A környezeti változás és a közszféra rendszerének változása közötti összefüggések kapcsán alaptétellé vált, hogy minél bonyolultabb szerkezetű egy társadalom, annál jobban növekszik a kormányzás funkcióinak száma, s e funkciók egyre nagyobb hatást gyakorolnak a társadalom és az egyének sorsára (*Charles Beard 1940, idézi: Gaus 1947*). Minél több feladatot vállal fel az állam, annál nagyobb lesz az *államháztartás*, mint a közpénzügyeket működtető teljes, komplex szervezeti rendszer mérete. Az államháztartás a vállalt feladatok ellátását célzó pénzalapok, vagyonelemek és a költségvetési gazdálkodás szabályai szerint működő szervezetek, gazdálkodási egységek összessége. További elemeket tartalmaz még az állam ún. *vállalkozói vagyona*, amely jövedelmeket biztosít a feladatok ellátásához, az állam illetén módon direkt, reálgazdasági részvételével. A közfeladatok ellátása tulajdonképpen a piaci működéshez, a termeléshez hasonlóan a közpénzügyi rendszerben korlátozottan megjelenő erőforrások felhasználását jelenti, meghatározott eredmények elérése érdekében.

Az állami feladatellátás gazdálkodási vonatkozásainak alapvető összefüggései a következő egyenlőséggel írhatók körül:

$$\text{Közszektor output} = \text{Közszektor input} = \text{Finanszírozás forrásai}$$

$$\sum Q_j \times P_j = \sum Z_k \times S_k + \sum L_l \times W_l = \sum T_i + \sum R_h + \sum C_j$$

forrás: Zsugyel 2009, p57.

(1.)

Ahol az indexek jelentése a következő: *j* a közszektor egyes szolgáltatásait, *k* és *l* a közszektor egyéb ill. élőmunka inputját, *i* az adófizetőket, *h* pedig a járulékfizetőket jelzi.

Az egyenlőség értelmezése: A közszektor *Q* mennyiségű közszolgáltatást bocsát ki a finanszírozás által elismert implicit *P* áron. Ez megegyezik a közszektor különféle anyagban, eszközben, szolgáltatásban megtestesülő *Z* inputmennyiségével *S* egységáron, ehhez hozzáadva *L* mennyiségű közalkalmazott *W* nagyságú bérének szorzatát.

Ennél a pontnál fontos megjegyezni (és ez majd később az alkalmazott erőforrás-tervezési módszereknél is előkerül), hogy ugyanazon output inputjaként elképzelhető a közszektorban foglalkoztatott személyek és bérük felhasználása, tehát személyi juttatásokból történő fedezése, vagy vállalkozási tevékenységként *Z x S* áron ugyanezen szolgáltatás beszerzése. Az, hogy ezek közül melyik megoldás a hatékonyabb, gazdaságosabb és eredményesebb,

máris eljuttatott bennünket a közszolgáltatások outsourcingjának problematikájához a képletünkön belül. Hiszen amennyiben egy adott közszolgáltatásra igaz az, hogy

$$Z_k \times S_k \leq L_l \times W_l \quad (2.)$$

úgy érdekesebb az adott közfeladatot – amennyiben az egyéb feltételek ezt lehetővé teszik – kiszervezni, míg az egyenlőtlenség fordítottja esetén a közszférán belül ellátni. Gondolatjelen belüli megjegyzésem a kötelező közszolgáltatások problematikáját veti fel, illetve azon politikai döntések racionalitásának kérdését, amikor egy olyan feladatot, amelyre a (2.) egyenlőtlenség igaz, mégis közfeladatként látnak el. A közszféra gazdasági döntéseinek eltérő racionalitásáról az V. fejezet szól.

Mindezen outputok illetve inputok finanszírozása leegyszerűsítve az adófizetők T adójának beszedésével, a járulékfizetők R egészség- és társadalombiztosítási jellegű járulékainak begyűjtésével és bizonyos közszolgáltatásokért közvetlenül a szolgáltatások vevői által fizetett C összeggel történik meg.

Ez az egyenlőség tehát a közszeaktor reálfolyamatainak és finanszírozásának összefüggéseit mutatja be. Az összefüggésrendszernek a szikár, tárgyiasult formája az állam központi költségvetése illetve a költségvetési törvény maga. A költségvetési törvényben illetve a zárszámadásban ugyanis lényegét tekintve ugyanezt az összefüggést kell levezetni. Kiemelt jelentősége van azonban a képletet bővítő tételnek, ami pedig a deficitet takarja. Fenti egyenlőségünk ugyanis a modern államok esetében a finanszírozási oldalon kiegészül még egy tétellel, egyszerűsítve a hitelfelvétellel (H):

$$\sum Q_j \times P_j = \sum Z_k \times S_k + \sum L_l \times W_l = \sum T_t + \sum R_r + \sum C_j + \sum H \quad (3.)$$

Ennek a H tényezőnek a tartalmát most alaposabban nem vizsgáljuk, jelen értekezés szempontjából. Az egyenlőség tehát azzal a kiterjesztéssel igaz, hogy az állam az általa nyújtott output előállításához a finanszírozási oldalon nemcsak meglévő, hanem bizony meg nem lévő erőforrásokat is igénybe vesz.

## 4. A kontrolling általános fogalmáról és rendszeréről

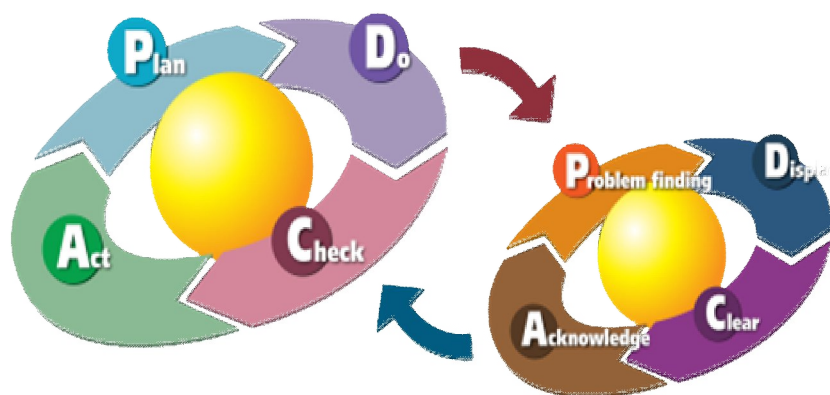
Az élet minden területén alkalmazható egy általánosan bevett folyamat, amelyet mozaikszóval PDCA-ciklusnak nevezünk. A betűk jelentése: Plan, Do, Check, Act (egyes értelmezésekben: Adjust), azaz szabadabb magyar fordításban Tervezés, Végrehajtás, Ellenőrzés, Visszacsatolás/Igazítás. Ez a lépéssor tulajdonképpen bármilyen típusú tevékenység logikus ellenőrzési körfolyamatát adja és mára a különböző minőségbiztosítási és folyamatmenedzsment szabványok illetve bevett gyakorlatok evolúciós alapjává vált.

A PDCA-ciklus a modern minőségbiztosítás atyjához, Edwards W. Deminghez illetve Andrew W. Shewharthoz köthető (*Deming 1986, Shewhart 1980*).

A körfolyamat lényege az egyre növekvő mennyiségű ismeret gyűjtése a vizsgált jelenségről annak működése, története közben, amely alapján a folyamatos fejlődés biztosítható a vizsgált szervezet, eljárás, folyamatlépés, jelenség stb. tekintetében. A kör a tervezéssel indul, az ebből következő végrehajtás során pedig különböző értékelési tényezők beépítésével megfigyeli annak kimenetét, az ellenőrzés fázisában összeveti ezeket a tervvel és elemzi az eltéréseket, az erre adott reakcióban pedig olyan módosításokat eszközöl, amelyek segítségével a következő ciklusban a folyamat valamilyen szempontok szerint a korábbinál megfelelőbb kimeneteket fog biztosítani. Deming maga egyébként idővel a „C-Check” helyett a „S-Study” fogalmat kezdte használni, mivel a tanulmányozás véleménye szerint jobban leírta az ellenőrzéshez képest a harmadik lépés természetét.

Egy továbbfejlesztett változat szerint (*Bulsuk 2009*) a PDCA-ciklus a „Do” és „Check” elemein belül (vagy azok közé ékelődve) még egy PDCA-alciklusra bontható, amely a cselekvésben a problémafeltárás, annak vizualizálása, a kérdések tisztázása és az elismerés, a kérdések nyilvánosság elé tárása lépéseit tartalmazza. Ezek a részletlépések szoros összefüggésben vannak a minőségbiztosítás japán irányával és olyan misztikus fogalmak felé visznek el bennünket, mint a „kaizen”, az „5 miért”, a „horenso”, „mieruka” és a „Toyota Way”. Mivel ennek az értekezésnek nem célja a minőségbiztosítási rendszerekről is teljes átfogó képet adni, ehelyütt csak maga a kibővített PDCA-ciklus magyarázatát adom.

5. ábra: A kettős PDCA-ciklus



forrás: Karn G. Bulsuk 2009. [www.bulsuk.com](http://www.bulsuk.com)

A kibővített ábra új elemeinek jelentősége abban rejlik, hogy pontosítja a végrehajtás során felvetendő kérdéseket, az ellenőrzés és az adandó válasz szempontjából. Először is azonosítani kell mindazt, ami a végrehajtásban jól működik, s azt, ami a gyengesége volt (Problem finding). Ezt követően fizikai valójában vizualizálni kell a problémát, vagyis minden érintett számára egyértelműen azonosítani kell, hogy hol és hogyan történt valami másképpen, mint elterveztük (Display). Magyarul ezt úgy fogalmazhatnánk hétköznapián, hogy „kitesszük a problémát az asztalra”. A következő lépésben az azonosított jelenség megoldásait keressük meg és minden érintett számára nyilvánvalóvá tesszük, mi a teendő (Clear). Végül az utolsó lépésben az azonosított kérdés/jelenség/probléma és a hozzá kapcsolódó megoldás vagy megteendő lépés tiszta kommunikációjával kiadjuk a további tennivalókat, azaz elismerve a tervezetthez képest eltérő kimenetet valamilyen reakcióra bírjuk a szervezetet (Acknowledge).

A kontrolling ugyanezen alapelvekre épül. A modern értelemben vett kontrollingot előrevetítő eszközök kialakulása a középkori feudális viszonyokból történő kilépés idejére tehető. A mára kontrollingnak nevezett diszciplína eszközeinek és a metodikája tudományos művelésének, rendszerbe foglalásának idejét források a XX. század első évtizedeire teszik (Körmendi-Tóth 2003, Tóth-Zéman 2001, Körmendi-Tóth 2011, Francsovcics 2009, 2012). Az USA-ban „management control” –ként meghonosodott feladatokat a gyakorlatban először az 1890-es években a Santa Fe Railway Company és a General Electric Trust intézményesítette, működést szabályozó és vezetői döntéseket előkészítő kérdésekben. Az amerikai controlling-fejlődésre mély hatást gyakorolt az a tény, hogy főleg a divízióális szervezetek megjelenésével sokasodni kezdtek azok egyedi irányítási gondjai, amelyek megoldásával

foglalkozni kellett. A nyugat-európai fejlődés a II. Világháború utáni időszakban gyorsult fel, elsősorban német hatásra a hatvanas években. Magyarországon a pénzügyi-számviteli alapok ugyan rendelkezésre álltak a szocialista korszakban is, ám a politikai rendszerváltás által kísért piacgazdasági átmenet és a központi tervezés megszűnése, a multinacionális vállalatok betelepülése adta a lökést a korszerű vezetéstudományi és közgazdaságtudományi alapok beépítésére, alkalmazására a magyar gazdaságban. A kontrolling itthoni meggyökeresedését egyértelműen a „német iskola” befolyásolta (Körmendi-Tóth 1998, 2003, Francsovcics 2009). Az amerikai és német megközelítés eltéréseire később visszatérek.

**A kontrolling** a ma bevett fogalmak szerint *tágan értelmezve* tervezés és ellenőrzés teljes körfolyamata (ez tehát analóg a PDCA-ciklussal), másrészt egy információellátási rendszer (Horváth&Partners 2008) gyűjtőfogalma, amely támogatja a vezetői döntéshozatalt. A hazai gyakorlat definíciói szerint a kontrolling, mint vezetéstudományi alrendszer elemei a vezető egyik támaszát adják. Lehetővé teszik a vezető számára, hogy célorientáltan, a környezeti változásokhoz igazodva irányítson (Francsovcics 2012, 2009, Körmendi-Tóth 2003, Horváth&Partners 2008). **Kontrolling-rendszeréről** akkor beszélhetünk, ha egységes szemléletmód szerint működtetjük a *tervezést, az eltéréselemzést és az információszolgáltatást*. E három tevékenységet nevezzük **a kontrolling három alapfunkciójának**. Tervezéskor egy adott pillanatban rendelkezésre álló információs állapotból építkezünk, ehhez képest készítjük el a jövőre vonatkozó tervet. A kontrolling szabályozóköre abból indul ki, hogy a szervezetet a külső környezet hatásai folyamatosan eltérítik attól az állapottól, amelyet a tervezéskori időszakban rendelkezésre álló információk alapján elképzelt. Ezek az eltérítések szükségszerűen lépnek fel és ezért a további intézkedéseket ezek vizsgálatával kell meghozni, javítva a következő periódusban a végrehajtás színvonalát. Fontos tudatosítani, hogy az eltérések terv/tény típusú elemzése – még ha abban van is része emberi mulasztásnak – nem elsősorban a számonkérés, hanem a javító fejlesztés alapjául kell, hogy szolgáljon. Az információellátási rendszer pedig kiemelendő, hogy az magára az információs helyzet javítására is koncentrálni.

Bármilyen bonyolultságú és kiterjedésű is a szervezet és az azt támogató kontrolling rendszer, mindig előfeltételezi egy felelős legfelső vezetés döntését legalább a követendő stratégiai célokról. Viszonylag pontos útjelölés és tervek nélkül ugyanis semmilyen szervezetben nem lehet tartósan egy adott irányba kormányozni. Erről később a közigazgatási kontrolling kapcsán külön érdemes szólni.

#### 4.1. Eltérések az európai és amerikai kontrolling-felfogásban

Mint a tudomány annyi más területén, a kontrollingról, mint tevékenységről alkotott fogalom- és nézetrendszer bizonyos hangsúlyokban eltér az európai és az amerikai szerzők gondolataiban. Európában a kontrolling a teljes szervezési és számviteli struktúrát, eszközrendszert magába foglalja, míg ugyanez a fogalom az amerikai irodalomban így nem is létezik, mert ott az egyes stációk divízionális és funkcionális kötődésükben élesen elkülönülnek egymástól azon az alapon, hogy ezeket a funkciókat ki látja el a szervezetben (*Anthony-Govindarajan 2009*). Az angolszász „menedzsment-kontroll” kifejezés értelmezése szerint a tervezés, a tervek teljesülésének ellenőrzése, a teljesítmény értékelése és a visszacsatolás a közvetlen vezetési tevékenység része és stratégiai jellegű felelősségként értékeli ezt (Lásd elsősorban *Simons 1990, Otley 1994, Otley 1999, Simons, Dávila&Kaplan 2003, Chenhall 2003*). Amikor az angolszász irodalom elvétve „kontrolling”-ot említ, az a szűken értelmezett számviteli ellenőrzést, esetleg vezetői számvitelt tükrözi. Az amerikai iskola tehát eltérően kategorizál, külön funkciókat kezel (*Francsovis 2009*). Az amerikai irodalom döntően Robert N. Anthony több évtizedes tudományos munkájára alapoz. *Anthony és Govindarajan (2009)* rendszerezése szerint a kontroll-rendszerek három szintje: a stratégia-alkotás (célok, stratégiák kialakítása), a menedzsment-kontroll (a stratégia megvalósítása), illetve a feladat-kontroll (az egyes feladatok hatékony és eredményes végrehajtása). E szintek különbségeit mutatja be az 1. táblázat.

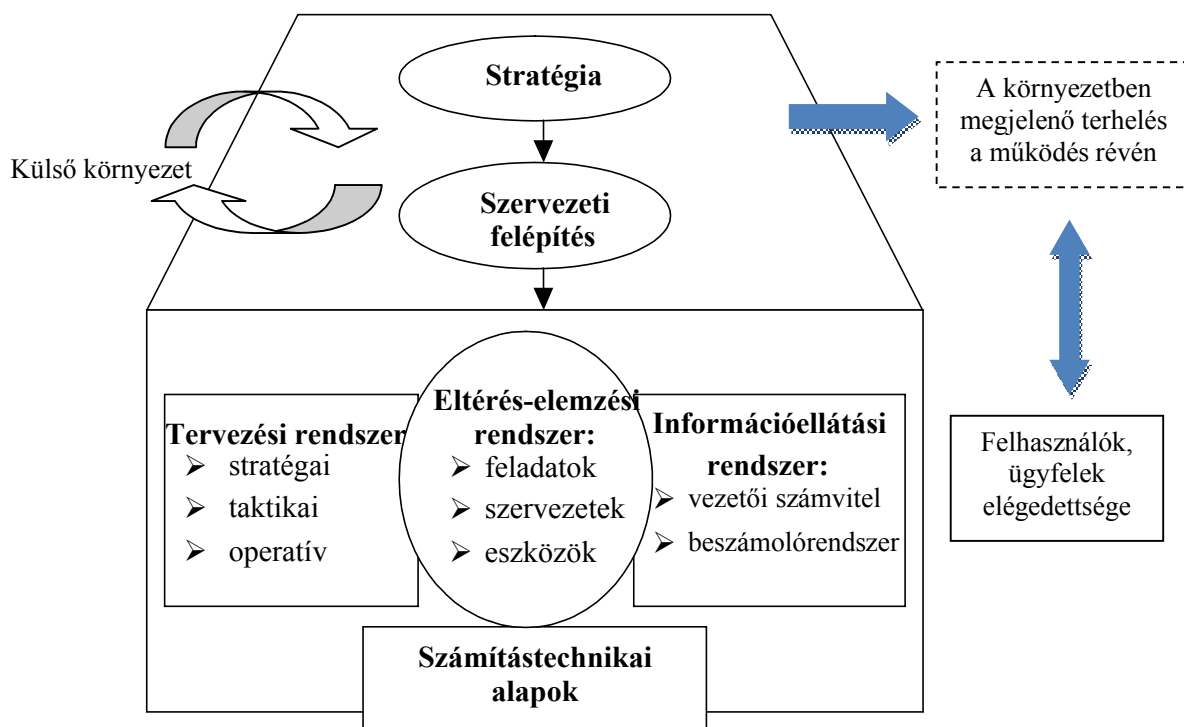
**1. táblázat: A kontrolling szintjeinek összehasonlítása az amerikai megközelítésben**

|                                      | <b>Stratégiai kontroll</b>                                                          | <b>Menedzsment kontroll</b>                                                  | <b>Operatív kontroll</b>                                            |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <b>A probléma jellemzői</b>          | Strukturálatlan, sok az alternatíva, tisztázatlan oksági kapcsolatok.               | Vannak példák, többször visszatérő feladatok, korlátozott számú alternatíva. | Előírt szabályok, matematikai modellek használata.                  |
| <b>Időtáv</b>                        | Az iparág jellegétől függően akár évtizednyi.                                       | Az elkövetkező néhány év, hangsúllyal a következő konkrét időszakon.         | Közvetlen jövő.                                                     |
| <b>A kontroll-folyamat jellemzői</b> | Kevés formális elemzés, egyéni ítéletek alakítják, alapos, ám szabályozatlan munka. | Több formális elemzés, vannak határidők. Ritmikus, kreatív munka.            | Nem kritizálható előírásokat kell követni. Ismétlődő.               |
| <b>Értékelés</b>                     | Szubjektív és bonyolult, hosszútávon értékelhető                                    | Kevéssé bonyolult, legalább évenként értékelt.                               | Világosan meghatározott, jellemzően azonnali értékelési szempontok. |
| <b>Mi áll a középpontban?</b>        | A vizsgálandó részterület, iparág egésze. Nem hierarchikus.                         | Programok és felelősségi központok egyaránt. Hierarchikus.                   | Egyedi tranzakciók vizsgálata. Nem hierarchikus.                    |
| <b>Határidők</b>                     | A gyorsaság általában nem lényeges                                                  | A gyorsaság általában fontosabb a pontosságnál.                              | Azonnali.                                                           |

*Forrás: Anthony 1988*

A kontinentális Európában a szó a teljes menedzsment-felépítményt takarja. Az elsősorban német hatásra kialakult európai, koordinációs hangsúllyal megjelenő fogalom fontos eleme, hogy itt a kontrolling által alkalmazott tervezés, ellenőrzés, értékelés, visszacsatolás kör nem kizárólagos vezetői feladat, hanem átalakul egy vezetői döntéstámogató szervezeti egység vagy legalábbis a vezetőtől elkülönülő személy(ek) felelősségévé, miközben a döntést a vezető hozza. (Lásd elsősorban Bodnár 2009, Horváth&Partners 2008)

**6. ábra: A kontrolling rendszer felépítése a német felfogás alapján**



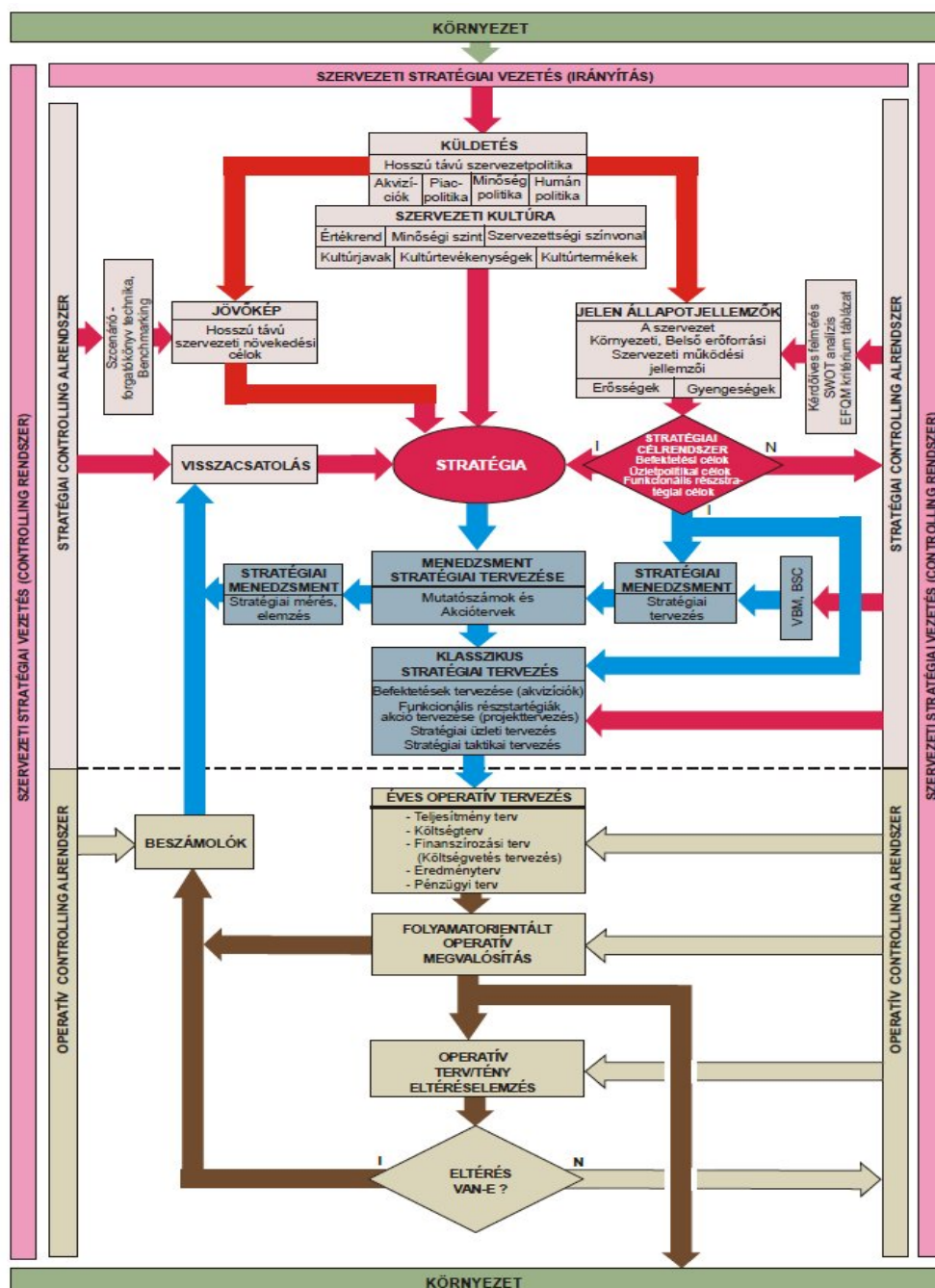
*forrás: saját szerkesztés kiegészítésekkel, Horváth&Partners 2008 alapján*

A német alapokon nyugvó felfogás szerint a kontrolling egyrészt szolgáltatás, amely információkat nyújt a vezetők számára a döntéseikhez. Másrészt egy koncepció, sőt filozófia, amelyet meg kell értetni a szervezetben dolgozókkal. A piaci környezetben mindez azt jelenti, hogy el kell érni, a vállalat dolgozói azonosuljanak annak stratégiai céljaival és a vállalkozás sikere érdekében a terveknek megfelelően, felelősséggel tevékenykedjenek, továbbá működjenek együtt a saját hatáskörükön túlnyúló kérdésekben is („célkongruencia”). A mindezekhez használt struktúra és eszközkészlet a kontrolling-rendszer a szervezetben. Maga a kontroller, mint személy pedig osztozik a célelérés felelősségében (Horváth&Partners 2008).

Milyen eszközök tartozhatnak a kontrolling fegyvertárába? A vezetést támogató kontrolling rendszert jellemző elemek a következők: stratégiai tervezés, többéves céltételezés; éves tervezés költség- és feladatalapon; vezetői számviteli instrumentumok, klasszikus számviteli instrumentumok, fedezeti számítások; stratégiai menedzsment, projektmenedzsment; a működést átfogó információs rendszer a vezetők tájékoztatására (Anthony-Govindarajan 2009, Horváth&Partners 2008, Francsovcics 2012).

A hazai kontrolling-kutatások közül kiemelkedőnek tartom Tóth Antal 2007-es doktori értekezését (Tóth 2007b), amelyben összegezve addigi eredményeit, megjelent a stratégiai és az operatív szint összefüggéseit bemutató kontrolling-folyamatábra. Fontos mondanivalója, hogy a két szintet együtt kell kezelni, bármilyen szervezet irányításáról legyen szó.

7. ábra: Szervezet stratégiai vezetésének elvi működési folyamatmodellje



forrás: Körmendi-Tóth 2003, Tóth 2007b

## 5. A kontrolling létjogosultsága a közigazgatásban

### 5.1. Miért van szükség a modern közigazgatási kontrollingra Magyarországon?

A közigazgatás szervezetrendszerének átalakítása, „racionalizálása” folyamatosan napirenden szerepel az utóbbi évtizedben. Az egész világon két nagy problémakör terheli a közigazgatást: az államok eladósodottsága miatt mindenhol a közszféra az első harci áldozat, ha szűkíteni kell, ugyanakkor mindeközben nem kellően megoldott a differenciálás és a teljesítmények mérése, értékelése sem. Nem tisztázták, mik a közigazgatás „termékei”, sok esetben következtelen volt a költségszámítás, alacsony az információs és kommunikációs technológiák használatának szintje, a létrejövő információk nem találtak/találnak oda „gazdáikhoz”. A magánvállalkozások egyik legfontosabb információforrása, a belső információs rendszer ugyanis gyakorlatilag ismeretlen.

A közigazgatás által ellátott vagy ellátandó feladatok részletes felmérése és az ezekre fordított erőforrások számbavétele nélkül igen nehéz felelős döntéseket hozni egy szervezet, vagy akár a teljes közszféra átalakításáról illetve működtetéséről. Ugyanezt a nézetet tükrözik az ÁSZ már idézett közpénzügyi tézisei, miszerint *„következétesen valljuk, hogy a közpénzügyi reformot csak akkor lehet eredményesen végrehajtani, ha legalább középtávon stabilitást, kiszámíthatóságot teremtünk az állami feladatok definiálása területén.”* (ÁSZ 2007, p.9) A feladat-alapokra helyezett erőforrás-tervezés ugyanakkor jelentős többletértéket állít elő abból a szempontból is, hogy nagy szervezetek belső folyamatait megfoghatóvá teszi a vezetői számára. A kontrolling így az általános definíciójából adódóan mind stratégiai, mind operatív szempontokból és időtávban tehát értelmezhető lenne a közigazgatásban és teljesen időszerű is ezt a témát felvetni.

A korszerű közigazgatás nem lehet kártékony bürokrácia. A közigazgatás funkciója a közhatalom gyakorlása az intézményrendszeren keresztül, valamint a közpolitikai célok kidolgozása és a megvalósulás biztosítása. Amikor a közigazgatási kontrolling szükségességéről beszélek, álláspontom szerint a felsorolt funkciókat a működési hatékonyság és az irányítási kapacitások bővítése érdekében csatarendbe állítjuk. A szubjektív (belső környezeti) oka és mozgatórugója egy korszerű kontrolling rendszer létrehozásának az a

momentum, amikor az adott közigazgatási szervezet vezetése szeretne tisztán látni. Nem lehet egy több száz vagy akár 1000-1500 fős szervezetben „vakon repülni”, ezért szükséges a tervezés és ezért szükséges egy lényegre törő vezetői információs rendszer is, ami egyszerűen és látványosan képes megjeleníteni a legfontosabb adatokat. (A vezetői információs rendszerről ld. később.)

Objektív („külső”) ok, hogy már nincsenek az egyes hivatali szervezetek működése terén „puha” költségvetési korlátok, helyettük egyre inkább jellemző, hogy igen kemény pénzügyi határok között kell a működést és a teljesítményt biztosítani. Álláspontom szerint egyértelműen vitatható az a megállapítás, amely szerint a közszektorbeli szervezeteknek puha költségvetési korlátai lennének (*Zsugyel 2009, p1101*). Ez utóbbi nézetet véleményem szerint ugyanis 2013-ban már nem lehet pusztán azzal megindokolni, hogy a közszektor szervezetei nem szűnnek meg nem hatékony működés esetén. Pontosan az egyik alappillére a modern közigazgatási kontrollingnak a korábbinál közvetlenebb felelősségvállalás igénye, a direkt vezetői felelősség megteremtése egy adott szervezet sikeres és elismert működése, avagy annak kudarca esetében. A közigazgatási szervezeteknél nem is lehet a megszűnés a közvetlen eredménye a nem hatékony működésnek. Csak és kizárólag a kontrolling eszközeivel végrehajtott fejlesztés lehet ez a következmény.

A kontrolling „filozófiája” (*Körmendi-Tóth 2003, 2011, Horváth&Partners 2008*) öt olyan fő irányultságot tartalmaz, amelyre az állami szervezeteknek is koncentrálniuk kellene. Ezek a következők:

1. Jövőorientáltság - a jövőbeni feladatok megoldásához a meglévő tapasztalatok beépítése, hasznosítása, a jövőbeni feladatok befolyásolása a leszűrt ismeretekből.
2. Célorientáltság – defenzív alkalmazkodás helyett folyamatos célképzés.
3. Szűk keresztmetszet-orientáltság – azon gyenge terhelhetőségű pontok azonosítása, amelyek elsőként okoznak problémát az értékteremtő folyamatban. Feloldásuk javíthatja a hatékonyságot.
4. Költségorientáltság – a felelős gazdálkodásra helyezett hangsúly, illetve a felelőtlen döntések, magatartásformák pénzben kifejezhető következményeinek figyelembe vétele, átlátható működés.

5. Döntésorientáltság – a kontrolling „haszna” a vezetésnek visszacsatolt érdemi döntés-előkészítő információ és a döntések hatásának elemzése.

E filozófia és a gazdálkodási eszközrendszer kapcsolatát, egyelőre még nem a közsférára értelmezve az alábbi táblázatban foglaltam össze.

**2. táblázat: A kontrolling-szemlélet és gazdálkodási eszközrendszer kapcsolata**

|                                                               | <b>Jövő-orientáltság</b>                  | <b>Cél-orientáltság</b>                                    | <b>Szűk-keresztmetszet-orientáltság</b>                 | <b>Költség-orientáltság</b>                       | <b>Döntés-orientáltság</b>                                       |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>Teljesítmények tervezése, számbavétele (eredményesség)</b> | Terv/tény elemzés a jövőbeli kiinduláshoz | Teljesítmény-célok meghatározása, teljesítmény ellenőrzése | A korlátok feltárása, szűkös erőforrások prioritizálása | Költség- / haszonelvű tervezés, elemzés           | Elérendő célértékek, kapacitások meghatározása                   |
| <b>Finanszírozás tervezése, ellenőrzése (hatékonyság)</b>     | Terv/tény elemzés a jövőbeli kiinduláshoz | Finanszírozási célok, peremfeltételek meghatározása        | Jövőbeli szűk likviditási keresztmetszet felvázolása    | Költségtudatos finanszírozás, felelősség-vállalás | Finanszíroz-hatóság és esetleges bevételek tervezése, kapcsolata |
| <b>Költségek tervezése, ellenőrzése (gazdaságosság)</b>       | Eltérés-elemzés tanulási nézőpontból      | Teljesítmény gazdaságossági tervezése, értékelése          | Korlátos erőforrások megállapítása                      | Költség vs. minőség alapú tervezés, ellenőrzés    | A teljesítmény költségadatainak ellenőrzése                      |

*Forrás: Körmendi-Tóth 2003 saját kiegészítéseivel*

A közsférára szűkítve kell értelmeznünk a kontrollingot abban a tekintetben, hogy a közigazgatási szervezetek pénzügyi kereteinek tervezését célszerű feltételekkel kezelünk. A

pénzügyi ellenőrzés szigorú szabályainak ugyanis önmagában az önellenőrzés nem felelhet meg.

Elsősorban az alábbi kontrollingfunkciók értelmezhetők (Zsugyel 2009 alapján saját kigyűjtés és bővített felsorolás):

1. Stratégiai, fejlesztési döntések előkészítése, projekt-támogatás (stratégia-alkotás, stratégiai tervezés, illetve stratégiai és projektkontrolling)
2. A pénzügyi tervezés által meghatározott, jogszabály által előírt költségvetési szerkezet felbontása vezetői szemléletű adatokra (kulcskérdése a feladatalapú erőforrás-tervezés)
3. A működés (a költségvetés felhasználásának) monitoringja, terv-/tény elemzés, értékelés
4. A szabályos működés kritériuma mellett a minőségbiztosítás működtetése
5. Az elért eredmények értékelése
6. Az eredmények által kiváltott külső hatások elemzése (a „Jó Állam” eszmerendszerének metrikus értékelése)

+1. Mindezen tapasztalatok visszacsatolása a körfolyamatba

Magától értetődően az ellenőrzési szervezetek, mint kvázi külső erők is megkövetelik az átláthatóbb állami működést! Ennek az ellenőrzésnek jogszabályi alapja van, elég ezen a téren az Állami Számvevőszék működésére gondolni, amely az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvénynek megfelelő működést legutóbb 28 költségvetési szervre és 11 fejezeti kezelésű előirányzatra hajtotta végre<sup>4</sup>. Azonban meg kell e helyütt jegyeznünk, hogy a Számvevőszék ellenőrzése is elsősorban a közpénzek kezelésének szabályszerűségére terjed ki, és – mint látni fogjuk – információk hiányában kevésbé vállalkozik egy átfogó, menedzsment-szemléletű képalkotásra a közszolgáltatásról. Nem is igazán a feladata egy ilyen értékelés lefolytatása.

---

<sup>4</sup> „ÁSZ Jelentés a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályszerűségének a zárszámadási ellenőrzésbe bevont központi költségvetési intézményeknél lefolytatott ellenőrzéséről”, Állami Számvevőszék, 2012. szeptember

Eközben a versenyszféra, mint további külső tényező nem hajlandó tovább finanszírozni a költségvetési szervezeteket a jelenlegi apparátusukkal, ezért olyan új kihívásokkal, korlátokkal kell szembenéznünk, amelyek szükségszerűvé teszik a pontos, követhető és az erőforrások hatékony elosztásának megtervezésére alapozott működést.

Egy viszonylag aktuális példája a szemlélet nemzetközi terjedésének is az a tény, hogy az Európai Unió Statisztikai Hivatala (EUROSTAT) első alkalommal már tíz évvel ezelőtt, 2003 végén szakértői csoportot (*task force* - *TF*) hozott létre, amelynek feladata a nemzetközi kötelezettségek teljesítéséből fakadó terhelések megvizsgálása volt. A TF munkája és jelentései alapján az EUROSTAT célul tűzte ki, hogy 2007-től kezdődően folyamatosan elemzi a nemzeti statisztikai hivatalok terhelését és prioritásokat fog megfogalmazni annak érdekében, hogy a nemzeti és nemzetközi szinten egyre szűkülő erőforrásokat a jelenleginél hatékonyabb módon lehessen felhasználni. A 2008-2012 közötti időszakra tervezett európai statisztikai keretprogram összeállítása során már jelentős információ-értékkel bírt a megvalósítandó feladatok erőforrás-igényének és ehhez mért hasznosságának, relevanciájának ex ante típusú értékelése! Az Eurostat megújulási törekvését ezen a téren a nemzeti hivatalok választott igazgatóiból álló „Partnership Group” által életre hívott Task Force 3 munkacsoport is nagyban támogatta. A munkacsoport záró jelentése (*Eurostat 2008*) kiemeli, hogy a szupranacionális szervezetet ugyanazok a kihívások terhelik, mint az egyes tagállamok statisztikai hivatalait: az egyre csökkenő erőforrások mellett az Európai Bizottság egyre nagyobb elvárásokat támaszt a statisztikával szemben. Ezért javítani kell az erőforrások és a feladatok közötti összhangot, első lépésként a jelenlegi feladatok között kisebb prioritást élvezők elhagyásával, figyelembe véve azt, hogy új elvárásoknak is meg kell felelni. Ez rendkívüli jelentőségű lépés bármilyen közigazgatási szervezet működésében, ugyanis szakít az inkrementális tervezéssel és lényegében egy prioritásokra alapuló, feladat alapú tervezési rendszerre áttérést tesz lehetővé! A Task Force 3 az európai statisztikai rendszer finanszírozásának új útjaival, a hivatalok fejlesztési tevékenységeinek összehangolásával és a bizottsági programtervezési eljárásrend lépésről lépésre történő áttervezésével javasolta a problémák megoldását (*Eurostat 2008*).

A munkacsoport javaslatai között lényeges szerepet kapott az előzetes feladatértékelés, mivel az kvázi megindokolja az adott szervezet feladatmixének egyes elemeit, alátámasztja a különböző feladatok elvégzésének szükségességét, végső soron a társadalom nyilvánossága számára.

Sokkal egyszerűbbé teszi az utólagos értékelést is, hiszen viszonyítási alapokat teremt a feladat kimeneteinek értékeléséhez. Láthatjuk tehát azt a vetületet is, hogy mit vártunk előzetesen a feladat elvégzésétől, és ehhez mérhetjük a végeredményként jelentkező hatást.

A jelenlegi alapp probléma itthon az – és ezt az ÁSZ az idézett jelentésben tényszerűen kiemelte (ÁSZ 2012) – hogy a magyar költségvetési szervezeteknél, az igen széles vizsgálati merítés során a szervezetek illetve fejezeti kezelésű előirányzatok 53 százalékában csak részben vagy egyáltalán nem megfelelő a belső kontrollrendszer. És itt csak a jogszabályi előírásokban foglalt közpénzügyi szabályok betartásáról és az ellenőrzési rendszer szabályszerű működéséről van szó! Az elemzésből kiolvasható, hogy a magyar költségvetési szervek nagy részénél a formális közpénzügyi ellenőrzés nagyrészt az előírásoknak megfelelően működik. Számviteli szempontból általában rendben mennek a dolgok. Vannak tehát szabályozások, azokat megfelelően kommunikálják és betartatják a szervezeten belül, illetve szabályozott intézkedéseket hoznak mindezek belső ellenőrzésére is. Hiába szabályozott azonban formálisan a működtetés, ha mindeközben – és itt van a lényeg – a kockázatok kezelése és a folyamatok monitoringja nem megoldott.

**Megérkeztünk tehát a probléma gyökeréhez: a magyar közigazgatás szabályozott és pénzügyileg szigorúan ellenőrzött keretek között működik intézményi szinten, azonban a tevékenység lényegi minőségéről nem ad eléggé megítélhető, elbírálható információt a jogszabályoknak való formális megfelelésen túl. Ez pedig a XXI. századi modern államtól már elvárás lehetne.**

Sajnálatos módon az irányadó 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet *a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről*, nem nyújt elégséges támpontot az elvárások teljesítéséhez, mert továbbra is csak számviteli, közbeszerzési stb. szempontból szabályoz, a menedzselési kérdésekre nem terjed ki.

A jogszabály 4. § a) pontja kimondja, hogy „*A belső kontrollrendszer tartalmazza mindazon elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat, melyek biztosítják, hogy a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságossággal, hatékonysággal és eredményességgel követelményeivel, [...]*”. Ennek a bekezdésnek a második mondatrészéhez sem az idézett jogszabály, sem a jelenleg hatályos egyéb jogszabályok nem adnak kellő alapot. Nincs a mai magyar közigazgatásra vonatkoztatható olyan szabályozás, amely kifejezetten az

eredményességi, hatékonysági és gazdaságossági szempontok objektív(hez közelítő) megítélésére kísérletet tenne, mivel nincsenek kézzelfogható előírások ezen szempontok érvényesítésének mikéntjére sem a közigazgatási szervezetek működésében. A kormányrendelet további normaszövege is csak a pénzügyi szabályszerűségi nézőponttal illetve eljárási kérdésekkel foglalkozik.

Az eddigiekből az következik, hogy a közigazgatásban egyre sürgetőbb feladatként fogalmazódik meg a teljesítmények, eredmények hosszabb távú tervezésének, előzetes költségbecslésének és visszamérésének is az igénye. A legtöbb közigazgatási szerv ugyanis úgy működik, hogy valójában feladatai konkrét megvalósulását nem vizsgálja meg adekvát módon, részletekbe menően, csak az általánosságok szintjén!

Az erre a célra alkalmazható kontrolling-eszközök előtti kihívások a következők:

1. A közbizalom helyreállítása az intézmények működésében
2. Az alapintézmények kiszámíthatóságának biztosítása
3. Felelős költségvetési joggyakorlás kikényszerítése
4. A feladatok és a hozzájuk rendelt erőforrások szinkronba hozása
5. Felelős, transzparens gazdálkodás megteremtése

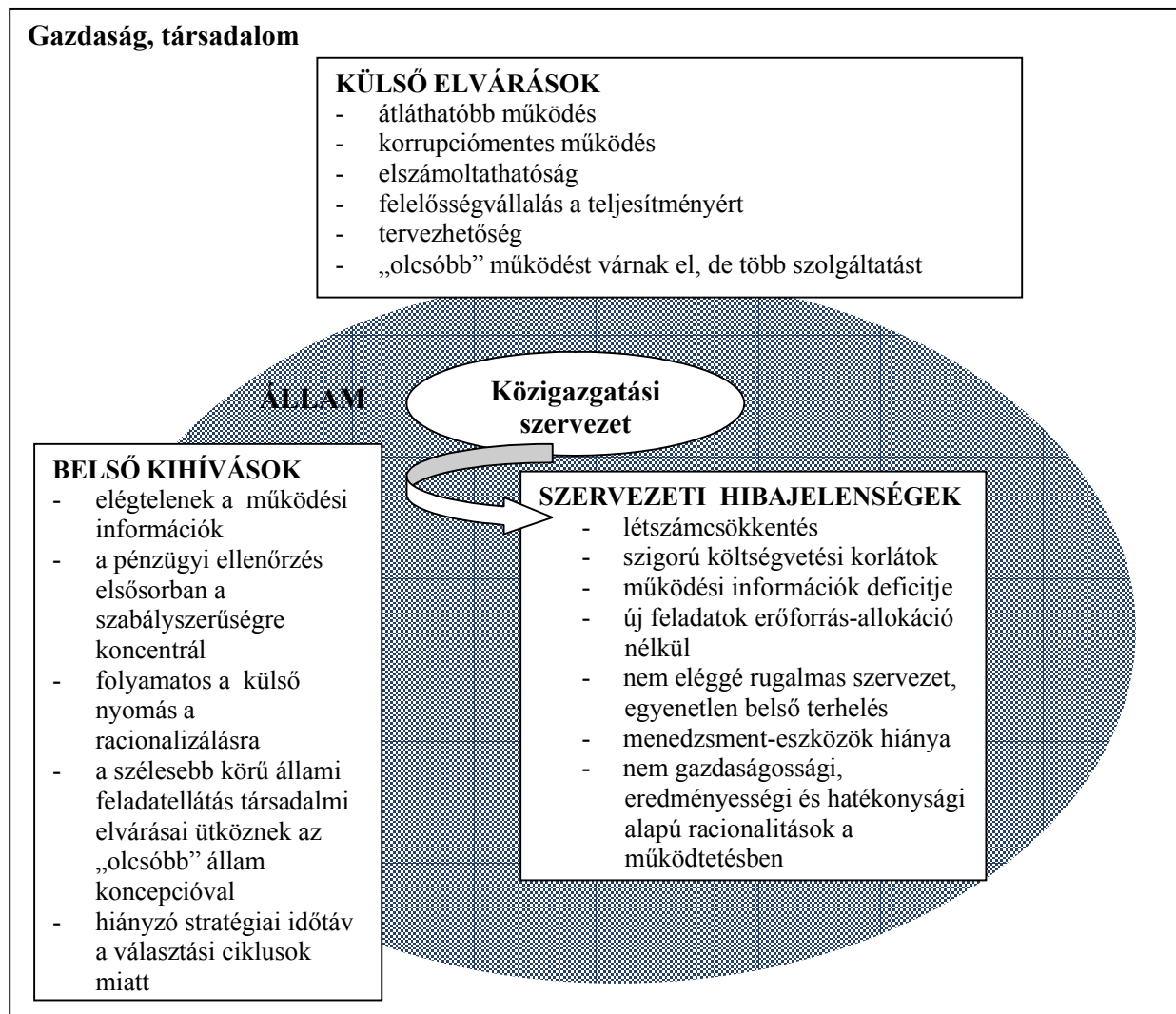
Végezetül: maradéktalanul osztom az eddig elmondottakból következően Sántha György összegzését a kormányzati döntés-előkészítés hiányosságairól, amelyek sürgős megváltoztatása irányába kell elmozdulni (és szerencsére látszik is ez irányokban törekvés). Az általa javasolt mozzanatok a következők (*Sántha 2010, p.310*):

- Szemléletváltás: hosszú távú gondolkodás és stratégiai szemlélet erősebb érvényesülése
- Periodikusság, ciklikusság: az elfolyó, időhatárok nélküli munkavégzést középtávon szakaszolt munkavégzésnek kell felváltania
- Nagyobb programozottság: az ad hoc és intuitív döntési elemek háttérbe szorítása a döntés-előkészítő folyamatokban
- Eredményközpontúság: valós teljesítmények kerüljenek középpontba, javuljon az átláthatóság, elszámoltathatóság, egyéni felelősség
- Mérhetőség: az egyes időperiódusok eredményeinek összevetése

Ilyen léptékű intézményirányítási fejlesztések ugyanakkor inkább össz-szervezeti szinten fejtenek ki pozitív hatást, amelyet ebből adódóan a szervezet azon dolgozói, akik menedzsment-kérdésekkel nem foglalkoznak, kevésbé érzékelnek. Az emberek a keletkező szabályokat, rendszereket, változó munkafeladatokat érthetően egyszerűen teherként fogják fel, anélkül, hogy számukra ebből lényeges pozitívum keletkezne. Ez minden szervezeti reform velejárója, amit tudatosítanunk kell magunkban, és el kell fogadnunk. Be kell látni, hogy a szervezet modernizációján belül az intézményirányításban, annak menedzselésében szükségképpen más a nézőpont. Kevésbé érvényesülnek egyéni szükségletek és – olykor – kényelmi szempontok, s helyet kapnak az olyan globális kérdések, mint a külső érdekhordozókhoz fűződő szervezeti viszonyunk javítása, saját munkánk átláthatósága, tervezhetősége, értékelhetősége és mindezek transzparenssé tétele, a közbizalom erősítése. Ezek a viszonylag új prioritások azonban érzékelhető terheket rónak a szervezet dolgozóira. Nyilvánvaló, hogy ezekért a munkákért nagyon nehéz lelkesedést kiváltani egy szervezet különböző pontjain dolgozó munkatársakból. A modern folyamat- és erőforrás-alapú lépések viszont idővel megfelelően integrálódnak a szokásos hivatali munkavégzés folyamatába, ezzel magasabb szintre emelve azt.

A közigazgatási kontrolling, mint szemléletrendszer létjogosultságát az eddig tárgyalt jelenségekből levezetve az alábbi ábrában foglaltam össze:

## 8. ábra: A közigazgatási kontrolling térnyerését ösztönző körülmények



*forrás: saját szerkesztés*

Az eddigi fejezetekben bemutatott kontrolling-elmélet és az ezzel szemben hiányosságokkal küzdő magyar gyakorlat elemzése alátámasztja az I. hipotézisben foglaltakat az államszervezet működésének problémáiról. Mindezek alapján megfogalmazódik értekezésem első tézise, a következők szerint:

**1. Tézis: A magyar közszféra működtetésében fellelhető hiányosságokat a távlatos, stratégiai szemléletű gondolkodásmód rendszerszintű bevezetésével és a korszerű kontrolling módszereinek alkalmazásával lehetséges kezelni és ennek kifejlesztése - elkötelezettség esetén - rövid időtávlatban megoldható.**

## 5.2. A közigazgatási kontrollingmodell alapelvei

Tézisem alátámasztását fogja szolgálni a következőkben bemutatásra kerülő, javasolt közigazgatási kontrollingmodell. Az eddigiekben tárgyalt, a közigazgatást a versenyszférától megkülönböztető tényezők miatt e modellalkotást az alábbi **premisszák** megfogalmazásával kell kezdeni:

1. Feltételezzük, hogy a közigazgatási szervezet kizárólag jogszerűen működhet, vagyis működése a mindig hatályos jogi környezet normáinak megfelel. Ezt a jogi környezetet egyúttal stabil, lassan változó adottságként is kezeljük a modellben.
2. Feltételezzük, hogy a modellbeli szervezet küldetése az, hogy elérje az ügyfelek (állampolgárok, felhasználók) lehető legmagasabb szintű elégedettségét.
3. Az irracionális működési alapokat teljesen kizárjuk. Feltételezzük a modellben, hogy a szervezet egy makroszintű, az államot a maga teljességében felölelő stratégiából lebontva (top-down módszer), jól definiált küldetése és kitűzött céljai megvalósítása érdekében az eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság szempontjait, és csak ezeket a szempontokat veszi figyelembe.
4. Az érzelmi motívumok, személyes ellentétek, politikai rendszert a közigazgatással informálisan összekötő, érdekérvényesítő szálak és más magyar hagyományok a modellben nem kapnak szerepet.
5. A modellben adottságként kezeljük a rendelkezésre álló erőforrások mennyiségét.

Összegezve: a szubjektív elemek arányát abszolút minimálisra csökkentjük.

A bemutatásra kerülő modell középpontjában a szervezeti stratégiára alapozott, feladatalapú tervezés és értékelés áll. Ennek indokát az alábbi alapelveken keresztül szeretném megadni.

### Átláthatóság (1) és elszámoltathatóság (2)

Ezek államháztartási szintű alaptételek. Ahogyan Kovács Árpád megállapítja: „Az államháztartás átláthatósága és az itt gazdálkodói felelősséget viselők elszámoltathatósága a hatékony, kockázatközösségben élő társadalom (társadalmak) kormányzásának eszköze, mert

*akár az egységesülő világ, akár a személyes sorsunk szempontjából is nyilvánvaló, hogy (pénzügyekben is) kockázatközösséget alkotunk.” (Kovács 2010, p.37)* Ez a kockázatközösség csak úgy tud hatékonyan működni, ha a közösség tagjainak rendelkezésére áll megfelelő mennyiségű és minőségű információ is. Az átláthatóság ennek érdekében – mint jogi kategória is – azt jelenti, hogy a szervezetek működésének adatai nyilvánosak kell, hogy legyenek a társadalom számára. Normatív módon Magyarországon a 2003. évi XXIV. törvény „a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról” több jogszabály módosításával, kiegészítésével írt elő közzétételi kötelezettségeket a közigazgatási szervezetek bizonyos működési adataira nézve. (A köznyelvben egyszerűen „üvegzsze” törvénynek hívják ezt a jogszabályt.) Az egy évtizedes gyakorlatban azonban az csapódott le, hogy a szervezetek nem egyforma szintű komolysággal kezelik ezt a témát.

Az elszámoltathatóság pedig nem más, mint a felelősség megiszemélyesítése oly módon, hogy a közpénzek felhasználásáról szóló döntési és/vagy végrehajtási jogkör gyakorlása, illetve a döntés vagy végrehajtás következménye számon kérhető legyen valakin (*Zsugyel 2009*). Mindez akkor lehetséges, ha a szervezet feladatai kellő pontossággal beazonosítottak, és vannak olyan tervek és tényinformációk, amelyek a számonkéréshez elegendő alapot szolgáltatnak.

### **Stratégiai gondolkodásmód (3) és teljesítményorientáció - illetve hatásértékelés (4)**

Ezek a versenyszféra gyakorlatából átvett alaptételek. Minden ágazatban nem lehet egyidejűleg sikereket elérni. A társadalmi támogatás fenntartása érdekében ugyanakkor a kormányszatnak világosan ki kell jelölnie, mely célok a prioritásai. Ezzel együtt nyilvánvalóvá válik az is, hogy mely érdekesoport, társadalmi réteg számára lesz a legjobb vagy éppen a legrosszabb a választott célok mixe. Az erőforrások felhasználásának előzetes tervezésére alapozott kontrolling rendszernek nagy előnye, hogy minden feladat elvégzése, összehangolása és a végrehajtásért való felelősség dokumentáltan megiszemélyesítődik. Azaz: átlátható és elszámoltatható szervezeti struktúrát eredményez, hiszen a szervezeti teljesítményt jól azonosíthatóan hozzárendeli valakihez. Egyúttal erősíti a teljesítményorientált gondolkodást is az elvégzendő feladatokról. A probléma egyszerű megfogalmazását az ÁSZ már idézett téziseiben is megtaláljuk: „*A jelenlegi költségvetés-tervezési gyakorlatban nem érvényesül a teljesítményorientáció: a tervezés a feladat tényleges erőforrás igénye*

*helyett a kialakult helyzetből indul ki, a források központi allokációja nem teljesítmény-követelmények szerint történik. Ezen változtat a programalapú költségvetési tervezés. A kiadások jelentős és növekvő része programalapon kerüljön megtervezésre!” (ÁSZ 2007)* Hasonló következtetésre jut az ÁSZ Kutató Intézet 2010-es tanulmánya, amelyben ugyancsak a stratégiai és operatív tervezés összehangolását, világos középtávú célkijelölést sürgetnek, és ehhez nemzetközi jó gyakorlatokat is bemutatnak (Báger 2010).

### **5.3. Makroszintű előfeltétel a kontrollingmodellhez: a közpénzügyi finanszírozás tervezésének néhány kérdése**

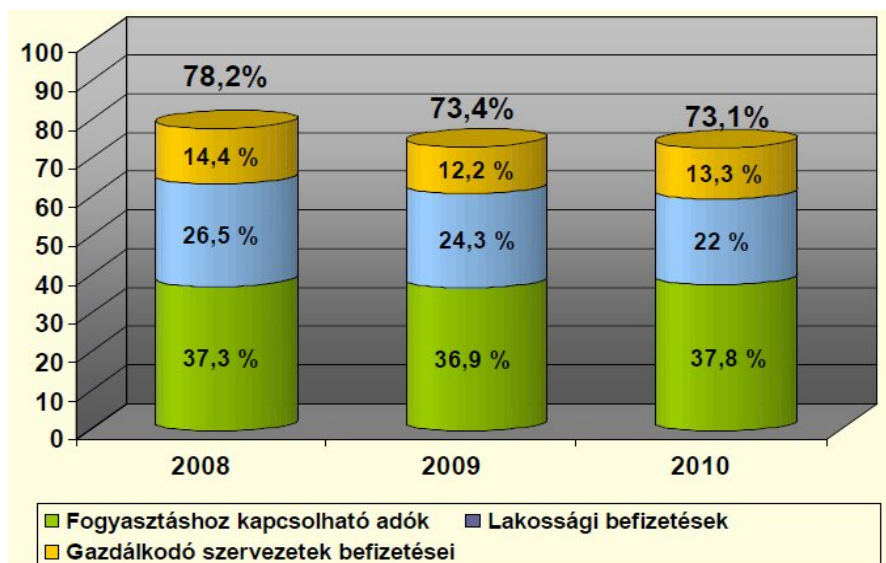
Habár értekezésem a közigazgatási szervezetek működése során alkalmazható kontrolling módszerekre korlátozódik – azaz adottságnak tekintett makroszintű inputok *felhasználásának* mikéntjére – nem kerülhető meg az eddig tárgyaltak kapcsán annak rövid számbavétele sem, hogy jelenleg Magyarországon a stratégia-alkotáshoz és a feladatalapú végrehajtásához szükséges inputok előteremtésének az oldalán milyen rendszert találunk. Fontos ismét hangsúlyozni, hogy a közsférában nem célszerű a pénzügyi tervezést a kontrolling funkciók közé emelni, mert ez az önmagát ellenőrző körfolyamat a közsféra hierarchiájában nehezen lenne elfogadható.

Azt már tisztáztam a közpénzügyek kapcsán, hogy végletes leegyszerűsítéssel a finanszírozás az adók, tb járulékok beszedése és egyéb, a gazdaság más szereplői által megvásárolt állami szolgáltatások ellenértékének megfizetése révén történik. Továbbá külső finanszírozás segítségével, ami alatt azt értem, hogy nem az államszervezeten belül teremődik elő pénz, hanem a belföldi gazdaság más szereplőitől érkezik, pl. állampapír vásárlása formájában, vagy külföldi hitelfelvétel képében). Ezek a befizetések évről évre rendelkezésre kell, hogy álljanak, különben az állam nem tudja a feladatait ellátni.

A legkézenfekvőbb forrásteremtési mód az állam számára az adóztatás rendszere. Az adók lényegében a társadalom által az állam közszolgáltatásainak finanszírozását szolgáló közbevételek, amelyek az adópolitika elveinek függvényében különböző módon terhelik a megszerzett jövedelmeket vagy áruk és szolgáltatások fogyasztását, stb. és ezzel az állami szerepvállalás erősségéhez igazodó újraelosztást valósítanak meg a megtermelt jövedelmek terén. Az adók felhasználhatók a termelés és a fogyasztás szabályozására is. Makrogazdasági szinten olyan adótervezést kell megvalósítani, amely egyrészt biztonsággal beérkező

bevételekből fedezi az állami szerepvállalásból adódó kiadásokat (legalábbis jó részüket), de nem ró aránytalanul nagy terhet a lakosságra és a gazdaság szereplőire. Az adóbevételek tették ki a bevételi oldal hozzávetőleg háromnegyedét az elmúlt években. Az ezen belüli csoportosíthatóság egyik vetületét adja meg a 9. ábra.

**9. ábra: Az adóbevételek aránya a központi költségvetés bevételi oldalán**



*forrás: Domokos 2011*

Látható, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal a kulcsszereplője a minden évben kialakításra kerülő költségvetési törvény bevételi oldalának, hiszen rajtuk keresztül futnak össze túlnyomó részben az állam bevételei. Évről évre problémás azonban ezen bevételek pontos tervezése. Nem csupán arról van szó, hogy „mozgó célpontra” kell löni, hanem arról, hogy gazdaságpolitika – saját racionalitására épülő – döntésein keresztül adott esetekben nem válik kellően megalapozottá a beszédre tervezett pénzösszegek nagysága. Ezt jellemzően az Állami Számvevőszék vizsgálja és teszi szóvá. A 2013. évi központi költségvetési törvényjavaslatról készített vélemény (ÁSZ 2012) összefoglaló megállapításaiban azt olvashatjuk, hogy a 2013. évi adóbevételek tervének 58%-a megalapozott, 12%-a részben megalapozott, 30%-a pedig megalapozatlan volt. Az elemzés szerint „a nem megalapozottnak értékelt előirányzatok esetében hiányoztak az adott bevételtípus bevezetéséhez szükséges jogszabályok, nem volt megfelelő a tervezés bázisa, hiányoztak egyes számítások, egyéb

*dokumentumok, ezért a bevétel nem teljesíthető.” (ÁSZ 2012, p.11.)* Ilyen tételnek minősült például a hitelintézeti járadék, a regisztrációs adó, de az szja bevételi terve is.

A számvevőszék elnöke egyébként megállapítja azt is (*Domokos 2011*), hogy az adóbevétel-tervezés minősége egyre javult az elmúlt években, azonban továbbra is rengeteg a bizonytalanság. Az adóbevételek tervezésének központi helye a NAV Tervezési és elemzési főosztálya, amely egyébként felelős a szervezeten belüli kontrolling rendszer kialakításáért és működtetésért is. Ez a megoldás tipikusan a kontrolling funkcióknak a szervezeten belül koncentrált elhelyezési mintáját mutatja azzal, hogy a szervezeti stratégiai kérdésekre külön Stratégiai főosztály is működik, ám mindkettő ugyanazon elnökhelyettes közvetlen felügyelete alatt álló szervezeti egység (*NAV 2012*). A NAV esetében tehát a dedikált szervezet egyrészt ellátja az állami bevételek előrevetített becslésének modern kontrolleri feladatait (hiszen ez nem más, mint egy vállalat bevételi forecast-ja vagy éppen cash flow terve), másrészt a szervezet belső kontrolling-folyamataiért is felelős.

A gazdasági teljesítőképességet, áru- és szolgáltatásforgalmat illetve egyéb tranzakciókat terhelő különböző adók és járulékok továbbá vámok, illetve társadalombiztosítási befizetések mellett a finanszírozási oldal másik fontos eleme a (3.) számú egyenlőségben a képbe bevont hitelfelvétel. Ennek tervezése és kontrollja ugyancsak fontos szerepet játszik a közpénzügyekben. A költségvetési deficit és az ennek fedezésére szolgáló, államadósságot generáló hitelfelvétel tervezése, menedzselése a finanszírozási oldalon számos, a vállalati kontrolling terén ismert gyakorlatot honosított meg. Ilyen pl. a likviditásmenedzsmint vagy a várható kormányzati kereslet előrebecslése a gazdaságstatisztika adataiból (ehhez ld. részletesebben: *Hüttl-Munkácsi 2010*), illetve az állampapír-kibocsátáshoz kapcsolódó stratégiai döntések.

Az államadóssággal kapcsolatos intézkedések ma elsősorban az *Államadósság Kezelő Központ Zrt.* (ÁKK) kezében összpontosulnak. Ez a szervezet lényegében az MNB általi költségvetés-finanszírozás jogszabályi tiltásával (a jegybanktörvény 1997. évi módosításával) jutott vezető szerephez, amikor is az ún. „adósságcsere-megállapodás” keretében átvette az MNB-nél vezetett deviza-államadósság finanszírozási feladatait. Az ÁKK működésének jogi alapját az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. tv (áht.) rendelkezései adják, emellett az államadósság-kezelés alapvető fogalmait, szabályait és szereplőit a 2011. évi CXCV. törvény (Stabilitási tv.) tisztázza. Szorosan együttműködik a *Magyar Államkincstárral*, amely

szervezet a felelős az állami költségvetés végrehajtása során magának a pénzforgalomnak a lebonyolításáért és az elszámolásokért, a költségvetési pozíció előrejelzéséért és a likviditás menedzseléséért, továbbá meghatározott adatszolgáltatásokért. A makroszint menedzselésének köréből természetesen nem hagyható ki a Magyar Nemzeti Bank, mint a monetáris politika illetve a pénzügyi stabilitás letéteményese sem.

Mindezek a röviden felsorolt szervezetek a finanszírozási oldalon egyfajta kontrollingot valósítanak meg, de legalábbis szerepük megkerülhetetlen a tervezési folyamatokban – hiszen végső soron mindent a pénz szabályoz. A felettük való ellenőrzést gyakorolja az Állami Számvevőszék illetve bizonyos értelemben a Költségvetési Tanács, mint az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató háromtagú testület a költségvetés és az államháztartás kérdéseivel kapcsolatban.

## **6. A magyar közigazgatás javasolt, szervezeti szintű „3E” kontrollingmodellje**

Ebben a fejezetben bemutatom eddigi kutatásaim eredményeként azt a konkretizált szervezeti modellt, amelynek alkalmazásával jelentősen javítható a hazai közigazgatási szervezetek működése.

Ahhoz, hogy a közigazgatásban egy adott szervezet hatékonyan tudjon működni és a külső kapcsolataiban is eredményes legyen, szükség van arra, hogy a szervezet áttekinthetően, strukturáltan és tervezetten tudjon működni, valamint levonja a következtetéseket a működése során gyűjtött információkból. Ehhez a szélesebb körben elterjedt „3E modellt” (*Becker-Weise* 2002) adaptáltam, amelyben az „E”-k jelentése: effectiveness (eredményesség), efficiency (hatékonyság) és economy (gazdaságosság) (*Kárpáti* 2010). A három fogalom alatt az alábbiakat értjük:

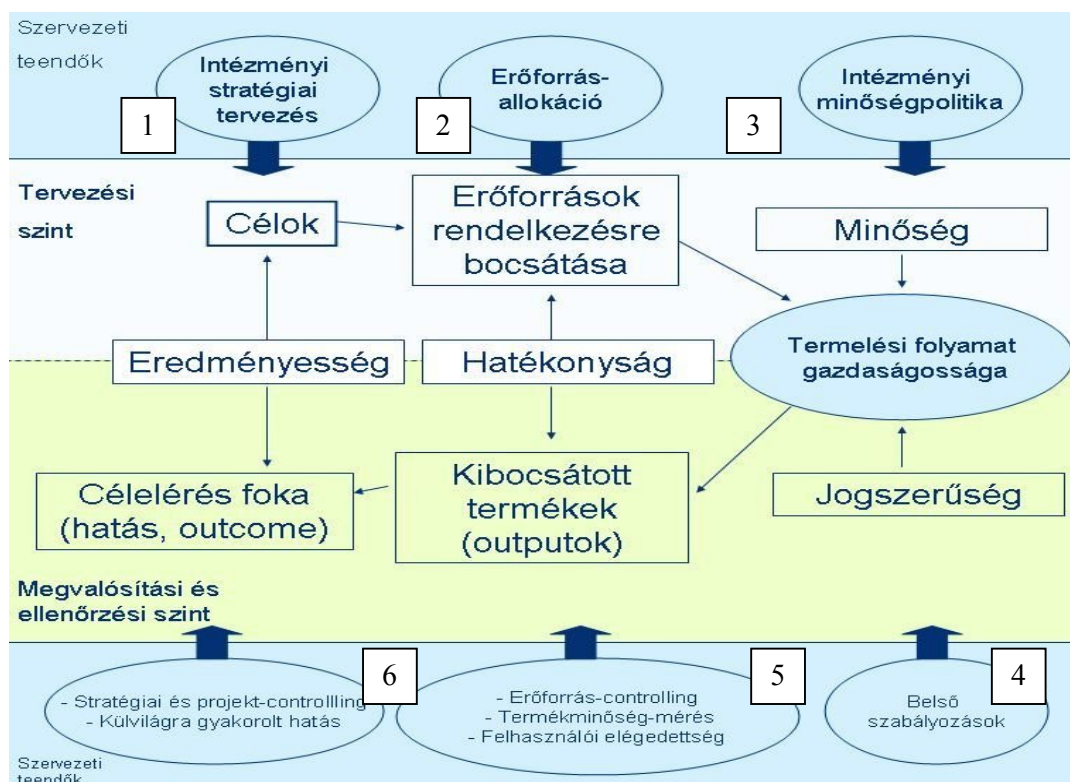
**1. Eredményesség:** a kitűzött célok megvalósultak-e, pontosabban az valósult-e meg, amit célként kitűztünk magunk elé? Elértük-e a kívánt hatást a külvilágban? Az eredményesség elsősorban stratégiai jellegű, középtávú kérdéseket vet fel.

**2. Hatékonyság:** az elvárt eredmények a lehető legkevesebb, illetve az elérésükhöz szükséges legoptimálisabb mennyiségű erőforrás allokációjával valósuljanak meg. Mérendő, ellenőrizendő a haladás nyomvonala. A hatékonyság operatívabb fogalom, a konkrét tevékenységhez köthető kérdéseket vet fel.

**3. Gazdaságosság:** objektíve jó minőségű, hasznosítható produktumot állítottuk-e elő, az irányadó szabályozásnak megfelelően állítottuk-e elő és az megfelelt-e azoknak a célkitűzéseknek, amelyeket minőségi téren előre meghatároztunk. A gazdaságosság főként szabályozási kérdéseket vet fel.

Az ábra közepén a tervezési és a megvalósítási (ellenőrzési szint) főbb vizsgálati szempontjai találhatóak. Az ábrát kiegészítettem a felső és alsó szélén található „szervezeti teendők” sávokkal, amelyekben felvettem az adott szervezet számára a szempontok szerinti működéshez szükséges teendőket.

**10. ábra: Közigazgatási kontrolling modell a „3E alapján”**



*Forrás: saját szerkesztés Becker-Weise (2002) alapján, megjelent: Kárpáti 2010*

Az egyes funkciókhoz kapcsolódóan a következőket tartom célszerűnek kiemelésre.

## 6.1 Stratégiai szemlélet, célok kialakítása az eredményesség tervezésében

Mindenekelőtt rögzíteni célszerű ezen a ponton is azt, hogy stratégiát alkotni muszáj. A távlatos gondolkodás a közzsférában is elvárható mind makroszinten, mind szervezeti szinten (*Becker 2010*). Véleményem szerint ahhoz, hogy egy nagy, több száz, de akár ezer-ezerötszáz fős közigazgatási szervezetben sikeresen lehessen egy éves működési programot végrehajtani, a működési rendnek megfelelően a minőségi munkavégzést és eredményeket biztosítani és mindezek mellett átgondoltan fejleszteni, szükség van egy több évre szóló vezérfonal kiadására, prioritások kitűzésére. A fejlett kontrolling-módszerek alapköve ez a lépés, ahogyan azt láttuk a kontrolling-modell alapvetéseinél. A stratégiai folyamatlépés rögtön két részre bomlik: stratégia-alkotásra és stratégiai tervezésre. Előbbi a jövőbe irányuló összetett célrendszer kialakítását, utóbbi az ehhez kötődő legfelső intézkedési tervek elkészítését jelenti (*Körmendi-Tóth 2011, Csath 2004, Francsovcics 2009, Körmendi-Tóth 1998*). A két elem vezetői szempontból is elkülönül: a stratégia-alkotási folyamat egy modern szervezetben általában a legfelső vezetés és az alattuk lévő következő vezetői szint (vagy szintek) csapatmunkájában zajlik. Általában egy tág és sokrétű keret definiálása történik meg először, majd a heterogén ötletek szintetizálásával áll össze a vállalt intézményi stratégia. Ismét hangsúlyozom, hogy a közigazgatásban a stratégia-alkotás szervezeti szinten akkor működhet jól, ha az rendszer-szinten csatlakoztatható egy ország-/állam szintű stratégiai tervhez, s annak kibontására tud szolgálni.

A stratégiai tervezés során már az erőforrások felett dönteni hivatott vezető kiemelt felelőssége jelenik meg a szervezetben oly formában, hogy döntenie kell, vajon mindent képes-e és akar-e megvalósítani mindabból, ami a stratégia-alkotás folyamatában igényként, javaslatként, irányként felmerült. Hiszen az erőforrások elosztásáról végső soron neki kell majd döntenie. A két részből álló lépés eredményeképpen tehát akkor jön létre jó stratégiai dokumentum (amire építkezni lehet), ha az nem csak az első szakasz révén létrejött „kinyilatkoztatásokat”, hanem a második révén megalkotott gyakorlatiasabb útvonalat, „térképet” is kézbe adja (*Barakonyi 1999*). A két szakasz különbségeit a következő, 3. táblázat foglalja össze:

**3. táblázat: Stratégia-alkotás és stratégiai tervezés eltérései**

|                  | STRATÉGIA-ALKOTÁS                                                                                                    | STRATÉGIAI TERVEZÉS                                                                                                                            |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Funkciója</b> | A haladási irányok, fejlesztési célok átfogó kijelölése, annak definiálása, hogy hová akarunk eljutni                | A meghatározott haladási irányok legfőbb lépéseinek rögzítése                                                                                  |
| <b>Módszere</b>  | Felsővezetői konszenzus szélesebb körben, a szervezet belső igényeinek és a külső környezet elvárásainak azonosítása | Legfelső vezető döntése illetve szűk körű, vonalban lévő vezetői konszenzus erőforrás-allokációról, határidőkről, kulcsfontosságú feladatokról |
| <b>Kimenete</b>  | Összefoglaló kép a következő időszakra elvárt fejlődés végeredményéről                                               | Térkép a következő időszakra meghatározott lépésekről, melyekkel elérhető a fejlődés végeredménye                                              |

*forrás: saját szerkesztés Anthony (1988) alapján*

Az intézményi stratégia, akár csak tehát egy nagyvállalat stratégiája és üzleti terve megadja azokat az alapvető hangsúlyokat, célkitűzéseket, amelyek meghatározzák a munkavégzést. A stratégiai dokumentumokban népszerű a küldetés és a jövőkép definiálása is, amellyel alapvetően eligazítja az anyag az olvasóját a szervezet létének indokáról és a periódus végére meghatározott célállapotáról. Másképp fogalmazva: a szervezet identitását meghatározó küldetés, jövőkép (és értékek), mint elvont fundamentumok köré kerül vizualizálásra az intézményi stratégia útiterve. E nélkül egy nagyobb szervezet korszerű irányítása elképzelhetetlen, mivel a kontroll és integráció nélküli, szerteágazó intézményi (vállalati) célok és elérésük érdekében tett heterogén lépések elaprózzák a rendelkezésre álló erőforrásokat. Stratégia nélküli éves tervezés esetében túl sok, újabbnál újabb stratégiai kérdés kerül rövidtávon az asztalra. Az alternatívák közül pillanatnyi, ad hoc döntések befolyásolják a fejlesztési lehetőségeket és nagyon könnyen letéríthetik a szervezetet arról a fejlődési pályájáról, amelyet a stratégiájában a prioritások szintjén előre meg kellett volna határozni.

Egyes stratégia-központú megközelítések (Csath 2004, p.43, Barakonyi 1999. pp.81-84.) megfeleltethetők a 3E alapú modellem tervezési oldalának három lépésében a stratégia-alkotás szintjeinek is. Ezek megközelítésemben úgy forgathatóak be az ábrába, hogy az

eredményesség szintjének a „vállalati” szintű stratégia felel meg, a hatékonyság szintjének az üzletági szint stratégiája / stratégiái, míg a gazdaságossági szintnek az SBU-k (strategic business unit-ok) stratégiái.

A stratégia-alkotás keretében a döntéshozó azonosítja a saját érdekében álló célokat, majd egy felkészült szervező apparátussal meghatározza a cél eléréséhez szükséges logikus útvonalat, illetve az ennek végigjárásához szükséges teendők sorát. Ez utóbbi a stratégiai tervezés, ami tehát *célok és eszközök egymáshoz rendelését jelenti (Sántha 2010)*. Az üzleti életben ez a gondolkodásmód (a katonai gyökerekből építkezve) az 1960-as és 70-es évekre alapszükségletté, kézenfekvő igénnyé vált, mivel az élesedő üzleti versenyben egyre elengedhetetlenebb volt a hosszabb távú vezetői céltételezés *(Barakonyi 1999. p19)*. Ennek okai alapvetően a következők voltak *(Csath 2004. p11-15.)*: az üzleti környezet változásai a fejlett piacokon jelentősen gyorsultak, ezzel együtt a bizonytalanság is nőtt. A piacok kiléptek a világháborús újjáépítési láz időszakából, lassult a gazdasági növekedés és a globalizálódó gazdaságban a verseny egyre tovább erősödött. Felértékelődött a piaci részek és a vállalati versenyelőnyök elemzése, ezzel párhuzamosan a technikai és a vezetéstudományi vívmányok, innovációk is eljutottak olyan szintre, ahol már új távlatok nyíltak a tervezésben, informatikailag is.

A stratégiai tervezés tudományos megközelítésében Whittington rendszerezése *(Whittington 1993)* alapján négy iskola alakult ki a XX. század folyamán. A *klasszikus („classical”) iskola* (elsősorban Ansoff, Chandler, Ackoff majd Porter) képviselői szerint a racionális elveken alapuló profitmaximalizálás a fő cél, ezért felülről induló tervezéssel a legnagyobb hatékonyság elvét követve kell célokat meghatározni. A megközelítés Mintzberg-i kritikája *(Mintzberg 1994)* szerint ugyanakkor ez elégtelen, mivel a folyamat alapú tervezés hiányzik. A *fejlődési („evolutionary”) iskola* a piacot állandó harcnak tekinti. A vezetőket nem tartja objektív döntésre képesnek, ezért a stratégia sikerét a környezetbe illeszkedéssel és az abból fakadó fejlődő alkalmazkodással lehet lemérni. A fejlődési iskola (Friedman, Aldrich) a nem befolyásolható, sorsszerű eseményekre adott jó választ tekinti jó stratégiának, amire – álláspontja szerint – felesleges előre túl sokat költeni. Mindig a külső körülmények az erősebbek. Az *eljárási („processual”) iskola* hívei (Cyert, March, Simon majd Mintzberg) mindkét előző megközelítésben kételkednek. Pszichológiai alapon foglalkoznak a megismerés korlátaival, s az ebből következő tökéletlen döntések sorozatával, mint folyamattal. A folyamatos tanulást és a próbálgatva, kísérletezve fejlődést, az útkeresés jelentőségét emelik

ki megközelítésükben. Elméletük lényegi eleme a realitások talaján álló, bármikor változtatni képes, rugalmas, befelé forduló vezetési magatartás. Az 1990-es évekre kialakult *rendszerelvű* („*systematic*”) *iskola* kevésbé szkeptikus (Whitley, Trompenaars). Álláspontjuk szerint a cégek igenis képesek a jövőbe tekintő, felelős tervezésre és ennek alapján tudnak hatékonyan cselekedni, de általános sémák erre nem alkalmazhatóak. Ehhez tekintettel kell lenniük a cégeknek az őket körülvevő, immár globalizálódó, eltérő politikai és kulturális felfogású környezetre. A jó stratégia véleményük szerint a cégek érzékenységén múlik.

Magyarországra, illetve a közsférára fordítva a fókusz megállapítható, hogy az átfogó társadalmi és gazdasági tervezés iránti szükséglet idehaza a II. Világháborút követően folyamatosan változott aszerint, hogy a politikai rendszernek ezzel kapcsolatban milyen attitűdjei voltak. Sántha szerint az alábbi korszakok azonosíthatóak (*Sántha 2010, p. 292*).;

1949-1953: sztálini elvekre alapozott, doktrinér gazdaság- és fejlesztéspolitika

1959-1971: tervekészítésre specializált kutatóintézetek létrehozása (TERINT, VÁTI)

1972-1985: „népgazdasági” tervezési keretrendszer, alapvető szabályok és módszertanok rögzítése

1985-1989: a területfejlesztés szempontjainak megjelenése

1990- : a makrogazdasági tervezés és annak felhalmozott tudományos módszertani háttérének eltörlése

Ez utóbbi lépéssel egyidejűleg a tervezés átalakult és az állam „elsődleges” tervezési feladatai maradtak csak meg: költségvetési tervezés, jogalkotási program, kormányzati munkatervek, majd később ehhez csatlakozott még a külső források felhasználásának „másodlagos” tervezése. Részterületekre bomlott tehát a gondolkodás. Történt mindez anélkül, hogy a stratégiai szint az említettek felett deklaráltan kialakításra került volna. Magyarországnak innentől kezdődően nem volt egy legfelső szintű, a társadalom- és gazdaságpolitikai célokat legalább középtávra meghatározó stratégiája, amelyet, mint lehetőleg nemzeti konszenzus eredményeként létrejött, átfogó programot le lehetett volna bontani további tervezést igénylő állami feladatokká.

Logikusan végig gondolva a II. világháború utáni magyar politikai berendezkedést, ez nem is csoda. Egy ilyen, „újfajta társadalmi szerződésként” felfogható alapprogram a pártpolitikai irányításnak, a hatalomnak csak béklyót jelentett volna, a rendszerváltáskor pedig a koalíciós kormányzás megnehezítette egy egységes haladási irány felvételét.

A stratégiai tervezés a közigazgatásban egyébként tipikusan angolszász alapokon nyugvó gyakorlat, amelyet azonban a kontinentális Európa is egyre inkább átvett az 1990-es években. Az elméleti háttér persze a rendszerváltás idején Magyarországra is begyűrűzött (*Barakonyi 1999*), ám a politikai gyakorlatban nem kapott lényeges szerepet. Ahogyan Zupkó Gábor összehasonlításában rámutat (*Zupkó 2001, p. 83.*), 1993-ig a közszférában a stratégiai menedzsmentet elsősorban Nagy-Britannia és Új-Zéland alkalmazta - mellesleg sikerrel: Új-Zélandot jelenleg is az egyik legfejlettebb és legmodernebb közigazgatási rendszerrel rendelkező országgént tartják számon. További legsikeresebb alkalmazóvá váltak a kilencvenes években: Finnország és Hollandia (*Zupkó 2001, p.133*), majd Írország. A stratégiai és rövidtávú tervkapcsolatot a 9. ábra mutatja be.

**11. ábra: A felsőszintű országstratégia és a rövidtávú tervezés kapcsolata**



*forrás: saját szerkesztés*

Az ezredfordulót követően Braziliában példát találunk a szisztematikusan tervezett, **makroszintű stratégiai gondolkodás pozitív hatására, majd idővel sajnos az irány elvesztésére**. A brazil szövetségi kormányzat a Plano Plurianual - Plano Brasil de Todos (szabad fordításban: Többéves Terv - Brazília Terve Mindenkinnek) 2004-2007 volt az egyik olyan, határozott elképzeléseket felsorakoztató nemzetstratégiai program, amely jó példát

mutatott. A brazil nemzeti kongresszus a tervezetet 2004. évi 10.933 számon törvénybe iktatta.

A dokumentum 3 fő célt határozott meg az ország számára:

1. Harc a társadalmi kirekesztődés és a társadalmi egyenlőtlenségek ellen

Ide olyan intézkedések tartoznak, mint az élelmiszerbiztonság javítása, az éhezés felszámolása, több transzfer biztosítása a szegény rétegek számára, oktatás stb.

2. A foglalkoztatás javítása, környezeti problémák kezelése, regionális különbségek csökkentése

Beruházások támogatása, a befektetői környezet javítása, az ország súlyának növelése a nemzetközi kereskedelemben stb.

3. A civil társadalom és a demokrácia fejlesztése

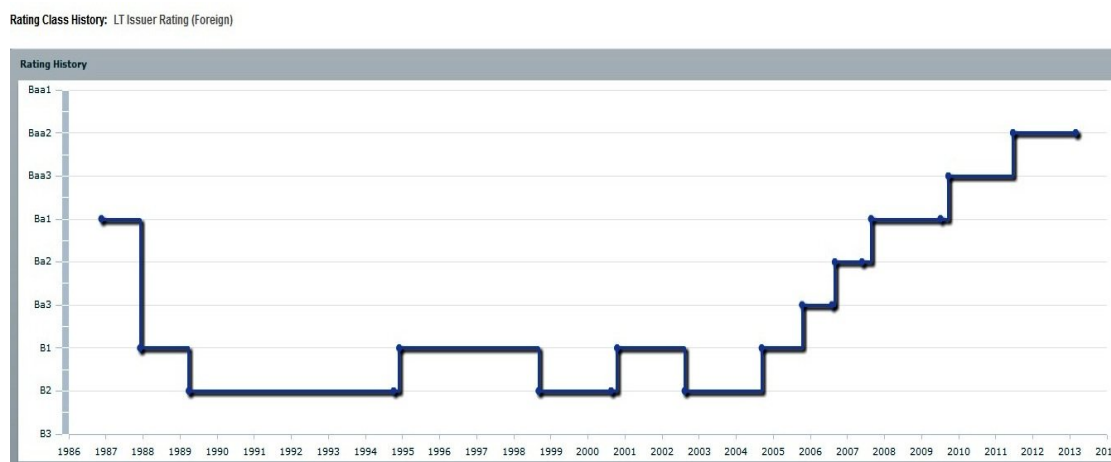
A közbiztonság javítása, az emberi jogok védelme, korrupció elleni harc stb.

A 3 fő cél alatt 10-10, összesen 30 fejlesztési intézkedést fogalmaztak meg, amelyeket a dokumentum kibontott. Kódokkal azonosítva egy teljes célstruktúra bontakozott ki mindebből az államszervezet számára, amely a feladatokat funkciók szerint bontotta fel, ugyanakkor a regionális különbségekre tekintettel a területi dimenziót is bevitte a képletbe. A felelős szervezetek hozzárendelése és az intézkedések fő irányvonalainak meghatározása nem maradt el.

Pozitív módon tehát a terv nem maradt politikai program! A stratégia ugyanis számon kérhetővé tette, beazonosította a fejlesztési célok elérése érdekében intézkedő szervezeteket és a hozzájuk tartozó mérőpontokat. Azokat pedig a 2002-es referencia év adatához kötötte és a megvalósulás változását monitorozta. A PPA kapcsán lényegében az ország hároméves költségvetése is döntő részében programalapú költségvetéssé alakult át. Ennek következményeként 2007 végére, illetve a PPA értékelése kapcsán egy olyan jelentés készült el Brazíliáról, amely a lehető legobjektívebb módszerekkel értékelte az eredményeket és kijelölte a további teendőket.

Az igyekezet meghozta eredményét, az ország megítélése folyamatosan javulni kezdett. A Moody's a 2010-es kormányzati besoroláshoz kapcsolódó részletes értékelésében (Moody's 2010) a pozitív irányba haladó Baa3-ba sorolta az országot és azóta is folyamatosan javít ezen. Nem vitatható, hogy a javulásban legnagyobb szerepe Brazília természeti kincseinek és az ezekre alapozott ágazatok felfutásának van, de politikai szempontból mindezen fejlődés jól körülhatárolt és ellenőrizhető programmá tette a feladatokat.

## 12. ábra: Brazília adósminősítése a Moody's-nál (2010)



forrás: <http://www.moody.com/credit-ratings/Brazil-Government-of-credit-rating-114650>

Az értékelés kiemelte, hogy Brazília esetében a javulás egyik legfontosabb alapja az ország lehetőségeire és történeti hagyományaira, mint értékekre épített, a választási ciklusokon átnyúló, hihető és fenntartható gazdaság- és társadalomfejlesztési program, amely értékeli is a belső folyamatokat. A Moody's hivatkozik arra is az elemzésében (*Moody's 2010, p.3*), hogy a Világbank párhuzamos értékelése (*World Governance Indicators*) szerint is megerősödött az állami intézményi környezet, mert az országstratégia rendkívül kiszámíthatóvá és egyedi érdekeket célzó befolyásoktól mentessé tette az intézményrendszert. A hosszútávra megtervezett gazdaság- és társadalompolitikával, amelynek deklarált stratégiai céljaihoz az időközben újra is választott kormányzat tartja magát, lényegében a politikai kérdések, viták és a „szélirány változásának” esetleges hatásai eltűntek a gazdaságból. Az már csak hab a tortán, hogy Brazíliára a globális pénzügyi válságnak gyakorlatilag nem volt hatása.

Összességében tehát Braziliában sikerült egy olyan makroszintű országstratégiára épülő, a területi fejlesztési tervekben és az intézményeknél konkrétumok formájában lecsapódó stratégiai programrendszert megvalósítani, amelynek segítségével a kormányzat a négy alapelvnek megfelelően több választási ciklusra kiterjedően gazdasági stabilitást és a programok mögé állított társadalmi támogatást, kohéziót teremtett az országban.

Sajnálatos módon jelenleg éppen ugyanezen ország esetében találkozunk azzal a jelenséggel is, hogy a hosszabb távú célokat külső érdekek, többek közt tiszta vagy nem tiszta gazdasági erők befolyásoló ereje hatására hogyan tévesztette ismét szem elől a kormányzat, és hogyan bomladozik fel ez a társadalmi kohézió, a 2014-es futball-világbajnokság előkészítését övező költségvetési és korrupciós botrányokkal színezve.

A jó, gyakorlatias stratégiai terv akár egy ország, akár egy szervezet szintjén összefoglalva

- az értékekre alapoz és
- a szervezet küldetését a legfelső céltételezési szintre emelve
- definiálja a víziót / jövőképet (ahová el szeretne jutni a szervezet/ország a periódus végére),
- ennek érdekében kijelöli a legfőbb célokat és
- ezekhez rendelve részcélokat és azokra alapozott intézkedéseket határoz meg.

Mindezekhez pedig felelősséget nevesít, forrásokat allokál és mérőpontokat határoz meg. A komplex felépítményt a következő ábra illusztrálja:

**13. ábra: A szervezeti stratégia felépítménye**



*forrás: saját szerkesztés*

Magyarország európai uniós beágyazottságának köszönhetően a nemzetgazdasági szintű stratégiai tervezésnek eddig is kiemelt jelentősége volt (lett volna), ha másutt nem, hát a kohéziós politika keretében az ország rendelkezésére álló uniós pénzek felhasználása terén. Sajnálatos módon az eddig született fejlesztési tervek jellemzően csak az uniós alapok felhasználásával foglalkoznak, mintha egy nemzetgazdaság távlataiban hazai forrásokból megvalósuló fejlesztések nem is szerepelnének (Báger 2010). A korábbi években ugyan születtek átfogó dokumentumok, mint például Magyarország Nemzeti Akcióprogramja, vagy a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia, azonban ezek nagy technikai hiányossága, hogy nem sikerült átlátható célhierarchiát kidolgozni illetve a feladatokat megfelelően az állami szervezetrendszeren belül elhatárolni és felelősöket hozzárendelni (Báger 2010). Ezeket az alapvető programozási hiányosságokat az eddigi szervezetrendszernek nem sikerült korrigálnia. E dolgozat kéziratának lezárásakor (2013. nyár eleje) a kérdéskör jelentőségét mutatja, hogy a Kormány a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget a fejlesztési tárcától áthelyezte a Miniszterelnökség felügyelete alá. Ezek a jelenségek ismételten igazolni látszanak I. hipotézisemet, azaz a rendszerszintű hibák fennállását és azok kezelésének szükségességét.

Fontos pozitív fejleményként kell a magyar közsféra stratégiai megközelítésének fejlődésében értékelni ugyanakkor azt a tényt, hogy 2012-ben megjelent a **38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról**. A rendelet 6.§-a szerint a kormányzati stratégiai irányítás keretében biztosítani kell - a kormányzati tevékenység kiszámítható, előre programozott megvalósulása érdekében - a stratégiai tervdokumentumok és a kapcsolódó kormányzati intézkedések összhangját. A kormányzati stratégiai irányítás a stratégiai tervdokumentumok előkészítésének, elfogadásának és megvalósításának, a stratégiai tervdokumentumok elfogadását követően a nyomon követésnek és értékelésnek, valamint a felülvizsgálatnak a rendeletben meghatározott eljárásrend alapján ismétlődő tevékenységeire épül. Ez a szisztematikus gondolkodás új vívmány a központi kormányzás gyakorlatában.

A rendelet fontos alapvető kérdéseket tisztáz. **Elsőként megadja a kormányzati stratégiai dokumentumok hierarchiáját, amely a következő:**

1. országelőrejelzés – 2. nemzeti középtávú stratégia - 3. miniszteri program – 4. szakpolitikai stratégia – 5. szakpolitikai program – 6. intézményi stratégia – 7. intézményi munkaterv.

Rendkívül lényeges pont, hogy a felsorolásban később szereplő nem lehet ellentétes a korábban szereplő stratégiai tervdokumentumban meghatározott célkitűzéssel, intézkedéssel.

További szabály, hogy az adott szintű dokumentum elkészítéséért felelős vezetőnek a felsőbb szintű dokumentum céljaival biztosított összhangról nyilatkoznia is kell az adott dokumentumban. A miniszteri program szintje alatti dokumentumokat elfogadásra az adott szervet irányító vagy felügyelő miniszternek kell felterjeszteni.

Ugyancsak kiemelendő, hogy a rendelet 12.§-a szerint bármely szintű dokumentum csak akkor terjeszthető fel elfogadásra, ha az abban foglaltak ütemezett finanszírozási terve és legalább az első évben végrehajtandó feladatok pénzügyi fedezetének igazolása biztosított. A rendelet ezen túlmenően előírja a társadalmi egyeztetés szükségességét és a megvalósulás nyomon követésének, beszámolók készítésének kötelezettségét is.

Sajnálatos módon azonban a rendelet mindössze *az országelőrejelzés, a nemzeti középtávú stratégia, a miniszteri program és az intézményi munkaterv készítését írja elő kötelező jelleggel a szereplőknek*. A szakpolitikai stratégia, a szakpolitikai program illetve az intézményi stratégia megalkotása (néhány további ajánlott dokumentummal együtt, mint pl. fehér könyv vagy zöld könyv) csak lehetőségként merül fel. A kötelező nemzeti szintű dokumentumok összeállítására pedig 2013. december 31-i, illetve a miniszteri programra 2014. december 31-i első határidőt állapít meg. Valószínűsíthető, hogy az előbbieket sem sikerül tartani.

A jogszabály léte önmagában mindenképpen haladó megközelítésről tesz tanúbizonyságot, ám véleményem szerint az ágazati és intézményi szint kidolgozásának fakultatívvá tételével a kitűzött célok rendszerszintű, számon kérhető végrehajtására továbbra sem lesz érdemi lehetőség, mert elszámoltatható módon nem „csorognak le” tárgyasult elvárásként a rendszerben. Álláspontom szerint a célkongruencia így továbbra is csak formálisan biztosítható.

Mindezek a jelenségek további igazolását adják az I. tézisemnek. Stratégiai szemléletű gondolkodásmód és annak rendszerszintű bevezetése szükséges. Ennek kezdeti lépései megvannak, a továbbiakban azonban az utolsó lépést (a szervezeti szintre „lecsorgást”) habozik megtenni a kormányzat. Programalapú célebontás nélkül ez nem is lesz lehetséges.

## 6.2 Feladatalapú tervezés és tevékenység-kontrolling a hatékonyság tervezésében

A következő lépés, az erőforrások allokációján nyugvó tervezés tehát eddigi okfejtésem és a bemutatott kontrolling-elméletek alapján szorosan kapcsolódik a stratégiai gyökerekhez. Az erőforrások felosztása tudatos tervezésen kell, hogy alapuljon. Ebbe bele tartozik mind a humán, mind a pénzügyi erőforrások felhasználásának tervezése. Megjegyzendő, hogy a *Codd et al.* (1993) által bevezetett OLAP adatbázis-struktúra kialakulásáig egy ilyen összetettségű tervezési és vizsgálati feladat számos kihívással járt.

A rövidtávú tervezés lényege az erőforrások olyan allokációja, ami biztosítja a szokásos feladatellátást és amellet annak a feltételeit is, hogy a szervezet a hosszabb távra kialakított stratégiából időarányosan következő feladatokat a gyakorlatban megvalósítsa. Azzal, hogy megtervezzük, hogy a következő rövidebb időszakban, pl. naptári évben (és esetleg áthúzódóan az azt követő évre) milyen feladatokat kell egy-egy adott szervezetnek a hosszabb távú célok érdekében ellátnia, mit kell megvalósítania, gyakorlatilag a rövidtávú intézkedési programunkat alakítjuk ki, amelyet pl. éves munkaprogram megnevezéssel azonosíthatunk. Kiemelve ebből a lehangsúlyosabb feladatainkat könnyen képesek leszünk a rövidtávú célok definiálására. Ez befolyással van a közép- és hosszútávú stratégia megvalósulására is, *ha létezik ilyen* egyáltalán az adott szervezet esetében. Ideális természetesen az lenne, ha minden szervezet rendelkezne ilyen közép- vagy hosszútávú stratégiával. Külföldön már bevett az a gyakorlat, hogy a közigazgatási szervezet egyes tagjainak is vannak elérendő, megvalósítandó és explicite deklarált(!) fejlődési, modernizációs céljaik, amelyek elérése érdekében a közigazgatási szerv feladatokat vállal, változtat saját szervezeti struktúráján stb. Frappánsan fogalmaz például az Ír Közigazgatási Intézet weboldala<sup>5</sup>, amelyen a következő található a 2005-2010 közötti stratégiát bemutató dokumentum preambulumban:

*“Seizing the opportunities presented by the changing environment in which we operate so as to position the Institute at the leading edge of public sector development and modernisation: that is the challenge facing us in the years ahead. It is a challenge of renewal, a challenge of*

---

<sup>5</sup> [http://www.ipa.ie/about\\_strategy\\_statement](http://www.ipa.ie/about_strategy_statement)

*leadership, a challenge of excellence. This Corporate Strategy outlines how we intend to meet this challenge.*”<sup>6</sup>

Ahogyan a stratégiai felépítménynél hangsúlyoztam, annak érdekében, hogy viszonylag általános célokat ne csak megfogalmazni lehessen, hanem az elérésükhöz vezető úton is képesek legyünk végigmenni, le kell bontani részcélokra, köztes célokra a stratégiánkat, illetve teljesítménymutatókat, kulcsfontosságú jelzőszámokat kell kidolgoznunk (*Barakonyi 1999. pp. 98-102, Körmendi-Tóth 1998. pp108-109, Csath 2004. p.171*). Itt lép a képbe a tervezés. Ha megnézünk egy – a versenyszférában mindennaposnak számító – üzleti tervet, azt láthatjuk, hogy az sem áll másból, mint a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának és pótlásának tervezéséből, kiegészítve cash flow elemzéssel, mérlegtervvel, eredménykimutatással stb. Mindezt a vállalkozás is annak érdekében készíti, hogy deklarálni tudja működése célját, a hosszú távú üzleti siker eléréséhez szükséges rövidtávú elképzeléseit. Itt majdnem erről van szó, természetesen nem szolgai módon alkalmazva a versenyszférában bevett módszert.

Több nyugat-európai országban működik az a gyakorlat, hogy a feladat-alapon összeállított költségvetés a szervezetben elválasztja az alapfeladatokat és a fejlesztési intézkedéseket, s utóbbiak – a megfelelő felügyeleti döntés nyomán – önálló költségvetési tételként szerepelhetnek az intézménynél, azaz a fejlesztési program a feladatfinanszírozás elkülönített részét képezi (*Báger 2010*). Ráadásul egy átfogó, többéves program esetében a több évre szóló költségvetési elkötelezettség is biztosításra kerül. Így lehetséges valóban prioritásokról vitázni és a végeredmény alapján azokat középtávon is finanszírozni. Az amerikai gyakorlatban általában három részre bontják a rövidtávú fejlesztést: a stratégiai terv finanszírozására, a működési keret biztosítására és a nagyobb tőkelekötést igénylő, működéshez szükséges beruházások fedezésére (*Anthony-Govindarajan 2009, p.420*). Ez némiképp megjelenik a magyar költségvetési tervezésben is, miszerint a kvázi stratégiai jelentőségű kérdések fejezeti kezelésű előirányzatként jelennek meg, míg az intézményi költségvetésekben külön pontban állnak a beruházási kiadások. A humán erőforrások tervezése azonban nem megoldott.

---

<sup>6</sup> „Megragadni a működésünk közepette folyamatosan változó környezet által kínálgató lehetőségeket, egyúttal Intézetünket a közszolgáltatásban és annak modernizációjában betöltött szerepe miatt a közszféra csúcsára pozícionálni: ez a legfőbb célkitűzésünk a következő évekre. Ez a Szervezeti Stratégia bemutatja, hogyan kívánunk ennek a kihívásnak megfelelni.”

Fontos jellemzője az erőforrások allokációján nyugvó tervezésnek, hogy ennek keretében a vezetőknek el kell vállalniuk a felelősséget a tervezett célok eléréséért. Ez jelentős lépés a transzparencia és az elszámoltathatóság megvalósítása felé. Ennek a lépésnek a során számos elterjedt módszerből lehet válogatni a versenyszférában. Ilyen például a direct costing, a többlépcsős direct costing, a tevékenységalapú költségszámítás (ABC – Activity Based Costing) és így tovább. E tervezési módszerek közös és megkerülhetetlen jellemzője, hogy a tervezés során költséghely (a felmerülés fizikai vagy logikai helye a szervezetben) és költségviselő (azon feladat, teljesítmény, amely érdekében felmerült), illetve a vezetői és számviteli szempontoknak egyaránt megfelelő költségnemek szerinti bontást alkalmaznak, általában folyamatalapon, az időhorizont vizsgálatával (*Körmendi-Tóth 2011, 1998, Francsovcics 2009, 2012*). Ezeket a módszereket jelenleg a közigazgatási szervezetek Magyarországon csak elvétve és szigetszerűen, összehangolatlanul alkalmazzák, mivel nincs egységes feladatalapú megközelítés. További fontos közigazgatási jellemző, hogy a közszféra intézményei előre definiált költségvetéssel működnek, amelynek tulajdonképpen a feladatalapú felosztása kellene, hogy megtörténjen. Ehhez használható kiindulópont a szervezeti és működési szabályzat, illetve annak részletesebb kibontása (*Tóth 2007b*). Az általam vázolt rendszerben központi kérdés e helyen az emberi erőforrások inputtényezőjének tervezése, amellyel külön részben foglalkozom.

A stratégiai tervek feladatokra történő lebontásával, a rendszer kialakítása során létrehozzuk az elvégzendő egyedi feladatok rendszerét, nomenklatúráját. Ezek a feladatok a felülről meghatározott makroszintű stratégiai célokhoz kötődnek és tükröződnek a szervezet küldetésében, valamint saját stratégiájában.

Nevezzük mostantól ezeket az egyedi feladatokat az előbbiekre alapozva **programoknak**, a feladatok egyes munkafázisait **folyamatlépéseknek**, és annak érdekében, hogy felelősöket alkossunk, minden egyes programelemet a szervezet egy bizonyos pontjához kell kötnünk.

Egy programalapú tervezési rendszer a résztvevő döntéshozók, vezetők szerint az alábbiakban bontható fel több lépcsőre:

#### 4. táblázat: Szereplők a programalapú tervezési rendszerben

|                                | <b>Főprogram<br/>(Programfőcsoport)</b> | <b>Program</b>                       | <b>Alprogram<br/>(Programelem)</b> |
|--------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| <b>Jelleg</b>                  | Funkció                                 | Cél                                  | Intézkedés                         |
| <b>Döntés</b>                  | A szervezet legfelső vezetője           | Az érintett terület ágazati vezetője | Főosztályvezetők                   |
| <b>Végrehajtás felelőse(i)</b> | Az érintett terület ágazati vezetője    | Főosztályvezetők                     | Osztályvezetők                     |

*forrás: saját szerkesztés Körmendi-Tóth 2011 alapján*

A struktúrában jól megfigyelhető a funkció-cél-intézkedés trióban a felelősség delegálásának egyszerűen követhető nyomvonala, amely a klasszikus folyamat költség-tervezés egyik alapja (Körmendi-Tóth 2011). Ettől a pillanattól kezdve a szervezet működése során felhasznált erőforrásokat két irányból tudjuk technikailag vizsgálni:

- felmérhetjük egy adott szervezeti egység kapacitásait és azok felhasználását, ezzel **magát a szervezeti egységet jellemző** információkat nyerünk a feladataik összetételéről. Képet kapunk pl. egy adott mennyiségű emberi erőforrás (az ott dolgozó személyek, mint szervezeti egység) munkájának mibenlétéről, az általuk ellátott feladatok egymáshoz viszonyított belső arányáról és a terhelésük időbeli egyenetlenségeiről, valamint
- szakmai illetve erőforrás felhasználási szempontból vizsgálni tudjuk azt, hogy az egy adott szervezeti egységhez tartozó, azaz az ő felelősségük mellett végrehajtott feladatok milyen hatást gyakorolnak az egész szervezet erőforrásaira. Azaz: milyen jelentőségűek az adott önálló szervezeti egység felelősségébe tartozó feladatok az erőforrások felhasználása szempontjából a hivatali szervezet egészében, és mennyire igényelnek a feladatok összetett, több önálló szervezeti egységet érintő közös megvalósítást! Mivel általában ritka az olyan feladat, ami csak és kizárólag egy szervezeti egység munkáját igényli (jellemzően legalább egy központi szervezeti egység és a terület együttműködésére a legtöbb esetben szükség van), az utóbbi szemlélet és követési lehetőség a vezetői áttekintéshez és felelősségvállaláshoz létfontosságú!

A feladatfinanszírozás bevezetésével nem lehet többé az elkülönített szervezeti egységek közötti erőforrás-elosztást csupán egy „tavalyi” helyzetből és az idej erőforrások mennyiségéből kiinduló súlyozási alku tárgyává tenni – azaz **mindig a szervezet feladatellátásának egészét kell figyelembe venni és a végrehajtani tervezett programok**

**megvalósíthatósága felől kell megközelíteni az erőforrások elosztását.** Túl kell tehát lépni a „történetileg” kialakult szervezeti jellemzőkön és struktúráján. Ez borzasztó nehéz feladat, hiszen komoly stratégiai szemléletet és magas szintű, adekvát döntésképeséget követel a legfelső vezetéstől a folyamat beindításakor, mivel a meghatározott stratégiai célokhoz adott esetben komolyan át kell alakítani a rendelkezésre álló szervezeti rendszert és akár a nulláról újra kell allokálni a célok eléréséhez szükséges tennivalókra rendelkezésre álló erőforrásokat.

Ráadásul nyilvánvaló érdekellentétet teremthetünk egy ilyen lépéssel a szervezet azon részeinek vezetőivel, ahol eddig a többi egységhez mérten kevésbé voltak terhelve az erőforrások. Áthidaló megoldást jelenthet egyfajta **projektszemlélet** bevezetése is, amelynek segítségével az alkalmas, ámde kevésbé terhelt dolgozók az önálló és elkülöníthető egyedi feladatokra igénybe vehetők lennének. Általános feladatok ellátásának hatékonyabbá tétele azonban nyilván nem működhet ilyen módon – csak szervezeti átalakítással.

Mindkét vizsgálati szempont olyan ellenőrzésekre tud a modellben támaszkodni (úgy a következő évi feladatok tervezése, mind a megvalósítás során), amelyek rendkívüli mértékben átláthatóvá teszik az adott egység belső működését és a szervezet egészéhez képest elfoglalt relevanciáját. Mindezt természetesen az időben elhelyezve a kívánt részletességű-mélységű időszaki terhelési információkat kaphatunk.

A fenti alapelvek nyomán képzett modellel elemezni tudjuk a **tovagyűrűző interdependenciát** a szervezetben: azaz minden feladat megtervezésekor láthatjuk, hogy milyen hatással van az adott, többszereplős feladat a résztvevők egyéb munkáira és a szervezet egészére (vagyis a több feladat érdekében igénybevett erőforrásaink miatti torlódásra), illetve a másik irányból szemlélve láthatjuk, hogy egy adott szakfeladat elhagyása vagy átalakítása milyen erőforrásokat szabadít fel vagy igényel az azzal foglalkozó szervezeti egységek összességében! Nyilvánvaló összefüggés ugyanis, hogy egy többszereplős feladat elvetése nem csak a feladat **felelőségénél** szabadít fel erőforrást, hanem a **közreműködő** szervezeti egységeknél is. Utóbbi követése tehát megoldódhat a fentiek tükrében.

A szervezeti szintű tervezés, mint a rendszerszemlélet gondolatát terjesztő eszközként is tud funkcionálni. Önmagában álló előnyként értékelhetjük az erőforrás-tervezés megvalósítását abból a szempontból is, hogy az addiginál pontosabban meghatározott, strukturált tervek a szervezeten belüli kapcsolódásokkal kiegészítve komolyabb szintű rendszerszemléletet valósítanak meg.

Ez a szemléletmód erősíti azt a tudatot, hogy minden esemény, minden feladat hatással van a végrehajtási környezetére is. Befolyásolja a munkavégzés idejét, feltételeit, és sohasem értékelhető egyik feladat sem a hatásainak és hasznosságának, szükségességének felmérése nélkül.

A vezetői tréningek sokat hangoztatott kérdésköre a **munkatársak motiválásának** mikéntje. Nagyon hatásos eszköz a motiváció területén az a fogás, ha az egyes részterületek felelőseit, illetve a hétköznapi, megszokott részfeladatokat ellátó munkatársakat szembesítjük azzal, hogy **milyen folyamat részei**, mik a kapcsolódási pontok és mi annak az elvégzett munkának a szervezeti szintű eredménye, outputja, amelynek ő is a részese. Ez a szemlélet az ún. *kaizen* gondolkodásmód tükröződése.<sup>7</sup> Minél nagyobb ugyanis egy szervezet, annál kevesebb olyan munkatársa van, aki a hétköznapiakban rendszerként látja át annak működését. Ez a humán erőforrások elfásulását eredményezheti. A rendszerszemlélet, azaz a folyamat megértetése sokszor nagyobb motiváló erővel hat a szervezet tagjaira, mint bármiféle jutalmazás vagy dicséret! Ennek tükrében is jó eszköz lehet a feladatalapú programtervezési rendszer.

A működési információk integrált megjelenítésének előnyeit ki kell használni. A tervezésben kialakuló adatvagyon nem öncélú adatbázis. Arra kell használnunk, hogy **döntéseket tudjunk hozni** a benne tárolt adatok alapján. Ez csak úgy képzelhető el, ha olyan eszközünk van, amely erre a célra is alkalmas. Az egy helyen történő, integrált információ-megjelenítés kiküszöböli a redundanciát és a félreértéseket a szervezetben.

Ha egységesen közzétesszük a programjainkat, egységes szempontok alapján kialakítjuk az éves tervünket, majd a keletkező tény-információkat összehasonlítjuk a tervvel, és mindezeket az összes érintett számára egyformán elérhetővé tesszük egy integrált rendszerben, mindig mindenki ugyanarról fog beszélni. Minden érintett számára ugyanazok a kiinduló információk fognak rendelkezésre állni a kommunikáció során.

---

<sup>7</sup> A kaizen eredete a II. Világháború utáni amerikai újjáépítési programokhoz köthető Japánban. A szó jelentése „változtatás a jó irányába”. Alapjainak megformálását Sarasohn és Protzman vezetőképzési tanfolyamaihoz kötik (1949-50). A nézetrendszer egyik kulcseleme a szervezet dolgozóiban az érintettség, a participáció motívumának erősítése, amely által hajlandóak lesznek egy adott szervezet céljainak megvalósításáért dolgozni. Mára a kaizen komplex személyiségfejlesztő eszközzé vált olyan híres tréner kezében, mint Anthony Robbins vagy Robert Maurer. A kaizenről lásd részletesebben: Imai, Masaaki (1986). *Kaizen: The Key to Japan's Competitive Success*. New York: Random House. vagy Bodek, Norman (2010). *How to do Kaizen: A new path to innovation - Empowering everyone to be a problem solver*. Vancouver, WA, US: PCS Press. [ISBN 978-0-9712436-7-5](https://www.amazon.com/dp/0971243675).

Ezzel egyébként a szervezet hatékony működésének újabb alapvető kritériumát fogalmaztuk meg: a működésről szóló információk hatékony áramlása ugyancsak rendkívüli mértékben képes erősíteni – elsősorban a középvezetők szintjén – a munka értékébe és hasznosságába vetett bizalmat. Ezzel ismét olyan funkciót teremtettünk, amely túlmutat egy erőforrás-tervezés közvetlen hasznosságán.

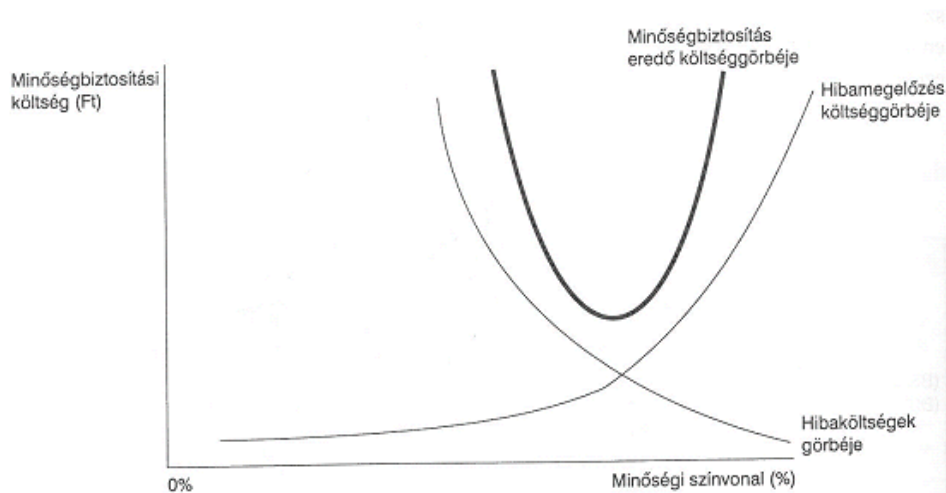
A tervezési rendszer, mint a problémák feltárását segítő eszköz is hasznosnak bizonyul. A működés adatainak összegyűjtése fontos szervezeti problémákra képes rávilágítani. A hétköznapi vezetői kapcsolatokban hajlamosak vagyunk a másik által felvetett problémákra kevésbé reagálni, ha azok közvetlenül nem érintik saját szervezeti egységünk működését. Egy keretrendszerbe helyezve mindazokat az információkat, amelyek alapján problémákat azonosítunk, jobban fel tudjuk hívni a figyelmet ezek kezelésének, megoldásának szükségességére. Ilyen például az évközi munkacsúcsok megoldása, ha vannak ilyen időszakok.

A problémát szervezett keretek közt megjelenítve, kvázi a megegyezést, döntést „kikényszerítve” a tervezési eljárás során már nem önmagában álló problémaként, hanem a szervezet egészét befolyásoló kockázati szituációként tudjuk szemlélni, látva annak kihatásait más folyamatokra is. Az azonosított problémák megjelenítése tehát a megoldásukat serkenti.

### **6.3 A minőség kérdése a gazdaságosság tervezésében**

Az intézményi minőség úgy kapcsolódik a gazdaságosság fogalomköréhez, hogy minden előállított „termék” gazdaságos mivoltáról a kitűzött minőségi szint függvényében lehet döntést hozni. Termelő cégeknél tipikus minőségbiztosítási kihívás volt a hetvenes években annak meghatározása, hogy lehet megtalálni egyfajta határhaszon-elemzéssel azt a minőségi szintet (pl. selejtarány csökkentésében), amelynek egységnyi további javításával az ehhez kapcsolódó költség szint intenzívebb emelkedése miatt már nem éri meg a következő lépést megtenni (Juran-féle minőségköltség-diagram).

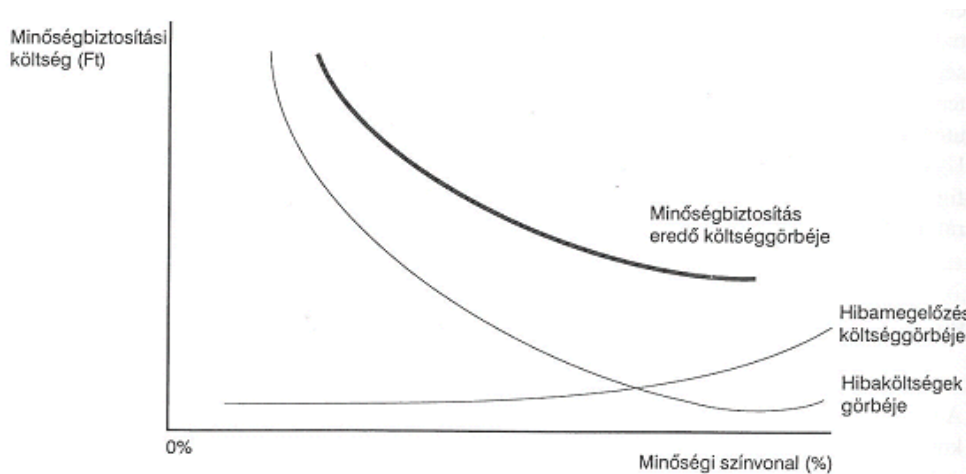
**14. ábra: Juran-féle minőségköltség diagram**



*forrás: Juran 1951*

Ez a nézet azonban a modern piacgazdaság körülményei közepette túlhaladottá vált, mivel a modern minőség-kontrolling elméletében elfogadottá vált, hogy a minőségi kiválóság olyan értéket teremt, ami az ügyfelek szempontjából versenyelőnyhöz juttatja a cégeket. A konkrétan minőségbiztosításra költött összegek tehát a minőségi szint növelésével egyre csökkennek (Wolf-Bechert féle minőségköltség-diagram).

**15. ábra: Módosított minőségköltség diagram**



*forrás: Wolf-Bechert 1994*

A minőség függvényében értelmezett gazdaságossági kérdések fontos lecsapódási formája a külvilágban az intenzíven kommunikált intézményi minőségpolitika. Ezt a dokumentumot megalkotni azért szükséges, mert ebből tájékozódhat az érdeklődő arra nézve, hogy mely minőség-összetevők kiemelt fontosságúak az adott szervezet működésében, mik a legfontosabb szempontok. Ugyanez érvényes a munkatársakra is. A gazdaságosság pedig mindig csak egy adott minőségi színvonal függvényében értelmezhető, hiszen nem mindegy, hogy egymást olykor gyengítő szempontok, például időszerűség, pontosság vagy relevancia terén milyen színvonalat tűzünk célul. Egy alacsonyabb minőségű produktum általában valószínűleg kevesebb ráfordítással állítható elő, de ha az nem felel meg a saját magunk (illetve érdekhordozóink, pl. közsférában a jogalkotó) által megállapított és betartandó minőségi (illetve jogszerűségi) kritériumoknak, akkor egyáltalán nem gazdaságos azok előállítása. Inkább ne is állítsuk elő.

**A tervezési szinten tehát véleményem szerint a közigazgatási szervezet három kulcsfeladata: a céltételezéshez kapcsolódó stratégia-alkotás, az allokációt lehetővé tevő erőforrás-tervezés és a gazdaságosságot a minőség megállapított mércéjével mérő szemléletmód és gyakorlat kialakítása.**

## **6.4 Szabályozások: a gazdaságosság ellenőrzése**

A megvalósítás és ellenőrzés szintjéhez, a közigazgatási kontrolling-tevékenységhez kapcsolódó rétegben az első a gazdaságossághoz kapcsolódó jogi szabályozottság kérdése. Elengedhetetlenül szükséges, sőt evidens a külső jogi szabályozás figyelembe vétele. Adott eljárásokat, például hatósági jogkörben eljárva, a jogszabályoknak megfelelően kell végrehajtani, ez külön magyarázatra nem szorul.

Ehhez társulhat azonban belső szabályozás létrehozása is a folyamatokra, s azok nyomon követésére. A pénzügyi ellenőrzésen túl egyébként a kontrolling-rendszer elemei nincsenek a közigazgatásban központi jogszabályok által egyelőre kötelezővé téve, ezért általában részletes belső szabályalkotással kell kísérni a rendszert. Ide tartozó terület a szervezet minőségbiztosítási előírásainak, szabványainak elkészítése és bevezetése is, illetve a szabályszerűségi ellenőrzések lefolytatásának köre.

Itt találjuk egyetlen központilag szabályozott témaként a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés (FEUVE) helyét is. A FEUVE kereteit jelenleg a költségvetési szervek

belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló **370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet** szabályozza, korábban pedig az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII.19.) Korm. rendelet VIII. fejezete tartalmazta.

A hatályos jogszabály idézete következik:

**8. §** (1) A költségvetési szerv vezetője köteles a szervezeten belül kontrolltevékenységeket kialakítani, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez.

(2) A kontrolltevékenység részeként minden tevékenységre vonatkozóan biztosítani kell a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést (FEUVE), különösen az alábbiak vonatkozásában:

*a)* a pénzügyi döntések dokumentumainak elkészítése (ideértve a költségvetési tervezés, a kötelezettségvállalások, a szerződések, a kifizetések, a támogatásokkal való elszámolás, a szabálytalanság miatti visszafizettetések dokumentumait is),

*b)* a pénzügyi kihatású döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága,

*c)* a költségvetési gazdálkodás során az előzetes és utólagos pénzügyi ellenőrzés, a pénzügyi döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása, illetve ellenjegyzése,

*d)* a gazdasági események elszámolása (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvizetés és beszámolás) kontrollja.

(3) Az (2) bekezdés *a)*, *c)* és *d)* pontjában felsorolt tevékenységek feladatköri elkülönítését biztosítani kell.

(4) A költségvetési szerv vezetője köteles a költségvetési szerv belső szabályzataiban a felelősségi körök meghatározásával legalább az alábbiakat szabályozni:

*a)* engedélyezési, jóváhagyási és kontroll eljárások,

*b)* a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés,

*c)* beszámolási eljárások.

**9. §** (1) A költségvetési szerv vezetője köteles olyan rendszereket kialakítani és működtetni, melyek biztosítják, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez.

(2) Az információs rendszerek keretében a beszámolási rendszereket úgy kell működtetni, hogy azok hatékonyak, megbízhatóak és pontosak legyenek, a beszámolási szintek, határidők és módok világosan meg legyenek határozva.

**10. §** A költségvetési szerv vezetője köteles kialakítani a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, mely az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből áll.

Amint az idézett jogszabályhelyből kiolvasható, a FEUVE keretében ugyan előírnak eredményességi és hatékonysági nézőpontokat, azonban mégis elsősorban pénzügyi szemléletű ellenőrzést ír elő a folyamatokban. Lehetőséget teremt ugyan az ennél mélyebb, összetettebb belső ellenőrzésre, erre azonban ma még elenyészően kevés példa akad. Valószínűleg az hozhat megoldást, ha a jelenlegi jogi szabályozás – a megfelelő strukturális feltételek kialakítását követően – a jelenleginél sokkal konkrétabb tennivalókat ír elő a rendelet fenti 8.§(2) b) pontjának megvalósítására. A FEUVE, mint szabályozás tehát jól azonosított és hasznos helyet kap kontrollig-modellben, azonban hangsúlyoznom kell, hogy a jogszabályi háttér önmagában ma még nem elegendő támasz Magyarországon. Az Állami Számvevőszék ellenőrzései sem tudják jelenleg betölteni azt az űrt, ami

## 6.5 Erőforrás-kontrolling: a hatékonyság ellenőrzése

A következő elem a hatékonysági nézőpont tekintetében az erőforrás-felhasználás kontrollingjának terv/tény eltéréselemzése, továbbá a termékminőség-mérésnek és a felhasználói elégedettségnek a megismerése az előállított produktumok függvényében. Ezek az alkotóelemek tehát közvetlenül a folyamat során előállított termékre vagy szolgáltatásra vonatkoznak, annak belső tulajdonságait és felhasználhatóságát veszik nagyító alá. Az erőforrás-kontrolling lényegében a felhasznált erőforrások mérése és összevetése a tervezettel (amelyre közigazgatási szervezeteknél egyelőre csak elvétve van mód). A minőségbiztosítási konzekvenciák pedig úgy vonhatóak le, hogy ellenőrizzük: a kibocsátott termék minősége és a folyamat, ami által előállították illeszkedtek-e a minőségpolitikai nyilatkozat vagy valamely szabványosított minőségi követelményrendszer (ISO, EFQM, TQM stb.) által támasztott követelményekhez, az objektív mércékhez, dokumentálási kötelezettséghez, valamint a felhasználók szubjektív értékítéletében is pozitív kép alakult-e ki.

A feladatfinanszírozásra, az erőforrások felhasználásának megtervezésére és mérésére alapuló rendszertől az alábbi, hatékonyságot javító hozadékokat várhatjuk:

- ✓ Azonosított munkafolyamatokat;
- ✓ Mérhető terhelést és erőforrás alapú allokációt;
- ✓ A prioritások költségalapú meghatározását *(Figyelem! Ez nem lehet az egyedüli szempont a prioritások kitűzésénél!)*;
- ✓ Jobban dokumentált működést;
- ✓ A szervezet működési problémáinak feltárását;
- ✓ Megszemélyesített felelősséget;
- ✓ A szervezeti motiváció erősödését;
- ✓ Egységes információáramlást;
- ✓ Azaz végső soron a hatékonyság növekedését.

Álláspontom szerint ezen előnyök megvalósításával pontosan azokra a Sántha által taglalt kihívásokra találunk eszközt, amelyeket az előző fejezet végén idéztem és ezzel látom igazolni II. hipotézisemet. Nagyon fontos eleme lehet a rendszernek az ügyfél-elégedettségi vizsgálatok végrehajtása, amely ugyanakkor beékelődhet az eredményességi nézőpont értékelésébe is (alább).

## **6.6 Hatások, eredmények ellenőrzése, célelérés kontrollingja**

Az eredményesség nézőpontjából a célelérés fokát vizsgáljuk, konkrétan a stratégiai kontrolling (stratégia megvalósulásának nyomon követése) és projekt-kontrolling (*Francsovcics 2009, Körmendi-Tóth 2011*) segítségével (a kitűzött fejlesztési célok és például azok időhorizontjának megvalósulási mérése), illetve meg kell vizsgálni azt is, hogy milyen hatása van mindennek a külvilágban és milyen javítási, tanulási következtetések vonhatók le a külvilágra gyakorolt hatásból.

Az államigazgatási projektmenedzsment és projektkontrolling nagy dilemmája, hogy egyszerre kell biztosítani a hierarchikus szervezeti működést és a projektszerű gondolkodást. Ez szükségképpen ütközésekhez vezet, ha csak nem tagoljuk be az eltérő gondolkodásból fakadó ötleteket egymás mellé egy magasabb szintű keretrendszerbe. Hogyan lehet mégis biztosítani a középtávú fejlődési pályát és miért van erre egyáltalán szükség a közigazgatásban? Véleményem szerint ez a projektmenedzsment államigazgatási meghonosodásának legfontosabb, alapvető kérdése.

A projektmenedzsment akkor tud tehát hatékonyan működni egy közigazgatási szervezetben, ha megteremtjük azokat az alapvető struktúrákat (kialakítjuk azokat a játékszabályokat), amelyek mentén a hagyományos hierarchikus berendezkedés áthidalható. Célszerű például a projektekben történő részvételt a TÉR rendszerben évközi többletfeladat-kijelöléssel az érintett dolgozónál dokumentálni, illetve a projektek működési rendjét belső szabályozásban egyértelművé tenni. Kulcskérdés ugyanis a dolgozó utasíthatóságának, felelősségének „megkettőződése” a projektirányító és a munkahelyi vezető között. Ez megfelelő szabályozottság hiányában számos konfliktust és problémát okozhat. Érdekes, hogy – természetesen nem ezekkel a szavakkal – már Magyary idézett művében is előkerülnek a hierarchikus szervezeti struktúrával szembemenő, alternatív szervezatkialakítási módszerek és azok előnyei (*Magyary 1942*, a szervezet tagolására vonatkozó fejezetek). Kritikus

tényezőként kell kezelnünk azt, hogy a projektszemlélet mennyire van hatalommal rendelkező kezekben. Ennek három alapvető eszköze lehet:

- elkötelezett felsővezetői magatartás,
- a projekteredmények áttekintésének-értékelésének-elfogadásának intézményesítése és
- az ugyancsak intézményesített projekt-támogatás.

A közigazgatási szervezetek hierarchikus struktúrájában rendkívül fontos, hogy a projektszemléletnek kellő felsővezetői támogatottsága is legyen házon belül. Az alapvető kritérium tehát az, hogy a szervezet legfelső vezetésének elkötelezettnek kell lennie a jövőkép megvalósításának érdekében a bonyolult fejlesztések problémáit jobban megoldani képes, projektszemléletű munkavégzés támogatására. A szándék azonban még kevés – a hierarchikus szervezetben ugyanis ez az elkötelezettség csak akkor tud igazán hatásos lenni, ha megvan a megfelelő koordináló fóruma is, amely rendet (és párbeszédet) teremt a projektek vezetői és a hagyományos struktúra szerinti vezetők között (*Kárpáti, 2009b*).

Ezért szükséges az, hogy a szervezet vezetése hozzon létre az intézményen belül egy olyan testületet, vezetői csoportot, amely vállalja a szponzori felügyelet (*Englund-Bucero 2009*) felelősségét. Ez tehát egy véleményező, tanácsadó testület a legfelső vezetés mellett, amely megteremti a projektekhez kapcsolódó viták, vélemények szervezett mederbe történő terelésének a lehetőségét a középvezetői szinten, képviseleti alapon. Annak érdekében, hogy a testület igazi stratégiai döntés-előkészítő csoportként működjön, meg kell határozni a fejlesztési feladatok alapvető felelősségi rendjét illetve a projektvezetők kötelezettségeit is. Ezt szolgálják a belső rendelkezések, kvázi jogforrások. Fontos tényező, hogy a projektmunkát, részvételt lehetővé kell tenni a szabályozás szintjén, oly módon is, hogy a különböző szervezeti pozíciókban lévő munkatársak projektmunkáját a közvetlen munkáltatói jogokat gyakorló vezetőknek kötelező legyen engedélyezniük. Tekintettel arra, hogy ugyanezek a személyek véleményezik a projektfelügyelő testület felé a projektanyagokat, az azokban foglalt erőforrás-tervek szerint – amennyiben nem tiltakoznak – a munkatársak részvételét is lehetővé kell tenniük.

Egyre több közigazgatási szervezetben, többek közt önkormányzatoknál működik projektiroda funkció is valamilyen szervezeti egységen belül. Ez a csapat tanácsokat ad a projektek tervezéséhez és a projektvezetői „ügyvitelhez”, szervezi a döntés-előkészítő munkát, biztosítja és ellenőrzi a fejlesztésekhez kapcsolódó dokumentáció és nyilvántartások

vezetését, valamint koordinációs feladatokat lát el a projektek közötti összehangolt munka érdekében. Az esetek nagy többségében feladata lehet ugyanakkor a belső és részben a külső, projektekkel kapcsolatos kommunikáció is.

## **6.7 Integrált információk a vezetés támogatására**

Amennyiben a vázolt feladatokat és az információk áramlását sikerült biztosítanunk a kontrollhoz, gondoskodnunk kell arról is, hogy a 3E modellben megjelenő információk rendezett és áttekinthető módon nyilvántartásra kerüljenek. Ebből az információ-vagyonból lehet az értékelést, visszacsatolást és a kommunikációt is megvalósítani, mind a szervezetben belül, mind azon kívül. Ennek kézenfekvő eszköze egy vezetői információs rendszer felépítése a szervezetben, amely adattárházat hoz létre. Az adattárház egy témaorientált, integrált, nem változó idővariánsú adatrendszer, amelynek elsődleges célja a stratégiai döntések támogatása, a felsővezetői és elemzői igények kielégítése.

Az adattárház egy olyan komplex informatikai rendszer, amelynek magja egy nagyteljesítményű adattár, részét képezi az ellenőrzött és ütemezett táplálását (töltését) végző rendszer, valamint az adatok elérhetőségét és elemezhetőségét lehetővé tevő lekérdező-elemző rendszerek (*Fabricius 2011*). Alapvető célja a tárolt információk elemzése. Adatait a tranzakciós forrás-rendszerektől<sup>8</sup> elkülönítve tárolja, egy olyan adatbázis struktúrában, mely a lekérdezések szempontjaira optimalizált. Szervezeti szintű átfogó, a különböző adatkörök összekapcsolása révén integrált adatokat tartalmaz, idősoros formában. Az adattárház tartalma nem változik, csak bővül (nem állapotot, hanem történéseket regisztrál), és a felhasználók különböző elemzői, döntéstámogató, lekérdező eszközökkel férhetnek az adatokhoz. A különböző forrás-rendszerekből jövő, összepárosítható adatok az adattárházban egy közös kódot, nevet és egyéb attribútumokat kapnak, és így közösen elemezhetőek (egységes nézetek és riportok). Ezt nevezzük adatintegrációnak, ami az alapadatok összekapcsolt, magas szintű elemzését teszi immár lehetővé.

A vezetői információs rendszer hozadéka, hogy a valamilyen tulajdonságuk alapján összerendelhető, egymástól elkülönülő tranzakciós rendszerekben (pl. könyvelés, munkaidő-nyilvántartás, beruházási kerettervezés stb.) keletkező működési adatokat képes integráltan

---

<sup>8</sup> Tranzakciós forrás-rendszernek nevezzük azokat a szervezet feladatellátásában használt rendszereket (pl. könyvelési szoftver, munkaidőnyilvántartó rendszer), amelyekben a működés adatai keletkeznek.

kezelní, és megjeleníti a tartalmuk szempontjából vezetői és tájékoztatási célokra hasznosítható adatokat, dokumentumokat stb. (Körmendi-Tóth 1998, 2011).

A megjelenítéshez ma már több „dobozban” kapható, majdnem kész intranetes portáltechnológiát alkalmazó rendszer használható. Szervezeti célokra jól hasznosítható és megjelenésükben is látványos, témákhoz kötve, feladatok szintjére lebontható, „lefűrható” fejlesztési és működési nyilvántartásunk jön létre, amely nemcsak passzív tájékoztatásra szolgál, hanem egyúttal dinamikus munkafelülete is lehet pl. a projektek vezetőinek, további érintettjeinek (adattányászat, munkaszervezés). Az informatika lehetőségeinek e téren csak a képzelet szabhat határt.

Egyúással szoros összefüggésben vannak a következők: explicit keretek nélkül nincs kiindulási alap, szervezetiileg támogatott működtetés nélkül a kontrolling nem jut mozgástérhez a terepen, információs rendszer és kommunikáció nélkül pedig nem lehet követni a munkát, illetve elemezni, kommunikálni az eredményeket (Kárpáti 2009). Ezek közül az alappillérek közül ki szeretném hangsúlyozni, hogy a korszerű vezetői információs rendszerek álláspontom szerint a közigazgatási szervezetekben jóval túlmutatnak a kizárólag belső használati funkciókon is. Olyan bázist teremt az adattartalmuk, amely jól használható az ügyfélkapcsolatokban, az érdekhordozók meggyőzésében (különösen a transzparens működésre, mint közigazgatási kontrolling-alapelvekre vonatkoztatva) és a tanulságokat, tapasztalatokat is össze tudjuk gyűjteni velük, azaz fontos kiindulási pontot jelentenek a jövőbeni fejlesztésekhez használt módszerek kiválasztásában. A rendszer funkcionalitása tehát tükrözi a közigazgatási kontrollingrendszer korábban taglalt alapelveit. Egyrészt a közigazgatásban elvárt transzparencia elvének megfelelően a szervezet dolgozói számára nyilvános információs rendszert hoztunk létre, működtetünk tehát egy kifelé forduló információs rendszert, biztosítani tudjuk az átláthatóságot. Álláspontom az, hogy a közigazgatási szervezetekben néhány személyes adattól eltekintve nincs olyan, a szervezet működéséről szóló információ, amely ne lenne közérdekű, azaz legalább a szervezet dolgozója bizonyosan jogosultnak tekinthető minden összegyűjtött működési információt megismerni. Másrészt hatékony rendszert alakíthatunk ki a projektek, egyéb fejlesztési információk, hírek stb. nyomon követésére, amely a vezetői funkciókat támogatja és ebben a megközelítésben klasszikus vezetői információs rendszerként működik.

Ezek az eszközök, kiegészítve egy aktív házon belüli személyes kommunikációval segítenek abban, hogy a közigazgatási kontrolling értékeit, hasznát a munkatársak megértsék és átérezzék.

Mindez a szervezeti modell magasabb szintekkel bővíthető. Az államigazgatás egészének szintjén arra kell a hangsúlyt fektetni, hogy a teljes államigazgatási modell képes legyen az egyes intézményi modellekben keletkező tartalmat integráltan megjeleníteni és kezelni. Az egyes rétegek a következő módon építhetők egymásra: 3E modell – szervezeti teendők – államigazgatási szinten integrált kontrolling rendszer az állam funkciói mentén – társadalmi, gazdasági külső tényezők köre. Utóbbiban már olyan kérdések kapnak szerepet, mint a fenntarthatóság, politikai bizalom, rugalmasság, sérülékenység stb. Ennek a makroszintű modellnek a lehetséges felépítéséről később lesz szó.

A központi költségvetés tervezési és ellenőrzési kérdései kapcsán minden bizonnyal vissza kell térni az egységes állami feladatkataszterhez és az azon alapuló, feladatfinanszírozás-jellegű tervezési rendszer kialakításának funkcionális elméletéhez, amelyre jó alkalmat adhat az állami feladatok újrafelosztására vonatkozó központi elképzelés. A legszélesebb rétegben pedig kulcskérdésként kell kezelni a modellben az ügyféloldalt, azaz fel kell mérni a közigazgatás külvilágra gyakorolt hatásának kontrolling módszereit is a szervezeti küldetés, értékek és (objektív) érdekek mentén.

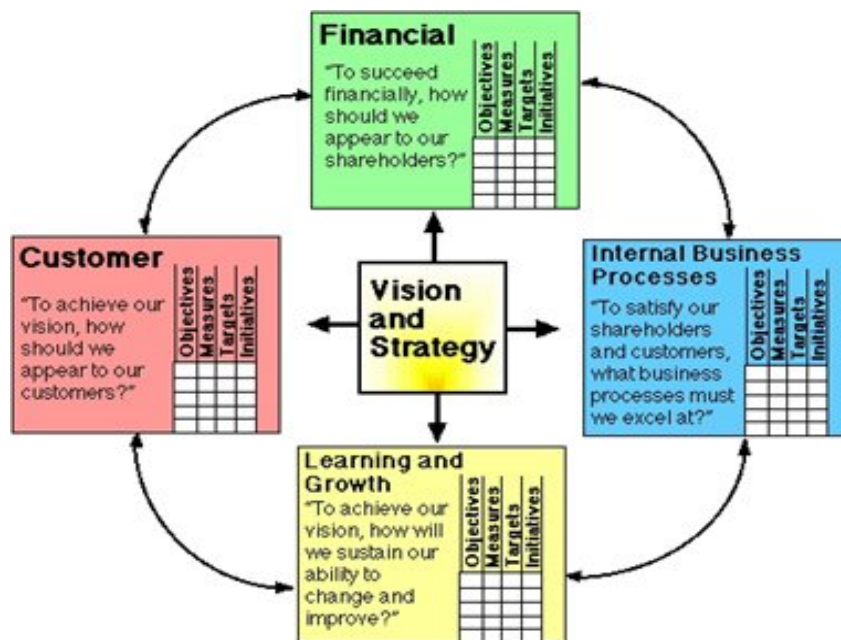
A kidolgozott, „3E”-re alapozott közigazgatási kontrollingmodell olyan átfogó tervezési és értékelési rendszert ad a szervezetek számára, amely segítségével jóval magasabb minőségi szintre emelhető az intézményi működés. **Ebből megfogalmazódik értekezésem 2. tézise:**

**A közigazgatási kontrolling-modell az 1. tételben hangsúlyozott stratégiai szemléletre alapozva képet ad a szervezetben zajló folyamatokról. Ez a modell lehetővé teszi a jelenleg előírt ellenőrzési módszerek beépülését, ám azokat az eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság javítási szempontjaiból tényekre alapozott, a szervezet működési folyamatát konzekvensen végig kísérő, haladó eszközökkel gazdagítja.**

## 7. A „3E” átfordítása balanced scorecard nézőpontokká

A balanced scorecard, mint konkrét stratégiai menedzsment eszköz Robert Kaplan és David Norton munkássága nyomán vált különösen sikeressé, bár gyökereit előszeretettel a General Electric vállalat 1950-es években bevezetett módszereiből eredeztetik. A kiegyensúlyozott mutatószámrendszer célja az, hogy egy négy nézőpontú értékelési módszer segítségével a szervezet stratégiáját passzív deklarációból élő, gyakorlatias, aktív anyaggá alakítsa. Azért „kiegyensúlyozott”, mert az objektív és szubjektív nézőpontok egyensúlyára törekszik a rendszerben. Az eredeti összetétel 1992-ben jelent meg, majd 1996-os változatában a stratégiai kapcsolatot is hangsúlyozták az ábrában, amely így a következő:

16. ábra: Kaplan és Norton Balanced Scorecard modellje



forrás: Kaplan-Norton 1996

A rövidítve „BSC” néven emlegetett rendszer a stratégiából levezetett irányítási koncepció (IFUA 2008). igazi divattá vált a kilencvenes évek végére. Mivel rugalmasan adaptálható, s a négy nézőpont az adott szervezetre igazítható, ezért gyorsan elterjedt a megközelítés a vállalati szférában. Az egyes nézőpontok magyar fordítása az alaplumból:

Pénzügyi nézőpont: Hogyan kellene pozicionálni a vállalatot a befektetők felé? Mit kell elérni ahhoz, hogy tulajdonosok szerint a vállalat pénzügyileg sikeres legyen?

Vevői nézőpont: Mit kell tennünk azért, hogy vevőink elégedettek legyenek? Hogyan jelenjünk meg a vevők előtt úgy, hogy stratégiánkat sikeresen megvalósítsuk?

Működési folyamatok nézőpontja: Mely folyamatokat kell optimalizálnunk, hogy megfeleljünk vevőink elvárásainak? Mely folyamatokban kell kiváló teljesítményt nyújtanunk ahhoz, hogy vevőink és tulajdonosaink elégedettek legyenek?

Tanulás-fejlődés nézőpontja: Hogyan kell a szervezetnek továbbfejlődnie, hogy megvalósítsa a jövőképét? Mit kell tennünk a szervezeti és egyéni tanulás, illetve az innováció érdekében azért, hogy képesek legyünk a változásra?

A siker kulcsa az, hogy megtaláljuk a szervezetben a nézőpontokhoz tartozó olyan kulcsmutatószámok forrását, amelyek jól jelzik a kitűzött célok megvalósulását és az azoktól való eltérést. A BSC szerepe tehát a világos gondolatok közvetítése a stratégia és az azok elérését szolgáló tevékenységek, feladatok értékelése között. Megfoghatóvá teszi a néhol homályos célokat, mint a gondolatáramlás csatornája.

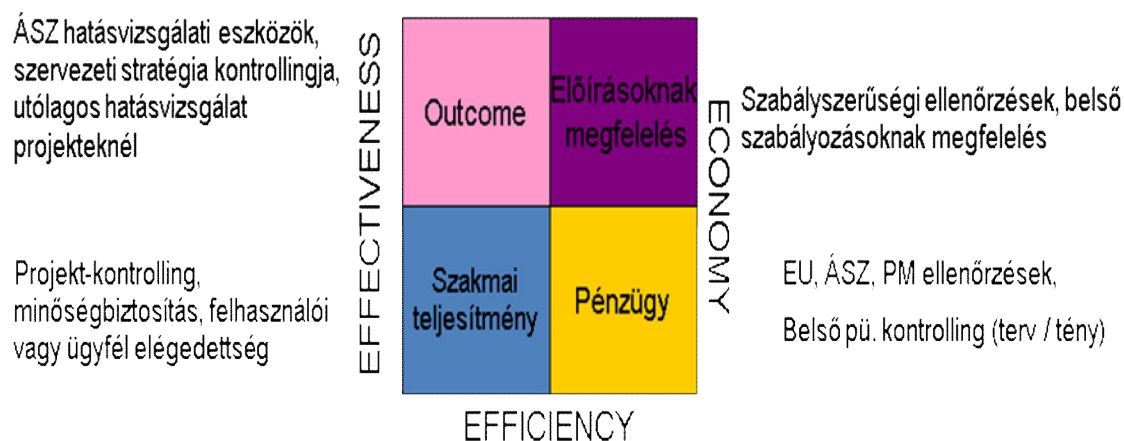
Véleményem szerint a 3E modell ötvözhető a mérés, ellenőrzés oldalán a BSC struktúrájával, egyúttal néhány fókuszpontra koncentrálva „elmagyarázhatóvá” teszi a szervezet stratégiai céljait, haladási útirányát (*IFUA 2008*). A szükségképpen különbségek a következők:

1. Pénzügyi nézőpont: közigazgatási környezetben ezen a gazdálkodás szabályszerűségét, ellenőrzött voltát kell érteni, a felelős gazdálkodás tehát a pénzügyi nézőpont sikertényezője.
2. A vevői nézőpont a külvilágban elért hatás (outcome) szempontjából a leglényegesebb egy stratégiai szempontú közigazgatási megközelítésben, habár a konkrét szakmai működés kapcsán értékelt ügyfél-elégedettség ugyancsak értékes visszajelzés.
3. A működési folyamatok nézőpontja a szervezetre vonatkozó jogszabályi előírásoknak történő megfelelés irányából elsődleges fontosságú.
4. Tanulás-fejlődés nézőpontja: a közigazgatási szervezetben ezt a szakmai teljesítmény legfontosabb mérőszámaival lehet jellemezni. Azt célszerű vizsgálni, hogy hol javítható a

működés minősége oly módon, hogy az még jobban megfeleljen a kitűzött hosszabb távú céloknak és a külső elvárásoknak.

Mindezek alapján a BSC a közsférában átalakíthatónak tűnik egy olyan hibrid-rendszerre, mely magába foglalja a 3E modell három alapvető kérdését, és a BSC nézőpontok az értékeléshez alkalmazható legfontosabb eszközökkel (oldalt) együttesen értelmezhetők:

**17. ábra: A „3E” konvertálása BSC nézőpontokká**



*forrás: saját szerkesztés*

**Az előírásoknak megfelelés és a pénzügyi oldal ötvözte adja a gazdaságosság, a pénzügyi kérdések és a szakmai teljesítmény megítélése a hatékonyság, végül a szakmai teljesítmény és a külvilág érdekhordozói körében elért hatás, kimenet (outcome) adja a szervezet eredményességét. A négy BSC nézőpont tehát az eredeti megközelítéssel egyezően szoros összefüggésben van egymással, azok egymástól nem független változói a közigazgatási szervezet működési tulajdonságainak.**

Nagyon fontos eredménynek tartom azt, hogy ezzel a megközelítéssel a jelenleginél erőteljesebben lehet a „vevői” oldal, az ügyfél-elégedettség kérdését bevonni a közigazgatási szervezet működésének értékelésébe. Erre a dimenzióra ugyanis csak manapság kezd a közigazgatás-fejlesztés nagyobb mértékben odafigyelni. Mivel a BSC filozófiája egyezik az én alaptételemmel – azaz a stratégiai célokra koncentrálni vizsgálja a megvalósítás négy fő vetületét, az ügyfeleknek okozott teher illetve számukra releváns, előidézett hatás nézőpontja megkerülhetetlen alapkérdéssé vált a modellben. Az ügyfélelégedettség stratégiai

megközelítésben olyan célok és ehhez kapcsolódó mutatók kidolgozását serkentheti, mint a „hivatal az ügyfél partnere” hitvallás erősítése, az ismertség és ügyféltájékozottság növelése vagy az ügyfelek innovatív, korszerű kiszolgálása (pl. e-közigazgatási fejlesztések).

A kiegyensúlyozott mutatószámrendszer bevezetése jellemzően három sikertényezőn múlik (Csath 2004, IFUA 2008). Elsőként az elkötelezett felsővezetést kell kiemelni, mivel a rendszer csak akkor válhat élővé, ha a vezetés ténylegesen támogatja és alkalmazza a mindennapokban. A második a munkavállalók félelmeinek kezelése. Axiómaként elfogadott, hogy általában minden megfigyelés tudata önmagában befolyásolja a megfigyelt személyek viselkedését, ezért fontos kiépíteni azt a bizalmat, amellyel elosztható a – jellemzően – létszámleépítés lehetőségeinek vizsgálata miatti megfigyelés képe. A harmadik sikertényező a rendszerszemléletbe ágyazottság. A BSC ugyanis önmagában nem működőképes. ha nincs stratégiai szintű háttér, nincsenek kitűzött viszonyítási pontok, a célok közötti kapcsolatok nincsenek definiálva stb. A mutatószámok önmagukban nem fognak semmilyen lényeges haszonnal járni. Ugyanezeket az alapvető sikertényezőket igazolta részleteiben is az IFUA 2005-ben végzett hazai empirikus kutatása is (IFUA 2008, pp.236-237). A közigazgatási szervezetekben jellemzően mindhárom sikertényezővel ugyanígy foglalkozni kell, különösen az utóbbi kettővel.

## **8. A kontrolling funkció szervezeti kérdései**

A kontrolling feladatokat ellátó szervezeti egység vagy személyek sajátos pozíciót foglalnak el. Tipikusan a kontroller szerepzavarának tekinthető, amikor – különösen egy kevésbé eredmény-centrikus döntéshozói, vezetői magatartás esetén – maga a kontroller kísértést érez a döntéshozatali szerepkörbe történő „átnyergelésre”. A kontroller azonban csak döntést támogat. Mi több, számára a döntéshozó is a saját problémája része, hiszen meg kell győznie őt az elemzéseiből következő javaslatairól. A kontroller és a vezető viszonyrendszerének evolúciós lépcsőire már Herbert Henzler 1974-ben rámutatott a Wirtschaftswoche-ben megjelent „Der Januskopf muss weg” című cikkében, amit azóta is számtalan helyen idéznek a német iskolában (lásd Schuh et al. 2011, Körmendi-Tóth 2011).

**5. táblázat: A kontrollertípusok Henzler szerinti felosztása és tulajdonságai**

| Kontroller típus                                    |                                                                                                                        |                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jellemző kontrolleri tulajdonságok                  | Hagyományos könyvvitel-orientált                                                                                       | Jövő- és akcióorientált                                                                                                                                | Menedzsment- és rendszerorientált                                                                                                                              |
| Készenléti információk                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Múlt dokumentálása</li> <li>Szabályszerűség</li> <li>Kínos pontosság</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bizonyító és döntéstámogató karakter</li> <li>Jövőorientáltság</li> <li>Gyorsaság a pontosság felett</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Jövő- és akció-orientáltság</li> <li>Módszerek továbbadása</li> </ul>                                                   |
| Rendszerorientált és funkciókat átfogó megközelítés | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nincs</li> </ul>                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Csak kezdetleges</li> <li>Nyomokban</li> </ul>                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>A kontroller lényeges jellemzője</li> </ul>                                                                             |
| Viszony a szervezet más munkatársaihoz              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nincs „service” jellegű gondolkodás</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kontroller mint nyomozókutya</li> <li>Fellépés a felmerülő diszfunkcionális konfliktusokban</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Erősen kinyilvánított „service” gondolkodásmód</li> <li>Segítségnyújtás ellenőrzés helyett</li> </ul>                   |
| Beosztás                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Hagyományos értelemben vett számviteli vezető</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>A belső számvitel és az üzemgazdasági osztály vezetője</li> </ul>                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Új beosztás, amely válasz a vállalat külső és belső környezetének megnövekedett dinamikájára, komplexitására</li> </ul> |

*Forrás: Schuh et al. 2011*

Természetesen már Henzler is arra mutatott rá rendszerezése segítségével, hogy a modern vállalati működésben a menedzsment- és rendszerorientált kontroller személyiség- és beosztástípusa felel meg a dinamikus környezet kihívásainak a legjobban.

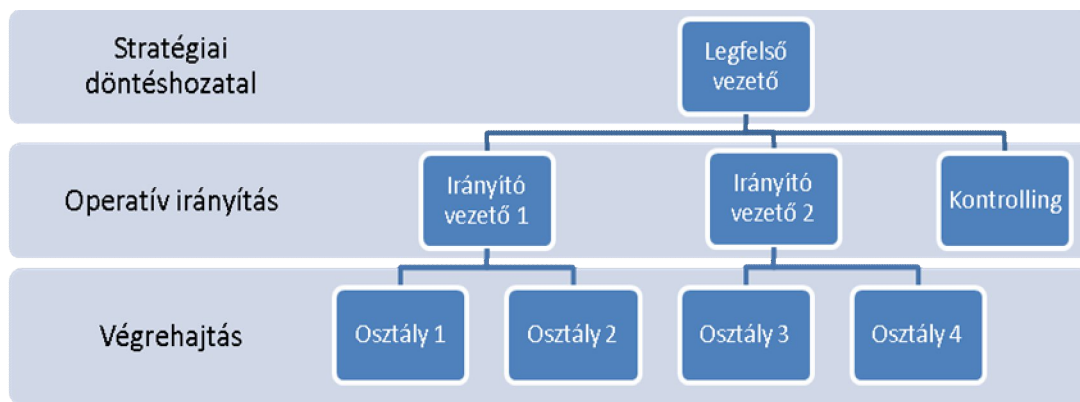
A kontrolling szervezeti egység pozicionálásában alapvetően két irányzat különböztethető meg.

### **1. Integrált kontrolling-egység**

Tekintettel arra, hogy a teljes kontrolling-folyamat a vezetői döntéshozatal igen fontos részét képezi, jellemző megoldás, hogy egy szervezeti egységbe integrálják, a szervezet vezetőjéhez közel eső pozícióban a kontrollingot. Ezt a szituációt mutatja be a 18. számú ábra. Ekkor az ellátott funkciók a következők:

- Stratégia-alkotás támogatása, stratégiai tervezés lebonyolítása, stratégiai monitoring
- Erőforrás-tervezés, allokációs döntések előkészítése
- Minőségbiztosítási feladatok a teljes szervezetre
- Munkaidő-nyilvántartás és elszámolás
- Jelentéskészítés az erőforrások felhasználásáról
- Projektvezetési, tervezési támogatás, projektiroda működtetése
- Szervezeti teljesítménymérés feladatfinanszírozási alapokon.

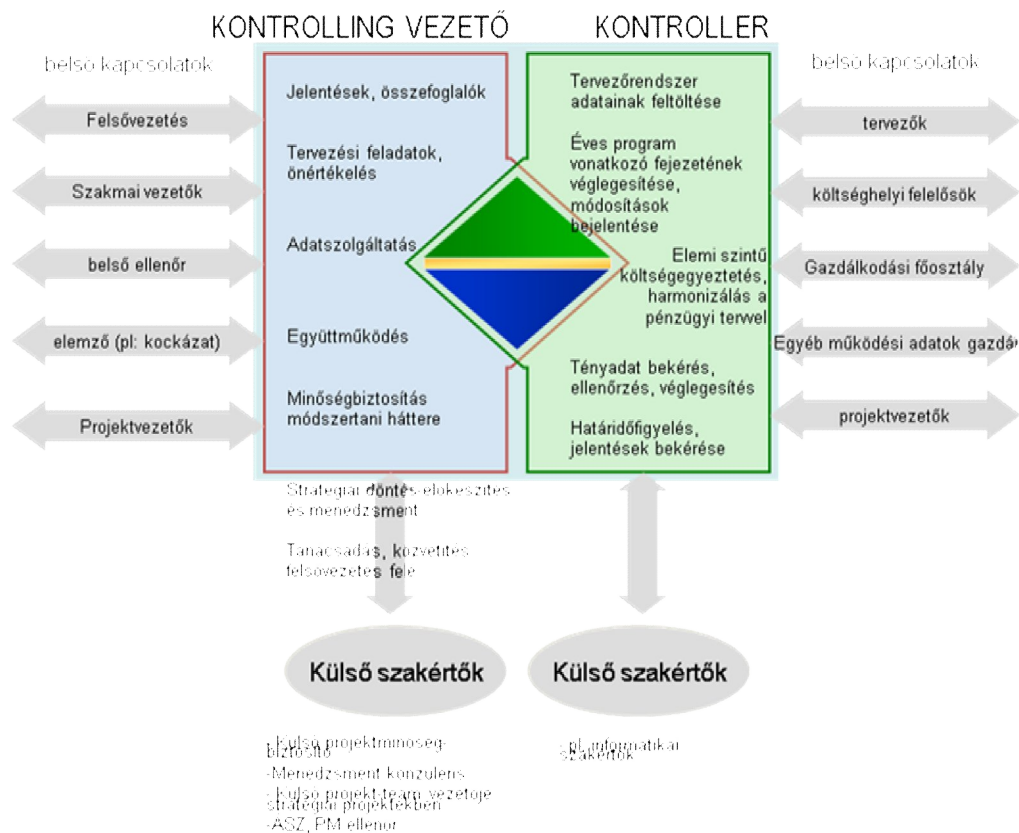
**18. ábra: A szervezeti modell sémája központi kontrolling egységgel**



*forrás: saját szerkesztés*

Egy ilyen típusú megközelítés esetén a kontrolling terület felelős vezetője egyfajta „híd” szerepet is be kell, hogy töltsön, mivel központi kérdésekben bír tanácsadói, döntéstámogatói szerepkörrel, s a szervezetben ugyanolyan magas hierarchia-szinten foglal helyet, mint az operatív működés legfőbb vezetői. Ez a hídverő, vagy révkalauz szerep (Körmendi-Tóth 2003, 2011) lényegében a szervezet tudástökéjének menedzseléséről szól. Ez a szervezeti megoldás rendkívül sokrétű, színes feladatokat ró a kontrolling vezetőre, különösen ha egyes szervezeti egységek vagy vezetők „önálló életet” élnek, s nem kapcsolódnak megfelelően a többiekhez. Kiemelt jelentőségű a legfelső vezető és a kontroller közvetlen, bizalmi jellegű kapcsolatának szükségessége, hiszen az eredményesség egyértelműen néhány konkrét ember együttműködésétől függ elsősorban. Ilyen esetekben a működésére általánosságban a következő kapcsolati rendszer jellemző:

## 19. ábra: Kontrolleri kapcsolódási pontok a szervezettel, külvilággal



forrás: saját szerkesztés Véry Zoltán javaslataival

A feladatfinanszírozás erőforrás-tervezési alapú bevezetése például nem kifejezetten, legalábbis nem feltétlenül gazdálkodási feladat. A kapcsolódó, megvalósítandó rendszerek és eljárások nem kizárólag a gazdálkodáshoz, hanem egy menedzsment-jellegű, a legtöbb közigazgatási szervezet esetében előzmény nélküli szervezeti egységhez kötődnek, ezért nem célszerű a kontrolling feladatát a pénzügyi-számviteli feladatokkal összemosni a szervezetben (Körmendi-Tóth 2003). Ha új szervezeti egység (egy új osztály) jön létre erre a feladatra, a személyi állományának részben jó kiindulási alapja lehet mégis a gazdálkodási szervezeti egység, azon belül is a kalkulációkkal foglalkozó munkatársak köre.

A kontrolling területen dolgozók egy része a stratégiai menedzsment, más részük az erőforrás-tervezés és értékelés körébe tartozó koordinációs és elemzési feladatokat végzi. A tervezési feladatok az osztályon referensi rendszerben is kialakításra kerülhetnek. Az egyes feladatoktól függően a kontroller lehet az eseményeket megfigyelő „regisztrátor”, a működés során

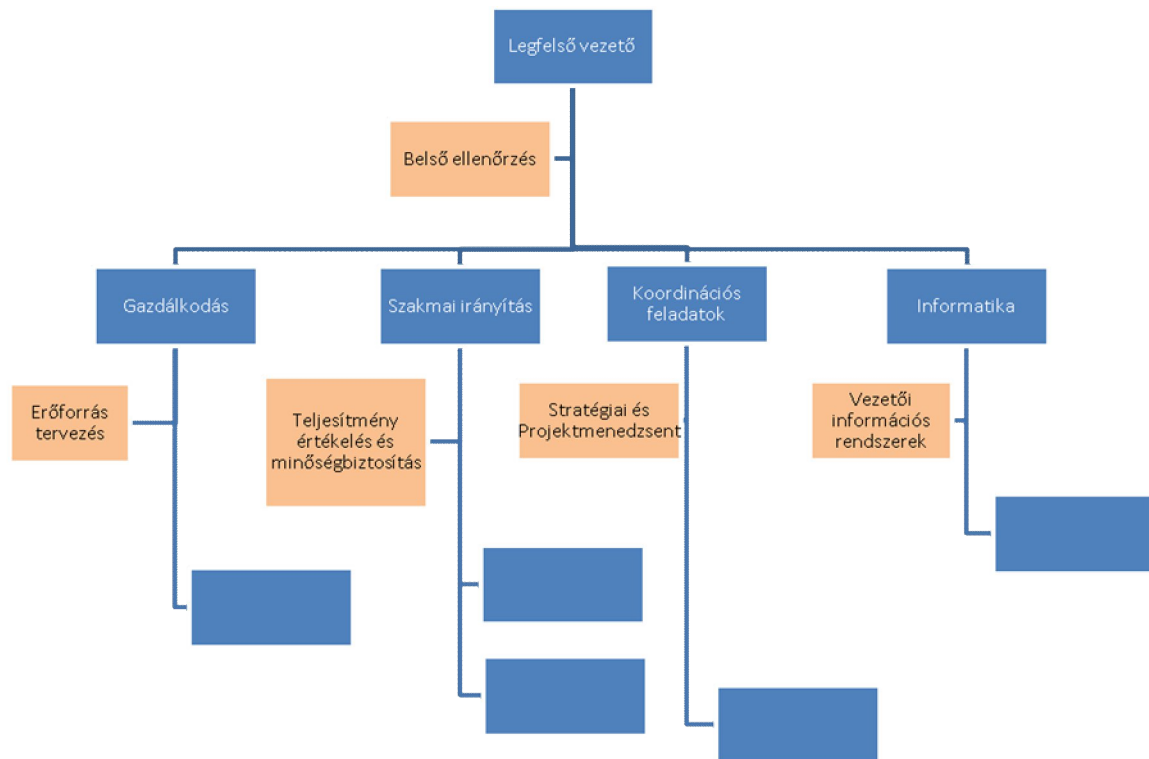
dinamikusan eligazodó, gyakran bizonytalan feltételek közt is jól teljesítő „navigátor” illetve a teljesen új koncepciókat kitűző, kezdeményező „indikátor” vagy „innovátor” alkatú személy (Körmendi-Tóth 1998, Francsovcics 2009). Az intézmény szervezeti egységei által megvalósítandó programok, azon belül a különböző tevékenységek erőforrásigényeinek megtervezése, a tervezési folyamat figyelemmel kísérése ilyenkor ezek fő feladata. Az erőforrás-tervezés szervezeti összehangolása, különböző „forgatókönyvek” készítése, a kétirányú programtervezés iterációjának biztosítása, erőforrás-kalkulációk készítése tartozhat munkakörükbe. Ez esetben a tervezési munkát meghatározott szervezeti illetékességi körben látják el. Adott szervezeti területen, a hozzájuk sorolt főosztályok, igazgatóságok stb. körében végzik tervezési munkájukat. A referensi rendszert érdemes úgy kialakítani, hogy egy személyhez tartozzanak a közigazgatási szervezetnek azok a központi és területi szervezeti egységei, amelyek szorosabb együttműködése közös kompetenciájukba tartó feladataik miatt már a feladatok tervezése során is szükséges. A referensi megoldással egymás helyettesítése is megoldható az alapvető tervezési feladatok körében.

Ugyanez a szervezeti egység ellátja a munkaidő-nyilvántartás működtetési feladatait is, valamint a szükséges elemzési munkát. Feladatkörébe tartozik a szükséges nomenklatúrák karbantartása és fejlesztése, a szabályzatok kidolgozása, a tervező rendszerrel kapcsolatos oktatás és felügyeleti tevékenység, a módszertani koordináció, valamint legújabbban a vezetői információs rendszer hivatali bevezetése és az automatizálás projektfeladatainak végrehajtása, koordinációja.

## **2. Decentralizált kontrolling-funkciók szervezeti modellje**

Ebben a megközelítésben a kontrolling funkcióit nem egy, a szervezeti hierarchia csúcsa közelében működő egység végzi központosítva, hanem a fentebb taglalt funkciók egyes szervezeti hierarchia-pontokhoz kerülnek betagolásra. Ebben az esetben nincs feltétlenül egy konkrét „híd” funkciót betöltő vezető kontroller, helyette a funkciókhoz köthető szakemberek működnek a szervezetben. Ez a kontrolling iskolák besorolását tekintve az amerikai módszerhez áll közel (Körmendi-Tóth 2006). Egy ilyen szervezeti struktúra példája látható a következőkben a 20. ábrán.

**20. ábra: Decentralizált kontrolling-funkciók szervezeti sémája**



*forrás: saját szerkesztés*

Ez a megoldás jobban teríti a kontrolling funkciókat, ám nagyobb együttműködést igényel az operatív területek vezetőitől, amennyiben például a felsővezetői döntéshozatal támogatásához komplex információk igények lépnek fel.

A két alapmegoldás között természetesen az adott szervezeti sajátosságokra jellemzően számos további megoldás létezhet, ezek mindössze illusztrációként szolgálnak a két „legtisztább” működtetési módra. Egyik sem jó vagy rossz önmagában. A kontrolling pozicionálása a legfelső döntéshozó vezető attitűdjén, vezetői magatartásán, döntéstámogatáshoz kapcsolódó igényein múlik. Általánosságban: minél gyakoribb a felső vezetői közvetlen beavatkozás a szervezet mindennapi működésében, annál inkább az utóbbi modell érvényesül, ám annál nagyobb terhet ró a legfelső vezetésre is a szálak kézbe tartása.

## 9. Az erőforrás- és folyamat alapú, szervezeti szintű tervezés módszertana

Értekezésem eddig számításba vette azokat a *kihívásokat, feladatokat és funkciókat*, amelyek indokolják, hogy a közigazgatás területén is meghonosodjon a versenyszférában bevett, üzleti típusú tervezési és értékelési tevékenység. Felvázoltam azt a modellt, amelynek alapján a korszerű működési gyakorlatok bevezethetők a közigazgatási szervezetben.

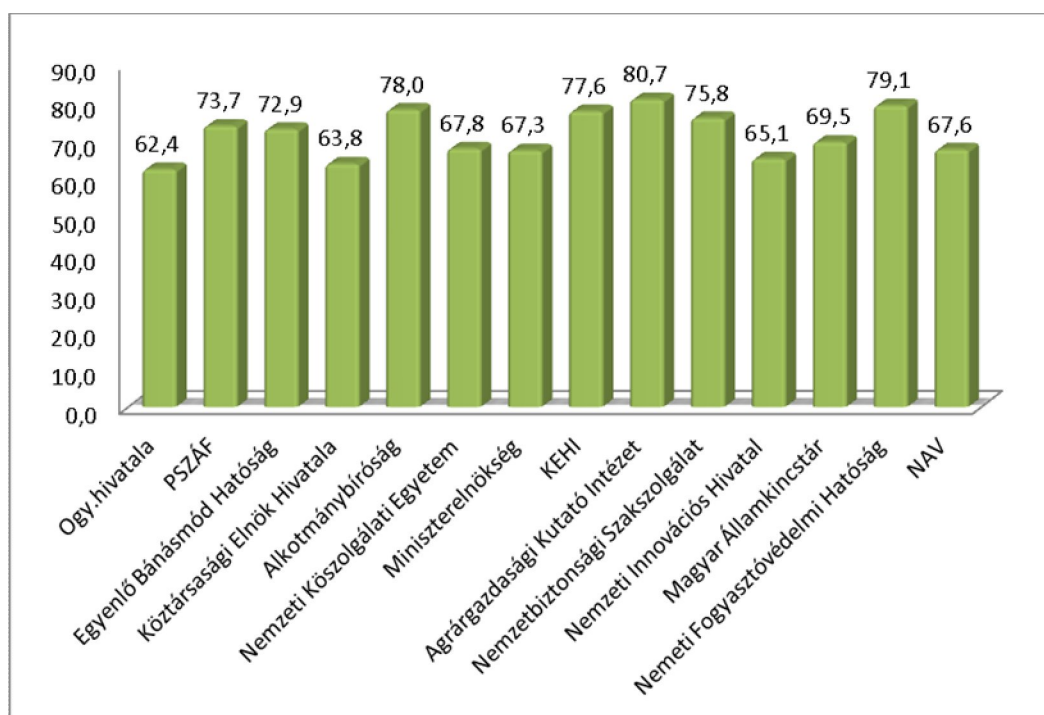
E következő fejezet a feladat-alapú tervezési rendszer kialakítására mutat be módszertani, elméleti alapokat és néhány gyakorlati tudnivalót a bevezethetőség érdekében. Azért ezt a feladatot kezelem kiemelt részletességgel, mert ez igényli a legtöbb változást: lényegében teljesen átalakítja a szervezeti feladatellátás tervezéséről a közigazgatásban élő nézeteket. Nem meglepő ezért, a Magyary-Program 12.0 által megfogalmazott 9 kritikus pontban is előkelő helyet foglal el a hiánya (*Magyary-Program 2012, p.10*).

Először azokat az alapfogalmakat mutatom be, amelyek a tervezésben megkerülhetetlenül meg fognak jelenni. Fontos tisztázni tehát azokat a rendező elveket, amelyek mentén az egész rendszert fel fogjuk építeni. Ezek határozzák meg később, hogy milyen hierarchia mentén, milyen részletességgel kell majd a tervezéssel foglalkozni – és milyen részletességgel tudjuk majd saját munkánkat elemezni. A **helyes arányok** megtalálása nagyon nehéz feladat, s – mint majd látni fogjuk később az esettanulmányban – csak hosszabb folyamat nyomán sikerülhet racionalizálni a kialakított rendszert. A tervezés bevezetése folyamán ezek a dimenziók nagyon sok változáson mehetnek keresztül. Az ezzel kapcsolatos legfontosabb megállapításokat is összegyűjtöttem annak érdekében, hogy a hasonló alapokra épülő tervezési rendszereket kiépítő intézményekben a dimenziók kialakítását érintő kezdeti bizonytalanságot át lehessen hidalni. A **tervezési dimenziók** témakörében tehát részletesen végigveszem mindazokat a módszertani kérdéseket, amelyek a tervezés végrehajtásához szükségesek.

Tekintettel arra, hogy az erőforrások számbavételére koncentráló programtervezés akkor lehet sikeres, ha adatai a költségvetési tervet tükrözik, meg kell vizsgálnunk azokat a tényezőket is, amelyek a két – vezetői, illetve számviteli nézőpontú – tervezési rendszer információit összekapcsolják.

Mivel a költségvetési szervezetek mind idehaza, mind külföldön a rendelkezésre álló pénzeszközök nagy részét az **emberi erőforrásokra**, illetményekre fordítják, nagy hangsúlyt fektet értekezésem ezeknek az erőforrásoknak a mérésére. A kontrollingmodell alapelveként értelmezett transzparencia a gyakorlatban csak úgy képzelhető el tehát a közigazgatási szervezetekben, ha az erőforrás-tervezésen keresztül pontosabb, **megfelelően részletes választ tudunk adni arra a kérdésre, hogy az adott szervezet a tárgyévi költségvetését hogyan használta-használja fel.** Tekintettel arra, hogy a központi költségvetésből fenntartott államigazgatási szervek működési kiadásait általában 60-80% -ban a személyi juttatások és munkaadókat terhelő járulékok teszik ki, nem beszélhetünk átlátható működésről mindaddig, amíg nem tudjuk bemutatni, hogy az ebből az összegből finanszírozott, rendkívül nagy mértékű emberi erőforrásokat milyen célok elérése érdekében használta fel az adott szervezet!

**21. ábra: A személyi juttatások és a munkáltatót terhelők járulékok összegének aránya (%) néhány központi közigazgatási szervezet teljes költségvetésében**



*adatok forrása: 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről (saját szerkesztés)*

Bár a költségvetés tervezése megszabja a jogi kereteket, s a kiadások ellenőrzése is megtörténik, az emberi erőforrások mögött erős információs deficit érzékelhető: a legtöbb közigazgatási szervezetben nincs sem tervek, sem tényadatok szintjén rendszerbe foglalva

ennek a nagy erőforráshalmaznak a felhasználása. Míg a dologi, felhalmozási kiadások közbeszerzési szabályokkal, utalványozási és kötelezettségvállalási eljárásokkal, tartalékképzési előírásokkal, további adminisztrációval terhelve szigorú elszámoltatás alatt állnak, az emberi erőforrások felhasználását a pénzügyi szabályok teljesítésén túl, a legtöbb intézmény az előzőekben említett alapfeltételek hiányában nem tudja tényszerűen, érdemben tervezni, sem pedig értékelni.

Ebből következően áll elő az a probléma (létszámcsoökkentési paradoxon), hogy a közigazgatás emberi erőforrásokat „racionalizálni” szándékozó terveit rendre leginkább a fűnyíróelv alapján, a prioritások megválasztása és valós súlyozása nélkül hajtották végre. Nincsenek ugyanis megfelelő információk a döntéshozók birtokában ahhoz, hogy ez másképpen történhessen. Jellemző, hogy adott esetben a leépítés többek közt üres álláshelyek elvonásával vagy nyugdíjba vonulók álláshelyének megszüntetésével történik meg. Ezek a pozíciók azonban nem egyformán érintik az adott szervezet különböző pontjait és rendszerint nem járnak együtt a feladatok csökkentésével vagy átstrukturálásával. Pedig álláspontom szerint szervezeti reform vagy kisebb átalakítás sem képzelhető el anélkül, hogy a felelősök annak fényében döntenek feladatok vállalásáról, elvetéséről, a humán erőforrások átszervezéséről, hogy tudnák, hogy egyes feladataik mekkora erőforrásokat használnak fel az adott pillanatban. A kidolgozott rendszer pontosan ezt célozza meg: megmutatja, hogy hogyan lehet folyamatosan vizsgálni, mérni az emberi erőforrások tervezett és tényleges felhasználását. A közigazgatási reformfolyamatok általános problémája a konkrét tervezhetőség szintjén tehát elsősorban az emberi erőforrások terén jelentkezik. A legtöbb szervezetben és az állam legfelső hierarchiaszintjén nincs kialakult gyakorlata a feladatok mérhető egységekre bontásának és leltározásának, azaz egyelőre hiányzik az egész emberierőforrás-tervezési rendszerhez a legfontosabb alapfeltétel.

## 9.1. Az erőforrás-alapú tervezés fundamentumai

A költségtervek elkészítése a vállalati tervezésben az alábbi folyamat szerint zajlik le (22. ábra). A közigazgatási szervezetben ez a folyamat hasonló módon véghezvihető.

22. ábra: Költségtervezés fázisai



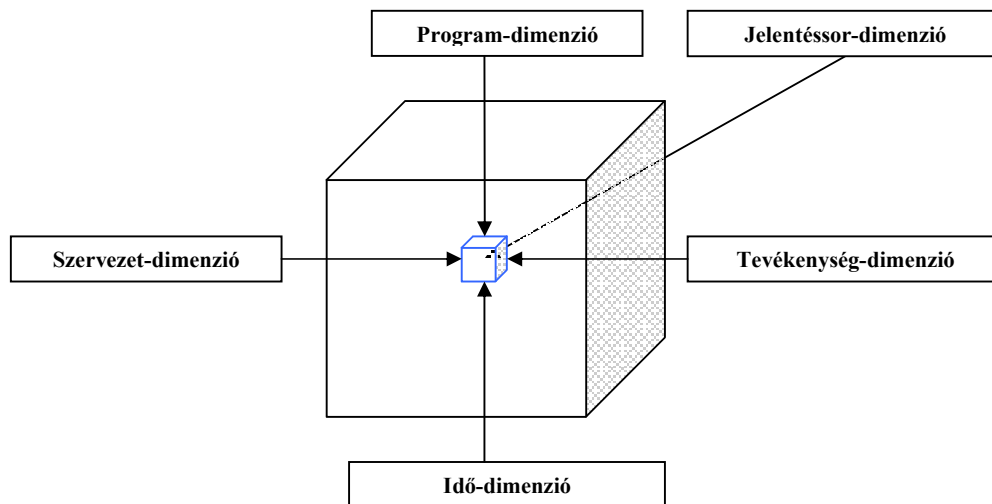
forrás: Francsovics 2009

### 9.1.1. Alapfogalmak bemutatása

#### Dimenziók, hierarchiák, attribútumok

A tervezés folyamán minden erőforrás-tervadatnak több irányból, azaz **dimenzióból** besorolhatónak kell lennie. Általános példával élve, ha valaki egy napi munkát végez el, arról a tervezési dimenzióink mentén informálódni tudunk, hogy melyik szervezeti egységben végezte el a feladatot (azaz hol merült fel a munkaerőköltség), mi volt a tevékenysége, milyen feladat ellátása érdekében fejtette azt ki (és ki annak a felelőse), mennyit dolgozott, és végül milyen időpontban. Ezzel a megfogalmazással egyszerűen megadtuk a legfontosabb tervezési dimenzióink gyakorlati jelentését. **A dimenziók tehát az adatok meghatározott szempontok szerint történő rendszerezéséhez segítséget nyújtó vizsgálati és besorolási irányok.** A többdimenziós elhelyezés elvi sémáját mutatja be a következő ábra, amelyben egy elemi adatot egy kocka mutat, míg az adatok teljes halmaza a nagyméretű, multidimenziós „adatkocka”. A kocka egy adatbázis-objektum, amelyet a következő ábrával szemléltetnek.

23. ábra: Adatok elhelyezése dimenziókban (séma)



forrás: saját szerkesztés

Minden elemi adatot minden dimenzió mentén besorolunk valahová. Így az elemi adatok egy bizonyos **hierarchikus rendezés** szerint az adatok teljességének egy metszetét jelentik. Ugyanazt az egyetlen elemi adatot minden dimenzió mentén különböző szintekre aggregálva, vagy akár a legalsó, elemi szinten is láthatjuk. A dimenziók tagjai tehát úgy rendeződnek, hogy ha több szintünk van, mindegyik szint az alatta lévő szintek adatainak összegzését reprezentálja. **Ezt nevezzük hierarchiának.** Az így létrejövő többdimenziós adatbázist bármelyik dimenzió (azaz a képzeletbeli kocka bármely oldala) felől hierarchikusan elemeire bonthatjuk vagy aggregálhatjuk, a dimenzió legfelső szintjéig. Például a **szervezeti dimenzió hierarchiája** állhat a következő elemekből: *szervezet (például minisztérium) összesen – főosztály – főosztály osztálya - csoport*. A dimenzión belüli hierarchia elemei szoros „szülő-gyerek” kapcsolatban állnak. A hierarchia elemei meghatározott szinteken egymás mellett is állnak, azaz egyenrangúak. Például a főosztály lehet az Informatikai főosztály és minden más főosztály, az osztály pedig annak az adott főosztálynak az egyik osztálya, ami a hierarchiában más főosztályok osztályai mellett áll. **A hierarchiák egyértelműen meghatározzák azokat a szinteket, amelyek mentén adatok összesítése, és leosztása történhet.**

A tervezés és az elemzés során a hierarchiák mentén történő lefűrésra és az adatok megjelenítésére van lehetőség a különböző szinteken. **Egy adott dimenzióknak akár több, párhuzamos elemzést biztosító hierarchiája is lehet.** Ez egy technikai kérdés. A modern

tervezési szoftver-rendszerek támogatják az alternatív hierarchiákba rendezést, amely segítségével új elemzési nézőpontokat tudunk alkotni.

Mind a tervezés, mind az elemzés történhet egyetlen dimenzió mentén, pl. az idődimenziót véve alapul, úgy, hogy a többi jellemzővel csak a legfelső hierarchikus szinten foglalkozunk, de történhet úgy is, hogy azok mentén lefűrva hozunk létre egyenrangú szinten álló csoportokat. Ez a módszer analóg a vállalati kontrollingban alkalmazott termelési kapacitások tervezésével (Francsovcics 2012). Az alábbiakban egy egyszerű példával mutatom be az alapvető összefüggéseket.

*Példa: a vizsgált adat a jelentéssor (erőforrás típus) dimenzióban legyen kizárólag az emberi erőforrás alapegysége, az embernap (ld később). Két dimenziókkal részletesen kívánunk foglalkozni: az időben és a szervezeti dimenzióban fűrunk lejjebb a hierarchia mentén. Az idő dimenzió tagjai legyenek a hónapok és azok éves összesített szintje, a szervezeti hierarchiában pedig a főosztályok szintje (= az osztályok aggregátuma) és annak aggregátuma, a „hivatal összesen”. Ennek megfelelően az adataimat úgy tudom kibontani, hogy a szervezet összesen és éves összesen szint alatt kétdimenziós táblába tudom rendezni az emberi erőforrás-felhasználás főosztályi szintű és havi bontású adatait. Ez a tábla nem foglalkozik a programok és tevékenységek dimenziójával, azok hivatali „összesen” szintjét mutatják, de mutathatnak akár egyetlen kiragadott programot is. Ld. a következő táblát!*

## 6. táblázat: Egyszerű példa a dimenziók és hierarchiák megjelenítésére

### *Éves emberi-erőforrás felhasználás terve, egy dimenzió (az idő) mentén bontva*

| <i>embernapok</i>  | 2013 év | Jan. | Febr. | Márc. | Ápr. | Máj | Jún. | Júl. | Aug. | Szept. | Okt. | Nov. | Dec. |
|--------------------|---------|------|-------|-------|------|-----|------|------|------|--------|------|------|------|
| Szervezet összesen | 194     | 9    | 11    | 15    | 12   | 7   | 4    | 14   | 37   | 19     | 20   | 22   | 24   |

*forrás: saját szerkesztés*

Bővítsük további dimenziókkal a vizsgálatunkat, azaz vonjuk be a szervezetben végrehajtandó programokat és a szervezeti egységek kibontását az adatsorba:

**7. táblázat: Példa a dimenziók és hierarchiák megjelenítésére (2.)**  
**Éves emberi-erőforrás felhasználás terve a szervezetben, három dimenzió mentén (idő,**  
**szervezet, programok)**

| <i>embernapok</i>         | <b>2013 év</b> | <b>Jan.</b> | <b>Febr.</b> | <b>Márc.</b> | <b>Ápr.</b> | <b>Máj</b> | <b>Jún.</b> | <b>Júl.</b> | <b>Aug.</b> | <b>Szept.</b> | <b>Okt.</b> | <b>Nov.</b> | <b>Dec.</b> |
|---------------------------|----------------|-------------|--------------|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Szervezet összesen</b> | 194            | 9           | 11           | 15           | 12          | 7          | 4           | 14          | 37          | 19            | 20          | 22          | 24          |
| <b>X. Főosztály</b>       | <b>53</b>      | <b>2</b>    | <b>5</b>     | <b>8</b>     | <b>3</b>    | <b>2</b>   | <b>1</b>    | <b>2</b>    | <b>4</b>    | <b>5</b>      | <b>6</b>    | <b>7</b>    | <b>8</b>    |
| „A” Program               | 21             | 1           | 2            | 5            | 0           | 0          | 1           | 1           | 2           | 3             | 3           | 1           | 2           |
| „B” Program               | 32             | 1           | 3            | 3            | 3           | 2          | 0           | 1           | 2           | 2             | 3           | 6           | 6           |
| <b>Y. Főosztály</b>       | <b>61</b>      | <b>3</b>    | <b>1</b>     | <b>1</b>     | <b>2</b>    | <b>4</b>   | <b>1</b>    | <b>2</b>    | <b>23</b>   | <b>4</b>      | <b>5</b>    | <b>7</b>    | <b>8</b>    |
| „A” program               | 21             | 3           | 0            | 1            | 1           | 2          | 0           | 1           | 2           | 1             | 0           | 6           | 4           |
| „C” program               | 40             | 0           | 1            | 0            | 1           | 2          | 1           | 1           | 21          | 3             | 5           | 1           | 4           |
| <b>Z. Főosztály</b>       | <b>80</b>      | <b>4</b>    | <b>5</b>     | <b>6</b>     | <b>7</b>    | <b>1</b>   | <b>2</b>    | <b>10</b>   | <b>10</b>   | <b>10</b>     | <b>9</b>    | <b>8</b>    | <b>8</b>    |
| „B program”               | 10             | 1           | 0            | 0            | 0           | 1          | 0           | 0           | 0           | 8             | 0           | 0           | 0           |
| „C program”               | 70             | 3           | 5            | 6            | 7           | 0          | 2           | 10          | 10          | 2             | 9           | 8           | 8           |

*forrás: saját szerkesztés*

A 7. táblázat a **szervezeti egységek havi teljesítményének eloszlását mutatja be** (ami például hozzámérhető a havi kapacitásukhoz), míg az alábbi, 8. táblázat a 3 szakmai program szemszögéből közelíti meg az erőforrás-felhasználást. Azt mutatja immár, hogy adott programjaink a hivatalban milyen közreműködőkkel és összesen – illetve szervezeti egységenként bontva – milyen mennyiségű munkával kerülnek megvalósításra:

### 8. táblázat: Éves emberi-erőforrás felhasználás terve a szervezetben

Három dimenzió, de előbb a program és utána a szervezet dimenzió mentén csoportosítva (idő, programok, szervezet):

| <i>Embernapok</i>           | <b>2013 év</b> | <b>Jan.</b> | <b>Febr.</b> | <b>Márc.</b> | <b>Ápr.</b> | <b>Máj</b> | <b>Jún.</b> | <b>Júl.</b> | <b>Aug.</b> | <b>Szept.</b> | <b>Okt.</b> | <b>Nov.</b> | <b>Dec.</b> |
|-----------------------------|----------------|-------------|--------------|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Szervezet összesen</b>   | 194            | 9           | 11           | 15           | 12          | 7          | 4           | 14          | 37          | 19            | 20          | 22          | 24          |
| <b>„A” program összesen</b> | 42             | 4           | 2            | 6            | 1           | 2          | 1           | 2           | 4           | 4             | 3           | 7           | 6           |
| <i>X. Főosztály</i>         | 21             | 1           | 2            | 5            | 0           | 0          | 1           | 1           | 2           | 3             | 3           | 1           | 2           |
| <i>Y. Főosztály</i>         | 21             | 3           | 0            | 1            | 1           | 2          | 0           | 1           | 2           | 1             | 0           | 6           | 4           |
| <b>„B” program összesen</b> | 42             | 2           | 3            | 3            | 3           | 3          | 0           | 1           | 2           | 10            | 3           | 6           | 6           |
| <i>X. Főosztály</i>         | 32             | 1           | 3            | 3            | 3           | 2          | 0           | 1           | 2           | 2             | 3           | 6           | 6           |
| <i>Z. Főosztály</i>         | 10             | 1           | 0            | 0            | 0           | 1          | 0           | 0           | 0           | 8             | 0           | 0           | 0           |
| <b>„C” program összesen</b> | 110            | 3           | 6            | 6            | 8           | 2          | 3           | 11          | 31          | 5             | 14          | 9           | 12          |
| <i>Y. Főosztály</i>         | 40             | 0           | 1            | 0            | 1           | 2          | 1           | 1           | 21          | 3             | 5           | 1           | 4           |
| <i>Z. Főosztály</i>         | 70             | 3           | 5            | 6            | 7           | 0          | 2           | 10          | 10          | 2             | 9           | 8           | 8           |

*forrás: saját szerkesztés*

A 7. táblázat is ugyanezeket az elemi mezőket tartalmazza a programok szintjén, de más dimenzió mentén csoportosítva aggregáltuk őket. A többdimenziós adatbázis-kezelés előnye az, hogy az ilyen átrendezés a táblák sorainak – oszlopainak egy mozdulattal történő átalakításával megoldható. Minél mélyebb rétegekbe ásunk az egyes dimenziók hierarchiáiban, annál fontosabb az ilyen típusú adatbázis-kezelés, hiszen a feladatot több nagyságrenddel nagyobb mennyiségű adatra kell, illetve lehet egy nagy szervezetben elvégezni.

Az **attribútum**, mint alapfogalom olyan sajátosság, vagy mérőszám, amely **jellemez és leír** egy adott dimenzió-elemet a tervezési rendszeren belül. Az attribútum tehát szabadon meghatározható, későbbi keresési, csoportosítási szempontként alkalmazható kiegészítő információ. Célja a **tipizálás**. Ilyen például a programok esetében az adott programelem gyakorisága (az attribútum értéke például „havi” – „negyedéves” – „éves” – „egyéb”) vagy valamilyen más kulcs-jellemzője lehet. Bővebben lásd lejjebb.

Az eddig általánosságban tárgyalt dimenziók fogalmi meghatározásait az alábbiakban mutatom be.

### 9.1.2. Programok dimenziója és hierarchiája

a) Programelem: a szervezet olyan, erőforrásokat felhasználó **egyedi feladata** (egy vagy több adatgyűjtés, adatátvitel, kiadványkészítés, fejlesztési munka, projekt, pályázati kiírás stb.), amely ismérvei alapján elkülöníthető a szervezet más feladataitól és költségviselőként működik.

b) Program: adott téma és közös ismérvek alapján összetartozó programelemek összessége.

c) Programcsoport: szakmai és tervezési szempontból összetartozó programok összessége.

d) Program-főcsoport: a programcsoportoknak a tervezési rendszerben meghatározott legfelső, aggregált szintje.

e) Munkaprogram: adott naptári évre vonatkozóan a szervezet emberi és anyagi erőforrásokat használó programelemeinek összessége.

Jelen példa tehát **négyszintű** program-hierarchiát mutat be. A munkaprogram, mint ötödik szint tulajdonképpen elméleti jelentőségű, mivel az egész szervezet összes programelemének aggregátumát jelenti.

Ennél egyszerűbb nómenklatúrát is el lehet képzelni – teljesen rugalmasan, a szervezetre igazítva kell azt kialakítani, ezért általános recept nem adható. A tervezési szoftverek lehetőséget biztosítanak arra is, hogy bevezethető legyen az ún. programfelelős vagy programgazda szerinti program-hierarchia is, mint párhuzamos hierarchia, amelynek alapján minden szervezeti egység esetében besoroljuk hozzájuk azokat a programelemeket, amelyek

végrehajtási, koordinálási felelősségével rendelkeznek. Alternatíva erre a megoldásra az is, ha attribútumként kezeljük azt, hogy ki a programelem felelőse. Ebben az esetben viszont egy rengeteg változós attribútumot kapnánk aszerint, hogy a szervezet hány egységének vannak saját felelősségi körébe tartozó programjai.

### 9.1.3. Tevékenységek dimenziója

A továbbiakban tevékenység elnevezéssel illetjük azokat a munkafolyamatokat, amelyek egymás után rendezve (vagy akár párhuzamosan végrehajtva) egy programelem, mint önálló, elkülönült szervezeti végrehajtásához szükséges teljes **munkamenet lépéseit** leírják. A tevékenységek egymásutánja gyakorlatilag egy workflow-t, egy munkafolyamatot eredményez. A jellegükönél fogva hasonló lépéseket tevékenység-csoportokba tudjuk rendezni.

Jelen módszertan **kétszintű** tevékenység-hierarchia kialakítását mutatja be, amelyben csoportok és azon belül egyes tevékenységek találhatóak. Négyjegyű azonosítószámaik tükrözik a csoportba tartozásukat.

#### Tevékenység-nómenklatúra példa:

##### **15== Sajtó-, marketing- és nemzetközi feladatokkal összefüggő tevékenységek**

- 1501 Sajtótájékoztatók, kiállítások, hazai és nemzetközi rendezvények szervezése, technikai előkészítése, lebonyolítása
- 1502 Kiadványok terjesztése, forgalmazása, készletezése
- 1503 Piackutatás, külső és belső PR, kiadványok reklámozása, kiadvány-katalógus összeállítása

A nómenklatúra kialakításának elveit és feladatait lásd később.

#### 9.1.4. Szervezeti dimenzió

A szervezeti dimenzióknak **az adott szervezet teljes hierarchiáját tartalmaznia kell.** Jellemzően a szervezeti beosztás a közigazgatásban a főosztály – osztály, esetleg területi szervezeti egység (pl. főosztállyal egyenrangú szinten igazgatóság, más elnevezésű területi szervezeti egység, és azok osztálya) lehet, de elképzelhető az elnevezések és szervezeti egységek eltérő használata is. Mindez abszolúte a szervezettől függő kialakítást tesz szükségessé.

Az azonban kiemelkedően fontos, hogy előre meghatározzuk az **egyenrangú szervezeti szinteket** és az ilyen szintek számát, és az összes szervezeti egységünket annak megfelelően osszuk be a hierarchia egyes szintjeire.

A szervezet, mint dimenzió és maga a szervezeti hierarchia az adatok kezelése szempontjából nem újdonság a közigazgatásban, mivel a szervezet minden dolgozója valamely egységhez van rendelve a személyzeti nyilvántartásban. Azaz legalább a humán-erőforrás rendszernek már tartalmaznia kell egy **kialakított szervezeti nómenklatúrát**, amely kódszámokkal és megnevezéssel ellátva adja meg az egyes szervezeti egységek hivatalon belüli elhelyezkedését és alá-fölérendeltségi viszonyait. Tulajdonképpen ezt a nómenklatúrát kell egy az egyben átvenni ebben a dimenzióban.

#### 9.1.5. Idődimenzió

Az idődimenzió ugyancsak alapvető dimenzió, amely jellemzően a naptári hierarchiát követi. Általánosságban a naptári év – negyedév – hónap bontás elegendő a tervezéshez.<sup>9</sup> Hónapon belüli bontást az eddigi tapasztalatok alapján nem célszerű készíteni, mert a többi dimenzió mellett már túl részletessé teszi a tervezést. A programtervezés első évében a túlterhelődés megakadályozására célszerű lehet még csak éves összesített szintű terveket készíteni. Az éven belüli belső hullámzások, folyamatok vizsgálatnak igénye azonban várhatóan egyértelművé fogja tenni, hogy egy következő év tervezésében a legfontosabb tennivalók egyike a havi szintű tervezésre áttérés megvalósítása lehet.

---

<sup>9</sup> Hozzá kell tennünk, hogy a tervezést támogató informatikai megoldások esetenként alternatív hierarchiát is tartalmaznak az idő esetében. Ez azt jelenti, hogy a naptári év beosztásától eltérően, egy adott, bármilyen „t” időponttól számított havi – negyedéves – éves tervezés is elképzelhető, párhuzamosan a naptári tervezéssel. A projektjellegű fejlesztési feladatok illetve kampányszerű és adott mennyiségű idő alatt elvégzendő feladatok esetében, különösen az angolszász területen előszeretettel alkalmazzák a naptári évtől elrugaszkodó tervezést és üzleti évet, amelyet az alkalmazások ezzel az alternatív időhierarchiával támogatnak.

### 9.1.6. Az attribútumok

Az attribútum a korábban említettek szerint sajátos, leíró jellegű jellemzőt jelent. Az attribútumok szabatos és az adott szervezetre formázott kialakítása különösen fontos abból a szempontból, hogy az egyes elemeket milyen jellemzők alapján tudjuk alternatív módon – saját hierarchiájuktól és a felelős szervezeti hierarchiájától függetlenül – a megadott jellemző szerinti csoportokba szervezni. Általános recept nem adható, minden szervezetnek saját szempontjai szerint lehet ilyen jellemzőket összegyűjtenie. Attribútum lehet pl. a szisztematikusan ismétlődő feladatok gyakoriságának megadása (havi, negyedéves, éves), a program jellege (fejlesztés, működtetés) stb. Az attribútumok tehát szöveges információt tartalmazó csoportképző ismérvek, egységes nomenklatúra és értelmezés szerint. Karbantartásuk meta adatbázisban lehetséges. Attribútumokat akkor érdemes létrehozni, ha ez a csoportosítás jelentős járulékos információt tud nyújtani a programelemek áttekintésekor, elemzéskor.

### 9.1.7. A jelentéssor fogalma

Jentéssornak nevezzük azoknak az adattípusoknak a meghatározott rendező elvek szerinti, listába rendezett összességét, amelyekkel az erőforrás-tervezés során dolgozunk. A jelentéssor tartalmazza az egyes tervezési adatok közötti összefüggések leírását (pl. az embernapokból számított személyi költség adatot stb.) és a számítások módját is.

Tulajdonképpen ez egy szabadon kialakítható, a tervezésünkben szabványnak alkalmazandó táblázati struktúra, amelyet a tervezési döntések alapján kell illetve lehet adatokkal feltölteni. A jelentéssor tartalmazza a tervezésben felvett kiadási és bevételi típusokat, tartalmazhat egyes jelentéssor-elemekből aggregált adatokat (pl. dologi költségek összesen), de a számításokban nem használt tájékoztató adatokat is. A különböző dimenziók által meghatározott elemi adatok e jelentéssorba kerülnek be, a többi dimenzió által meghatározott aggregáltsági szinten. **A jelentéssor belső összefüggéseit nomenklatúra-szerű kódokkal célszerű feltüntetni, jelölve az elvégzendő műveletet.**

**Egy végtelen egyszerű jelentéssor lehet a következő:**

1. Kiadások összesen = 11.+12.+13.+14.

*11. Személyi kiadások = 111.+112.*

111. Hivatali dolgozónak fizetett bér és járulékai (Ft) (=1111\*1112)

1111. Hivatalban felhasznált munkaerő (embernap)

1112. Szervezeti egység napi átlagbére és járulékai (Ft)

112. Külső személyeknek fizetett megbízási díjak és járulékaik

*12. Dologi kiadások*

121. Informatikai kiadások

122. Egyéb kiadások

*13. Beruházás*

*14. Felújítás*

A jelentéssor megfelelő elemeihez a rendelkezésre álló tényadatok hozzárendelendők a különböző forrásrendszerekből, mint pl. a munkaidő-nyilvántartás vagy a gazdálkodásért felelős szervezeti egységtől, amennyiben képes a megfelelő gazdálkodási adatok előállítására.

A jelentéssor, mint dimenzió tehát arra szolgál, hogy mind a tervet, mind a tényadatokat a saját logikánk, vezetői kontrolling-elképzeléseink szerinti költségtípusokba rendezzük. Így alapszinten minden programelemre ezeket az adatokat (vagy egy részüket) kérjük be, ezek után kiadástípusonként is tudjuk elemezni a hivatali munkát, és az egyes programokhoz tartozó kiadások összetételét is láthatjuk.

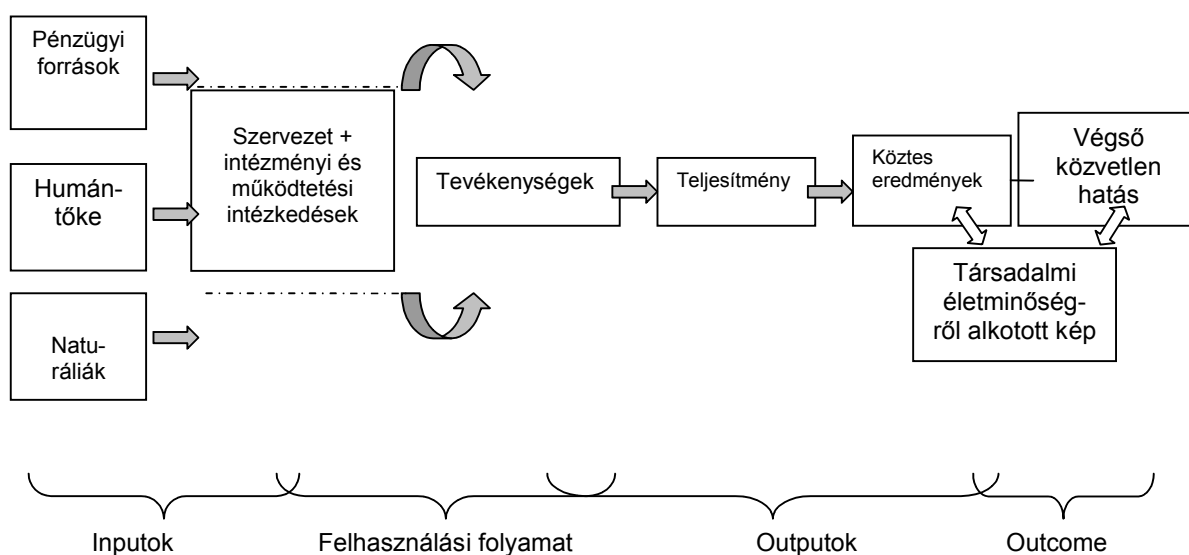
A jelentéssor kialakítása és az egyes elemek begyűjtésének módja kulcsfontosságú a tervezés szempontjából. Lehetnek ugyanis olyan kiadástípusok, amelyek tételesen nem mindig tervezhetők, vagy túl nagy erőfeszítések árán lehetne megtervezni őket, de például a jelentéssor egy másik tagjának eloszlását követi a mennyiségük. Ebben az esetben – jó

tervezési alkalmazás segítségével – képesek leszünk a kevésbé tervezhető kiadástípus felosztására is egy automatizmus (vetítési alap) segítségével.

## 9.2. A szükséges tervezési dimenziók létrehozása

Ebben a szakaszban sorra vesszük az előzőekben bemutatott tervezési dimenziókat, és részletesen felmérjük a kialakításuk módszertanát. Ehhez a folyamat-alapú megközelítést alkalmazom. A közszektor működése az alábbi folyamatábrával adható meg legegyszerűbben:

24. ábra: A közszektor folyamat alapú dekompozíciója



forrás: saját szerkesztés Van Dooren et al. (2006), Boyne-Law (2004) illetve Pollitt-Bouckaert (2004) alapján

### 9.2.1. Inputok számbavétele

A tervezés kiindulópontja az, hogy a rendelkezésre álló erőforrásainkat (inputok) milyen típusokba soroljuk be, és azokat hogyan fogjuk a többi dimenzió mentén megtervezni. A legjellemzőbb csoportosítást követve az inputoknak három nagy ága van:

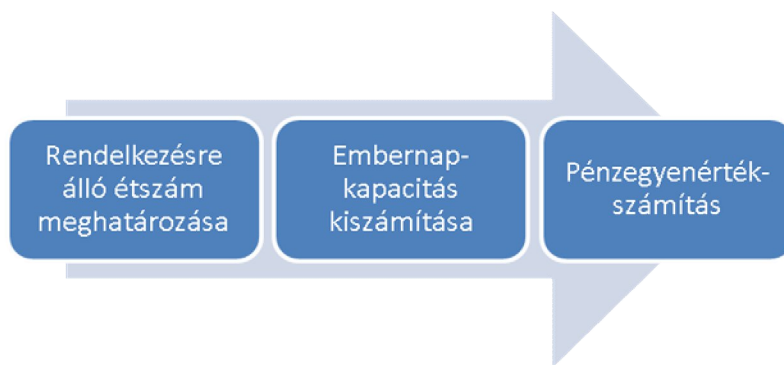
- ◆ humán tőke
- ◆ pénzügyi források
- ◆ naturáliák.

Önmagában külön módszertana létezik a feladatellátáshoz szükséges létszám tervezésének (*Francsovcics 2009*) is (azaz az input meghatározásának) az ipari gyártmánytervezésben, ezzel azonban most nem foglalkozom, mert értekezésem témája az erőforrás-felhasználás során alkalmazható technika.

Az emberi erőforrás-*felhasználás* tervezésének kiindulási pontjaként tehát **a rendelkezésre álló létszámot** veszem az adott szervezetben. Ebből kell levezetni a tényelegetesen ledolgozható munkaidő statisztikai mérését (*Francsovcics 2012*). Tekintettel arra, hogy az elvégezni tervezett munka mindig csak azokkal a személyekkel végezhető el, akiknek létszáma a tervezéskor ismert mértékben **fizikailag**, valóban rendelkezésre áll, az emberi erőforrások keretét a közigazgatásban egyébként általánosan használt *létszámkeret* / *rendelkezésre álló létszám* / *engedélyezett* létszám fogalmai helyett a való élet gyakorlatára jobban alkalmazható, sajátosan szűkítő értelmezésű módszertan alapján fogom meghatározni.

Az emberi erőforrás tervezés a javasolt modell szerint három lépcsőben képzelhető el. Ezek: a rendelkezésre álló létszám meghatározása, ebből kiindulva az emberi erőforrás-felhasználás alapegységében, azaz embernapi kifejezett kapacitás kiszámítása, majd a megfelelő átlagbér-adatokkal felszorozva az embernapi-felhasználás pénzben kifejezhető ellenértékének meghatározása.

**25. ábra: Az emberi erőforrások számításának folyamata**



*forrás: saját szerkesztés*

Vegyük mindezeket sorra:

A tervezés elméleti időpontjára (pl. 2013. január 1.) vetítve minden alsó szintű, SzMSz-ben meghatározott szervezeti egység (pl. osztály) emberi erőforrásait (**rendelkezésre álló létszámkeretét**) fel kell mérni a következők szerint.

$$\sum L_{fi} = L_{ti} - \sum k L_{hi} - \Delta L_{mi} - \alpha \quad (4.)$$

Ahol  $L_{fi}$  az  $i$  szervezeti egységben adott elméleti időpontban (pl. január 1.) **fizikailag** rendelkezésre álló tervezési emberi erőforrás létszáma („fő”-ben kifejezve), ami egyenlő az  $i$  szervezeti egységnél foglalkoztatottak teljes engedélyezett létszámával ( $L_{ti}$ ), csökkentve a szervezeti egységből tartósan távollévők számával (betegség, GYES, GYED, fizetés nélküli szabadság stb.) ( $L_{hi}$ ) olyan  $k$  arányban, amilyen arányban a tervezett időszak valamely részében nem lesznek jelen /fő/ <sup>10</sup>. Ezt tovább csökkentjük (esetleg növeljük) a szervezeti egységből az adott időpontban felmentés (és munkavégzés alóli mentesítés) alatt állók, illetve a tervezett időszakban (évben) bizonyosan felmentésre kerülők évre vetített időarányos létszámának és az ezek illetve távollévők helyére jóváhagyott létszámpótlás mértékével, olyan arányban, amilyen arányban a tervezési időszakot érinti /fő/<sup>11</sup> ( $\Delta L_{mi}$ ). Ezt az értéket korrigáljuk esetlegesen nem teljes munkaidős munkavégzés miatt, azaz a heti 40 / havi 174 óras foglalkoztatástól eltérő foglalkoztatás esetén szükséges a fentiekhez hasonló arányosított, negatív korrekció ( $\alpha$ ).

Az így kialakított létszám a tervezéshez az adott szervezeti egységnél használható **elméleti létszámkeretet** eredményezi. Ez a létszámkeret az előbbi számítási módszerből adódóan természetesen nem kell, hogy egész számra végződjön, de egy tizedesnél nagyobb mértékű törtet nem javasolok alkalmazni. Ezt a létszámkeretet emberi erőforrásként az úgynevezett **embernap – mennyiséggel** fogjuk számításba venni. Munkaóra szintű kalkuláció

<sup>10</sup> Azaz ha 2013. naptári évet tervezzük, a már januártól egész évben távol lévő egy teljes fővel csökkenti a létszámot ( $k=1$ ), de ha tudjuk, hogy majd április 1-től nem lesz ott, úgy csak 0,75 fővel csökkentjük, azaz a  $k$  tényező értéke 0,75. Ha a dolgozó várhatóan egész évben jelen van, akkor ez a tényező 0.

<sup>11</sup> Az előző lábjegyzethez hasonló korrekció

(Francsovcics 2012, Körmendi-Tóth 2011) álláspontom szerint a magyar közigazgatásban egyelőre nem szükséges.

**1 embernap (munkanap)** a modellünkben – a munkaközi pihenőidőre vonatkozó jogszabályi előírás figyelembe vételével – **az egy dolgozó által ledolgozott 450 percnyi munkavégzéssel egyenlő**, függetlenül attól, hogy ezt milyen munkarend szerint töltötte el a munkahelyén. Ebből következően az embernap mértékegysége a munkaidő tekintetében „nettó” alapú mutató, mert kizárólag a ténylegesen munkával töltött időt veszi számításba, a pihenőidőt, valamint a szabadságot, igazolt távolléteket nem.

Az embernapba átszámított erőforráskeret éves szinten, az éves tervezéshez figyelembe vételkor **hozzávetőleg 207 embernapot jelent dolgozónként**. Kialakításának módszertani háttere egy magyar közigazgatási szervezetnél eredetileg a következő empirikus megfigyelés volt:

*Egy naptári év 365 (366) napjából az 52 hét során, hetente 2 szabadnappal (=104 szabadnap) számolva 261 munkanap marad. A 261 munkanapból a személyzeti nyilvántartás adataiból kiindulva hivatali átlag szinten személyenként 54 munkanapot vontunk le szabadságokra, fizetett ünnepnapokra, esetleges egyéb távollétekre. Ez 207 napot eredményez. Ezt a 207 embernapot tekintjük az egy főre vetített rendelkezésre álló emberi erőforrásnak.*<sup>12</sup>

A 207 embernapot fel kell szorozni a szervezeti egység előzőekben kiszámított, rendelkezésre

álló létszámkeretével  $\left(\sum L_{ft}\right)$ . Az így kapott embernap-mennyiség a **szervezeti egység összesített éves embernap kapacitását adja**. A tervezés folyamán tehát egy főre vetítve ezt az éves kapacitást kell irányadóként figyelembe venni!

Nyilvánvaló, hogy a tervezés egy adott időpont kapacitásának figyelembe vételével készülhet el, tehát a váratlan vagy bizonytalan jövőbeli eseményekkel nem számolhatunk. Nem számolhatunk például olyan létszámbővítéssel, amit a tervezés folyamán még nem hagytak jóvá.

---

<sup>12</sup> A tervezéskor akár minden naptári évre újraszámítható ez az adat, az adott év munkanap-sajátosságai és a szervezetben dolgozók távolléteinek empirikus megfigyelése alapján.

Az emberi erőforrások felhasználásának megtervezése nem szabad, hogy a megállapított keret „szétírását” eredményezze! Hangsúlyozni kell, hogy a megoldandó feladatokra kell elsősorban koncentrálni, nem pedig arra, hogy mennyi ember munkaidejét kell „indokolni” egy adott szervezeti egységnél. Ettől természetesen rendkívül nehéz lesz elvonatkoztatni, de jó előkészítés esetén kevésbé befolyásolja a tervet a létszámok adott kerete. Tájékoztató jellegű adatként kell figyelembe venni a tervezés folyamán, ugyanakkor természetesen nem lehet a valós lehetőségektől teljesen elrugaszkodó tervet sem készíteni! Nyilvánvalóan akkor lesz nehezebb a terv összeállítása, ha valamely szervezeti egység a vállalni szándékozott feladatokhoz nem rendelkezik elég emberi erőforrással, azaz „túltervezi” magát.

**Az embernapi pénzegyenértéke a következő módon fejezhető ki:** javasolt minden alsó szintű szervezeti egységre (pl. osztály) embernapi-átlagbért számolni a következő egyszerű modell szerint:

$$\overline{B}_i = \frac{\sum(L_{fi} \cdot B_{fi}) + \sum C_i}{\frac{L_{fi}}{207}} \quad (5.)$$

Azaz 1 embernapi forintban kifejezett átlagos ellenértéke ( $\overline{B}_i$ ) az adott  $i$  osztályon egyenlő az osztályon fizikailag rendelkezésre álló  $L_{fi}$  mennyiségű dolgozó<sup>13</sup> teljes évre számított  $B_{fi}$  illetményével és járulékaikkal összesen, hozzáadva az osztály nevezett dolgozóinak adott évi összes ruházati költségtérítését és a cafeteria rendszerben adott juttatásokat (, osztva az osztály fizikailag rendelkezésre álló dolgozóinak száma és 207 hányadosával.

Az így kiszámított embernapi jutó átlagbér az adott osztályhoz, mint a szervezeti dimenzió legalsó hierarchikus szintjéhez kötődik. A viszonylag kis munkával előállítható anonim átlagbér adat rendkívül hasznos, mivel jól tudja tükrözni az egyes szervezeti egységek közötti átlagbér-színvonalak eltérését (amelyek a besorolási rendszerből adódnak, esetleg az illetmény-eltérítésekből vagy pótlékokból, ha vannak). Ezáltal a durvább, hivatali szintű

<sup>13</sup> A fizikailag rendelkezésre álló dolgozókat a fentebb már említett módon kell meghatározni. Az átlagbér kiszámítása alkalmával a személyzeti osztály fokozott közreműködése szükséges, mivel a név szerinti HR nyilvántartásból kell a szűkített kör béradatait definiálni.

átlagbér-számításhoz képest jóval pontosabb képet ad az adott szervezetnél végzett feladatok munkaerő-költségéről.

A több szervezeti egységet érintő munkavégzés egyes lépéseinek pedig önálló értékelést adhatunk azzal is, hogy tudjuk, milyen munkafázist mekkora emberierőforrás-költség mellett végez el az adott egység.

Ez az átlagbér-adat „nettó” jellegű abban az értelemben, hogy – logikusan – csak a fizikailag rendelkezésre állók állományából építkezik és az ő munkavégzésükhöz kapcsolódik, de „bruttó” alapú abban a tekintetben, hogy minden járulékkal és a lehetséges egyéb juttatásokkal is számolunk, hogy a lehető legpontosabb képet kapjuk. Ebből következően a tervezésünkben a saját dolgozóknak fizetett, az embernapiak terve alapján számított teljes bértömeg **mindig csak a távollévők (táppénzen lévő, felmentés alatt állók stb.) nélküli, tényleges munkavégzésre fordítandó tervezett bértömeget fogja mutatni**, osztály átlagra kerekítve, de azt járulékokkal, egyéb juttatásokkal terhelten. A munkát nem végzők után fizetett személyi juttatások vagy járulékok közvetett költségként merülhetnek fel. Ha erőforrás-alapú tervezésről van szó, ezek bérköltségével számolni közvetlenül tehát nem kell, az utánuk fizetendő kiadások az általános költségek között kerülnek kimutatásra.

Ebben a vetületben a közvetlenül költséghelyekre készített tervezésben szereplő bérköltség tehát mindig kisebb lesz, mint a szervezet intézményi költségvetésében szereplő, járulékokkal számított összeg, a fenti megszorítás alkalmazása miatt. Megfelelkezni ezekről a kimaradó bértömegekről azonban nem szabad, mivel ezek számbavétele biztosítja az intézmény költségvetése és erőforrás-tervezése közötti összhangot a személyi juttatások területén. Ezeket a tételeket természetesen vezetői döntéstől függően megjeleníthetjük az adott szervezeti egységre terhelten is.

Ugyancsak fontos kiemelni, hogy embernapiakban megtervezni csak azoknak a dolgozóknak a kapacitását lehet, akik majd embernapiakban is fognak elszámolni azzal, pl. a munkaidő-nyilvántartás keretében. Értekezésem későbbi szakaszában lesz szó az emberi erőforrások felhasználásának méréséről, ott fogok kitérni erre a kérdésre. Itt most álljon csak az a fontos szabály, hogy a külsős, speciális foglalkoztatást (pl. megbízási vagy felhasználási szerződéssel ellátott feladatok elvégzését) és az egyébként általunk foglalkoztatott munkatárs szolgálati viszonyán túli, szerződésen alapuló feladatellátását (pl. céljuttatás fejében) soha nem szabad embernapiakban elszámolni. Mindig az ilyen külön szerződés pénzértékét kell a

megfelelő helyen szerepeltetni. Ha ugyanis az ellátott feladatot embernapi elszámoljuk, két helyen vesszük figyelembe az adott költséget, ráadásul nem a valós értéken, hiszen a szerződéses jogviszony megbízási díjai jellemzően nem igazodnak egy adott szervezeti egység átlagbérének színvonalához.

Az emberi erőforrások felhasználásának megtervezése és a tervadatok adatbázisba töltése mindig azoknak a szervezeti egységeknek a feladata, amelyek felelős programgazdaként, vagy közreműködőként az adott programelemen munkát fognak végezni. A tervadatokat a modell szerint a programgazdának kell egyeztetnie a közreműködőivel.

### **A további erőforrások számbavétele és tervezési módszertana**

A pénzügyi erőforrásaink és a naturáliák számbavételéhez a szervezet költségvetését kell figyelembe vennünk. Mivel tervezési rendszerünk a sajátos vezetői szempontokat szolgálja, a kiadások **jogcímei**, azaz az anyagi erőforrások felhasználási formái nem feltétlenül igazodnak a gazdálkodásban bevett költség típusokhoz – több tekintetben bővebbek, egyes esetekben szűkebbek, vagy általánosabbak lehetnek. Végző soron azonban a számszaki egyezést biztosítani kell és lehet is.

Az anyagi erőforrások felhasználásának jellemzőit tehát a szervezet sajátosságai és vezetésének igényei determinálják. Ezek tehát szervezet-specifikus elemei az erőforrás-felhasználás megfigyelésének. Általánosabban előforduló anyagi erőforrás-felhasználási típusként számba kell venni a külső szervezetektől, vállalkozóktól számla ellenében igénybe vett szolgáltatásokra fordítandó kiadásokat, a telefonköltséget, egyéb dologi kiadásokat (pl. irodaszer) a reklám és egyéb propaganda jellegű kiadásokat, a jelentős számítástechnikai infrastruktúra miatt a külső IT szolgáltatók által nyújtott szoftverkövetés, licenccégek, felügyeleti díjak típusát, a kiküldetési költségeket illetve a beruházási keretbe tartozó (jogcímenként bontható) és a felújítási jellegű dologi kiadásokat. Mindezek a tervezésben egy mátrixot alkotnak a programelemekkel. Közvetlenül egy adott programelemhez köthető kiadások, de nemcsak tervezéskor, hanem – amennyiben van megfelelő könyvelési alkalmazás rá – a megvalósulás mérésakor is konkrét programokhoz köthetőek. Ezzel teremtjük meg a valódi feladatfinanszírozást, hiszen felmerülő kiadásaink túlnyomó többségét a rendszer segítségével **közvetlenül** arra az egyedileg azonosítható feladatra tudjuk terhelni, amelynek érdekében az adott pénzösszeget elköltöttük!

Rendkívül fontos előzetesen tisztázni ezeket a jelentéssorba kerülő kiadástípusokat, mivel ez lesz az a vezérfonal, amely mentén egyes programelemeinket erőforrás-felhasználási jogcímek szempontjából értékelni, elemezni, esetleg rangsorolni tudjuk. Ehhez a tervezéssel megbízott szervezeti egység és a szervezet felső vezetése, valamint a gazdálkodási kérdésekkel foglalkozó szervezeti egység hármasszökevénye szükséges.

A tervezés módszertani alapjainak kialakítása során azt kell elsőként tisztázni, hogy a közvetlenül programokra terhelhető kiadásoknak melyik részét, mely elemeit tervezhetik meg maguk a végrehajtásért felelős és a végrehajtásban közreműködő szervezeti egységek, és melyek azok, amelyek valamilyen vetítési alap alkalmazásával kalkulált értékként kerülnek egy adott programelemre terhelésre, vagy más intézkedéssel kerülnek a tervezés adataiba. Amint azt a korábbiakban írtam, az emberi erőforrás-felhasználást a javasolt elképzelés szerint „bottom-up”, azaz alulról felfelé építkező módon javasolt végrehajtani, az irányadó létszámkeretek tekintetbe vétele mellett, minden szervezeti egység közreműködésével. A többi tétel megtervezése teljes egészében szabadon dönthető el, az adott szervezet, hivatal sajátosságai alapján. Természetesen elég jellemző lehet például az, hogy a rezsi jellegű költségek csak részben terhelhetők már a tervezés szintjén egy adott szervezeti egységre és egy adott programelemre. Számításba kell vennünk azt, hogy minden kiadást „bottom-up” módon megtervezni és iterálni sokszorosan nagyobb erőfeszítéseket eredményez, ráadásul jelentősen leterheli az egész hivatali szervezetet, ezért meg kell találnunk a megfelelő mértéket!

Tudomásul kell tehát vennünk, hogy a tervezett kiadások nem fogják maradéktalanul fedni az összes kiadásunkat, így közvetett tételként (*Körmendi-Tóth 1998. p.163, Francsovcics 2012 p. 41*), a fennmaradó költségek végül is egy újabb vetítési alaphól (például értelemszerűen a felhasznált emberi erőforrások mennyiségéből vagy az egyéb kiadások mértékéből) kiindulva kerülhetnek be a tervezésbe, felosztás útján. Az Ír Statisztikai Hivatal hasonló törekvések során szerzett gazdálkodási tapasztalatai azt mutatják, hogy az ilyen költség típusok bonyolult módszertan alapján történő, kiadás-specifikus, idő- és erőforrás-igényes tervezése és felosztása **nem hoz jelentősen pontosabb eredményeket**, mint ha valamilyen, a szervezetben jól megfogható arányosítást, például az adott szervezeti egységben dolgozók embernapi-kapacitását vagy az adott programelemre tervezett embernapi-kapacitást vesszük a feladatok közti felosztás alapjául.

### 9.2.2. A „throughputok”, azaz belső folyamatok számbavétele

Termelési folyamatok, szakmai és funkcionális feladatok, programok és tevékenységek azonosítása történik ebben a szakaszban. A szervezet által ellátott feladatok a kontrolling szempontjából egy erőforrás-felhasználási folyamat részét képezik, a feladat előkészítésétől kezdve a végrehajtás megtervezésén keresztül, a végrehajtás befejezéséig és az eredmény, az output létrejöttéig. Ezt a jellemző termelési folyamatot kell a szervezetben azonosítani, programokra és azokon belül jellemző tevékenységek lépéssorára bontani.

Ez a feladat a következő módon végezhető el: néhány fős belső szakértői bizottságot kell létrehozni, amelynek tagjai a szervezet adminisztratív (gazdálkodási, igazgatási, jogi, informatikai stb.) egységeiből, a szakfeladatokat ellátó egységeiből és a vezetőségből, továbbá a tervezéssel megbízott osztály képviselőjéből állnak. A bizottság feladata az, hogy széleskörű egyeztetéseket követően meghatározza mindazokat a jellemző folyamatlépéseket, amelyeket nomenklátúra-szerűen a tervezési rendszerünk részévé kell tenni. Létre kell tehát hoznia a szakértői csoportnak egy-egy olyan nomenklatúrát, amellyel valamilyen strukturált rendezőelv szerint tudják leírni a szervezet működésének, feladatainak sarokpontjait, úgy hogy lehetőleg minden feladat azonosításra kerüljön.

Elsőként a szakmai és a funkcionális feladatok elkülönítését javasolt megoldani. Célszerű a szervezet SzMSz-éből kiindulni és definiálni azt, hogy mely feladatok tekinthetők a szervezetben a hivatali működést, a mindennapi szakmai teendők ellátását lehetővé tevő, azaz funkcionális jellegű feladatoknak. Általában egyértelműen ilyen a teljes gazdálkodási, bérszámfejtési, könyvelési kör, a személyzeti, munkaügyi feladatok köre, az épületfenntartás, műszaki üzemeltetés, a hivatali infrastruktúra (számítástechnikai, szállítási, működési) kézben tartása, illetve a jogi és igazgatási feladatok ellátása, amennyiben a szervezet számára a jog tárgyköre nem a fő feladatot, hanem a szakmai munka kiszolgáltatását testesíti meg. Ezek lesznek más szóval az „adminisztratív” programelemeink.

Minden egyéb folyamat, ami a szervezet számára konkrétan meghatározható specifikus munkavégzéssel jár, szakmai jellegűnek tekinthető. Ezeket a feladatokat ugyancsak programokként-programelemekként célszerű meghatározni, lehetőleg viszonylag kevés programelem formájában. Ez a feladat nem könnyű. A programelemek struktúrájának meghatározásakor különös gondot kell fordítani arra, hogy a több szervezeti egységen átívelő szakmai feladatok adott szervezeti egységre eső feladatainak elvégzése ne kerüljön külön-

külön programelemként definiálásra minden közreműködő szervezeti egységnél, mint felelős programgazdánál. A munkafolyamatokat tevékenységek szintjén kell kezelni, a munkafázisok (workflow) dimenziójában. Felelőseit dokumentálni kell (mint közreműködőket), de az adott feladat átfogó megtervezésért, megszervezéséért, koordinálásáért, végrehajtásáért, ellenőrzéséért, értékeléséért, stb. összességében egyetlen felelős szervezeti egységet kell programgazdaként azonosítani, a többi szervezeti egység ugyanannak a feladatnak, azaz programelemnek mindig a közreműködője lesz. A dimenziók összekeveredését kell tehát megakadályozni. Kiindulási alapként itt is az SzMSz használata javasolt a definíciókhoz, de fenntartásokkal kell élni, mert több esetben a szabályzatokban keveredik a programok és a tevékenységek dimenziója.

Egy általánosan használható közigazgatási szervezeti programstruktúra **csoportosításának** alapjait vázolom fel, azzal a fenntartással, hogy ennél mélyebb általános struktúrát nem lehet meghatározni. Közvetlen konzultációk alapján lehet a struktúra részleteit kidolgozni:

### **1. szakmai programok csoportja**

Ezek struktúrája a fentiek alapján a kialakult gyakorlatot kövesse. Alapul kell tehát venni a Szervezeti és Működési Szabályzatot (SzMSz-t) és a szokásosnak tekinthető szakmai munkákat. Erre a csoportra gyakorlatilag lehetetlen általános érvénnyel, mélyebb bontást, pusztán elméleti síkon megadni, hiszen abszolúte a szervezetre kell igazítani a tartalmát.

### **2. kiadványok, elemzések, külső kapcsolatok**

Ebben a csoportban a szervezet által előállított, nyomtatásban és elektronikusan megjelenő kiadványokat, termékeket és a sajtó- illetve kommunikációs tevékenységet kell definiálni programokban.

### **3. Infrastrukturális vagy „horizontális” szakmai támogató programok**

Ezen a csoporton belül a több szakmai programot támogató, ebben az értelemben tehát infrastrukturális feladatokat azonosítunk. Itt javasolt elhelyezni a következőket:

- szakmai, módszertani fejlesztési feladatok
- szakmai feladatokat támogató informatikai rendszerek fejlesztése és működtetése

- adatbázisok fejlesztése, üzemeltetése
- más kiszolgáló informatikai fejlesztés
- külföldi partnerségi programok, szakmai együttműködés
- internetes honlap szerkesztése és fejlesztése
- intranet hálózat és tartalom fejlesztése
- programtervezés
- munkaidő-elszámolási rendszer
- stratégiai fejlesztések, stratégia megvalósítása
- belső képzés feladatai

#### **4. Az intézmény működtetése, üzemeltetése**

Ebben a csoportban a működtetés, fenntartás feladatait kell felvenni. Ide tartozik a beruházási, felújítási programok köre is.

#### **5. Tartalék / ad hoc feladatok és új programok tervezése**

Ez a csoport a technikai tartalék csoportja. Itt jelenik meg az intézmény tartalék erőforrás-kerete, ha kötelező kialakítani ilyet, valamint itt található a közelebből meg nem határozható, évközben keletkező új programok tervezésére elhelyezett „stratégiai tartalék”.

#### **A tevékenységek nómenklatúrája**

A tevékenységek – mint azt a fogalmak definícióiban leírtam – a munkavégzés egyes lépéseit jelentik. A szervezeti munkavégzés is az általánosan kevésbé tipizálható dimenziók körébe tartozik, ezért ennek a nómenklatúrának az összeállítása is elsősorban belső szakmai egyeztetéseket igénylő feladat. A tevékenység dimenzió pontos definiálásához a programelemek belüli munkafolyamatokat kell tehát feltérképezni. A tisztán szakmai feladatok esetében ez rendkívül heterogén lehet, ezért általános receptet adni meg sem kísérek. Erre nézve is a közvetlen konzultáció javasolt. A funkcionális feladatok esetében már megpróbálhatunk szélesebb körben érvényesíthető csoportokat képezni, de itt is legfeljebb a kétszintű nómenklatúra tevékenység-csoport kialakítása javasolható.

A közigazgatásra általánosabban alkalmazható tevékenységcsoportok ezt követik a nómenklatúrában. Kiemelendő továbbá a tevékenységcsoportok közül a szakmai

programokhoz közvetlenül nem köthető vezetői, koordinációs és ügyviteli tevékenységek csoportja. Ezeken belül kap helyet a munkáltatói jellegű vezetői feladatok ellátása (munkaköri leírás, teljesítményértékelés, általános vezetői feladatok), illetve az adminisztratív – ügyviteli tevékenységek ellátása. A jogi és igazgatási feladatok ugyancsak önálló csoportot alkotnak, valamint önálló csoportot képeztünk a számítástechnikai infrastruktúra üzemeltetési-fejlesztési feladataiból, a HR, a tervezési és a gazdálkodási tevékenységekből. A nomenklatúra teljes terjedelmében megtalálható a tanulmány mellékletében.

A programokért való felelősség meghatározása nem csak a dimenzióban elhelyezés miatt lényeges, adminisztratív kérdés. A programgazda szervezeti egységek vezetőinek meg kell tanulniuk azt a rendszerszemléletű gondolkodást, amely keretében a korábban már említett tovagyrúzó hatások is napvilágot látnak. Nem csak arról kell tehát felelősen dönteni, hogy hogyan szervezzük meg saját szervezeti egységünk (főosztályunk) dolgozóinak munkáját, hogyan használjuk ki kapacitásukat, hanem átfogó módon, az ellátandó feladatokból és azok érintettjeiből kell kiindulni. Kvázi „szerződéseket” kell kötnie egymással a programgazdáknak és a közreműködőiknek arról, hogy milyen feladatokat és mekkora erőforrásokkal lesznek képesek ellátni.<sup>14</sup> Ez a nézőpont el tudja távolítani a vezetőt a történetileg kialakult szervezeti struktúrához ragaszkodó, változtatásokra nézve rugalmatlan gondolkodástól.

### 9.2.3. Az outputok számbavétele

A szervezet által előállított termékek outputként történő csoportosítása technikailag tulajdonképpen egy **újabb nézőpontot** ad hozzá a programelem-struktúra kialakításához, gyakorlatilag beazonosíthatóvá teszi a szervezet interakciós pontjait a környezetében. A működés termékei első megközelítésben általában két nagy kategóriába sorolhatóak:

- szervezeten belül újra inputtá váló termékek
- a külvilágban közvetlenül, tárgyasultán megjelenő termékek („végtermékek”).

---

<sup>14</sup> Az igen modern gondolkodású Dániában például a közigazgatási szervezetek egyes egységei, főosztályai valódi házson belüli szerződéseket kötnek egymással annak tisztázása érdekében, hogy melyik feladatot kinek és hogyan, mekkora erőforrások felhasználásával és milyen határidőre kell ellátnia. Ennek segítségével jelentős hatékonyság-javulást értek el a közigazgatás működésében. Az erőforrások megtervezésén alapuló rendszer tulajdonképpen ugyanezt eredményezi, csak „tárgyasult” szerződéseik nélkül.

A megkülönböztetés kiindulási alapja az, hogy a szervezet által programként azonosított feladat megtestesül-e valamilyen tárgyasult eredményben, s az az eredmény hol hasznosul. Tovább gondolva: a tárgyasuló eredmény külön programelemként megfogható-e, elkülöníthető-e az alapeladatoktól vagy sem?

Ennek azért van jelentősége, mert a programelemek struktúrájában leképezve **el kell helyezni ezeket** a termékeket, outputokat. Legjellemzőbb tárgyasult termék valamilyen közigazgatási határozat, kiadvány, tanulmány, folyóirat stb. kiadása vagy például akár egy pályázati kiírás is lehet. A programstruktúra szempontjából azonban elsősorban azt kell felmérni, hogy az eredmény más programelemektől **elkülönülő** és körbehatárolható munka révén jön létre (ekkor ez az önálló programelem egymagában hordozza a létrehozás teljes munkafolyamatát), vagy más programelemek elvégzett munkából **szintetizálódik**, újabb hozzáadott érték (pl. elemzés, továbbszámítás, lektorálás, nyomdai előállítás) révén.

Ebből következik, hogy az outputok kétféleképpen jelenhetnek meg a programstruktúrában:

- elejétől végéig egy adott programelemként (pl. pályázat lebonyolítása a megtervezéstől az eredményhirdetésen keresztül a követésig);
- outputként az alapeladattól elkülönülten (pl. egyéb feladatok – programelemek végrehajtása, azok eredményeinek átadása nyomán összeállított elemzés, kiadvány formájában).

Az eredmény- illetve output alapú megközelítés szoros összefüggésben van a **teljesítménymutatók** meghatározásával is, hiszen az ilyen típusú outputokra koncentrálna a feladatok teljesülésének mérése, és maga az egyéni teljesítményértékelés is könnyebb és megfoghatóbb feladattá válik azok számára, akik az output előállításában közreműködnek. A feladatot tehát akár személyes teljesítménykitűzéssé konvertálhatjuk.

**A szervezeti működés hatékonyságát és átfogó intézkedések hatását** úgy mérhetjük, hogy megvizsgáljuk:

1. adott eredmény előállításának van-e külső szükség szerűsége (pl. hazai vagy nemzetközi jogszabály írja elő a feladat végrehajtását),

2. az előállításához milyen erőforrásokat használ fel a szervezet, és

3. ez az eredmény mennyire hasznosul jól azok körében, akiknek szól.

Például: milyen mértékű az érdeklődés egy kiadvány iránt, hol jelenik meg az adott tanulmány, mennyien töltik le a kérdéses adatbázis adatait stb. Mindebből kiindulva három irányban képzelhető el a továbblépés. Gazdaságossági nézőpontból vizsgálható, váltztak-e a szükségszerűségek, külső feltételek, elvárások pl. a minőség tekintetében. Ha a felső vezetés a hatékonyságot akarja növelni, megadhat elérendő célokat: az adott eredményt mennyivel *kevesebb erőforrás* felhasználásával kell a következő évben produkálni, esetleg milyen új prioritásokat tűznek ki a felszabaduló erőforrások felhasználására az adott szervezeti egységeknél.<sup>15</sup> Harmadrészt vizsgálható, hogy az eredményes hasznosulás javítása érdekében mit lehet tenni a folyamaton belül illetve hogyan javítható az elért hatás.

Felülvizsgálható és a kialakuló programgazda-felelősséghez könnyedén frissíthető a szervezet SZMSZ-e is, biztosítva a konzisztenciát a feladatok tényleges megoszlása és az adminisztrált papírforma között. Az SZMSZ kapcsán azonban érdemes kiemelni: ügyelni kell arra, hogy ebben a modellben az SZMSZ-nek is elsősorban az egyes szervezeti egységek programfelelősségét kell hangsúlyoznia.

#### **9.2.4. A tervezési adatok összegyűjtéséhez szükséges jelentéssor kialakítása**

Ahogyan a fogalmak magyarázatánál már utaltam rá, a jelentéssor egy szabadon kialakítható táblázati-összefüggési struktúra a tervezési adatokban, amelyet a tervezési döntések alapján kell, illetve lehet adatokkal feltölteni. A jelentéssor tartalmazza a tervezésben felvett kiadási és bevételi típusokat, tartalmazhat egyes jelentéssor-elemekből aggregált adatokat (pl. dologi költségek összesen), de a számításokban nem használt tájékoztató adatokat is. Ezek az adatok három nagy típusba sorolhatóak:

---

<sup>15</sup> Példa: a Kanadai Statisztikai Hivatal a folyamatos „csúszó” hatékonyságnövelést alkalmazza, azaz évről évre 5%-kal kevesebb emberi erőforrással kell végrehajtani a „szokásos” feladatokat, míg a felszabaduló emberi illetve anyagi kapacitásokat vagy költségcsökkentésre, vagy olyan új feladatok elvállalására fordíthatják a szervezeti egységek, amelyek bevételt illetve szakmai presztízst termelnek a számukra. Ezek meghatározása egy éves vezetői értekezlet keretében dől el, ahol a szervezeti egységek vezetői „pályáznak” a felszabadult erőforrásokra. Így az erőforrás-allokáció a lehető leghatékonyabb a szervezetben.

## **A. Tervezhető és ténszerűen mérhető kiadások**

Ide tartoznak azok az egzakt módon előállítható tervadatok, amelyekhez más forrásrendszerekből az egységes nómenklatúránk közös alkalmazásával tényadatokat nyerhetünk. Elsősorban az emberi erőforrások tervei alkotják ezt a csoportot, amelyek megtervezhetőek és – amennyiben alkalmazunk elektronikus munkaidő-nyilvántartást – közvetlenül mérhetőek is.

Másodikként ugyanitt helyezkednek el a gazdálkodásban megjelenő olyan tételek is, amelyeket meg tudtunk tervezni „bottom up” módon, és a bizonylatok programelem-jelölésével direkt módon szembe is tudjuk állítani a tényekkel. Ilyen lehet egy megbízási szerződés vagy külső beszerzés, amelyek önálló bizonylatként illetve elkülönített jogcímenek gyűjtve futnak át a gazdálkodás rendszerében. Ugyancsak viszonylag egyszerűen mérhetőek a beruházások (több kiadástípusként) és a felújítási kiadások is vagy az értékcsökkenés, mivel ezek a gazdálkodás területén mindig elkülönítve szereplő tételek. Ezzel konkrét feladathoz – azaz programelemhez kötésük viszonylag egyszerűen megoldható.

## **B. Tervezhető, de ténszerűen nem mindig mérhető típusok**

Ebbe a csoportba az olyan, elsősorban rezsijellegű kiadások tartoznak, amelyek részben szakmai feladatok végrehajtásához kötődnek, részben a működtetéshez. Két út adódhat: vagy részben konkrétan megtervezésre kerül, de részben kimarad a tervezésből ez a típus, a szakmai munkákhoz, vagy valamilyen vetítési alap használatával próbáljuk a költségeket megjeleníteni. Bizonyos kiadásokat a közigazgatásban főosztályi-szervezeti keretekben, keretgazdálkodás alapján határozzuk meg – ezek mind a tervezést, mind a tényadatok mérését jól tudják szolgálni, kiinduló adatként. Általánosan megfelelő recept nem adható, itt legfeljebb a figyelmet lehet felhívni ezeknek a tételeknek a fontosságára.

## **C. Közvetlenül nem tervezhető, de mérhető típusok**

Számos olyan kiadás fordulhat elő a szervezet működése során, amelyekre közvetlenül az egyes szervezeti egységek nem tudnak terveket készíteni, illetve nincs értelme szétagoltan terveztetni azokat. Ezek is elsősorban rezsijellegű költségek lehetnek, amelyek tervezéséhez a kiindulási alap elsősorban az előző év bázisa lehet. Ezeket a költségeket a tervezéskor vagy elhagyjuk és csak közvetett költségek formájában jelenítjük meg, vagy valamilyen vetítési

alap – pl. a felhasznált emberi kapacitás mértékében osztjuk fel őket az egyes programelemekre közvetlen költségként. Körültekintő eljárás kidolgozását igényli, elsősorban a gazdálkodásért felelős szervezeti egység közreműködése mellett, de a már korábban említett írországi tapasztalatok miatt nem javasolt túl bonyolult rendszert kidolgozni.

A kiadástípusok tervezése keretében mindenképpen nagy figyelemmel kell eljárni, és ügyelni kell arra, hogy viszonylag egyszerűen gondolkodjunk, mivel ezek a kiadások – a költségvetési szerveknél általában az éves költségvetés 20-40%-a – rendkívül heterogén módon állnak össze. A szervezet kiadásainak 60-80%-a egyetlen típusban, az emberi erőforrások pénzügyi vetületében koncentrálódik, míg a további részt sok különböző címre kell szétbontani. További általános felvetés a témához, hogy nem szabad elfeledkezni a következő naptári évre **áthúzódó kiadásokról** sem. A tervezés folyamán mindig biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a nem személyi jellegű kiadásokat áthúzódó tételként is lehessen jelölni és a következő év valamely hónapjára helyezni.

A bevételek tervezése elsősorban a szervezet éves bevételi kötelezettségétől és a lehetőségektől függ. Mind az alaptevékenységből, mind a nem alaptevékenységből származó bevételeket célszerű – amennyiben előre tervezhető – az egyes programelemekhez kötni. Tervezésüket elegendőnek tartjuk havi helyett éves szinten bevezetni, tekintettel a több bizonytalansági tényezőre. Az áthúzódó bevételeket ugyancsak javasolt feltüntetni a tervezésben, azaz a tervezett naptári évet követő évben esedékes és már ismert bevételekkel is lehet már tervezni – és kalkulálni. Ide tartozhatnak a nemzetközi pályázatok útján elnyert külső támogatások is.

A leginkább megbízható tervezési adatnak a beruházási és a felújítási tervadat ígérkezik, hiszen a gazdálkodás ilyen kereteket egyébként is kialakít az éves költségvetésben. A telefonköltség talán a legbizonytalanabb, hiszen nem képesek a szervezeti egységek teljes körűen ilyen információkat tervezni – nem is szabad elvárni tőlük.

A tényadatokat beszerezni ezekre a költségekre, azok természetéből fakadóan a gazdálkodási szervezettől tudjuk, miután a bizonylatok beérkeztek és feldolgozásra kerültek. Amennyiben ezek kigyűjtése informatikai eszközökkel megoldható, és programelemekhez köthetőek, viszonylagosan nagy pontossággal tudjuk egyéb költségeinket is mérni.

A személyi és dologi illetve egyéb jogcímen tervezett költségek tervét összességében a közvetlen költségek tervének tekinthetjük. A jelentéssornak ehhez kell hozzá illesztenie a várható bevételeket a bevételi tervből, illetve – amennyiben célul tűzzük ezek elhelyezését is – a közvetett költségek sorát is fel kell venni. Mindezek alakítják ki a teljes jelentéssorunkat, amelynek fő sorai:

- Külső források és bevételek (költségvetésen kívüli)

- Összes költség = Közvetlen költségek összesen + Közvetett költségek

Az erőforrás-tervezésünk adatainak igazodnia kell a szervezet költségvetési törvényben megállapított költségvetéséhez. Ez a konformitás a tervezéssel megbízott szervezeti egység és a gazdálkodás folyamatos konzultációjával biztosítható. A tervezés utólagos kontrollja önmagában az a tény is, hogy a gazdálkodásnak benyújtott, köztes tervezési állapot a korábban számba vett nyilvánvaló különbségek figyelembe vétele mellett is igen jól közelítve tükrözi-e a hivatal éves költségvetését. A cél tehát úgy az egyes szakfeladatokhoz kötni a költségeinket, hogy eközben a költségvetési szempontok sem sérülnek.

### **9.3. Az éves erőforrás-tervezés végrehajtása**

#### **9.3.1. A tervezési folyamat leírása**

A tervezési folyamat sémája és minimális idő intervallumai az alábbiak szerint képzelhetőek el, a gyakorlati tapasztalatokból kiindulva:

1. szakasz – Első körös erőforrás-egyeztetések

**Előzetes egyeztető munka, amit a szervezeti egységeknek el kell végezniük a szervezetre vonatkozó költségvetési adottságok figyelembe vételével.**

Létre kell hozni a következő évre aktualizált program-nómenklatúrát, amiből kiderül, hogy milyen feladatokkal kívánnak foglalkozni, majd ezt **egyeztetniük kell** azokkal a szervezeten belül, akiknek a közreműködésére számítanak. Ennek az előzetes lépésnek az elmaradása azt eredményezi, hogy a szervezeti egységek nem fogják tudni, hogy más egységek milyen

elvárásokat támasztanak velük szemben, így nem lesz elegendő információ a saját programjaikon kívüli feladataikról!

Mivel a hagyományos értelemben vett központi költségvetési tervezésben a nyári időszakban összegzik az első változatot, érdemes ennek határidejével operálva a szervezetben lefolytatni ezeket az előzetes egyeztetéseket és ezzel megalapozni a költségvetési köriratban foglaltakat.

## 2. szakasz – Részletes tervezés

Ebben a szakaszban történik meg az erőforrások részletes megtervezése. A végrehajtási utasítások alapján a szervezeti egységek programjaik és azon belül tevékenységeik erőforrás-igényét összefoglalják egy tervezőszoftverben. Ebben a szakaszban – igény esetén – már az éven belül részletezett, például havi bontású terveket kell készíteni annak érdekében, hogy az egyedi, vagy csak hosszabb időszakonként visszatérő feladatok hullámzó erőforrás-igénye egyértelművé váljon. A részletes tervezés tehát nem csak erőforrás-adatokkal szolgál. Láthatóvá teszi a feladatok mögött rejlő teljes folyamatot.

## 3. szakasz – a szervezeti egységek közti részletes iteráció

Egy bonyolultabb program általában jó pár közreműködőt feltételez. Kapacitásbeli ütközések, időbeli inkonzisztenciák fordulhatnak elő, amelyek ezen a ponton láthatóvá válnak. A feladat alapú tervezés itt lényegében egyfajta projektszemléletű keretrendszerre alakul, amelyben minden programelem, mint egy önálló projekt működik. Ennek az iterációs fázisnak a részét képezi a szervezet felső vezetésének tájékoztatása. Bizonyos problémás kérdések az egyeztetés során eleve „feltolódhatnak” döntésre a felsővezetők elé. A szakasz célja mindezeknek a kihívásoknak a leküzdése. Az érintettek közti tárgyalások alapján a résztvevők módosítják előzetes terveiket.

## 4. szakasz – a vezetői konszenzus elérése

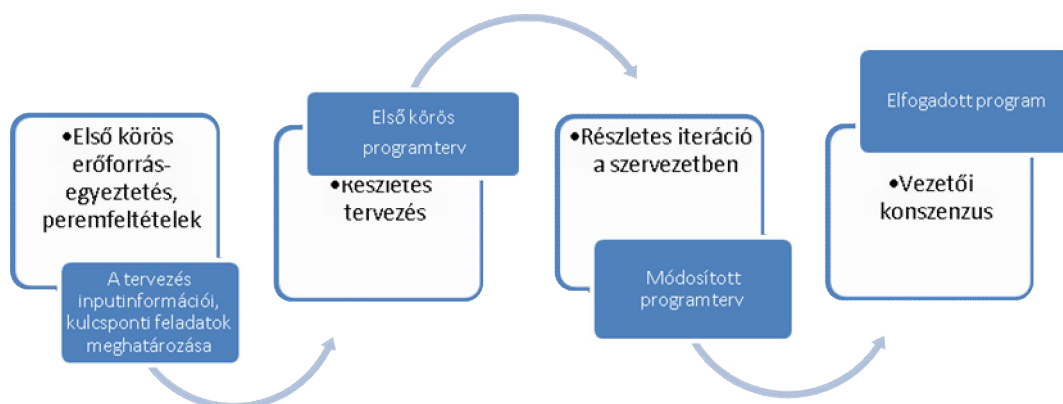
Miután az iterációs szakaszt követően a szervezeti egységek második körben módosították a terveket, a tervezésért felelős szervezeti egység ellenőrzi, hogy létrejött-e a konszenzus minden kérdésben. Ahol szükséges, felsővezetői egyeztetést szervez az érintettekkel.

Ebben a szakaszban a programtervnek már csak a rendkívül vitatott részei képezik nyitott egyeztetés tárgyát.

A szakasz befejeztével elkészül a szervezet jóváhagyásra előterjesztendő munkaprogramja, amelyet a legfelső vezető jóváhagy.

A folyamatot és az egyes lépések közötti átmenetet a következő ábra szemlélteti:

**26. ábra: Folyamatalapú erőforrás-tervezés sémája**



*forrás: saját szerkesztés*

A fenti séma alapján – ha a technikai feltételek adottak – a tervezési folyamatot minimálisan **3 hónap alatt lehet a szervezet rendes ügymenete mellett végrehajtani**. A csúszások akkor kerülhetők el, ha rendkívül feszes a koordináció a szervezeti egységek között és mindenki kellő felelősséget érez a feladatai végrehajtásáért.

### **9.3.2. A szükséges belső szabályozás**

A tervezéshez felső vezetői szintű utasítás kiadása ajánlott, amely az alapvető rendelkezéseket, definíciókat tartalmazza. Szükséges, hogy vezetői szinten kerüljön szabályozásra a programgazdák kötelezettsége, a tervezési eljárás év közbeni kikerülhetetlensége (ezzel biztosítjuk, hogy a szervezetben minden program megfigyelésre

kerüljön), a szükséges nyomtatványok mintái, a tartalékképzési kötelezettség – ha előírásra kerül –, a tervek jóváhagyásának rendje illetve a tervezésért felelős szervezeti egység alapvető feladatainak megjelölése. Ezzel definiáljuk azokat az elsődleges szabályokat, amelyek meghatározzák a folyamat kereteit.

### **A tervezés indítása, adatbevitel előkészítése**

A tervezési feladatokat szétosztják a tervezők között. Ekkor kerülhet sor a programelemek tervadatainak bevitelére. Az adatbevitel során minden önálló szervezeti egységnek saját adatait kell osztályonként, havi bontásban felvinnie. A programgazdák az egyes programelemekre a közreműködők által rögzített adatokat is ellenőrzik. Ezután lehet dönteni az első tervváltozat véglegesítéséről. Ebben a lépésben a közösen feltöltött, és összesített adatbázis minden tervadata mindenki számára látható. A programgazdák és a szervezeti egységek egymás közti végleges erőforrás-egyeztetésére, és az egyeztetésnek megfelelő módosítások átvezetésére ekkor van lehetőség.

Ez az iterációs folyamat legfontosabb része. A résztvevők átgondolják, és újra egyeztetik az egymást érintő feladatokat és erőforrás-igényüket. Fel kell vállalni az építő jellegű konfliktusokat, azt, hogy nem fog sikerülni mindenhol konszenzusra jutni. Bár az egész modell egy három plusz egy jóváhagyási fázisból álló, ideális állapotot mutat be, nem biztos, hogy sikerül az egymás közötti egyeztetést a megadott időn belül befejezni. Ilyenkor az adott folyamatlépésen belül új kör indítható. Egy fontos: semmiképp sem szabad a tervezést látszat-megegyezésekkel „kipipálni”. A konfliktusokat mindig meg kell próbálni megoldani, ha pedig ez nem sikerül, a szervezet vezetése elé kell tární azokat. Ez az iterációs folyamat lényege.

Ebben a fázisban rendkívül fontos a gazdálkodási területtel is egyeztetni az elkészült terveket. Közös érdek az adatok pontossága. Egyeztetni kell a beruházási tervet, a felújítási tervet, a jóváhagyott külsős feladatok díjazásainak kereteit stb. Elengedhetetlen ezért a jó időzítés (álljanak rendelkezésre az alapvető gazdálkodási információk is a következő évre). A feladat azért is nehéz, mert a szervezet felső vezetése hozhat időközben olyan döntéseket, amelyek befolyással lehetnek a tervezésben szereplő kiadásokra. Ilyenkor újra kell tervezni az érintett területek adatait.

A tervezésért felelős szervezeti egység elkészíti a módosított adatbázisból a felsővezetői egyeztetésekhez szükséges kimutatásokat. A felső vezetés az erőforrás tervezési osztály által elkészített kimutatások alapján áttekinti a programgazdák programjainak adatait, és lefolytatja a programgazda szervezeti egységek vezetőivel az éves munkaprogram egyeztetését egy vezetői értekezlet keretében. Ez a többszintű iteráció egyik végpontja.

A **belső ellenőrzési szervezet** feladata a rendszerben az, hogy az egész folyamat dokumentálását és szabályos levezetését nyomon kövesse. Javasolt egy olyan kockázatelemzés készítése is, ami igazodik a közigazgatás belső ellenőrzési gyakorlatához. Ennek megállapításai fontos, új nézőpontot adhatnak a kialakult eljárás javításához.

Kiemelt kérdés, hogy mennyire alátámasztott a tervek és a tényadatok kinyerése, jól működnek-e a használt informatikai rendszerek, követhető és szabályos-e a tervezési rendszer – végső soron: az erőforrás alapú tervezés valós adatokkal szolgálja-e a hivatal működését!

Az éves tervezési folyamat lezárása után elektronikus formában létrejön a végleges munkaprogram-terv. Ezt a dokumentálás követi a legfelső vezetői jóváhagyás érdekében.

#### **9.4. Az eredmények felhasználásának módjai**

A munkaprogram terve alapvetően egy rendkívül részletes, táblázatokba szervezett dokumentum lesz. Célszerű külön-külön előterjesztést készíteni szöveges összefoglalóval az emberi erőforrások felhasználásának tervéről (embernap adatok) és a személyi illetve egyéb költségek (Ft) alakulásáról. Mivel a szervezet vezetése számára elsősorban a felelősségi rendet bemutató, programgazdák szerinti terv bemutatása releváns, az előírások betartásának és a hivatal szervezeti egységeinek kapacitás-elemzését követően a programgazda szerinti struktúra bemutatása szükséges.

Az összegyűjtött adatok elemzése számos irányban lehetséges. Egyrészt az egyes szervezeti egységek éves kapacitásának hivatali szintű elemzése szükséges (pl. embernap / főosztályok), fontos az előző évhez képest új programok bemutatása, illetve releváns információkkal szolgálhat a leginkább erőforrás-igényes programelemek részletesebb, kiemelt bemutatása. nagyságrendű munkák közötti döntés előkészítésre stb. Az elemzéseket a vezetés felmért igényei alapján kell elvégezni.

Empirikus tapasztalatok azt mutatják, hogy a programelemek erőforrás-igénye a szervezetekben a „80-20” **Pareto-elvet**<sup>16</sup> követi, azaz a legtöbb szervezetben nagyfokú a koncentráció. Bizonyos kulcsfontosságú programok kötik le a legtöbb erőforrást, amelyeket kiegészítenek sokkal kevésbé erőforrás-igényes témák. A súlyponti tényezőkről egyszerűen kaphatunk képet, míg a többi elem áttekintése rámutathat az egyszerűsítési lehetőségekre is. Ugyanezeket a szempontokat a többi kiadástípus bevonásával is elemezve tovább tudjuk árnyalni a képet a szervezet működéséről.

## 10. A vezetői információs rendszer

A vezetői információs rendszer (a továbbiakban: VIR) elsődleges célja, hogy megfelelő időben és helyen a releváns, érthető és elemezhető információk rendelkezésre álljanak a napi vezetési feladatok támogatásához. Ezért a VIR a szervezetben rendelkezésre álló vezetői információk egységes gyűjtési, strukturálási és megjelenítési felületét kell képezze. A VIR tehát a vezetői kontrolling központi tere (*Fabricius 2011*).

A VIR egy másik fontos célja, hogy a vezetők számára visszacsatolási információkat biztosítson a saját területükről, illetve a teljes szervezetről. A VIR láthatóvá kell, hogy tegye a terv és tény információkat, továbbá segítséget kell adjon az esetleges eltérések okainak meghatározásához. A gyors, értelmezhető visszacsatolásnak jelentős vezetői motivációs szerepe van. Fontos szempont ezért, hogy minden, a hierarchiában azonos szinten álló vezető részére ugyanazok az információk álljanak rendelkezésre. Legfontosabb tulajdonsága az adatkezelés, hiszen a VIR a vezetői információk egységes, adattárház alapú gyűjtési, strukturálási és megjelenítési felületét képezi.

Egy ilyen rendszernek számos adatkezelési irányt kell lehetővé tennie:

- Egy rendszeren, megjelenítési felületen *összekapcsolhatóak* legyenek különböző rendszerben tárolt információk.
- Lehetséges legyen *idősorokba* szervezett adatokat képezni, tárolni és kezelni.
- Jöjjön létre az adatoknak egy vezetői felhasználásra közvetlenül alkalmas *aggregáltsági szintje*.

---

<sup>16</sup> Wilfredo Pareto klasszikus jövedelemkoncentráció-elmélete, amelyet az élet és a gazdaság számos területére adaptáltak sikerrel. Az alapelmélet lényege az volt, hogy a megtermelt jövedelem 80%-án a társadalom 20%-a osztozik, míg a fennmaradó 20%-on osztozik a társadalom további 80%-a.

- Lehetőséget biztosítson *speciális visszakeresési szempontok* használatára.
- Lehetőség legyen *speciálisan vezetői szempontú adatok* tárolására.

Az adatkezeléssel kapcsolatban három fő terület alapelveit tekintjük át a következőkben:

1. megjelenítés;
2. adathozzáférések, jogosultságok;
3. adatbevitel.

A megjelenítési felület biztosítja, hogy a vezetők hatékonyan hozzájussanak az őket érintő információkhoz. A felhasználók a rendszer minőségét ennek használhatóságán, kényelmén mérik le, azzal azonosítják.

A vezetők általában standard formátumú és tartalmú, időszakonként visszatérő információkat igényelnek. A mélyebb elemzéseket, vagyis mindent, ami standard módon nem áll elő, az üzleti szférában is jellemzően a döntés-előkészítő anyagokat készítő munkatársak végzik el, akik üzemszerűen használják az ehhez szükséges vállalati ERP rendszereket.

A megjelenítésnek mindkét feladatkörnek megfelelő megjelenítést ki kell tudnia szolgáltatni, ezért azokat két nagy csoportra bontjuk: a standardizált kimutatásokra, és az ad-hoc elemzésekre.

Standard kimutatás alatt értjük azokat a listákat, táblázatokat, illetve ábrákat, melyek külön-külön vagy csoportokban, rendszeresen (vagy esetenként), mindig azonos formátumban és adatstruktúrában kerülnek elkészítésre. A kimutatások fő célja, hogy *helyzetképet* adjanak. Ezen belül fontos, hogy idősoros adatmegjelenítésre legyenek képesek, azaz egy kiválasztott múltbeli időszakra, illetve — terv adatok vonatkozásában — jövőbeli időszakra is rá lehessen kérdezni.

Az ilyen kimutatásokat a VIR rendszernek lehetőség szerint automatikusan elő kell tudnia állítani, és a portálfelületen meg kell tudnia jeleníteni. Ez azt jelenti, hogy a kimutatások adatforrását és struktúráját a rendszer tartalmazza, az aktuális változat az adott kimutatás megnyitásakor előáll. A standard kimutatások fontos tulajdonsága, hogy a vezetői figyelmet igénylő adatelemeket kiemelik; vagyis — színekkel, ikonokkal vagy bármilyen egyéb nyilvánvaló módon — felhívják a felhasználók figyelmét azokra az adatokra, amelyek kívül

esnek a „várható” értékeken. Az, hogy mi „várható”, adattípusonként szabályozható kell legyen, akár az adatok abszolút nagysága, akár azok valamilyen más adathoz viszonyított relatív nagysága, akár pedig az adat időbeli változásának nagysága, előjele alapján.

A standard kimutatások célszerűen tartalmazzanak lefűrási lehetőségeket, azaz a felhasználó meg tudja nézni, hogy egy-egy adat „mögött” mi van; ez — bár fontos — másodlagos a szabványosított megjelenítés terén.

Különösen nagy jelentősége van az adathozzáférések jogosultsági szintjeinek, vagyis annak, hogy ki mely adatokat láthatja. Értelemszerűen minden felhasználó csak a szabályoknak megfelelő adatokat láthatja a rendszerből.

Az ad-hoc kimutatások olyan adatokat és/vagy olyan csoportosításban tartalmazznak, amelyeket a standard kimutatások nem. Az ad-hoc elemzések elsődleges célja, hogy valamilyen jelenség *okára* világítsanak rá, vagy esetleg olyan új összefüggéseket jelenítsenek meg, amelyek később standardizálhatók. A célt tekintve tehát az ad-hoc elemzések jelentősen eltérnek a standard kimutatásoktól. De eltérő az elsődleges felhasználói kör és a használat módja is.

Ezeket az elemzéseket, jellegüknél fogva, a döntés-előkészítő anyagokat előállító munkatársak használják; az ő feladataik közé fog tartozni a VIR adattartalmának részletes, általában nem-standard elemzése. A ma látható, de akár a hosszú távon várható elemzéseket adattárház, illetve adatkiaknázó, elemző eszközök szokásos funkcióinak felhasználásával el lehet végezni, így erre a területre ilyen eszközt érdemes telepíteni. Az ad-hoc elemzések elvégzésére alkalmas eszközök esetén nem kritérium, hogy kizárólag a portál biztosítsa a megjelenítési felületüket, de amennyire lehetséges, erre törekedni kell.

Egy VIR rendszerben számos adatkörből nagyon nagy mennyiségű adat koncentrálódik. Ezért igen fontos kérdés az adatokhoz való hozzáférések szabályozása, azaz, hogy ki mit láthat a rendszerben. A felhasználók hozzáféréseit a különböző hozzáférési módok (pl. portál, kimutatás, adattárház) használatakor egységesen kell engedélyezni vagy tiltani. Ezért az adathozzáférési jogosultságokat adatkörökhöz (beleértve az aggregációs szinteket is) kell kötni, nem pedig funkciókhoz.

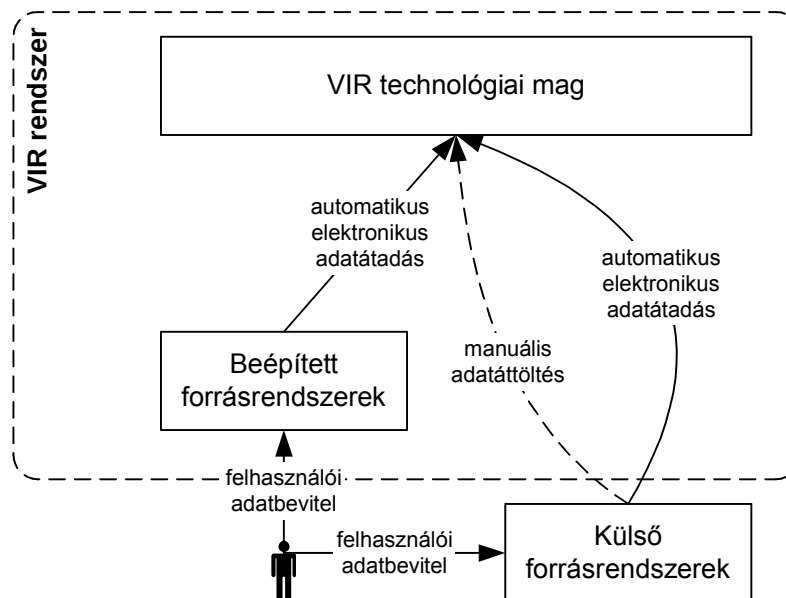
Három jellemző adathozzáférési minta van:

1. teljes hozzáférés;
2. az adott személy szervezeti szintjére aggregált adatokhoz való hozzáférés (vagyis pl. a saját főosztályának adataihoz hozzáfér, de másokhoz nem);
3. személyes adatokhoz történő hozzáférés (ez elsősorban egy személyi szintű feladatmenedzsment rendszerben értelmezhető).

A hozzáférések szabályozásához értelemszerűen elengedhetetlen, hogy a rendszer használatához a felhasználók egyedileg azonosításra kerüljenek (felhasználónév/jelszó).

A VIR az adattárházába hosszú távon elsődlegesen adatszolgáltató forrásrendszerekből gyűjti az adatokat. Azonban fel kell készülni rá, hogy az adatszolgáltató forrásrendszerek korlátozott képességei és/vagy a VIR rendszer nem teljes kiépítettsége miatt közvetlen adatbevitelre is szükség lesz. Azaz: bizonyos olyan adatköröket, amelyeket hosszú távon rendszerekből készülünk automatikusan áttölteni, részben vagy egészben kézzel vagy fél-automatikusan, pl. forrásrendszerben készített jelentésből kell a VIR rendszerbe bevinni.<sup>17</sup> Arra is van mód, hogy bizonyos adatforrások rendszerei a VIR-en belül kerüljenek kifejlesztésre (beépített forrásrendszerek).

**27. ábra: VIR rendszer sémája**



*Forrás: saját szerkesztés*

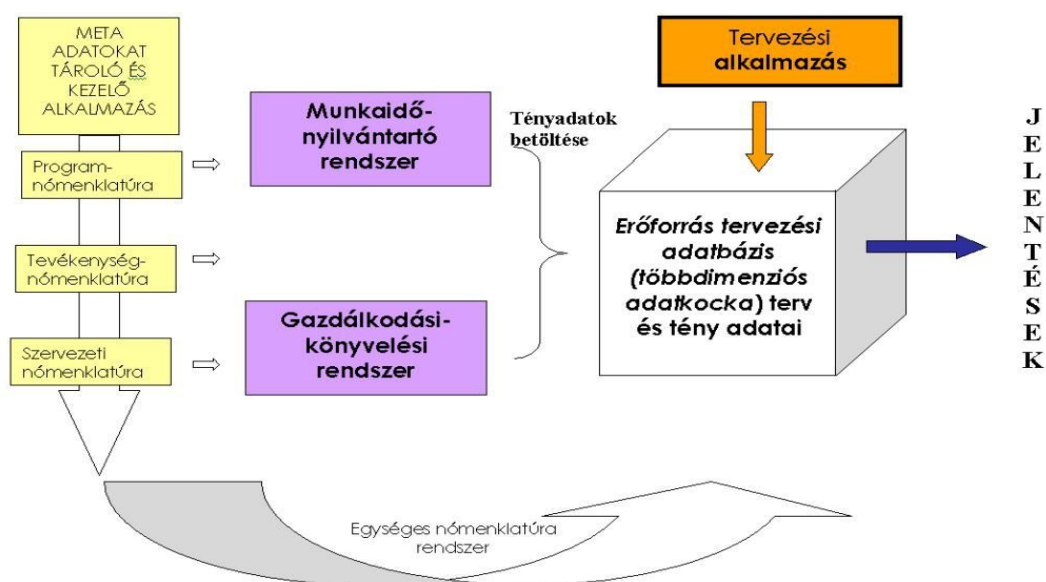
<sup>17</sup> Amíg az adott szervezetben ilyen jellegű rendszer nem működik, a funkcionalitását a forrásrendszerekből készített jelentések, pl. Excel táblák veszik át, amelyeket át kell tölteni a VIR-be.

## 10.1 A tervezés és értékelés technikai-informatikai oldala – a rendszerkapcsolatok átfogó bemutatása

Az eddigiekben bemutatott erőforrás-tervezési rendszer kizárólag szilárd alapokra helyezett informatikai támogatással valósítható meg. Ebben a fejezetben részletes meghatározást adok a szükséges technikai háttérrel. Ennek keretében meg kell valósítani a tervezési rendszer bevezetését, a munkaidő-elszámolásra szolgáló rendszer bevezetését (elektronikus jelenléti ív-alkalmazás), a meta-adatok tárolásához és felhasználásához szükséges rendszert, illetve a lehetőségek szerint a gazdálkodás tényadatainak átadásához szükséges rendszert. Utóbbi részben manuális adatátadással is pótolható, de a munkaidő-elszámolás nyilvántartása semmiképp nem vezethető manuálisan, mert túl sok, napi rendszerességgű adatot kellene a rendszerbe kézi kitöltéssel bevinni.

A szükséges kapcsolódási pontokat a következő ábrán mutatom be:

28. ábra: VIR rendszerkapcsolatok két tranzakciós rendszer esetében



Forrás: saját szerkesztés

A legfontosabb a rendszerkapcsolatok között a program-, tevékenység- és szervezeti nómenklatúra egységes alkalmazása az adatforrásul szolgáló rendszerekben. Azaz: **ugyanazt a nómenklatúrát kell használnia minden dolgozónak a napi munkaidő elszámolásánál,**

**mint a tervezési rendszerben a tervek elkészítésekor, sőt, lehetőség szerint a programelemek nómenklatúráját közvetlenül alkalmazni kell a gazdálkodás adatait nyilvántartó rendszerben is a különböző költségek bizonylatainak átemeléséhez.**

Az alapul szolgáló nómenklatúrák egységes alkalmazása ugyanis a kulcsa annak, hogy egyetlen rendszerben tudjuk integrálni a szervezet működésének információit. Ahogy az alapfogalmak fejezetében már említésre került: a csoportosítás a többdimenziós adatbázisban a különböző dimenziók, esetünkben az említett nómenklatúrák hierarchiája mentén lehetséges.

#### **A tényadatok kinyeréséhez szükséges alkalmazások bemutatása**

A munkaidő nyilvántartására és elszámolására számítógépes alkalmazást kell kifejleszteni. Könnyű kezelhetőséggel és felhasználóbarát felülettel eredményesen támogatható a személyi szintű jelenléti ív vezetése és a ráfordítás elszámolások a program és tevékenység nómenklatúra alapján.

**A dolgozóra jellemző program-tevékenység elemeket** saját listában lehet tárolni így az ismétlődő programokra és tevékenységekre fordított idő elszámolása nagymértékben gyorsítható. A rendszer lehetőséget biztosít napi egyszeri eltávozás nyilvántartására, megkülönböztetve a hivatalos és magán célú eltávozások esetét.

A ledolgozott napi munkaidő a már bemutatott program – programelem - tevékenységek közötti felosztását %-os skála segítheti, de legyen lehetőség a konkrét ráfordítás percekben történő megadására, valamint a maradék idő bejegyzésére is. Ha az utólagos bevitel külön kérvényezés nélküli lehetőségét néhány munkanap időtávban határozzuk meg, a szervezet dolgozói leginkább arra vannak ösztönözve, hogy az aktuális nap végén számolják el munkaidejüket. Ez kb. egy percet vesz igénybe a számukra.

A havi zárás a kijelölt szervezeti adminisztrátorok feladata, miután ellenőrizték és biztosították a teljes körű és formailag hibátlan kitöltöttséget a szervezetükben szereplő minden dolgozónál. A tartalmilag helyes kitöltésért **a szervezeti egység vezetője** deklarálta felelősséget kell, hogy vállaljon. A vezetőket és az adminisztrátorokat a kitöltés ellenőrzésében beépített kimutatások segíthetik. Az ellenőrző listák és a kimutatások egyéni és szervezeti szinten kérhetők.

A dolgozók számára a rendszer működésében az a kihívás, hogy komolyabb felvilágosítás nélkül nem világos számukra, hogy miért kell munkanapjukat ilyen részletesen elszámolni. Működésének sarokpontja az, hogy mennyi programelem és tevékenység között kell felosztaniuk a ledolgozott munkaidőt. Ott, ahol heterogén a feladatellátás, ez nagyobb terhet jelent, mint az olyan szervezeti egységeknél, ahol viszonylag jól körülhatárolható néhány releváns programelem és tevékenység elvégzése. Mivel a munkaidő-nyilvántartó rendszerek a személyzeti nyilvántartás rendszerére épülnek, azért csak az alkalmazotti (kinevezett közszolgálati tisztviselő vagy Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállaló) jogviszonnyal rendelkezők számára kell lehetővé tenni a nyilvántartás vezetését. A megbízási szerződések esetében a megbízások tartalma fogalmilag kizárja, hogy a megbízottak munkaidő-elszámolást vezessenek az ellátott feladataikról, ezért esetükben a gazdálkodás adatai mérvadóak – azaz a részükre kifizetett megbízási díjakat, mint egyéb személyi juttatásokat közvetlenül pénzben kifejezve kell azokra az adott programelemekre tervezni, amelyek megvalósulása érdekében megbízotti feladataikat ellátták. Ezzel kerüljük el a kétszeres számbavétel lehetőségét.

A munkaidő-nyilvántartó rendszer a dolgozók munkahelyi jelenlétének nyilvántartásán túl fontos szerepet tölt be a szervezetben bevezetett erőforrás tervezési adatok és a tényleges ráfordítási adatok összevetésében. A nagy mennyiségű adat miatt ezt a forrásrendszert – ha az emberi erőforrás felhasználást megfelelően kívánjuk monitorozni – mindenképpen be kell vezetni. Manuális módon a jelenlétek összesítése egy nagy szervezetben nem lehetséges.

Felvetődhetnek besorolási problémák is, amelyek előre vetítik az erőforrás tervezési rendszerhez definiált nomenklatúrák általánossá tételeit. A több forrásrendszerben rögzített adatok összevethetőségét az **azonos meta-nómenklatúrák** alkalmazása biztosítja.

A feladatok végrehajtásához jellemzően alkalmazott *másik forrásrendszer egy közigazgatási szervezetben az integrált gazdálkodási rendszer szoftvere*. Célja a gazdálkodási adatok és bizonylatok kezelésén felül az, hogy a vezetői információs rendszert hatékonyan támogassa, a terv és tény adatok naprakész lekérdezhetőségének biztosításával. A VIR-rel integrált gazdálkodási rendszer tehát átfogja és hatékonyan támogatja is a szervezet gazdálkodási tevékenységét, továbbá az erőforrás-tervezés és a vezetői információs rendszer részére nyújt megfelelően strukturált információkat.

A rendszer - a hatályos jogszabályok szerint kialakított - számviteli, pénzügyi, kötelezettség-, tárgyi eszköz-, és anyag nyilvántartási rendszert fogja át informatikailag és szabályozásában.

Az integrált rendszert tételesen az alábbi főbb feladatok ellátására alkalmazzák:

- Analitikus és főkönyvi nyilvántartás,
- A gazdálkodással kapcsolatos szállítói-vevői állomány és ehhez kapcsolódó kifizetések, bevételek pénzügyi folyamatok követése,
- Operatív, és hosszú távú kontrolling lehetőség biztosítása, a tervezés feladatainak támogatása.

A manapság alkalmazott könyvelési, gazdálkodási rendszerek a közzsférában az előbbieken túlmenően képesek a Magyar Államkincstár felé az elektronikus átutalásra, a valutapénztár szoftveres kezelésére és a külföldi kiküldetések nyilvántartására, az egysatornás értékesítési rendszer ügyviteli támogatására, a szervezeti egységek közvetlen, naprakész keretgazdálkodási és projekt információkkal való ellátására.

A rendszer képes az intézményirányítási- és fenntartási, valamint az alaptevékenységet támogató rendszerekkel való adatkapcsolatokra.

### **A meta-alkalmazástáblák**

A META - rendszerek leíró információk tárolására és kezelésére szolgálnak. Egy meta-adat rendszer célja, hogy több alkalmazás egységes forrásrendszere legyen, azaz a benne tárolt információk kvázi általános, konvencionális adatként, inputként szolgáljanak a többi rendszernek.

A meta-adatkezeléssel foglalkozók feladata a statisztikai információrendszert (adatokat, folyamatokat, módszereket) leíró strukturált információk, az ún. meta-adatok aktualizálása és használatának biztosítása. A meta-adatok tehát az információs rendszerben egyfajta központi integráló szerepet töltenek be. Új témák, rendszerek csak a meta-adatokra vonatkozó általános elvek figyelembevételével, és a meta-adatbázissal közös integrációban jöhetnek létre, fogadhatók el.

A meta-adatok használatára szinte minden, szervezőfunkciónak szüksége van. Ez az esetek egy részében tájékozódást jelent, vagyis a meta-adatok az egyszerűen használható dokumentáció szerepét töltik be. Más esetekben a meta-adatok központilag tárolt információk, melyeket a teljes szervezeti folyamat egységesen használ. Az adott információrendszer elemeit leíró speciális jellemzőket tehát a meta-adatbázisban helyezik el.

Az egyes fejlesztési módszertanok, illetve kiemelt rendszerek a META adatbázist egyszerre használják dokumentációs és programvezérlési feladatra. Ezzel egyrészt elérhető, hogy a dokumentáció és maga az alkalmazás nem fog eltérni egymástól, másrészt jelentősen megkönnyíti az alkalmazás függetlenített megoldását, utólagos módosítását.

A meta – adatbázis információi tehát rendezőelvként, egységes kisegítő információként alkalmazhatóak az összes, kezelésükre képes rendszerben. Ilyen meta-rendszerben szükséges a programelemek, a tevékenységek és a szervezet struktúrájának nyilvántartása és karbantartása, mivel ezeket a rendezési szempontokat a tervezés, a munkaidő-elszámolás és a gazdálkodás is egységesen kell, hogy használja. Itt tárolódhatnak az attribútumok, a programgazda felelősségi információk és az egyes programelemek hasznosulási információi is. Mivel a változó körülmények között a programok, programelemek struktúrája is „mozgásban” lehet, szükséges a történeti adatok tárolása illetve a programelemek adott tárgyévben „élő” illetve „nem élő” jellegének nyilvántartása is.

## **11. Kitekintés – feladatfinanszírozás és erőforrás-tervezés az ír közigazgatási rendszerben<sup>18</sup>**

A fejezet személyes írországi tapasztalatokat mutat be. Kísérletet teszek annak rövid bemutatására, hogy a körülbelül 15 évvel ezelőtt elindított írországi közigazgatási reform milyen tanulságokkal, tapasztalatokkal szolgálhat a magyar törekvések esetében.

Elsőként ki kell emelnem, hogy az ír közigazgatás szerveinek működése és annak mérése rendkívül közel áll ahhoz a módszertanhoz, amelyet ebben a tanulmányban leírtam. Az ír közigazgatási reform gyökerei egészen 1994-ig nyúlnak vissza. Ebben az esztendőben a kormányzat jelentős közigazgatási decentralizációt hajtott végre azzal, hogy a kivétel nélkül Dublinban, a fővárosban működő központi közigazgatási szervezetek, intézmények túlnyomó

---

<sup>18</sup> A témakörhöz lásd még: <http://reformplan.per.gov.ie/>

többségét kiszervezte az ország több városába. Így került például az ír statisztikai hivatal tevékenységének és szervezetének jó része Cork városába áttelepítésre. A szervezetek áttelepítésével egész feladattípusok, teljes munkafolyamatok kerültek egy-egy adott központba.

Az 1997-ben kiadott Public Service Management Act – azaz közigazgatási vezetési / menedzsment törvény alapján minden szervezet vezetője felelős az intézmények által szállítandó „outputokért”, azaz a feladatok teljesítéséért, és ennek elérése érdekében teljes függetlenséggel rendelkezik az őt kinevező kormánytól. A parlament vagy annak bizottsága azonban mind őt, mind bármelyik főosztályvezetői, vagy annál magasabb vezetői szinten álló köztisztviselőjét közvetlenül meghallgatásra hívhatja.

**Minden közigazgatási szervezet** (minisztérium és országos hatáskörű szerv) **középtávú stratégiát köteles készíteni**, amelynek teljesülését évente ún. progress reportok, helyzetjelentések publikálásával hozzák nyilvánosságra. Ezek a jelentések mind nyomtatásban, mind interneten megjelennek. (A Magyary-Program 12.0 épp ugyanezen alapokon vette számításba, hogy az egyes tárcáknál, szerveknél milyen mélységű, kiterjedésű stratégiai dokumentumok léteznek. A Program ezek integrált megközelítésére, összefésülésére akar törekedni, ugyanakkor – mint láthattuk – a magyar szabályozásban éppen az intézményi stratégiai szint került fakultatív körbe.)

Az ír közigazgatási dolgozók mindegyike nyomtatásban kezébe kapja a hivatala stratégiáját taglaló kiadványt. Ezzel erősödik az abban foglaltak iránti elkötelezettség és mindig vissza lehet keresni a szem előtt tévesztett célt, ha szükséges. A munkatársak tájékoztatása is teljes körűen transzparens a stratégia végrehajtása során.

**Az ír közigazgatás a széleskörű társadalmi konszenzuson és transzparencián alapul.** Ennek legfőbb intézményi letéteményese az önkéntes tagságú, a szakszervezeteket, kamarákat, a versenyszférát és a kormányzatot képviselő *Civil Performance Verification Group*, azaz Közigazgatási Teljesítményellenőrző Csoport. Ez a csoport félévente jelentéseket kér a közigazgatás működéséről és elért eredményeiről. Megállapításaival a nyilvánossághoz fordulhat, azaz kvázi a „közigazgatás testületi ombudsmanja”-ként működik.

Az ír közigazgatási szervezetek olyan fokú transzparenciát valósítottak meg, amelynek keretében a működésükre vonatkozó összes információ nyilvános és elérhető. A legfontosabb

sajátosság, hogy az írországi értékelési rendszer mindig az előzetesen deklarált és széles társadalmi körben nyilvánosságra hozott, részletes stratégiai dokumentumok értékelésén alapul. A szervezeteknek középtávon deklarálniuk kell minden törekvésüket a feladataikkal és a működésükkel kapcsolatosan és be kell mutatniuk, hogy az hogyan illeszkedik az adott ágazatra érvényes kormányzati stratégiához.

Ezt követően rendszeresen be kell számolniuk azok eléréséről, illetve a folyamatok állásáról. Ezek a stratégiák igen részletes, általában 3-4 évre szóló, 50-60 oldalas dokumentumok, amelyek teljesítménymutatók meghatározásával mérhetővé és értékelhetővé teszik minden fejezetüket, az ott megfogalmazott elérendő célokat. Mivel a hivatali stratégiákból deriválják az egyes szervezeti egységek (pl. főosztályok) rövidtávú (éves) céljait, majd ezekből a „local action plan”-eket, azaz az osztályok konkrét éves cselekvési terveit, ezekből pedig a személyes teljesítménykitűzéseket, a koherencia ezzel lesz teljes. A rendszer annyiban több a jelenlegi magyar teljesítményértékelésnél, amely egyébként ugyancsak hasonló hierarchiát követ, hogy esetünkben a 8-10 hivatali szintű célkitűzés és azok szervezeti lebontása mögött rendszerint nem áll ott a részletes középtávú stratégia! Ennek hiányában a kormányzati szerv teljesítménye csupán ezekhez a vázlatosan megfogalmazott éves célokhoz mérhető, ahelyett, hogy egy folyamat teljesülését tudnánk követni! Mindezekon túlmenően az írországi teljesítményértékelésnél **nem csak az egyént értékeli a vezetőik**, hanem a local action plan-ek átfogó teljesülését is minősítik a főosztályok vezetői, majd ennek tükrében a főosztályi éves célokra nézve is értékelést készítenek a szervezet számára, méghozzá a jelen tanulmány által javasolt éves emberi és anyagi erőforrás-felhasználás kontrollingjának középpontba állításával – azaz az elért eredmények és a hozzájuk vezető út bemutatásával.<sup>22</sup>

Az ír példa esetében a tervezési rendszer nagyon hasonló a tanulmányban bemutatotthoz, azzal, hogy egyes esetekben jelen módszertan pontosabb és közvetlenebb eredményeket hoz, ugyanakkor több időbe is kerül vele a tervezés végrehajtása, illetve többen foglalkoznak vele.

Az ír módszer annyiban egyszerűbb, hogy egyfajta rotációs rendszerben azok a szervezeti egységek tervezik újra a következő éves feladataikat, ahol jelentős változások vannak. A releváns változások nélküli szervezeti egységeknek nem jelent visszatérő feladatot a tervezés, ráadásul stabilabb a szervezetek központi költségvetésének alapja is, ami determinálja működésüket, illetve több gyakorlatuk van a stratégia-alkotásban is.

---

<sup>22</sup> Ez tehát egy klasszikus cost/benefit elemzést jelent a főosztály éves munkájáról

Mindezt az egyszerűbb megoldást a miénknél némileg modernebb, a felelősséget jobban felosztó ír közigazgatási rendszer sajátosságainak még egy vetülete támogatja: az a gyakorlat, hogy az ír költségvetési szervek nem csupán egy évre, hanem **három évre kapnak költségvetést**, a középtávú stratégiaalkotás szellemében! Éves költségvetési tárgyalások azonban vannak: a kiindulópont a tárgyalások esetében az ún. „**no policy-change**”, azaz lényegében 3 évre előre megkötik a megállapodást az évenkénti fő költségvetési sarokszámokról a szervezetek, majd évente csak a kiugró tételek, speciális feladatok illetve időközben felmerült, költségvetést befolyásoló tényezők áttekintésére, megtárgyalására kerül sor. Nem kell tehát minden évben részletekbe menő, végletesen alapos új tervek szöni, amelyhez a tanulmányban bemutatott mélységű tervezési rendszer tűnik szükségesnek.

A közigazgatási szervek éves költségvetésük 5%-át minden további eljárás nélkül átcsoportosíthatják, lekötetik a következő naptári évre, illetve előző évi költségvetésük 80%-át felhasználhatják a tárgyévben anélkül, hogy a tárgyévre nézve már megállapodás született volna a költségvetésről. Ebből következően az Ír Köztársaság költségvetési törvénye nem kell, hogy a tárgyév előtt elfogadásra kerüljön – elég, ha a lehető legtöbb tárgyévi információ birtokában, az adott év márciusa környékén elfogadja a parlament. Ez nem befolyásolja jelentősen a közigazgatási szervezetek működését, nem teremt zavart vagy bizonytalanságot, mivel az alapvető „játékszabályokat” a fentebb említett „no policy-change elve” előre determinálja!

Mindezt az teszi lehetővé, hogy az ír közigazgatás egésze a már említett széleskörű társadalmi konszenzus és a **legteljesebb információs szabadság** közepette működik, folyamatosan részletes bepillantást engedve a hétköznapi állampolgárnak is a működés költségeibe. A transzparencia jegyében az ír statisztikai hivatal vezetői például megállapodást kötöttek egymással és a szervezettel arra nézve, hogy mindegyikük minden, az illetményére, jutalmaira, egyéb jövedelmeire vonatkozó információját a gazdálkodási szervezet szabadon nyilvánosságra hozhatja és publikálhatja is jelentéseiben, tételesen bemutatva a jövedelmek forrását! Ugyanígy a rendszeres – legalább féléves – jelentésekben a közigazgatási szervek részletekbe menően tájékoztatják a lakosságot és a civil ellenőrzést a már említett módokon és az interneten.

A képzőtevéte tehát az ír közigazgatási szerveknél a jelen tanulmány által is javasolt nómenklaturák mentén történő feladatfinanszírozás-elszámolási modell segíti, valamint a

tanulmányban javasoltakhoz hasonlóan az ír közigazgatásban is **vezetői információs keretrendszerek** működnek, amelyek célja a vezetők és bármely érdeklődő munkatárs egységes és releváns működési információkkal történő ellátása.

A szervezeti egységek éves teljesítményének értékelése is az információs keretrendszer része, amelynek alkalmával bemutatják és írásban, az intraneten is publikálják, hogy milyen erőforrások mellett, mit sikerült abban az évben megvalósítaniuk és hogyan fognak tovább haladni. Ehhez adódik még egy úgynevezett **hivatali kockázati adatbázis feltöltése** is, ami az egyes főosztályok vezetőinek értékelésében megfogalmazott olyan kockázati tényezőket gyűjti csokorba, amelyek hatással lehetnek a kitűzött célok elérésére. Ez a kockázatazonosítás rendkívül hatékonyan fel tudja hívni minden terület gyenge pontjaira a figyelmet, éppen ezért a közigazgatási szervezet felső vezetése figyelmének a középpontjában áll!

Az írek ugyancsak alkalmazzák a tanulmányomban korábban említett **balanced scorecard** típusú mérési megközelítést. A négy nézőpontot tehát úgy kezelik, mint a meglévő információik forrásainak egységes rendszerbe foglalását. Ehhez a következőképpen töltötték meg tartalommal a keretrendszert:

### **1. A belső folyamatok nézőpontja**

Ebben a körben a hivatali stratégiai dokumentum részletes teljesítménymutatóit veszik nagyító alá, továbbá hozzáadják a főosztályi szintű teljesítménykitűzések vizsgálatát is. Ezekből készülhet el a belső folyamatokat jellemző igen részletes mutatószámcsoporthoz, felhasználva itt is a már említett programok és felelős szervezetek lebontását a saját nomenklatúrájuk szerint.

### **2. Az ügyfelek, a külső stakeholderek nézőpontja**

Ugyancsak a feladatfinanszírozásból indulnak ki, azaz megvizsgálják, mely hatósági feladat ellátása, mely más output előállítása mennyibe kerül, ehhez szisztematikus időközönként fogyasztói illetve ügyfél-elégedettségi vizsgálatokat végeznek. Idetartozik továbbá a minden hivatalban bevezetett **ügyfélcharta** megvalósulásának folyamatos monitorozása is, illetve a határidő-figyelő rendszer adatai, amely a külvilágban megjelenő outputok időbeli szabályszerűségét elemzi.

### 3. Tanulás és fejlődés – a hivatali dolgozó

Az egyéni teljesítményértékelés keretében az előrelépésre, képzésre vonatkozó információk aggregátumai találhatóak itt, továbbá a belső képzés hatékonyságának mérésére szolgáló mutatók (résztevők száma, képzéssel töltött hallgatói és oktatói munkaidő, visszajelzések a minőségről stb.), illetve a humánerőforrás-menedzsment további, hivatali jellemző személyzeti adatainak csoportja („**HR metrika**”). Ilyen adat lehet az átlagéletkor nemek szerint, a táppénzes állomány személyi összetételének jellemzői, a teljesítményértékelés szervezeti egység-szintű átlagértékei, végzettségi mutatók, nyugdíjba vonulások várható tendenciája, a munkahatékonysági mutató kiszámítása adott szervezeti egységre (=a főosztályon a jelenlévők által ténylegesen ledolgozott munkaidő osztva a főosztály távollévőkkel együtt mért teljes elméleti kapacitásával) és ehhez kapcsolva a létrehozott outputok stb.

### 4. Pénzügyi működés nézőpontja

Ezen a területen szétterjedt pénzügyi, gazdálkodási jelentések fő mutatószámai kerülnek begyűjtésre és elemzésre.

A globális pénzügyi válság az ír gazdaságot kiemelten sújtotta. Ebből adódóan ott is napirendre került a közigazgatási rendszer újabb reformköre, amelynek alapidokumentuma a *Public Service Reform Plan 2011*. Ennek keretében – a hosszabb távú gondolkodás jegyében – 2015-ig terjedő részletes tervet dolgoztak ki a közsféra költségeinek csökkentésére és a szervezeti rendszer átalakítására. Az anyag részletes bemutatása itt most nem lehetséges, azonban kiemelendő, hogy minden alapjává a messzemenő ügyfél-elégedettséget tették (*Public Service Reform Plan 2011, p. 5*), rendkívül erős fókusszal arra, hogy a programban foglaltak végrehajtását a civil közösségek folyamatos kontrollja kísérhesse. Az ír közigazgatási szervezetben foglalkoztatottak létszámát 2008-hoz mérten 12%-kal csökkentették és vállalkoztak a közigazgatás feladatalapú újrastrukturálására is! Ez azt jelenti, hogy feladatalapon újragondolják az állam által ellátandó funkciókat, és azok köré szerveznek egy-egy, a korábbinál integráltabban, kevesebb létszámmal és alacsonyabb költségekkel működő állami szervezetet.

Így megkezdték például a szociális és a nyugdíjjellegű ellátások, valamint első lépésben a közszolgálat, második lépésben pedig a teljes közalkalmazotti szféra (beleértve

egészségügyet, oktatást stb.) személyi juttatásainak folyósítását intéző szervezeti rendszer integrálását. Ezek az ellátórendszerek és a közsféra átállnak egy teljesen közös működésre. A dolog a leírások alapján úgy képzelhető el, mintha idehaza a Magyar Államkincstár kereteibe integrálnák összevontan a társadalombiztosítás és a nyugdíjfolyósítás működtetését, valamint az egyes közigazgatási szervek teljes munkaügyi és bérszámfejtési intézményrendszerét. Vállalkoznak a feladatalapú újraszervezés keretében a munkaerő átcsoportosítására is a különböző funkciók között. A kormányzat teljesítményének mérése kapcsán pedig 2013 negyedik negyedévére tervezik befejezni a központi (makroszintű) teljesítménymérés indikátor-rendszerének kialakítását.

Összegezve írországi tapasztalatokat, a magyar közigazgatási rendszer fejlesztésének feladatfinanszírozási típusú, eredményorientált megközelítése valószínűleg akkor lehet sikeres, ha az ebből fakadó eredmény-információkat egységesen a társadalom széles tömegei elé tárjuk, alátámasztandó mindazt a munkát, amelyet a közigazgatási szervezetrendszer elvégez évről évre. A hasonlóságok az itthoni Magyar-Programban foglaltakkal igen szembetűnőek és a gyakorlatban támasztják alá az I. és II. tézisemben foglaltakat.

A végső cél az kell legyen, hogy megteremtjük a lehetőségét annak, hogy a vizsgált közigazgatási szervezetek működése valóban a költség/hatékonyság (cost/benefit) nézőpontok, és az ellátandó feladatok relációjában kerüljön a mérlegre. Ha sikerül a magyar közigazgatásban általánosan is meghonosítani azt a stratégiai gondolkodást, amelynek vannak már elszigetelt példái idehaza, akkor mi is jelentős lépést teszünk a közigazgatás átláthatóságának irányába. Hiszen a bennünket megítélő állampolgár többé nem csak szervezeti és működési szabályzatok száraz és általános felsorolásait veheti kezébe, hanem egy-egy részletes és magyarázatokkal teli dokumentumot (stratégiát). Ezekből nem azt tudhatja meg, hogy egy szervezet „általában” mivel foglalkozik vagy mire jogosult, hanem azt, hogy az a szervezet az adott idő-intervallumban pontosan milyen feladatokat végez el, melyek működésének, feladatainak súlypontjai és milyen irányba halad a szervezet fejlesztése. A stratégia és az abban szereplő teljesítménymutatók elhelyezik a közigazgatási szervet egy bizonyos pályán, amelyet várhatóan be fog járni a következő években, s mérhető, értékelhető információkat adnak mindenki kezébe.

## 12. Esettanulmány – Kontrolling-folyamatok a KSH-ban

Néhány közigazgatási szervezet az elmúlt években jelentős lépéseket tett a saját működésével kapcsolatos információhiány javítása érdekében. Szerencsés egyúttállás, hogy ez a fejezet éppen a Központi Statisztikai Hivatalról (KSH) fog szólni. Az intézmény nem csak az állam egészére vonatkozó információs, controlling rendszer egyik legfőbb szereplője, hanem – hasonlóan minden kormányzati szervezethez – egyben a létszámcökkentési paradoxon elszenvedője is. A hivatal szemléletmódja mindig is élen járt az új technológiák, gyakorlati megoldások alkalmazásában, a statisztikai nézőpont pedig táptalajt adott haladó kezdeményezések megvalósításához. Az esettanulmány a hivatalban szerzett közvetlen gyakorlati tapasztalatokon alapul.

A KSH pénzügyi és emberi erőforrás pozíciójának negatív változása a 2000-es években nagy mértéket öltött. A közigazgatási reformot sokan egyszerűen létszámleépítéssel és a költségvetési támogatás csökkentésével képelték el. Ez részben a magyar kormányzati intézkedésekre is igaz volt. Így a KSH költségvetése és létszáma is jelentősen csökkent, miközben feladatuk nem lett kevesebb. Újabb külső tényezőként, az utóbbi években az egyre növekvő társadalmi tudatosság és a statisztikai adatok felhasználásának növekvő (többek között a kötelezően végrehajtandó és az EU-jogszabályokban megtestesült) igényei miatt egyre fontosabb feladat lett a Hivatalban a felhasználói igények egyre rugalmasabb kiszolgálása.

Az Európai Unió minőségügyi szempontból a szakterület újabb, sajátos érdekhordozójának tekintendő, mivel az Európai Bizottság 2005-ben elfogadta az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexéről szóló ajánlást (COM(2005) 217. 2005.05.25.). Az ajánlás szigorú szervezeti-működési követelményeket fogalmazott meg az unióbeli statisztikai hivatalok számára az egységes, összehasonlítható és jó minőségű statisztikai adatok előállítása érdekében. Az elmúlt évek során az Európai Unió a KSH (mint valamennyi európai statisztikai hivatal) esetében szakértői bizottságok személyes értékelő látogatásain, valamint különböző adminisztratív eszközökkel ellenőrizte a megfelelést ezeknek az alapelveknek (*Eurostat 2007*). Időközben a gyakorlati kódex is változott és 2014-ben újabb értékelési kör várható.

A külső körülmények egyértelművé tették a KSH vezetése számára, hogy az egyetlen lehetséges megoldás egy komplex modernizáció: az egymásra torlódó kihívásokra

fejlesztésekkel kell válaszolni. E törekvéssel együtt járt az a szemlélet is, hogy felső vezetés a korábbinál részletesebb, megalapozottabb információkra támaszkodjon. Mégpedig annak érdekében, hogy a fejezeti szintű költségvetési tervek mellett részletesebb, átlátható, sajátos vezetői nézőpontú képet kapjon a hivatal működéséről, intézkedéseinek hatásáról és eredményéről. Nem voltak „puha” költségvetési korlátok, az ekkor még közel 1500 főt (ma kb. 1300 főt) foglalkoztató intézmény belső folyamatait teljes mértékben átláthatóvá kellett tenni.

Logikus lépés volt tehát, hogy az átláthatóság és elszámoltathatóság kulcsfontosságú követelményének magasabb szintre emelése érdekében új típusú, feladat alapú tervezési rendszert és hozzá kapcsolódó értékelést is be kell vezetni, amelyen keresztül a stratégiában megfogalmazott célkitűzések és tervek megvalósulása, valamint a „napi működés” mérhetővé, ellenőrizhetővé válik. Ez az elképzelés 2004-2005-ben jóval túlmutatott az akkori magyar közigazgatási szervezetek legtöbbszörének tervein. A hivatalban ma csak olyan feladatokra lehet erőforrásokat igénybe venni, melyek szerepelnek az elnök által jóváhagyott éves munkaprogramban. Ez a gyakorlat az indulás óta eltelt évek tükrében még mindig úttörő és szinte egyedülálló megoldásnak tekinthető a közigazgatásban.

### **Előzmények, mérvadó értékelések**

A KSH 1948 utáni történetének korai szakaszában a gazdaságstatisztikai megfigyelések, a tervutasításos rendszer gazdasági eredményeinek megfigyelése játszotta a főszerepet. Ekkor alakult ki az államigazgatás egyéb szerveihez hasonló megyei igazgatósági, sőt járási szervezeti rendszere is. A hivatal munkájában korábban nagyon is jellemző analitikus szemlélet, a társadalmi és gazdasági folyamatok, jelenségek intenzívebb elemzése a hatvanas években tért vissza.

1988-89-től kezdődően egy évtized alatt a KSH működését és szervezetét több alkalommal alapos átvilágításnak vetették alá, mind a hazai közigazgatási intézményrendszer átalakítására tett kísérletek, mind európai uniós csatlakozásunk előkészületei során (*Lakatos 1992*). A sorozatos vizsgálatok közül kiemelkedő a kifejezetten a nemzetközi összehasonlítás, pozicionálás (azaz „benchmarking”) érdekében a KSH által kezdeményezett független szakértői értékelés a magyar statisztikai rendszerről. Az elemzést *Ivan P. Fellegi* és *Jacob Ryten* készítette (*Fellegi–Ryten 2001*). A PHARE-program keretében, 2002 tavaszán pedig az Eurostat részére készített szakértői jelentést *Jan Byfuglien* (Norvégia) és *Tim Holt* professzor

(Egyesült Királyság), a KSH megfeleléséről az európai unióbeli elvárásoknak (*Byfuglien–Holt* 2002). Mindkét tanulmány tüzetesen foglalkozik a magyar statisztika szakmai helyzetével, erősségeivel és fejlesztendő szakterületeivel, a Hivatal hazai pozíciójával, valamint az intézményi menedzsment kérdéseivel.

Ezen értékelések legfontosabb tulajdonsága, hogy őszintén és racionálisan vetnek számot a KSH előtt a rendszerváltás óta eltelt időszakban megjelent kihívásokkal, és részrehajlás nélkül mutatják be a hivatal működésének megfelelő, illetve javítandó elemeit. Ahogyan a Fellegi–Ryten-jelentés bevezetője fogalmaz: „Számos új intézmény nagy hirtelenséggel alakult meg, a már meglevőknek pedig – mint a KSH is – gyökeres jogi, irányítási és magatartásbeli változásokon kellett keresztülmenniük ahhoz, hogy alkalmazkodjanak a nagymértékben megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai elvárásokhoz.” Ezek az értékelések és ajánlásaik tekinthetők a KSH 2000 utáni fejlődési pályáját felgyorsító legfontosabb katalizátoroknak.

Mindkét jelentés egyértelműen javasolja, hogy a hivatal tegyen erőfeszítéseket a stratégiai és projektmenedzsment-gyakorlatok meghonosítására is. Készüljön átfogó fejlesztési stratégia és ösztönözze a hivatal a projektszerű működés bevezetését a több területet érintő fejlesztésekben.

Ezen túl mindkét anyag felhívta a figyelmet a szisztematikus, feladatok erőforrásigényének megállapításán alapuló tervezési rendszer kialakításának szükségességére. Megállapították, hogy a KSH elnöke nem rendelkezik elegendő információval szervezete költségszerkezetének felméréséhez. Ezt követően, 2003-2004-ben a hivatal menedzsmentje egy intenzív, sok vitát kiváltó átfogó modernizációs folyamatot indított el a KSH-ban, amely egyszerre célozta meg a szakmai területek statisztikai feladatainak és szolgáltatásainak minőségi és hatékonysági fejlesztését, és ezzel párhuzamosan az intézmény működésének teljes reformját. Ennek egyik lényeges lépése volt a 2005–2008. évekre érvényes hivatali stratégia elkészítése. Ez a dokumentum egy részletes fejlesztési terv, amely az említett törekvéseket tükrözve, súlyt helyez mind a szakmai, mind a szervezeti modernizációra. Forrása egy „bottom up” módszerrel kialakított, a szervezeti egységektől begyűjtött fejlesztési igényjegyzék, és annak széles körű, különböző munkacsoportokban megvitatott, majd az elnökség által jóváhagyott változata volt. A hivatali körökben „frontális” modernizációként emlegetett kezdeti időszak

olyan jelentős, egyaránt pozitív és negatív véleményeket keltő változásokat hozott a KSH életében, amelyre közel 140 éves története alatt több évtizede nem volt példa (KSH 2005).

A változtatások mozgatórugóit több csoportba sorolhatjuk. A 2050/2004. (III.11.) Kormányhatározattal előírták a KSH számára a regionális átalakítást. A KSH olyan kivételes funkciójú közigazgatási szervezet, melynek működésében bizonyos közhatalmi jegyek mellett közszolgáltatói minősége uralkodó (Lakatos 1992), feladatai pedig nem annyira helyhez kötöttek, mint például egy önkormányzatnak a szakigazgatási kérdések elbírálásában, vagy más hatósági szerepkör ellátásában. Tekintettel arra, hogy a politikai racionalitás ebben az időszakban a közigazgatás teljes regionalizációja felé fordult, a KSH illeszkedni kívánt ehhez a folyamathoz. A nem régióközponti megyeszékhelyeken néhány fős képviseletek jöttek létre, távmunkásokkal, ingázókkal.

Az addig önálló jogi személyként működő megyei igazgatóságok viszonylagos gazdasági önállósága hivatalosan is megszűnt, s a gazdálkodási feladatokat integrálni kellett a központban. Ettől kezdve jogilag egyetlen egység, a Központi Statisztikai Hivatal létezik. Ez az intézkedés már önmagában magával hozta egy jelentős informatikai fejlesztés igényét. A szigetszerűen működő önálló gazdálkodási egységek támogatása helyett új, integrált gazdálkodási rendszert kellett bevezetni.

Ma már tudjuk, hogy a szakmai munkavégzés fenti, drasztikus átalakítása adminisztratív szempontból elkerülhető lett volna és sok nehézséget okozott, ám a kormányzati döntéseket megváltoztatni akkor, ott nem lehetett. A KSH akkori vezetése innen még tovább lépett. Úgy látta, hogy a megváltozott külső környezet, a technika vívmányai, valamint a statisztikai munka sajátosságai miatt lényegében nem szükséges egymással párhuzamos hatáskörű, területi illetékességi alapon szervezett igazgatóságokat fenntartani, ezért egy kompetencia-központi rendszert alakított ki 2007-től, kanadai és ír mintára. Ennek lényege az volt, hogy a központi főosztályok, mint szakmai irányítók és a módszertan fejlesztői illetve tájékoztatási feladatai mellett az adott szakterületek adatgyűjtési folyamatát országos hatáskörrel teljes egészében egy-egy területi szervezeti egységre, vagy adott esetekben a teljes statisztikai adat-előállítási folyamatot egyetlen központi főosztályra ruházzák.<sup>19</sup> Ezzel a lépéssel a hagyományos szervezeti struktúra teljesen felborult, lényegében minden feladatot egy

<sup>19</sup> Pl. a Szegedi Igazgatóság volt felelős a mezőgazdasági statisztikai adatgyűjtések végrehajtásáért az egész országban. A helyi szervezési feladatokat a más megyei igazgatóságokon és képviseleteken dolgozó munkatársak látták el, de az adatok begyűjtése, sürgetése, az adatszolgáltatói kapcsolattartás és a feldolgozási folyamat további lépései mind Szegedre kerültek. Ugyanez igaz volt a többi szakstatisztikai területre is az ország több pontján.

projektszerű működési modellben kellett végrehajtani, miközben alapvetően megmaradtak a szervezeti hierarchia kötöttségei is.

A 2009-től 2012-ig érvényes újabb stratégia kialakítása már más módszerekkel történt és sokkal inkább „kifelé fordult”, mint elődje. Legfontosabb különbség az volt, hogy ez a program egy felülről jövő előzetes elemzési munka alapján állt össze. Ennek keretében a hivatal legfelső vezetése megvizsgáltatta, áttekintette a külső környezet konkrét kihívásait, elvárásait, sőt, stratégiai elképzeléseit is „benchmarkolta” az EU többi tagállamának statisztikai hivatalainak stratégiájával. Így a külső környezet determinációit és haladási irányait a szupranacionális szintig bezárólag figyelembe vette, azonosítva a közös pontokat. Majd ehhez „top-down” módon meghatározta a KSH küldetését, jövőképét és a legfontosabb 10-12 alapcél a következő 4 éves időszakra. Az operatív (főosztályvezetői) irányítói szint ezt követően úgy készített javaslatokat a konkrétabb stratégiai feladatokra, hogy azok a felső vezetés által deklarált fő célokhoz közvetlenül igazodjanak. A felső vezetői szint tehát felvállalta felelősségét abban a tekintetben, hogy a stratégiai célok kijelölésével konkrét irányokba terelte a rendelkezésre álló erőforrásokat. A 2013-tól kezdődő újabb periódusban a vezetés ismét stratégiai célokat, fejlesztési pontokat határozott meg. Követve a haladó szemléletet például középvezetői „brainstormingot”, SWOT-analízist is hajtott végre.

2010-től kezdve a szervezeti rendszer és a munkamegosztás is másfelé kezdett mozdulni, némileg a 2005-2007 előtti irányokba. A KSH-nak egy folyamatosan változó igényekkel teli világban, új technológiákkal felszerelve kötelessége az adatok begyűjtése az adatszolgáltatóktól. A koncentráció évei bebizonyították, hogy egy adott szinten túl az adatszolgáltatói kapcsolattartás központosítása érezhetően rontja az adatbegyűjtés hatékonyságát és a statisztikai adatok minőségét, holott a várakozás az volt, hogy a minőség ennek a lépésnek a következtében javulni fog. Be kellett látni, hogy sajnálatos módon ehhez a magyar adatszolgáltatói fegyelem nem elég erős. Logikus lépés volt ezért bizonyos kulcsfeladatok vissztelepítése a megyékben megmaradt szervezetekhez, képviseletekhez, illetve ezzel egyidejűleg a megyei szintű munkavégzés erősítése.

Ugyancsak fontos külső tényezőként a jelenlegi kormányzat elindította a Magyar Zoltán Programot, amelynek értelmében az egész kormányzati közigazgatási szervezetben a korábbi állapot, a megyei szervezeti szint súlya nőtt meg. Sőt, a közszolgáltatások elérhetőségének reformja keretében 2013. január 1-től kialakult a járási rendszer. Habár a statisztikai szolgálat

sajátos funkciója és teljes szakmai függetlenségének fenntarthatósága miatt, helyesen nem került integrálásra a megyei kormányhivatalokba, járási szintre pedig nem is lett volna értelme a statisztikai hivatal szolgáltatásait telepíteni, a területi közigazgatás reformja is egyértelművé tette, hogy az intézményközi kapcsolatokban is a megyei szintre kell felkészülni.

### **A tervezés és értékelés keretrendszere**

A szervezeti változások kísérőjeként az elmúlt évek során több lépcsőben kialakult a KSH-ban az a keretrendszer, amely szerves egységbe foglalja a stratégia kialakítását, az abból levezetett éves munkaprogramtervet és céljait, a kitűzött célokhoz kapcsolódóan a végrehajtási folyamat nyomon követését, a végeredmények értékelését és mindezek visszacsatolását, majd – ebből következően – a továbbfejlesztés irányainak meghatározását. Azzal, hogy megtervezik, a következő naptári évben milyen feladatokat kell a szervezetnek ellátnia, mit kell megvalósítania, gyakorlatilag rövidtávú célokat határoznak meg, amelyek a KSH munkaprogramjának elemeiben fordítódnak át napi tevékenységekre. Ezeknek szerves kapcsolatban kell lenniük a stratégiai célokkal.

A stratégiai célok és feladatok végrehajtására és teljesülésük követésére a projektszerű működés támogatását is bevezette a Hivatal. Az outputok értékelése és a korábban említett információk visszacsatolódnak a következő tervezési ciklusba. A tervekkel szemben mind az emberi erőforrás felhasználásáról, mind a gazdálkodási tevékenységről a programokra bontott tényadatok gyűlnek a hivatal információs rendszereiben (az elektronikus munkaidő-elszámolásban, illetve a könyvelési rendszerben), melyek lehetővé teszik a terv-tény adatok összehasonlítását a felhasznált inputok oldalán.

A vezetői irányítási és értékelési megoldások rendszerében központi szerepe volt az eredeti elképzelések szerint a programelemek teljesítménymutatói megállapításának és értékelési rendszerének is. A KSH törekvése az volt, hogy a szervezeti teljesítményt inputok, outputok, a folyamat lefutása és a külső érdekhordozókra gyakorolt hatás szempontjából is értékeljük. Ezzel megvalósul egy komplex szervezeti kontrolling-rendszer, amely segítséget nyújt a hivatal vezetői számára a vezetői teljesítmények értékeléséhez is (a vezetett szervezeti egység programjainak értékelésével), lehetővé teszi kiemelt fejlesztési célok meghatározását és követését, valamint, áttételesen, forrása lehet az egyénre lebontható teljesítménykövetelményeknek. A KSH jelentős lépéseket tett a termék- és folyamatminőség mérésének kialakítása, a meta-adatok (módszertani dokumentációk és leírások)

teljeskörűsítése és elérhetővé tétele, a felhasználói elégedettség mérése és az adatszolgáltatói terhek becslése terén is. Mindezek kapcsolódtak az egyes programelemek teljesítményének különböző érdekhordozói szempontok szerinti megítéléséhez, azaz a szervezet törekvései a 3E modellben bemutatottakat célozták.

A kiindulási pont az volt, hogy a közigazgatási szervek nagy részéhez képest, melyek főképp hatósági szolgáltatásokat nyújtanak, a Hivatal sokkal több jól azonosítható, kézzelfogható terméket állít elő és különböző módokon mérhető szolgáltatásokat nyújt. Ezeknek, mint kibocsátott eredményeknek az értékelése is könnyebb (egyúttal azonban heterogénebb is), ráadásul a statisztikában az előállított termékek (jellemzően az adatok) minőségére számos bevált mutató vagy nemzetközi standard számítási mód áll rendelkezésre. A statisztikai termékminőség-biztosítás ezen elemei tehát beépülhetnek a programelemek teljesítménymutatóinak rendszerébe. A folyamatok esetében a dokumentáltság, a feltöltött adatok teljessége, a beérkező adatok aránya és a végrehajtás ellenőrzöttsége, határidők betartása stb. a fő vizsgálati szempontok.

Ezek forrása a hivatalban már működő számos informatikai alkalmazás lett, de több eleme nem került teljes körűen kialakításra. A teljesítménymutatókhoz pedig kényszerűen, a központi közigazgatásban bevezetett „TÉR” rendszerhez és határidőikhez is illesztett önértékelés is kapcsolódott, azonban ez, idővel szükségtelenné vált, mivel a teljesítményértékelés lényegesen egyszerűbbé vált a közigazgatásban.

A rendszer kialakítása során a hivatalban létrehozásra került az egyedi feladatok nomenklatúrája a módszertani fejezetben leírt alapokon. A feladatok egyes munkafázisait ugyancsak nomenklatúrába foglalták, mégpedig tevékenység-megnevezéssel (definíciójuk a következő részben). Ezek a tervezési alapegységek ma is léteznek.

Annak érdekében, hogy felelősöket határozzunk meg, minden egyes programelem végrehajtásának felelősségét a szervezet egy bizonyos pontjához kell kötni. A Hivatal a tervezési feladatokhoz egy ún. többdimenziós adatbázis-kezelőt és adattárházat épített ki, OLAP funkcionalitással.<sup>20</sup> Ezt a rendszert használja minden szervezeti egység a KSH-ban az

---

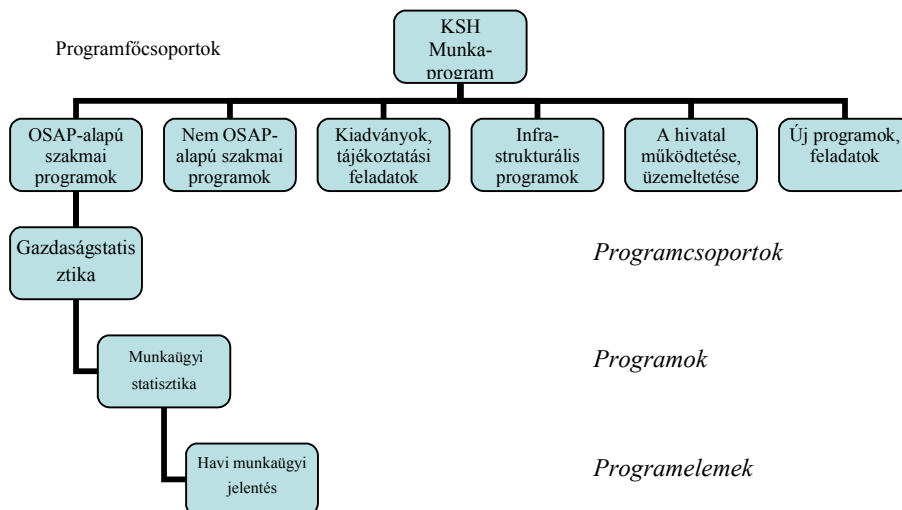
<sup>20</sup> OLAP: On Line Analytical Processing, az online analitikai feldolgozás. 1992-ben *E. F. Codd* [1993] publikált egy cikket („white paper-t”), amely a következő évben jelent meg hivatalosan is. Ebben bevezeti az OLAP fogalmát, és 12 pontban definiál egy általa felállított követelményrendszert. Ez a definíció az online analitikai rendszerekre az idők során általánosan elfogadottá vált. A 12 pont szerint az OLAP rendszerek kliens-szerver modellűek, multidimenzionális adatabsztrakciót nyújtanak (az adatok tárolásának technikai részletei elrejtve) az

adatok bevitelére és lekérdezésére. A tervezés folyamán minden elemi erőforrás-tervadat több dimenzióból sorolódik be. A dimenziók elemi adatai egy hivatali szintű, „nagy”, többdimenziós objektummá állnak össze. Mivel minden elemi adatot minden dimenzió szerint besorolunk valahová, ezen rendezőelvek alapján sokféle metszetet készíthetünk. Ugyanazt az egyetlen elemi adatot különböző szintekre aggregálva, vagy akár a legalsó, elemi szinten is láthatjuk. Ezt az informatikusok az adatkocka „átforgatásának” nevezik, utalva arra, hogy az adatok valóban úgy viselkednek, mint egy bűvös kocka darabkái. A többdimenziós adatkocka főbb dimenziói a KSH-ban: a programok (többszintű hierarchikus elrendezésben), a tevékenységek (kétszintű hierarchiában), az időbeliség (hónap és attól felfelé) és a szervezet (osztály és ettől felfelé). A programelemeket tartalmi összetartozásuk szerint csoportokba rendeződnek, amelyekből a munkaprogram hierarchikus rendszere áll elő. Ennek segítségével jelenleg három összesítési szinten (programfőcsoport – programcsoport – program), az igényeknek megfelelő részletességben lehet a programelemek adatait elemezni.

Fontos változás volt, hogy 2007-től az outputszempléletnek megfelelően szakmai programok programelemeiben benne foglaltatnak azok a tájékoztatási feladatok is, amelyek az adott programelemhez közvetlenül kapcsolódnak (többek közt a gyors-tájékoztatók készítése). Azaz a tájékoztatással bezárólag az egész folyamat egy-egy programba került.

Hat főcsoport alakult ki. Az első főcsoportban közel harminc csoport van, amelyek a szakstatisztikai besorolási rendet követik. Ezek megnevezése közvetlenül utal az adott statisztikai területre, például „iparstatisztika”, „munkaügyi statisztika”, „oktatási statisztika” stb. A csoportok alatt eltérő mennyiségű, általában 2-10 program található. Egy-egy programban pedig jellemzően 1-5 önálló programelem áll, amelyekre a tervezés és a munkaidő-, illetve pénzügyi elszámolás megtörténik. Ezek az elemi tervezési egységek. A felsőbb szintek automatikusan aggregált csoportképző szintek. Ennek egy példáját mutatja be a 29. ábra. A nómenklatúrában az eltelt évek változásait fordítókulcsok kiadásával kezeltük. Az egyszer már használatba vett programelem-azonosítókat az adott feladat lezárása után nem adjuk ki újra (legfeljebb újra használatba adjuk, ha évek elteltével maga a feladat visszatér), így a lezárt elemek miatt a nómenklatúra fizikai nagysága „történeti adatokkal bővülve” évről évre növekszik, azonban ezekből természetesen csak az adott évben használható elemeket vesszük át a metaadat-bázisból a tervezési és elszámolási rendszerekbe.

**29. ábra. A KSH programstruktúrájának sémája**



*Tevékenység* elnevezéssel illetjük azokat a lépéseket a munkafolyamatban, amelyek egymás után rendezve (vagy akár párhuzamosan végrehajtva) egy programelem, mint önálló, elkülönült hivatali feladat végrehajtásához szükséges teljes munkamenetet leírják.

A tevékenységek egymásutánja gyakorlatilag egy workflow-t, egy munkafolyamatot eredményez. A munkafolyamatot összesen 21 tevékenység-csoportba rendszerezték. Az elemzés megkönnyítése végett a jellegüknél fogva hasonló lépések szerveződnek ezekbe a tevékenységcsoportokba. Egy-egy tevékenységcsoport alatt jellemzően 2-5 tevékenység található. A tevékenységek közül a statisztikai adatelőállítás folyamatát írja le többségük, a tájékoztatási, elemzési, archiválási feladatokat további egynegyedük, a hivatali menedzsment tevékenységeit és az infrastruktúra működtetését jellemző lépéseket további tucatnyi tevékenységkód segítségével írtuk le. Természetesen nem kötődik minden programelemhez az összes tevékenység végrehajtása, hiszen ez egy általános „katalógus”. A nómenklatúra két-háromévente változik valamennyit. Ennek a belső lektorálásnak a során az átfedések, bizonytalanságok tisztázására törekszik a hivatal. A programelemek leírásához hasonlóan minden tevékenységhez részletes leírást fűztünk, továbbá példákat is tartalmaz a nómenklatúra magyarázata a helyes használat érdekében. Az időbeli összehasonlítás érdekében a hivatal igyekszik a tevékenységkódokhoz fordítókulcsot mellékelni.

Mivel a nómenklatúrákat több hivatali rendszer is használja, logikus módon ezek tárolása központi metaadat-bázisban történik. Minden alkalmazás onnan hivatkozza meg az egyes

elemeket. Mindkét nómenklatúra jelentős változásokon ment át a hivatalban az elmúlt évek tanulási folyamata során, s mindkettő esetében az egyszerűsítés volt a cél. Kezdetben erősen elaprózott, több mint 800 programelemből álló lista készült. Ugyanis egyöntetű volt az érdekeltség abban, hogy az eltérő inputok alapján (például más-más személy végez egy adott feladatot) minél több egységre bontsák munkájukat már a programok szintjén is. Ez egyrészt átfedéseket okozott, mert egyes, a feladatvégzés lépéseit takaró, de összetartozó munkák külön-külön programelembe kerültek ahelyett, hogy a tevékenység szintjén kerültek volna a lépések elhatárolásra. Másrészt a rengeteg programelem áttekintési nehézségeket okozott, a tervezést pedig túlzottan körülményessé és erőforrás-igényessé tette. Ezt követően alapos összevonások és egyszerűsítések történtek, s az egyszerűsítés a mai napig zajlik. A rendezőelv az, hogy a töredezettséget okozó, az erőforrások mind részletesebb szétválasztását célzó (inputorientált) megközelítésből a tervezés outputorientálttá váljék. Azaz immár az lett a rendezőelv a programok kialakításában, hogy amely feladatok ellátása egy adott eredmény létrehozásával jár, azokat a feladatokat egy programelemként kell megtervezni és nyilvántartani. Ez a „paradigmaváltás” jelentősen, közel a 40 százalékra csökkentette a programelemek számát. A részletes tartalmi információk és az adott évre létrehozni tervezett eredmények időközben bevezetett meta adatainak nyilvántartásával immár sokkal jobban el lehet igazodni a programelemek érdekében.

A tevékenységi nómenklatúra, hasonló módon, a bonyolult felől indult, s ma az induló állapothoz képest (120 különböző tevékenység), hosszas szervezeti egyeztetés után, mindössze alig hatvan, konszenzuson alapuló tevékenységet tartalmaz. Ennek az egyszerűsítésnek is a gyakorlati tapasztalatok szolgáltatottak kellő alapot és indokot. Könnyen kiszámítható, hogy a kezdeti állapothoz képest ma nem egészen negyed akkora programelem/tevékenység-mátrixban folyik a tervekészítés.<sup>21</sup>

A folyamat során az egyes szervezeti egységek megtervezik a nómenklatúrák mentén a hivatali munkaerő-felhasználást, valamint a programelemhez társítható további inputokat.

### **Erőforrás-felhasználás tervezése a gyakorlatban**

Tekintettel arra, hogy a KSH költségvetésének 70 százalékát az emberi erőforrásokat finanszírozó személyi juttatások teszik ki, és ennek tervezési módszerére nincs jogszabályi

---

<sup>21</sup> Azaz 800 program × 120 tevékenység helyett körülbelül 320 program × 60 tevékenység mátrixában.

előírás, elsőként itt volt szükséges a megfelelő eljárás kidolgozása. Az emberierőforrás-tervezés egyrészt kiterjed a hivatali dolgozók munkaerő-felhasználási tervére, másrészt a már említett külső, időszakos közreműködők célfeladatainak pénzbeli díjazására is. A hivatali munkaerő-tervezés havi bontásban zajlik, osztályok szintjén. A munka során az egyes osztályok megtervezik, hogy mely programelemekben vesznek részt emberi erőforrásokkal (akár programgazdaként, akár közreműködő szervezetként). Egy-egy programelem engedélyezésének és a rendszerbe felvitelének alapja az, hogy a felelős szervezeti egység (programgazda) előzetesen egyeztet a feladatról a várható közreműködőkkel. Így minden közreműködő előre számíthat arra, hogy milyen feladatokban, mikor és hozzávetőleg milyen mértékben kívánják igénybe venni. A legfontosabb felsővezetői dilemma itt jelentkezik. Ugyanis el kell dönteni, hogy mennyiben vesszük adottságnak az egész szervezetben a kialakult emberierőforrás-eloszlást, feladat-megosztást és szervezeti struktúrát. Ezekhez hozzányúlni még egy ilyen tervezési rendszerrel a háttérben is nehéz feladat.

Az emberierőforrás-adatok pénzügyi adattá konvertálásában a gazdálkodási adatokkal történik a harmonizáció. A kormánytisztviselői bérezésben nagy eltérések lehetnek abból fakadóan, hogy a dolgozók közép- vagy felsőfokú végzettségűek, pályakezdők vagy hosszú ideje kormánytisztviselők, illetve a központban vagy valamelyik területi főosztályon dolgoznak. Mindezekből adódóan érzékelhető eltérések vannak egy-egy programelem hivatali emberi erőforrás-költségeiben aszerint, hogy az adott feladatban mely osztályok vesznek részt. Az ilyen pontosságú átlagbéradatok az embernappalok felsorozva igen jó közelítésben adják meg mind az egyes feladatok, mind a Hivatal összességének pénzben kifejezhető emberierőforrás-felhasználási költségeit az adott évben.

Amennyiben külső személyi juttatások kifizetése is szükséges (például összeírók részére az adott programelem végrehajtása során), úgy az ilyen tételeket a gazdálkodási területtel együttműködve a végrehajtásért felelős programgazda szervezeti egység tervezi meg, pénzben kifejezve. A pénzügyi kérdések a feladatok végrehajtási utasításához mellékelt pénzügyi utasításban kerülnek közzétételre. Hasonlóképpen járnak el a különböző egyéb jogcímen tervezett kiadásokkal is. A kötelezettségvállalások rendjét, jóváhagyásának menetét belső utasítás szabályozza.

Az erőforrásokat felosztó munkaprogram-tervnek összhangban kell állnia a KSH pénzügyi tervével, hiszen előbbi nem más, mint a pénzügyi terv jelenleg nem államháztartási vagy könyvviteli szempontú, hanem menedzselési célokat szolgáló kibontása.

A tervezett közvetlen kiadások azonban nem fogják maradéktalanul fedni az összes kiadásokat. Ilyen pontos tervezés, ilyen méretű szervezetben lehetetlen. Ezért közvetett tételként a fennmaradó, elsősorban üzemeltetési költségek végül is egy vetítési alaptól kiindulva kerülnek be a tervezésbe, arányos felosztás útján.

### **Tényadatok begyűjtése és elemzése**

Az emberierőforrás-felhasználást a hivatal elektronikus munkaidő-nyilvántartási és jelenléti ív rendszere (az ún. EMU – Elektronikus Munkaidő nyilvántartó és ráfordítás elszámoló rendszer) méri. Az elektronikus jelenléti ív keretében a dolgozók a napi munkaidő mennyiségét percben vagy százalékos arányban felosztják programelemekre és tevékenységekre. (Tehát az arányokat adják meg.) Ezek az adatok kerülnek osztályok szintjén havonta aggregálásra és képezik az emberierőforrás-tényadatokat. A rendszer tehát alapvetően azért működik, hogy a programokra fordított élőmunkát szervezeti egységek szintjén mérni lehessen. Magát az elektronikus jelenléti ívet természetesen a közvetlen munkahelyi vezetők a dolgozók jelenlétének, szabadságának, távolléteinek ellenőrzésére is használják, és igazolni kötelesek annak tartalmát, de ez már nem intézményi szintű menedzsmentfeladat, hanem az adott munkaszervezeten belüli ellenőrzési hatáskör.

A gazdálkodási rendszerben az egyes bizonylatokon tájékoztató adatként a vonatkozó programelem azonosítószáma is rögzítésre kerül, amennyiben a bizonylat hovatartozása egyértelmű. Így a KSH képes irányított lekérdezésekkel a tényleges kiadások jó részét is közvetlenül arra a programelemre terhelni, amelynek érdekében az összeget elköltötték. Lényegében jól azonosítható költséghely – költségviselő – költségnem alapú kontrolling rendszer működik.

Az összeggyűjtött adatok elemzése többféleképpen lehetséges. Egyrészt az egyes szervezeti egységek éves kapacitásának hivatali szintű elemzése szükséges (például embernapi/főosztályok), másrészt szükséges az előző évhez képest új programok, programelemek bemutatása, illetve releváns információkkal szolgálhat a leginkább erőforrás-

igényes programelemek részletesebb, kiemelt bemutatása. A munkaprogram tervének aktuális állapotát a tervezési időszakban a hivatal legfelső vezetése tárgyalja meg.

Kísérletképpen éves jelentés is készült a tervezési és tényadatok felhasználásával.

### **Problémafelvetések, tanulságok**

Hogyan tud kapacitást tartalékolni a szervezet, amelyet új, év közben keletkező feladatok végrehajtására használhat fel, vagy amely tartalékot át tud időről időre csoportosítani a különböző prioritások mentén, egyik feladatról a másikra? Ahogyan a Fellegi-Ryten jelentés kiemelte: *„Nem lehet kapacitás az érzékelt igényekre történő reagáláshoz, ha nincsenek tartalék-erőforrások, amelyekkel gondosan gazdálkodunk és a vezetés közvetlen irányítása alatt tartjuk éppen azért, hogy hozzárendelhessék vagy átcsoportosíthassák ezeket az erőforrásokat a gyakran hirtelen felmerülő magas prioritású feladatokhoz. Nem lehet eredményes a tervezés, ha nincs kapacitás az akár kismértékű, de hirtelen felmerülő igények kielégítéséhez szükséges változtatásra, hozzáadásra vagy csökkentésre”* (Fellegi–Ryten 2001). Az egyre szűkülő költségvetési keretek között működő intézmény számára a feladat alapú tervezésben ma Magyarországon ez a legnagyobb – igen nehezen megoldható – feladatok egyike.

### **Az erőforrás-korlátok problémái**

A feladatfinanszírozás bevezetésével nem lehet többé az elkülönített szervezeti egységek (főosztályok, igazgatóságok) erőforrás-elosztását csupán a „tavalyi” helyzetből kiinduló önálló alkuk tárgyává tenni, azaz mindig a hivatali feladatellátás egészét kell figyelembe venni és a végrehajtani tervezett programok teljességének megvalósíthatósága felől kell megközelíteni az erőforrások elosztását. Túl kell tehát lépni a „történetileg” kialakult szervezeti jellemzőkön és struktúráján. Ez azonban három, egymással összefüggő jelenség miatt különösen nehéz feladat. Először is a magyar közigazgatásban erősen központosított az erőforrások feletti rendelkezés joga: az egyes szakmai vezetőknek igen csekély az önálló mozgásterük többletforrások megszerzésére vagy átcsoportosítására. Másodsorban az emberi erőforrások különösen korlátosak: még a dologi kiadásoknál is nagyobb kihívás a jelenlegi struktúrában újabb emberi erőforrásokat megszerezni adott feladatokra. Különösen igaz ez olyan időkben, amikor a kormányzat létszámstopot rendel el a teljes közigazgatásban. Mindezekből következik a harmadik jelenség: minden vezető abban érdekelt, hogy saját

erőforrásait maximalizálja, nem pedig abban, hogy realisabb erőforrás-igény definiálása mellett lemondjon esetleg a már nehezen megszerzett erőforrásainak egy részéről, mások javára. E probléma megoldása jól megalapozott stratégiai szemléletet követel, és azt tenné indokolttá, hogy minden évben a már rögzült létszám- és erőforrás-kereteket a nulláról indulva a teljes szervezetben „finomhangoljuk”. Egy ilyen rendszerben nyilvánvaló érdekellentét alakul ki a szervezet azon részeinek vezetőivel, ahol eddig a többi egységhez mérten kevésbé voltak terhelve az emberi erőforrások.

### **A mérés, megfigyelés problémái**

A feladat alapú tervezési rendszer koncepciójával, bevezetésével kapcsolatban talán az a legfontosabb, már idézett általános megállapítás, hogy a tervezés és a mérés ténye már önmagában befolyásolja a megfigyelt szervezet működését. Ebből következően a KSH gyakorlatában is megfigyelhető, hogy a tervadatokat egyes szervezeti egységek olyan, kőbe vésett kiindulási pontként kezelik, amelytől vezetői elképzeléseik szerint – legalábbis a munkaidő-nyilvántartásban könyvelt adatokban – nem szabad eltérni, mert ez a menedzsment elvárása. Ez a „tervhatásossági” nézet (*Fabricius 2011*) visszaüthet. Ám a kétségek eloszlatása – minden próbálkozás ellenére – nem sikerült maradéktalanul. A sikeresség mozgatórugója és a további fejlődés lehetősége ugyanis nem a terveknek történő száz százalékos megfelelés bizonyításában rejlik, hanem abban, hogy értelmezni tudjuk, mi okozta az eltéréseket. Ha a tervek illetve a tervezés hiányosságai, akkor a legközelebbi ciklusban a tényekre alapozottan új, jobb tervet kell készíteni, ezzel javítva a tervezési munka minőségét. Ha a végrehajtás során felmerült nem várt, előre nem látható tényezők okozták az eltérést, vagy olyan események, amelyek kockázataival a tervező nem számolt, akkor a kockázatkezelés eszközeivel a legközelebbi ciklusban kell megpróbálni kivédeni ezeket a hatásokat.

A tervektől való eltérés nem lehet automatikusan elmarasztalás jogalapja, helyette a jobbító célzatnak, a folyamatok javításának kell a fő szerepet játszania az adatok elemzésével. Ez a jelenlegi gyakorlatban nem biztosítható maradéktalanul, mivel a különböző vezetők ellenőrzési és munkaidő-elszámolással összefüggő attitűdjei eltérnek. A tervezéssel és munkaidő-nyilvántartással központilag foglalkozó osztálynak pedig nincs meg a lehetősége a teljes részletekbe menő ellenőrzésre (nem is ez a munkaügyi jellegű ellenőrzés a feladata),

csak a teljesség kontrolljára és bizonyos szempontok szerinti szűrőpróbák végrehajtására szorítkozhat.

Mindezekkel összekapcsolódó fontos tanulság a feladat alapú tervezést bevezetni szándékozó szervezetek számára, hogy érdemes lenne a tervezés és mérés bevezetési időpontját szétválasztani. A KSH-ban egyszerre, ugyanabban az évben kezdődött a tervezés és mérés is, s utóbbinak a pontosságát az előző bekezdésben bemutatott megfelelési kényszer rontotta. A legjobb megoldás tehát a rendszer bevezetésének ütemezésére az lehet, ha a tervezési nomenklatúrák kialakítása után az első egy vagy akár kettő évben kizárólag a mérési oldalt vezeti be egy szervezet. Így kiküszöbölhető a kényszeres összehasonlítás egy – adott esetben nem eléggé megalapozott – tervvel. Ebben az ütemezésben a következő időszak tervét már eleve úgy lehet elkészíteni, hogy egy objektívebb, befolyásoktól mentes tényidőszak ad alapot hozzá.

Az erőforrás-felhasználás mérésében jelentkező további probléma, hogy nem állnak rendelkezésre olyan megbízható eszközök, amelyekkel a dolgozók napi munkaerő-felhasználásának elkönyvelt adatai adekvát módon ellenőrizhetők lennének. Nincs arra lehetőség, hogy a dolgozó napi megérkezése és távozása (ami elektronikus kapuval, belépőkártya használatával részben meg is figyelt információ) között eltelt időt részletesen monitorozzuk. Arról tehát, hogy a hivatalban töltött napi munkaidőt munkavégzéssel töltötte-e, milyen feladatokra és milyen arányban, mennyire őszintén könyveli el az egyén, magából a rendszerből nem nyerhető teljesen megbízható információ. Ez a problematika a Magyar-Program 12.0 változatában is előkerült (*Magyar-Program 2012, P. 61,64*). A közvetlen munkahelyi vezető (például az osztályvezető) kötelessége ellenőrizni beosztottjai munkavégzését, de a nagyobb létszámú, esetenként akár 20-25 fős osztályokon a részletes ellenőrzés bizonyos akadályokba ütközik. Ráadásul az ilyen szigorú ellenőrzést középpontba helyező vezetői magatartás aláássa a vezető és a beosztott közötti, a hivatalban hagyományosan a bizalmon és a lojalitáson alapuló értékes kapcsolatrendszer, mivel ez az álláspont eleve abból indul ki, hogy a beosztott nem dolgozik eleget. Ez a tényező tehát egyfajta bizonytalansági tételként mindig benne marad a tényadatokban – még ha feltételezzük is a munkavállalók jóhiszeműségét – függetlenül attól, hogy az említett „terveknek történő megfelelési kényszer” munkálkodik vagy sem.

A munkaerő-szükséglet információinak felhasználásakor tehát bizonyos nehezen azonosítható torzításokkal kell számolnunk, azonban az említett jóhiszeműséget feltételezve ezeknek az információknak mégis meglehetősen jól kell közelíteniük a tényleges helyzetet.

A gazdálkodási tényadatok begyűjtése szempontjából hosszabb ideig problémát jelentett a beérkező bizonylatok pontos elkönyvelése programelemekre. Nem voltak ugyanis következetesek a bizonylatokat befogadók. Esetenként hibásan vagy egyáltalán nem tüntették fel azokat az azonosító kódokat, amelyekkel a kiadások a megfelelő programokra lettek volna könyvelhetők. Ezeket általában utólag sikerült korrigálni, de ez mindenképpen többletmunkát okoz a könyvelés számára. Az elmúlt években azonban a gazdálkodási terület a korábbinál jóval szigorúbban megköveteli a programelem-kódok feltüntetését a bizonylatokon, a kifizetést ennek meglétéhez kötve.

A programtervezést megfelelő technikával is támogatni kell, hogy minél kisebb teherrel járjon a tervezés mechanikus része, azaz maga az adatbevitel. A hivatalban használt informatikai rendszerek mellé az első évben olyan szoftver került kiválasztásra, amelyben nagynevű és a KSH-ban jól ismert technológiát kínáló gyártója ellenére csalódní kellett. A technikai problémák nagyon rányomták a bélyegüket az első, havi bontású tervezési ciklusra. A rengeteg rendszerleállítás, hiba, esetenként adatvesztés gyorsan kedvét szegte azoknak is, akik alapvetően támogatták a rendszer elindítását. Tanulság tehát a jövőre nézve, hogy első verziójú, másutt még nem kipróbált tervezőeszközzel nem szabad egy olyan rendszert elindítani, amelyben 120-130 felhasználónak kell egyidejűleg dolgoznia. Csak jól bevált és kipróbált eszközzel szabad nekilátni egy ilyen méretű feladatnak.

### **A KSH gyakorlatának jövője**

A Hivatal kísérletet tett a mérési, értékelési komponensek kialakítására és létrejöttek egy teljes, a menedzsment céljait szolgáló feladat- és pénzügyi kontrolling rendszer kezdeményei, amelyben az erőforrások, a folyamatok minősége, az eredmények és a külső érdekhordozók véleménye egyaránt fontos szerepet játszanának. Egy teljes vezetői kontrolling-körfolyamatról is szóltak tehát a törekvések. Mind hivatalon belüli, mind külső érdekhordozóktól érkező jelzések alapján a kontrolling részévé kell tenni a minőségügy, a minőségmenedzsment kérdését. Rendszerezíteni és szabványosítani kell a minőség mérésének és értékelésének feladatait, s ezt a terhet ismét informatikai eszközök bevonásával, automatizált mutatók előállításával, elektronikus szolgáltatásokkal kell támogatni.

Gondoskodni kell arról, hogy a rendelkezésre álló információk még hatékonyabban jussanak el a visszacsatolás során az érintettekhez, akiknek ezekre alapozva kell fejlesztési, átalakítási elképzeléseiket megfogalmazniuk. A vezetői tájékoztatásban is folyamatosan meg kellene újulni.

A jövőben célszerű arra helyezni a hangsúlyt, hogy a programtervezés és az egyes munkakörök, munkaköri leírások összhangját is megteremtsük. Fontos hozadéka ugyanis a rendszernek, hogy a szervezeti egységek szintje alatt alkalmas egy-egy konkrét státus, munkakör feladatainak tárgyszerű és részletes körülírására, mind a szakmai feladatok (programok) aktuális dolgozóra vonatkozó köre, mind pedig az egyes munkafázisok (tevékenységek) elvégzése tekintetében.

Az eddigi gyakorlati tervezési kérdések és példák alátámasztják mind 1., mind 2. tézisem megállapításait. A távlatos, rendszerbe illesztett tervezés magasabb minőségi szintre emeli közigazgatási szervezetek működését, átláthatóvá, követhetővé, tényekre alapozottan irányíthatóvá téve azokat.

### **13. Az állam kontrollingja – útkeresés az állam működésének makroszintű értékelése felé**

Az eddigiekben elsősorban a szervezeti szinttel foglalkoztam. Annak érdekében, hogy egy kiterjesztett képet kaphassunk az állam működéséről, fel kell használni a makroszinten is a haladó vállalatirányítási megoldásokat. Ez a fejezet megkísérli néhány nemzetközi gyakorlat és már ismert elméletek alapján egy olyan modell felállítását, amely Balanced Scorecard módjára kiegyensúlyozottan tartalmazza az államberendezkedés, a pénzügyi, a gazdasági és a társadalmi nézőpont értékelési lehetőségeit. Valamint – a távlatokat tekintve, későbbi lehetőségként - vertikálisan is megpróbálhat különbséget tenni az államszervezet egyes szintjei között és külön próbálja a központi kormányzati szervek, az államigazgatás és az önkormányzati szervek működésének, szolgáltatásainak értékelési keretrendszerét megadni egy országstratégiára alapozott, összetett célrendszer fennállása esetére.

### **13. 1. Új ötletek halott közigazgatási szakemberektől<sup>22</sup> – avagy: Magyary Zoltán gondolatainak érvényessége korunk közigazgatási rendszerében**

Magyary Zoltán (1888-1945) kora kiemelkedő közigazgatási szakembere volt. Államigazgatási- és jogtudósként rendkívül sok figyelmet fordított saját maga fejlesztésére és ehhez felhasználta a kor legfrissebb vezetési-szervezési ismereteit. Többször járt tanulmányúton külföldön, s tapasztalatait számos publikációban összegezte. Nagy hatással volt rá az amerikai tudományos menedzsment Taylor nyomdokain, a max weberi igazgatáselmélet illetve a huszadik század első harmadának egyéb népszerű vezetési-szervezési nézetei, pl. Rathenau, Fayol vagy Hoover munkái. Nevéhez fűződik a Magyar Közigazgatási Intézet megalapítása is. Pályájának csúcán, a II. Világháború alatt jelent meg rendkívül alapos korrajza, elemző műve, a „Magyar Közigazgatás”. Életműve, pályája a személyes tragédiája – a szovjet csapatok átvonulásakor feleségével együtt elkövetett öngyilkossága – miatt szakadt meg 56 éves korában.

Magyary nézőpontja igen komplex: menedzsment, közpolitikai szemlélet és jog integrációja. Alapvető álláspontja szerint a magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe helyeznie és működését annak szolgálatába kell állítania (*Magyary 1942, p. 22, p. 75*). Ehhez felülről indított reformokat javasolt. A szerző már 1942-ben rámutatott arra, hogy objektív mérőmódszerekkel kell megállapítani a közigazgatás eredményességének mértékét és ösztönözni a versenyszféra módszereinek alkalmazását. Hangsúlyozza, hogy a szervezet legfelső vezetőjének nagy a felelőssége a célok kijelölésekor, amelyeket közép- és rövid távra egyaránt meg kell határoznia. A vezetői feladatellátás fontos követelményének tartja, hogy tudjanak pénzben gondolkodni, és ki tudják számítani az általuk vezetett egységek programjainak költséghatását.

#### **Magyary és Szontagh, illetve Bibó vitája**

Magyary könyvét számos korabeli szakember méltatta, azonban a Magyar Jogi Szemle hasábjain 1943-1944 folyamán kibontakozott egy alapvető ellentétéről szóló vita a szerző és Szontagh Vilmos jogtudós, egyetemi tanár között. Szontagh tévesnek minősítette azt az

---

<sup>22</sup> A cím stílusát Botos Katalin professzor asszony engedelmével „Pénzügypolitika, gazdaságpolitika” című tanulmánykötetéből kölcsönöztem, aki pedig Todd Buchholz „New Ideas from Dead Economists” című könyve előtt tisztelt vele, a régi bölcsességek aktualitásáról megemlékezve. Úgy gondolom, Magyary Zoltán közigazgatásra vonatkozó elméleteinek jelentős szerepére hasonlóan értelmezhető.

állítást, mely szerint a közigazgatás jogszerűsége és eredményessége alternatív vagy legalábbis szemben álló fogalmak, Magyary Zoltán viszont azt hangsúlyozta, hogy ez a tétel nem helyes megfogalmazása az ő felfogásának. Kettejük vitáját Bibó István sommázta és tette hozzá saját gondolatait (Bibó 1944). Összegzése szerint Magyary álláspontjának az a lényege, hogy a XX. századi posztindusztriális államban, mely az államra és a közigazgatásra széles körű gazdaságszervezési feladatokat ró, a közigazgatás nagyüzemszerű eredményessége az *uralkodó* követelmény, szemben az azt megelőző indusztriális-liberális korszakkal, amely a „jogállam” gondolatának jegyében a közigazgatással szemben *elsősorban* a jogszerűség követelményét támasztotta. E felfogás hangsúlyozza, hogy nem akarja elvetni a jogállam vívmányait, hanem azokon *felül* tűzi ki az eredményesség követelményét is. Magyart tulajdonképpen nem a korábbi állammal szembeni értékek és elvárások tagadása jellemezte, hanem az új szakmapolitikai és tudományos kihívások közvetítése a meglehetősen elmaradott hazai közigazgatás irányába (Pálné 2011). Elméleti és gyakorlati tapasztalatait szintetizálta, melyben a politikumnak nem volt szerepe. Reformtervezési koncepciója ebből a szempontból idegen volt a magyar kormányzási és politikai kultúrától, s esetenként ma is ugyanez a háttér lassítja a legmodernebb felfogás szerinti átalakításokat. A harmincas évek első felében tehát Magyary nem tudta a gyakorlatba átültetni nézeteit, így végképp a tudományos munka felé fordult a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet vezetőjeként. Innen fejlődött ki az ún. „Magyary-iskola”, amelynek elvülhetetlen érdeme többek között a tatai járásban végzett empirikus kutatások alapján a kor közigazgatásáról alkotott kiváló tükörkép – „*A közigazgatás és az emberek*” (1939). A tanulmánykötet a közszolgáltatások és az önkormányzati demokrácia vizsgálata mellett az információk gazdasági, gazdaságföldrajzi keretbe helyezésére is figyelmet fordított.

Ezzel párhuzamosan Magyary Zoltán sok kritikát kapott munkássága során a végrehajtó hatalom súlyának hangoztatása miatt is. Álláspontja szerint a modern államszervezet említett változása erős végrehajtó hatalmat, a végrehajtó hatalom túlsúlyát kívánja, s ellene dolgozik annak a – főleg a liberális korszakban uralkodó – tendenciának, mely más államhatalmi tényezőket, elsősorban a törvényhozást fölénybe juttatta a végrehajtó hatalom felett. Ezen véleményének megfogalmazásában szintiszta közigazgatási „technokrata” szemlélete játszott szerepet, szó nem volt arról, hogy diktatórikus hatalmakkal szimpatizált volna.

Bibó a végrehajtásra vonatkozó kijelentésekkel szállt vitába, és a közigazgatás szolgálszerűségét hangsúlyozta. A gazdaság területére mindinkább kiterjedő állami

beavatkozás igen nagy jelentőséget biztosít a gazdaságosság szempontjának, és sokkal több mozgékonytságot, célszerűbb szervezetet követel a közigazgatástól, mint azelőtt. Azt azonban, hogy e változás lényegét a jogszerűségtől az eredményesség és gazdaságosság irányába való hangsúlyváltozás jelentené, vitatta. Álláspontja szerint a posztindusztriális állam eredményességét a megbízhatóságon, átgondoltságon, szolgálszerűségen, egyenletességen és a folyamatos készenléten lehet lemérni. Bibó értelmezésében az erős végrehajtó hatalom kétféleképpen fogható fel: egyrészt klasszikusan az uralom érdekében a hatalmi eszközök koncentrációját jelenti, másrészt – ami jelen értekezésem szemszögéből lényeges – azt a képességet, hogy az elérendő célok érdekében magas hatásfokkal és az eredetileg kitűzött céltól minimális eltéréssel szervezi meg a célok megfogalmazását, a gépezet beindítását és a legalsó fokú végrehajtó közegekig történő közvetítését. A modern közigazgatást, mint végrehajtó hatalmat pedig ez utóbbinak (is) kell jellemeznie.

Magyary tudatosan törekedett arra, hogy a közigazgatás működését komplex egységként kezelje a kormányzás, s hangoztatta, hogy előre, jól megtervezett alapcélok mentén és transzparensen, az értékelést a folyamatba építve kell új fejlődési pályára állítani a magyar közigazgatást, a hatékonyság, eredményesség és jogszerűség elveit alkalmazva. Gondolatai azért különösen érvényesek ma is, mivel a rendszerváltás elmúlt húszegynéhány éve bebizonyította, hogy a magyar közigazgatást a mindenkor kormányzat ciklikusan át- meg átszervezi, néha „másol” a nagyvilágból vett modern menedzsment gyakorlatokból ezt vagy azt, ám legtöbbször határozottan tagadja az előző kormányzat módszereit és a mindenféle politikai célzat nélkül megvalósított szakmai modernizációs törekvéseket is. A szükséges tudásközösségek is folytonosan cserélődnek (Pálné 2011). Ez az instabilitás, a tudásbázis folytonosságának újra és újra történő megszakadása megnehezíti a reformokat.

A 2010-ben hatalomra került kormány törekvései ugyanakkor némiképp más alapokra helyeződnek. A kormányzat hatalmas súlyú, alapvető közpolitikai és alkotmányos reformokat hajtott végre, amelynek szükségképpen velejárója a végrehajtó hatalom alkalmazkodása is. Ennek értekezésem témájához kapcsolódva egyik legfontosabb eleme az önkormányzati és állami feladatmegosztás teljes újragondolása, másik elismerésre méltó eleme pedig az a komplex, az egész közigazgatást átható fejlesztési szándék, amelyre eddig kevés példa akadt a magyar közigazgatás történetében.

### 13.2. Útelágazások előtt – avagy mérjünk, de mit?!

Magyaryhoz hasonló módon, időről időre felvetődik itthon és külföldön – különösen az elmúlt évek világgazdaságot megrázó eseményei kapcsán – az az igény, hogy jobban értelmezhető, ám továbbra is komplex módon értékeljük az élet egyre több területére beavatkozó állam teljesítményét.

Idehaza a Magyary-Program 12.0 változata is ambiciózus törekvéseket tartalmaz annak kapcsán, hogy készüljön el egy „Jó Állam Index”, mely nem csupán a közigazgatást, hanem tágabb értelemben az állam működését képes minősíteni

Ennek a törekvésnek az alapfilozófiáját a Program a következőkben adja meg (hosszabb idézet következik, Magyary-Program 12.0, p.7):

*„Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. A közjó fogalma, hogy*

*1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt;*

*2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében;*

*3. az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.”*

*A legmegfelelőbb mód: az állami működés területén eltérő hangsúlyokat eredményezhet, hiszen, amíg a közigazgatás fő hívó szava a hatékonyság és a nemzeti érdek, addig az igazságszolgáltatás esetében az érvényesítendő jog erőssége és a méltányosság az elsődleges szempont-pár, azzal együtt természetesen, hogy ezek az elvárások kölcsönösen megjelennek a másik ágazati területen is.*

*Amit így, a világgazdasági válság és a kirívóan szűkös erőforrások idején ki kell emelni, hogy az állam szintjén általánosan, abszolút jó aligha érhető el az egyes mégoly hangsúlyos*

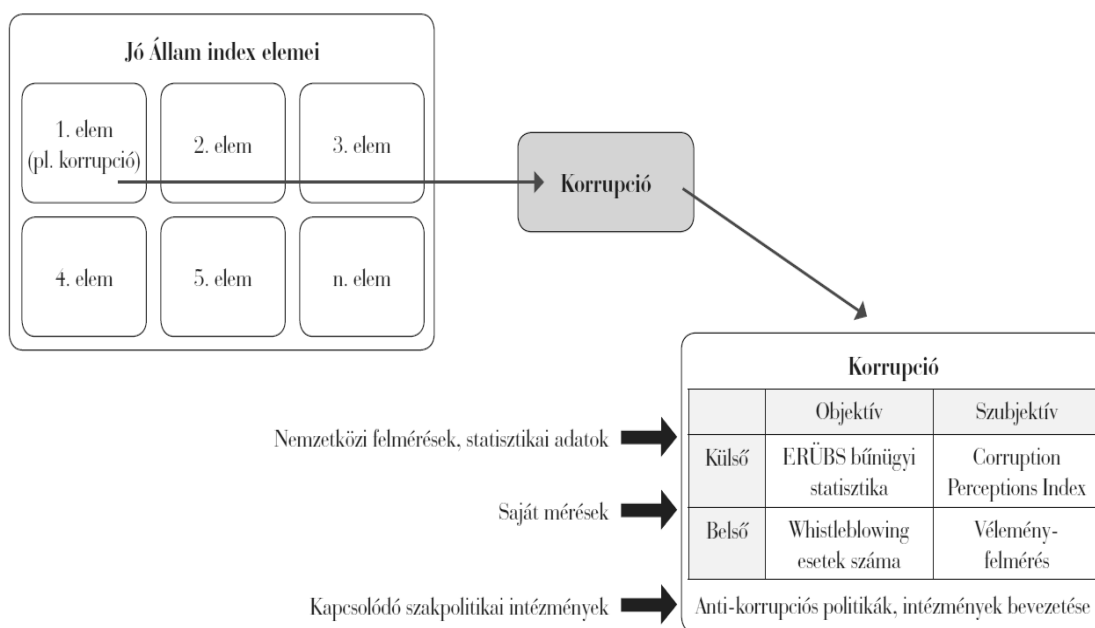
*közösségi érdekek kizárólagos kielégítésével, ugyanakkor a történelmi magyar államfejlődés legtöbb jelentős kudarca abból fakadt, hogy az állam rossz irányban vagy ütemben követte, hagyott teret vagy éppen állt élére működési célját és kereteit meghatározó nagy mozgásoknak. Ez a történelmi tapasztalat, a demokratikus választói elvárás és az állam immár tudatos önfejlesztése is indokolttá teszi, hogy az állam teljességgel megismerhető, működése mérhető és értékelhető legyen.*

*Evolúciós eredmény, hogy az emberek többsége számára az ismeretlen inkább félelmetes, azaz semmi esetre sem szükségszerűen jó. A Jó Állam meg- és kiismerhető, ezért egyfajta nulladik lépés a jó és könnyen érthető leírása és ábrázolása.”*

A fejlesztési irány a magyar közigazgatásban ott tart, hogy sokasági attitűd-mérés, szakértői értékelés és statisztikai adatok triójának felhasználásával kíván egy mátrixot fejleszteni.

Ennek logikája a következő:

**30. ábra: A Jó Állam Index felépítésének struktúrája a Magyary-Programban**



forrás: Magyary-Program 12.0 p.8

A dokumentum maga is elismeri, hogy sem pusztán gazdasági alapindikátorok, sem pusztán alternatív, társadalmi haladási mutatószámok használatával nem lehet a kitűzött célt elérni. A világban az elmúlt tíz évben számos politikai megrendelés érkezett egy ilyen

indikátor(rendszer) kidolgozására, azonban ma már abban sincs egyetértés, hogy egyáltalán egy ilyen, lehetőleg nemzetközileg is összemérhető, egyszerűsítő megközelítésű mérést el lehet-e végezni a témában. Jelenleg tehát megközelítőleg sem rendelkezünk olyan eszközzel, amellyel meg lehetne valósítani a „Jó Állam” elfogadható indexét.

Bár magam is osztom azt a nézetet, hogy az állam teljesítményét komplex indikátorrendszeren keresztül meg lehet mérni, úgy vélem, hogy a Magyar-Programban leírt indikátorfejlesztési irány helyett máshonnan kellene kiindulni. *Én ugyanis eddig kifejtett kontrolling-teóriámból és az értekezés elején bemutatott brazil példából kiindulva elsősorban nem az objektíve kinyilatkoztatott, valahonnan „felülről” a közjót leíró, fontosnak ítélt tényezők mérését, hanem konkrét állam- vagy országstratégiai célok kitűzését és az ebből származó cselekvési tervekben foglalt feladatok komplex, top-down módon, rendszerszerűen lebontott mérését, értékelését tartanám célszerűbbnek!* Ehhez természetesen legfelső stratégiai szinten tartozhatnak olyan mutatók, melyek egyébként beletartoznak egy objektíve „jó állam” mérendő tulajdonságaiba, sőt, állítom, hogy ezeket az indikátorokat lehetséges is definiálni. Ezen véleményem kifejtésére és a lehetséges módszer bemutatására teszek kísérletet ebben a fejezetben azzal, hogy illusztráció gyanánt két külföldi indikátor-szetről is részletesebben írok.

Összességében több kérdésben kell előzetesen valamilyen döntést hozni. Ezek határozhatják meg döntően a továbbhaladás irányát egy indikátorrendszer kialakításához.

**1.** Először is azt kell tisztázni – és ez fog talán a legkönnyebben sikerülni – hogy liberális vagy neo-weberi módon gondolunk az államra és funkcióira. A válasz nyilvánvalóan az utóbbi lehet, azaz egy olyan modell mentén gondolkodunk, amelyben nem pusztán az „éjjeliőr-szerep”, azaz a peremfeltételek biztosítása hárul az államra, mint az erőszakmentesség, a gazdaságot támogató, ösztönző szerep és a jogállami keretek biztosítása. Habár a neoliberalizmus újkeletű összefoglalásában (*Dardot-Laval 2013*) a „globálrezon” hajlandó a gazdaság, az állam és a társadalom megszervezésére, nyilvánvalóan nagyobb mértékű állami szerepvállalásról gondolkodunk, egy „sokkal aktívabb” és kezdeményezőbb, saját stratégiával rendelkező államot kell a jó kormányzás szempontjából szemügyre venni. Ehhez véleményem szerint a jelenleg létező nemzetközi kompozit indikátorok nem elégségesek.

## 2. Felülről lefelé vagy lentől felfelé haladjunk?

Tisztázni kell, hogy az indikátorrendszernek mi legyen az elsődleges szerepe. Intézmények működését kell vizsgálni adott, egységes alapelvek mentén és az ellátott funkciók sikerességéből kell következtetni a „teljes képre”, azaz a kormányzás működését minősítő generálisabb adatokat aggregálni (nevezzük „funkcionális” megközelítésnek)? Vagy olyan rendszert kell kidolgozni, amely nem intézményi, hanem állami szerepvállalási alapelveket fogalmaz meg és ezek teljesülését kell az egyes ágazatokban (vagy szervezeteknél) is a rájuk jellemző információkkal mérni, azaz lebontani a legfelső célokat ezekre az alsóbb szintekre (nevezzük ezt „stratégiai” megközelítésnek)? Nyilvánvalóan, értekezésem teljes eddigi anyagából láthatóan én ez utóbbit tartom elfogadhatóbbnak.

## 3. A második kérdésből adódik a harmadik is: kompozit indikátorokat dolgozzunk ki vagy komplex indikátorkészleteket fejlesszünk / alkossunk (meglévő adatokból is)?

Ha intézményi működést vizsgálunk egységes módon, abból jól aggregálható és különböző, de az egybe tartozó témákat összemosó, egy-egy „végső válasszal” értékelő kompozit mutatóink lehetnek. Ezek az egyes állami funkciók ellátásának legfontosabb jellemzőjét leíró, ám minél aggregáltabb, annál általánosabb érvényű mutatók. Ha pedig a legfelső célokat, elveket bontjuk le az állam egyes színtereire, a heterogén feladatokat jól jellemző, ám szerteágazó komplex indikátorrendszerünk lesz, amely jól leírja az adott területeket, de az állam, mint egész működésére már nehezebben tud „végső válasz” jellegű eredményt adni, mert nehezebb lesz aggregálni őket. Ehhez a megközelítéshez tehát beépíthető az az irányzat, amely megfogalmazza a „Jó Állam” végső kritériumait és azok mérését kvázi legfelső stratégiai szinten kezeli. Erre alapozom a bemutatandó struktúrát.

## 4. Mindezzel összefüggésben adja magát azonban egy negyedik kérdés is, hogy mi legyen a mutatókkal az elsődleges célközönségünk. A két nézőpont között nagyban segíthet dönteni, ha meghatározzuk, kinek készülnek.

Ha a mutatókat elsősorban a kormányzat részére akarjuk hasznosítani, hogy – mint egy térképen – eligazodást nyújtsanak a feladatok ellátásáról és az általános elvek teljesüléséről, akkor célszerű a nagyobb mennyiségű indikátorból álló rendszer kidolgozása, amely meghatározott mélységben, részleteiben írja le az állam működését. Ezekből számos további

kutatás, esetleges aggregáció, értelmezés, elemzés lehetséges, meghatározhatóak pl. a közvélemény számára is fontos kulcsindikátorok, a további másodlagos indikátorok stb.

Ez tehát egy részletes áttekintés, az állam felső vezetői kontrollja és működésének teljes áttekinthetősége szempontjából kiváló megoldás. A közvélemény tájékoztatása szempontjából azonban nehezebb dolgunk lesz, meg kell találni azokat a kulcsinformációkat, amelyek a „civil” felhasználót is érdeklik.

Ha kompozit indikátorokat használunk, és csak keveset, akkor pedig annak a veszélye áll fenn, hogy nem fog elegendő segítséget nyújtani a kormányzás igazi mivoltának megismeréséhez.

Valószínűleg a végleges megoldás valahol a kettő ötvözetében keresendő, a célok tisztázásával lehet pontosítani a továbbhaladás irányát.

Az aktív szerepvállalásra törekvő állam legnagyobb kihívásai közé tartozik az, amikor számot kell adnia működéséről. A neo-weberi gondolkodásmód mentén működő, az éjjeliőr-szerepen jóval túlterjeszkedő állam működéséhez ugyanis szerves módon hozzákapcsolódik az az elvárás, hogy teljesítménye két érv miatt is értékelendő. Egyrészt számos területen befolyásolja közvetlenül vagy közvetetten a polgárainak életét, életminőségét, és jelentős gazdasági szereplő az újraelosztás és a fogyasztás terén egyaránt. Másrészt az állam működéséből levonható következtetések fontos szempontokat adnak mind az újraelosztás, mind az állam szolgáltatásai, mind megrendeléseik kapcsán a folyamatok és a működés javítására, s ezek a működésjavításhoz használható visszajelzések az „aktív” államfelfogásban fontos szerepet kapnak.

Azaz: az, hogy hogyan működik az állam, nagyon sok tekintetben gazdaságilag, társadalmi szempontból, és nem utolsósorban menedzsment szempontból is sokat számít. A nehézséget a gazdaságilag mérhető folyamatokon túli mérés problematikája adja. Ez pedig igen fontos terület, hiszen ha a mérhető oldalon azt látjuk, hogy az állami kiadások a GDP-hez mérten milyen tetemesek, joggal várhatjuk el azt is, hogy legyen képünk az ezen kiadások nyomán elért eredményekről, sőt, másodlagos hatásokról – vagyis célszerű átfogóan megfigyelnünk, hogy a felhasznált javak jól kerültek-e igénybe vételre és ezeken keresztül az állam ellátja-e ezen „aktív” szerepét.

Ennek a kérdésnek a vizsgálatába számos ország és nemzetközi szervezet is belefogott már, eredményeik pedig egyszerre kijózanítóak és zavarba ejtőek, ugyanis eddig semmilyen formában nem sikerült mindenki számára megnyugtató módon egy végső választ megadni. Sajátos és komplex kihívás tehát arra vállalkozni, hogy az állam működését, teljesítményét értelmezhető módon leírjuk.

Mindezekből következik, hogy a jó kormányzat teljesítményét nagyon összetett módon kell vizsgálni. Javasolt egy komplex indikátorrendszer kidolgozása, amelyben szerepe lehet akár származtatott kompozit indikátoroknak, akár egy-egy jelenséget több, önmagában leíró és együttesen értelmező indikátornak egyaránt.

A következő részben négy példát hozok fel különböző, komplex indikátorrendszerekkel végrehajtott országértékelési gyakorlatokra.

### **13.3. Good governance és good government indikátorok a nagyvilágban<sup>23</sup>**

A nyolcvanas évek végétől a különböző fejlesztési intézmények, de legelsősorban is a Világbank (World Bank) kezdte el használni a „good governance” fogalmát, ami lényegében egy hiányt jelent. Ez egy liberális megközelítés, a „piacosított” állam modelljéből indul ki, amely sok kritikát kapott és elsősorban a nemzetközi szervezetek kapacitálták.

#### **13.3.1 Good governance**

A „good governance” az, ami nincs: amire szükség lenne az átalakuló és fejlődő országokban (World Bank Group 2013). A dologban az az érdekes, hogy a Világbank hagyományosan nem foglalkozott az egyes országok állami, intézményi berendezkedésével, hanem fejlesztési segélyeket és hiteleket nyújtott, majd a nyolcvanas évek folyamán – mint ez ismeretes – tevékenységét kiterjesztette az eladósodott fejlődő országok makrogazdasági reformjainak ösztönzésére, vagy inkább kikényszerítésére. A kormányzással való foglalkozás még ehhez képest is új dolognak számított. A Világbankot emiatt komoly kritikák érték, mondván, hogy a „good governance” egy meglehetősen egyoldalúan liberális, sőt neoliberális koncepció, amely egyfelől az állam vonatkozásában csak a legszűkebb „éjjeliőr állam” funkciókra összpontosít, másfelől explicite teret nyit a magánszervezetek társadalmi koordinációs

---

<sup>23</sup> Az indikátorok bemutatása eredeti ábrák segítségével történik, amelyek döntően angol nyelvűek. Magyarázataikat a szövegben adom.

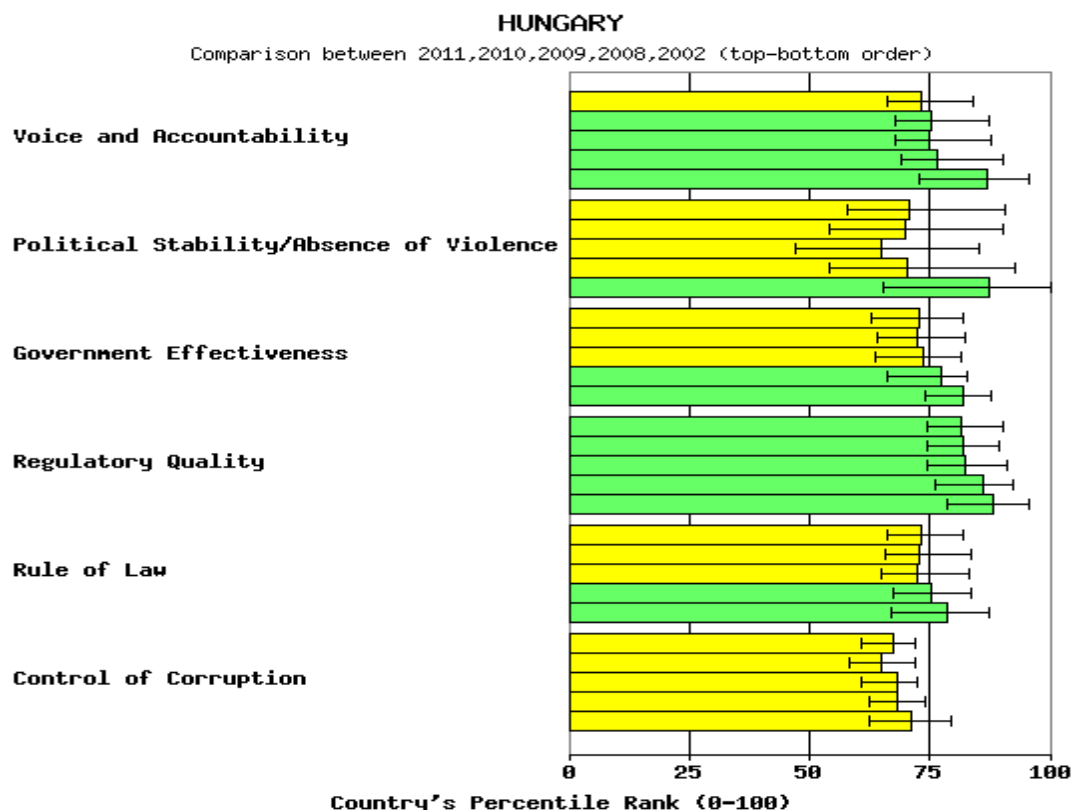
funkciójának, magyarul szólva a vállalatok intézményesített érdekérvényesítésének. A modern időkre tehát hatalmi erőközpontok jöttek létre, a piaci szereplők begyűrűztek az állami döntéshozók körébe. (*Kaufmann-Kraay-Mastruzzi 2007, Dardot-Laval 2013*).

A World Governance Index (WGI) project ehhez kapcsolódóan 1999. óta rendszeresen több mint 200 ország és egyéb terület vonatkozásában felméri a kormányzás helyzetét hat kompozit indikátorral. Az adatok 31 nemzetközi szervezet, NGO és közvélemény-kutató 33 adatbázisán alapultak. Az indikátorok számos „szoft” tényezőt próbálnak összegyűjteni, ezért nem feltétlenül értelmezhetőek jól.

Az indikátorok jelenleg a következők:

- **a véleménynyilvánítás szabadsága, az államhatalom elszámoltathatósága:** az állampolgárok részvételének lehetősége a kormány megválasztásában, a szólás és gyülekezési szabadság, valamint a sajtószabadság érvényesülése;
- **a politikai stabilitás és az erőszakmentesség a közéletben:** annak valószínűsége, hogy a kormány destabilizálása vagy leváltása nem alkotmányos eszközökkel történik;
- **a kormány(zás) hatékonysága:** a közszolgáltatások és a közszolgálat minősége; az utóbbi függetlensége a politikai befolyásolástól; a szakpolitikák kialakításának és végrehajtásának minősége; a kormányzat elkötelezettsége a meghirdetett szakpolitikák végrehajtására;
- **a szabályozás minősége:** a kormányzat képessége a magánszektor fejlődését biztosító ágazati politikák és szabályozók kidolgozására, végrehajtására;
- **a jogállamiság:** a jogszabályi előírások érvényesülésébe/érvényesítésébe vetett bizalom, különösen a szerződésekkel, a rendőrség és a bíróságok tevékenységével, a(z erőszakos) bűnözés előfordulásának valószínűségével kapcsolatban;
- **a korrupció kezelése:** a klasszikus korrupción túlmenően annak mértéke, hogy egyes érdekcsoportok az államot a magánérdekeik kielégítése céljából használják.

### 31. ábra: Magyarország megítélése a World Governance Index szerint



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The Worldwide Governance Indicators (WGI) are a research dataset summarizing the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, international organizations, and private sector firms. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

forrás: [www.info.worldbank.org/governance](http://www.info.worldbank.org/governance), letöltve: 2013.03.02.

Amint látható, az utóbbi 1-2 évben a visszaesést követően hat indikátor közül lényegében 5 esetben javulás vagy stagnálás látható, habár a 2002-es minősítéstől mindenhol elmaradunk. Egyedül a „véleménynyilvánítás szabadsága, az államhatalom elszámoltathatósága” körben romlik évről évre valamit a helyzet.

A World Governance Index előnye, hogy rendkívül összefogott és elsőre áttekinthető képet ad egy állam kormányzásának **BELSŐ TULAJDONSÁGAIRÓL**, hiszen mindössze hat kompozit indikátort tartalmaz. Csak ezek részletesebb kibontása tudja azonban jelentősebb információs tartalommal eligazítani az olvasót, ráadásul a forrásai tele vannak tűzdelve szoft tényezőkkel, olykor nem reprezentatív felmérések eredményeivel.

### 13.3.2 Good government

Az államközpontú, felelősség- és elszámoltathatóság elvű **good government paradigma** neo-weberiánus megközelítésű értelme, hogy a jó kormányzás igényét összekapcsolja a demokrácia normatív tartalmával. A demokrácia azért értékes, mert biztosítja azokat a feltételeket, amelyek között az egyének értelmezése szerinti jó és ésszerű élet mindenki számára megélhetővé válik. Az így felfogott demokrácia „értelme” világítja meg a demokratikus kormányzás kötelezettségeit (*Stumpf et al., 2008*):

Az egyének értelmezése szerinti jó és ésszerű élet mindenki számára való megélhetését ugyanis valamilyen aktornak kell biztosítania (*Stumpf et al., 2008*). Ezek biztosításáért valamilyen aktornak kell felelősséget vállalnia. A tevékenységét ily módon értékelni lehet. Elvileg tehát felelősségre vonhatóvá, elszámoltathatóvá válik. Ezt a szerepet márpedig természeténél fogva csakis az állam töltheti be, s nem pedig a piac. Szemben az NPM nézőpontjával, a neoweberiánusok azt állítják, hogy az állam se nem halott, se nem cselekvésképtelen, és talán még nagyobb szükség van rá ma, mint korábban, és éppen napjaink fő gazdasági eseményei követelik meg az állam szerepének megerősítését (*Drechsler, 2005; Lynn, 2008*).

Az idézett kutatásban nagyon jól használható, összefogott kritériumok kerültek meghatározásra, amelyek a következők:

Az állam célja saját szerepének megerősítése (az egyetlen olyan intézmény, amely a legitim erőszak monopóliumával rendelkezik). Ehhez a képviseleti demokrácia különböző szintjeit (központi, regionális, lokális) meg kell erősíteni a végrehajtó hatalom egységének hangsúlyozása mellett. Működési alapjait tekintve kiemelkedően fontos a jogszerűség és a normativitás erősítése, és a közszolgálat eszményének a megőrzése a köztisztviselői ethosz fenntartásával, megkülönböztetett státusszal, kultúrával és feltételekkel.

Az optimális esetben a good government kulcskérdései a következők lehetnek (*Stumpf et al. 2008*):

- Elmozdulás a bürokratikus logikától a polgárbarát és szolgáltatásorientált jelleg felé, ezért a semlegesség és a jogszerűség iránti elkötelezettség kiegészül a közpolitikai programok céljaival történő azonosulással és az eredményorientációval.

- A képviseleti demokrácia kiegészítése (s nem felváltása) civil konzultációkkal és a polgárok közvetlen képviseletével.
- Nagyobb hatékonyság a kormányzati erőforrásokkal való gazdálkodásban, elmozdulás az ex-ante kontrolltól az ex-post felé.
- A közszoigálat professzionalizációja.
- A bürokrácia újrafelfedezése (rediscover bureaucracy). Az államigazgatásban megtestesülő normativitás, jogszerűség és racionalitás, valamint a közszoigálatiáság ethosza, mint az alkotmányos elvek védelme, a szakmai és jogi standardok tiszteletben tartása nélkül elképzelhetetlen jó kormányzás. Vagyis a bürokrácia „akadémikoskodása” nem a kormányzás és a kormányzók útjában álló leépítendő vagy „kiszervezendő” akadály, hanem a normakövető kormányzás feltétele.
- A normativitás helyreállítása. Elszámoltathatóság és politikai felelősség az elért vagy el nem ért eredményekért, hatásokért.
- A korrupció visszaszorítása. A kiszámítható, megfelelően díjazott, hosszú távú karrierpálya növeli a kompetenciaszintet, és csökkenti annak veszélyét, hogy a közszoigálat engedjenek a korrupció csábításának.
- A gazdasági növekedés fokozása és a szegénység csökkentése. A tanulmányok azt is jelzik, hogy egyértelmű kapcsolat van a hatékonyan működő bürokratikus intézmények és a gazdasági fejlődés, sőt az állam szegénységet mérséklő képessége között.
- A demokrácia kiszélesítése. Azáltal, hogy a civil szférát bevonja a közpolitikai döntések kidolgozásának folyamatába, a részvételi demokrácia intézményrendszerét a közvetlen, konzultatív demokrácia eszköztárával egészíti ki. Ennek következtében hozzájárul a civil szféra önmagára találásához, a civil érdekek politikai-társadalmi artikulációjához, azaz nem adottnak tekinti, hanem elősegíti a civil kurázsi kiépülését.

- A partikularitások iránt megmutatkozó empátia. Míg az új közmenedzsment ideológiája alapelveinél fogva univerzális jellegű kíván lenni, addig a neoweberiánus megközelítés megértőbb a földrajzi, kulturális, politikai különbségekkel szemben.

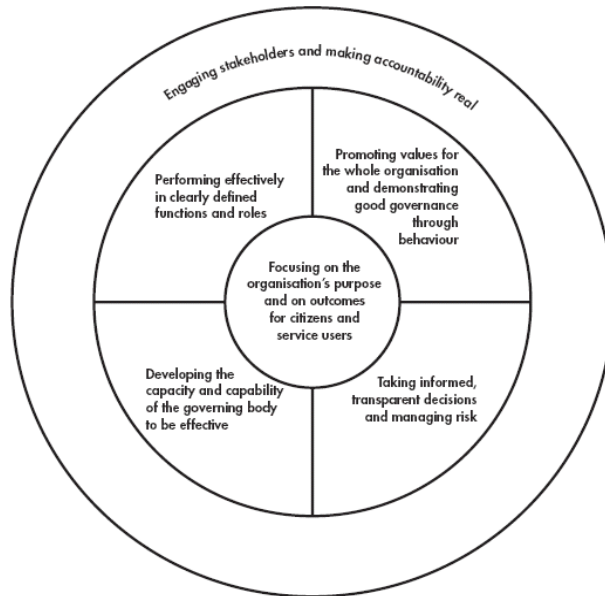
Az ezekre a kulcspontokra adott megfelelő kormányzati válaszok, eredmények számszerűsíthető előnyökkel járnak. Példaként említhető Kanada 2009 év végén közzétett politikai állásfoglalása, amely szerint a jó kormányzás fentihez nagyon hasonló nézőpontjainak alkalmazásával maga az ország komparatív versenyelőnyökre tesz szert.

Ez a szemléletmód a „top down”, azaz felülről közelítő nézőpontot tükrözi. Ebben az esetben a kormányzásra, mint egészre tekintünk és a megfogalmazott alapelvekből próbálhatunk mérhetőbb, az egyes ágazatokra vagy intézményekre már értelmezhető adatokat gyűjteni, amelyek alátámasztják a rendszerszinten megfogalmazott elvárásokat. Azaz az állami célokból, funkciókból dedukáljuk az azok elérését biztosító intézményrendszert és azok feladataira, szolgáltatásaira vonatkozó mérőszámokat, információkat.

Az Európai Unió szupranacionális szintjén a tagállamok által harmonizált indikátorok egyelőre jó kormányzás témájában nincsenek. Uniós szinten létezik egy úgynevezett White Paper 2001-ből (EU 2001), de ez nem a tagállamok, sokkal inkább az unió, mint szupranacionális egység kormányzására, a Bizottság és szervei működésére készült vitaanyag. Ami hasznosítható jelen körben belőle, az az alapelvek fejezete. A white paper uniós szintre értelmezve a jó kormányzást az alábbi elveket állapítja meg: nyitottság, részvétel, hatékonyság, koherencia. Továbbá arányosság és szubszidiaritás.

Ugyanakkor tagállami példákat keresve az Európai Unióban, elsősorban a brit illetve ír gyakorlatra érdemes figyelmet fordítani, ezek azonban intézményi megközelítést alkalmaznak, azaz a jó kormányzást a közszolgálati, kormányzati intézmények működésén keresztül fogják meg. Ez egy fordított, „bottom up” megközelítés, tehát abból a perspektívából fogalmaz meg elvárást, hogy az egyes intézményeknek, állam által ellátott szolgáltatásoknak milyen kritériumok mentén kellene működniük, s ezek szintézise valósítja meg a jó kormányzást.

### 32. ábra: Az angol „jó állam” megközelítés struktúrája



*forrás: Atkinson 2005*

A legbelső körben a szervezet saját célja és az ennek eléréséhez kötődő külvilágban okozott hatás áll. Ezt négy BSC-típusú nézőpont szerint bontja ki a séma:

- Hatékony teljesítmény és világosan definiált funkciók és szerepkörök
- Az értékek népszerűsítése az egész szervezetben – a jó kormányzás a szervezetei viselkedésben nyilvánul meg
- A hatékonyság érdekében a kapacitások és képességek fejlesztése
- Tájékozottságra és transzparenciára épülő döntéshozatal, kockázatmenedzsment

Végül a külső környezetben az érdekhordozók és az elszámoltathatóság eszméje jelennek meg.

Mindez a feladat a komplexitásából adódóan nagyon sok indikátort eredményez, akárcsak saját javaslatom. Hangsúlyozandó, hogy a felvázolt javaslat egy első megközelítés, amely számos vitára illetve módosításra ad okot illetve lehetőséget ennek az értekezésnek a keretein kívül, ugyanakkor mégis vállalkoznom kellett arra, hogy egyrészt megalkossak egy közel kész, alkalmazható modellt, másrészt akár konkrét indikátorokat tűzzek a modell egyes részeihez.

**Modellem gondolatmenetéhez hasonlítanak a következő, tágabb megközelítések, melyeket jelentőségükre tekintettel részletesebben bemutatok:**

### **13.3.3 A Beyond GDP és az európai statisztika**

Az Európai Unióban leginkább a 2009-ben készült Stiglitz-Sen-Fitoussi (*Stiglitz et al.* 2009) jelentés kapcsán került fókuszba a GDP adta lehetőségek tágításának határozott igénye. Azóta a korábbinál jóval nagyobb hangsúlyt kaptak az élet minőségét, "jól-létet" („well-being”) illetve fenntarthatóságot taglaló mutatók, indikátorkészletek. A kérdéskör ráadásul fontos politikai szerepet is kap, mivel az élet minőségének jellemzői nagyon sok tekintetben, gazdaságilag és társadalmi szempontból egyaránt lecsapódnak a társadalom közvélekedésében az állam működéséről alkotott, közvetett képként. Azaz egyfajta indirekt hatásként, ami a manapság sokat emlegetett fogalomhoz, a „jó” állam zsinórmércéjének megvalósítási törekvéseihez is elvezet. Összességében tehát korunk egyik legnagyobb politikai döntéshozói kihívásává vált a gazdaság, a társadalmi jólét és a környezet harmonizált kapcsolatának kialakítása, amit egyre többen számon is kérnek.

A nehézséget mind társadalom, mind gazdaság szempontjából a pénzügyi eszközökkel mérhető folyamatokon túli mérés problematikája adja. Pedig ez igen fontossá vált, hiszen ha a mérhető oldalon azt látjuk, hogy például az állami kiadások a GDP-hez mérten milyen tetemesek, joggal várhatjuk el azt is, hogy legyen képünk az ezen kiadások nyomán elért eredményekről, sőt, a másodlagos hatásokról. Vagyis célszerű átfogóan megfigyelni, hogy a felhasznált illetve újra elosztott javak – valamilyen szempontrendszerhez mérten – megfelelően kerültek-e igénybe vételre és ezeken keresztül a várt hatások valósulnak-e meg. A statisztikai adatok és módszerek erre a komplex értékelési célra történő felhasználása mára a statisztikai rendszerek markáns kihívásává vált, amelyre nem lehetett a válasszal késlekedni.

Az Európai Statisztikai Rendszeren belül Sponsorship Group (szakértői csoport) került kialakításra a témában. A szakértők által 2011-re megfogalmazott cselekvési terv elemei bekerültek a 2013-2017 közötti Európai Statisztikai Munkaprogramba. Jelenleg van kialakítás alatt egy többdimenziós keretrendszer, amely számos adatforrásból megpróbálna integrált indikátorkészletet és megközelítést kovácsolni. A téma jelentősége ott is megfogható, hogy az idén nyár elején publikált "The ESS Report 2012"<sup>24</sup> című összefoglaló jelentés (*European*

---

<sup>24</sup> Fordítása: „Jelentés az Európai Statisztikai Rendszerről”

Commission 2013) is külön fejezetet szentel - az egész dokumentumban egyedüli konkrét statisztikai fejlesztési kérdésként - ennek a témakörnek. Ahogyan az Eurostat vezetője, Walter Radermacher a jelentés előszavában fogalmaz: „Az európai politikusok és hozzájuk hasonlóan a polgárok is egyre több és több információt követelnek olyan területekről, mint a globalizáció, a jól-lét és a klímaváltozás.” (European Commission 2013 p.6 – a szerző fordítása) Ezt az igényt szem előtt tartva az Európai Statisztikai Rendszer megkísérli bővíteni az érdeklődők rendelkezésére bocsájtott információkat, illetve újrastrukturáltan próbálja bemutatni azokat.

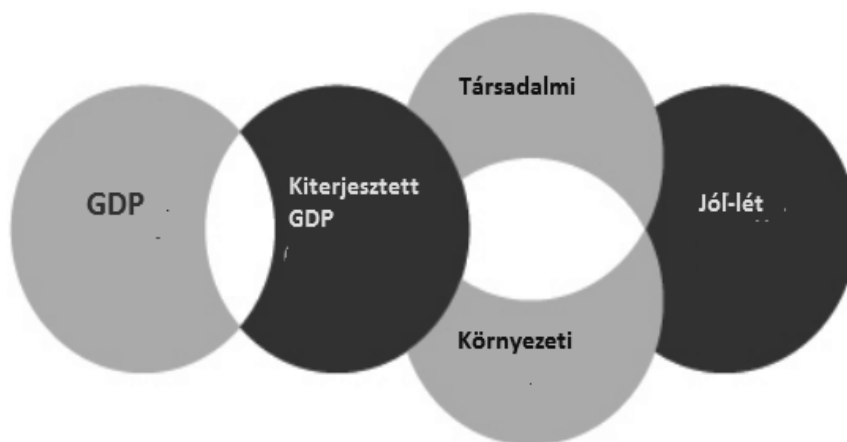
Itt érdemes visszatérni a Stiglitz-Sen-Fitoussi jelentés (Stiglitz et al. 2009) néhány megállapításához. Az anyag hangsúlyozza, hogy az utóbbi két évtizedben jelentősen felértékelődött a statisztikai adatok használata. Ehhez jelentős részben hozzájárul az információs társadalom térhódítása. Vagyis egyrészt „kínálati oldalon” sokkal szélesebb körben és sokkal időszerűbben jelennek meg a statisztikai jellegű információk az állam, a gazdaság, a társadalom működéséről, másrészt a „felhasználói oldal” öntudata és érdeklődése is jelentősen megnőtt. Az egyre könnyebben hozzáférhető adatokat pedig egyre többen akarják használni tájékozódás és döntések meghozatala céljából. Erre utal az előbbieken Radermacher is. Problémát okoz ugyanakkor, hogy a statisztikai információk nem mindig egyeznek a társadalmi közvélekedéssel. Ennek oka leginkább az, hogy bizonyos klasszikus mutatók (pl. a GDP) nem tükrözik elég rugalmasan és mélyrehatóan a társadalmi rétegek közti különbségeket, illetve sok, ma már fontosnak tekinthető tématerületet kihagynak vagy elfednek. Nem mindig van ráadásul azonosság a GDP növekedése és az életminőség között, sőt, adott esetben ellenkező irányban is mozognak (pl. környezetszennyezés).

A jelentés ajánlásai a statisztikai mérés hangsúlyainak megváltoztatását illetve több társadalmi tényező jelentős felértékelését indítványozzák. Mind a „jól-lét” objektív, mind szubjektív tényezői esetében a társadalmi egyenlőtlenségek hangsúlyosabb kimutatását, érzékeltetését ösztönzik. Ezen túlmenően a fenntarthatóság és a környezeti kérdések fontosságát hangsúlyozzák.

Az Európai Unió lényegében már két évvel a hivatkozott, és kommunikációjában igen erős jelentés előtt is komolyabban foglalkozni kezdett az átfogó haladási mutatószámok kérdéskörével. Ennek egyik mérföldköveként 2007-ben került megrendezésre az Európai Bizottság, a Parlament, a Római Klub, az OECD és a WWF együttműködésében a „Beyond

GDP” konferencia, amely köré egy hosszú távú kezdeményezés épült (<http://www.beyond-gdp.eu/index.html>). A konferencia széles körben bevonta a figyelem keressztüzébe azokat az „alternatív” tekinthető indikátorokat és addig kevésbé értékelt megfigyelési területeket, amelyek a hagyományos pénzügyi alapú mutatók mellett árnyalhatják egy országról, annak társadalmáról illetve gazdaságáról az összképet.

### 33. ábra: A Beyond GDP indikátorstruktúrája



forrás: <http://www.beyond-gdp.eu/indicators.html> letöltve: 2013.02.24.

A kiterjesztett GDP halmazában olyan mutatók kaptak helyet, mint az Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW)<sup>25</sup> vagy a Sustainable National Income (SNI)<sup>26</sup>. A társadalmi indikátorok kategóriájában például a Happy Planet Index<sup>27</sup> és a Human Development Index<sup>28</sup> szerepel. A környezeti mutatóknál kapott helyet az Ökológiai Lábnyom, a jól-létet pedig olyan mutatókkal jellemzik, mint a National Accounts of Well-Being.

A Beyond GDP kezdeményezés azonban lényegében csak egy „think-tank”, azaz az ötletelés koncentrált, szervezett területe maradt. Hatásának lecsapódása végső soron ott érhető tetten, hogy az elmúlt három évben a nemzeti statisztikai hivatalok és maga az EUROSTAT is

<sup>25</sup> Eredete: Herman Daly & John Cobb Jr.: For The Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future (Boston, Beacon Press, 1989)

<sup>26</sup> Elsősorban a holland Roefie Hueting munkásságához kötődik, lásd például: R. Hueting, L. Reijnders (1998), Sustainability is an objective concept, Ecological Economics, 27, p 139-147 vagy R. Hueting, (2003), Sustainable National Income, a prerequisite for sustainability p 40-57. In: B. van der Zwaan, Arthur Peterson, editors, Sharing the Planet, Eburon Academic Publishers, Delft

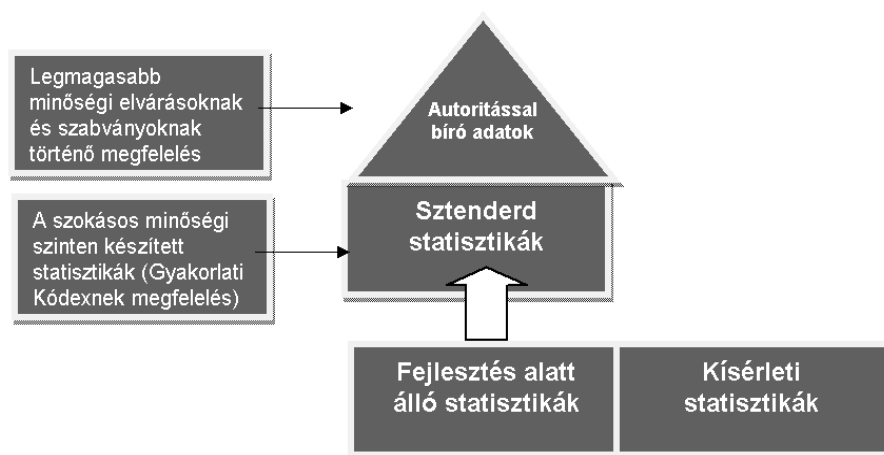
<sup>27</sup> Lásd: Marks, N., Abdallah, S., Simms, A., Thompson, S. et al. (2006). The Happy Planet Index 1.0. New Economics Foundation.

<sup>28</sup> Lásd: "The Human Development concept". UNDP honlap.

erősítették egyrészt a GDP számítások módszertanát és sok, korábban nem vizsgált tétellel már eleve bővítették azt (*Pozsonyi-Szabó 2010*).

Másrészt az EUROSTAT nemrég elindult egy olyan irányban, amellyel azzal tudná „felpuhítani” a szigorú adatminőségi előírások miatt korlátozott adatközlés eddigi rendszerét, hogy új minőségi szabványszinteket állapít meg, de kiemelten hangsúlyozza azok más, a korábbi hivatalos statisztika sztenderdjeitől eltérő természetét (*Bohatá et al. 2012*). Ennek rövid bemutatását szolgálja a következő ábra.

**34. ábra: Az európai statisztikai információ kibővített minőségi keretrendszere**



*Forrás: Bohatá et al. 2012*

Az autoritással bíró adatok klasszikus gazdaságstatisztikai adatok. Ezek a „Principal European Economic Indicators” (Alapvető Európai Gazdasági Indikátorok) fejlesztési körhöz kapcsolódnak. Az EUROSTAT-nál egy olyan indikátor-kör meghatározásának lehettünk tanúi, amelynek kiemelt figyelmet tulajdonítanak az európai statisztikusok mind időszerűség, mind gyakoriság, mind a többi minőségi kritérium szempontjából. Az egész elképzelés további fejlesztési lépésekre vár, de az indikátorok jó része elérhető, hiszen itt hagyományos és hosszabb ideje monitorozott adatokról van szó. A statisztikai adatok sztenderd része ugyancsak nem tartalmaz a megközelítésben újszerű elemet. A nemzeti számlák rendszere már hosszú idő óta a legnagyobb áttekintést nyújtó struktúra, amely szerves egységbe foglalja egy állam gazdaságában a forrásainak és azok felhasználásnak az információit. Az újdonság az, ami a „vonal alatti” zónában található.

Az elmúlt egy-két évben kezdett ugyanis terjedni az a nézet, hogy a statisztikai hivataloknak valamilyen módon ki kellene tudni fejeznie a reagáló képességét a gyors társadalmi-gazdasági változásokra is, s még ha nem is oly pontosak és módszertanilag tökéletesek az ilyen elvárásokra adott válaszok a statisztikában, igenis van gyakorlati hasznuk. A fontos csak az, hogy a fejlesztés alatt álló illetve kísérleti statisztikák körét élesen és explicit módon megkülönböztessük a hagyományos statisztikától.

A világgazdaság ráadásul sajnos nem jött helyre az elképzelések szerint. Jelenleg a pénzpiacok éppen attól rettegnek, hogy az USA megállítja a befektetői szárnyalást az állami pénzpumpa visszafogásával. Azaz: a globális helyzetnek köszönhetően vitathatatlanul, és négy év után továbbra is a globális makrogazdasági egyensúlytalanság kérdései adják a központi kérdéseket! A GDP-n túli gondolkodás támogatottsága továbbra is erős. Nem csoda ugyanakkor, hogy a GlobeScan nevű közvélemény-kutató cég 2013 kora tavaszán 11 országban, egyenként ezerfős mintán végzett felmérésének az a – némileg elgondolkodtató – eredménye adódott, hogy azok az országok, melyek 2010-ben még az alternatív mutatók kidolgozásának és használatának élharcosai voltak (Brazília, Németország, Kína), jelentősen megfordították véleményüket és a megkérdezett lakosság egyre inkább a hagyományos gazdaságstatisztikai adatokat látja szívesen!<sup>29</sup>

Kapaszkodót, értelmezési kereteket keres a társadalom, s úgy tűnik, Európa némileg késésben van az erre az igényre adandó válaszokkal, ráadásul a válság tovább mélyül az Eurózába egyes tagállamaiban, magával rántva a teljes térség gazdasági mutatóit. Ettől függetlenül a társadalmi jólét új megközelítésének témaköre az elhúzódó válság közepette pregnánsan a köztudatban maradt, s többek közt az Eurostat ösztönzésére a megfigyelés módszertana ígéretesen fejlődik. A fenti közvélemény-kutatási eredmény azonban figyelmeztet bennünket arra, hogy végső soron mégiscsak mindent eredendően a pénz és a gazdasági teljesítmény mozgat.

Mitől lesz tehát minőségi az életünk a GDP növekedésén túl? A tervezett, vágyott kiadásainkat lefedő, megfelelő pénzügyi helyzetünk mellett egyre fontosabbak a „szoft” tényezők, mint a harmonikus élet, társas kapcsolatok, egészség vagy a természeti környezettel történő együttélés, s nem utolsósorban végül egyfajta önmegvalósítás lehetősége.

---

<sup>29</sup> [www.globescan.com](http://www.globescan.com), illetve az összefoglaló elérhető az alábbi webcímen: [http://www.ethicalmarkets.com/wp-content/uploads/2013/05/Beyond\\_GDP\\_Poll\\_2013\\_Summary-Report-final-280513.pdf](http://www.ethicalmarkets.com/wp-content/uploads/2013/05/Beyond_GDP_Poll_2013_Summary-Report-final-280513.pdf)

Az Eurostat megközelítése szerint az ennek a jelenségnek a mérésére szolgáló keretrendszernek 9 dimenziója lenne: anyagi jellegű életkörülmények, egészség, oktatás, produktív, értékteremtő tevékenységek (benne a munka), kormányzat és alapvető jogok, kikapcsolódás és társadalmi kapcsolatok (benne a kirekesztődés), természeti és lakókörnyezet, gazdasági és fizikai biztonság, általános életminőségről alkotott tapasztalat (*European Commission 2013 p.26*).

Az ESS Report 2012 hangsúlyozza, hogy a kilenc dimenzióba az objektív eszközökkel előállítható mutatókon túl az Európai Statisztikai Rendszer szakemberei szeretnék integrálni a társadalom által alkotott szubjektívebb véleményt is – bizonyos dimenziók kifejezetten erre is szolgálnak – így az EU-SILC felvételbe (Magyarországon: a háztartási költségvetési és életkörülmény felvételbe) és számos más lakossági felvételbe új kérdések, kérdéskörök kerülnek beépítésre. A cél az, hogy egy robusztus indikátor-készlet jöjjön létre a kilenc dimenzióban, miközben egyes kulcsmutatók kiemelhetőek is lennének egy olyan „műszerfalra”, amely a GDP közvetlen kísérője lehetne.

### 13.3.4 Quality of Life Indicators

Az európai törekvésekhez rendkívül hasonlatos, éppen ezért figyelmet érdemel egy amerikai megoldás. Nem a politikum szempontjából összeállított indikátor készletnek (mint az OECD Government at a Glance), hanem a kormányzás eredményességének indirekt hatásait, a jólétet taglaló rendszernek tekinthető az amerikai „*Calvert-Henderson Quality of Life Indicators* (továbbiakban: *QLI*)”. Az indikátorgyűjtemény Hazel Henderson<sup>30</sup> és az amerikai Calvert befektetési cég két évtizedes együttműködésén alapul. Az egész módszer kidolgozásának oka lényegében jóval megelőzte az Európai Unióban 2009-ben közzétett és hivatkozott Stiglitz-jelentést. Hazel Henderson és műhelyének kutatása lényegében ugyanarra világított rá 2000-ben az USA-ban (akkor még csak mint „alternatív közgazdász” játékként, mint a Stiglitz-report Európában 9 évvel később: a makrogazdasági mutatók értékelése önmagában nem ad kellő képet a társadalmi-gazdasági folyamatok értékeléséhez és ezért az állam, a kormányzat nem tud kellően megalapozott döntéseket hozni, alapozni a meglévő információs rendszerére.

---

<sup>30</sup> Hazel Henderson 1933-ban született Angliában. Közgazdász, jövőkutató. Karrierje során folyamatosan a szikár gazdasági mutatókkal nem mérhető, kiterjesztett „jólét” fogalmát övező kérdésekkel foglalkozott, mint pl. etikus közgazdaságtan, fenntarthatóság, társadalmi haladás stb. A Calvert céggel folytatott együttműködése 1994 óta töretlen. A Calvert véleményformáló gazdasági társaság a *társadalmilag felelős befektetés* (Socially Responsible Investing – SRI) területén.

Legújabb fejlemény az indikátorok rendszerének „üzemeltetése” kapcsán, hogy a rendszer működtetői 2013 kora nyarán, az értekezés írásának idején az Ethical Markets Media csoport fennhatósága alatt átkeresztelték az indikátorrendszert és jelenleg „Ethical Markets Quality of Life Indicators (EMQLI)” hivatkozással használják (*Ethical Markets 2013*). A struktúra és a tartalom egyelőre változatlan. A rendszer kidolgozói e dolgozat szerzőjével párhuzamosan felismerve az amerikai és európai törekvések hasonló pályáját, ma már közvetlenül hivatkoznak is anyagaikban a saját eredményeikhez hasonló európai folyamatokra.

A Calvert-Henderson adatgyűjtemény a statisztikai információk szélesebb kihasználását és különböző társadalmi-gazdasági összefüggések hatékony azonosítását szolgálja elemzési célokra. További erőssége az, hogy az Amerikai Egyesült Államok működését 12 jól körülírható nézőpont szerint az állampolgár is értékelni tudja, olvasmányos stílusa és világos következtetései által. Pozitívuma, hogy kifejezetten tartózkodni próbál a fókuszcsoporthoz survey-k és piaci cégek által végzett, nem eléggé egyenszilárd minőségű véleménykutatások adataitól, légből kapott sajtóközleményektől. Megpróbálja szintisztán a hivatalos statisztikai adatok és más, mérvadó források adataira alapozni értékítéletét.

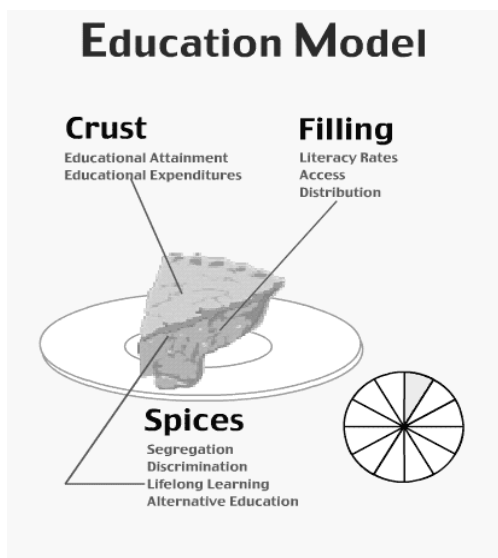
A gyűjtemény 12 fejezete a következő: 1. oktatás, 2. foglalkoztatottság, 3. energia, 4. környezet, 5. egészség, 6. emberi jogok, 7. jövedelem, 8. infrastruktúra, 9. nemzetbiztonság, 10. közbiztonság, 11. pihenés-szabadidő, 12. lakásviszonyok.

Általánosságban elmondható, hasznos és követendő lehet az európai megközelítésben is, hogy a fejezetek felépítése egy folyamatalapú megközelítést követ (milyen inputok mellett mi lett az output), amit a társadalom szempontjából relevánsnak ítélt kísérő adatokkal színez: adott terület inputjait, a terület működésének jellemzőit és a kimeneti eredményeket próbálja tehát jól körülírni. Ha a fejezeteket összevetjük az európai keretrendszerről írottakkal, láthatjuk, hogy bizonyos hangsúlyok eltérő erején túl mindkét indikátorkészlet ugyanazokat a megközelítéseket alkalmazza.

Értekezésemben terjedelmi okokból nem vállalkozhatok minden indikátor és azok egymás közti összefüggésének bemutatására, azonban megkísérlek egy olyan keresztmetszetet és jellemző példákat bemutatni a fejezetekből, amelyek segítségével illusztrálhatom az amerikai rendszer megközelítését, a gondolkodásmódot. A 12 területet a terjedelem okán nem azonos részletességgel mutatom be, a kiemeléseim szükségszerűen szubjektívek.

A területek modelljei igen plasztikus ábrázolást is kapnak, mint például az alábbi . ábrán az első indikátor fejezet, az oktatás esetében is látható.

**35. ábra: Az oktatás területének ábrázolása a QLI-ben**



forrás: Calvert-Henderson, <http://ethicalmarketsqualityoflife.com> <sup>31</sup>

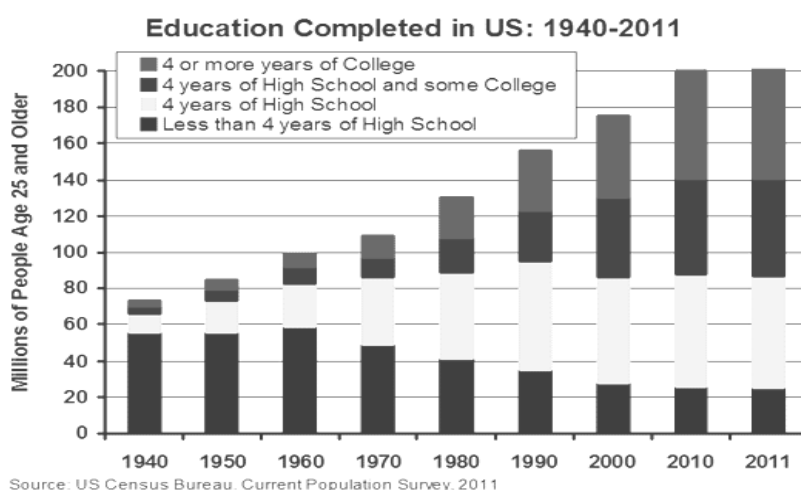
Az oktatási területen a „tészta” az amerikai társadalom iskolai végzettségét, azaz a befejezett iskolázottsági szintet és az ehhez tartozó oktatási kiadásokat mutatja be. A fejezet itt hangsúlyozza, hogy a kormányzat a mai napig az oktatást kiadásként, nem pedig az intellektuális tőkét (mint a GDP még kevésbé fajsúlyosnak tartott elemét) megalapozó, jövőbe történő befektetésként kezeli. A szerzők hozzáállását jól tükrözi az oktatás megítéléséről alkotott filozófiájuk: „*Habár az ország gazdasági teljesítményének alapjait jelentősen meghatározza az oktatás, a hasznos munkaerővé válás mégis csak az egyik célja szabad, hogy legyen. Ugyanilyen fontossággal bír az oktatásban a méltósággal és célokkal teli élethez, az új szellemi alkotások létrehozásához és a demokratikus társadalomban tájékozottan eligazodó állampolgárok kineveléséhez fűződő társadalmi érdek*” (Ethical Markets 2013 – ford. a szerző).

A fő input-oldali indikátort az oktatási kiadások GDP arányos alakulása adja az oktatás fejezetében. Az amerikai társadalom iskolázottsági színvonala markánsan emelkedik. A QLI

<sup>31</sup> A továbbiakban minden átvett angol nyelvű ábra a QLI weboldaláról származik, ezeket külön nem jelölöm újra, csak ha eltérő a hivatkozás forrása. A grafikonok eredeti forrását a weboldal mindenütt feltünteti és ezeket benne is hagytam az ábrákban. A letöltés időpontja 2013. június 1-20.

alább idézett hivatkozásából (US Census Bureau, ld. a következő ábrát) jól látható egyrészt a felsőoktatás expanziója: a 25 éves és afeletti népességben belül hatalmas létszámú ember vonódott be hetven év leforgása alatt a közép- és felsőfokú oktatásba. Másrészt a középiskolai tanulmányokat sikerrel befejezők száma is jelentősen emelkedett a kilencvenes évekig. Megfigyelhető, hogy egyre többen „mennek neki” a felsőfokú képzésnek, legalábbis megkezdik tanulmányaikat valamely főiskolán vagy egyetemen.

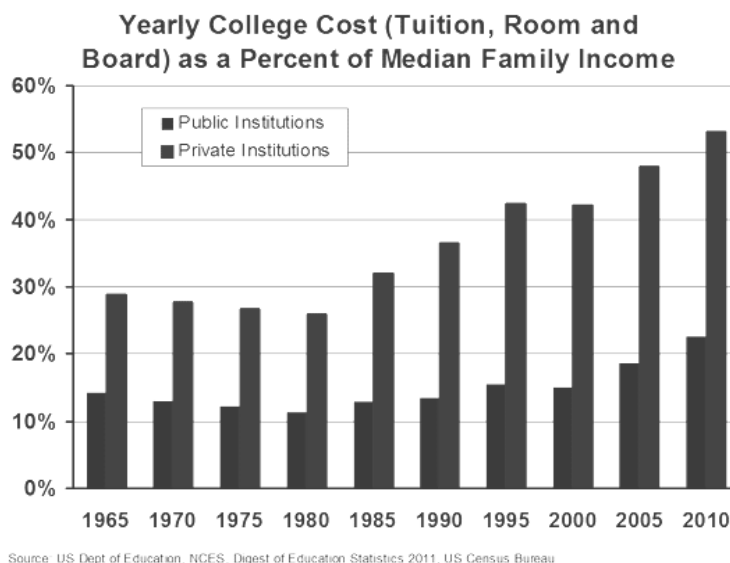
**36. ábra: Az iskolázottság szintjének változása az USA-ban a 25 éves és afeletti korú népesség körében (1940-2011)**



*A kategóriák alulról felfelé haladva: -kevesebb, mint 4 év középiskola (Less than 4 years of High School), - 4 év középiskola, -4 év középiskola és valamennyi felsőoktatás, - 4 vagy több év felsőfokú iskola (4 or more years of College).*

A „töltelék” az iskolázottság népességben belüli arányával, az oktatás különböző népcsoportokon belüli elérési lehetőségeivel, megoszlásával és költségeivel foglalkozik. A „fűszerek” között olyan adatok is szerepet kapnak, mint pl. a középiskolából menet közben kibukók aránya vagy a felsőoktatásba jelentkezők aránya börszín alapján. Tanulságosak továbbá azok az összevetések is, amelyekben pl. az egyes iskolázottsági szintekhez tartozó nemzetgazdasági átlagkereseteket veszik nagyító alá, vagy amelyben a szegénység és iskolázottság összefüggéseit próbálják bemutatni. Ilyen megközelítéseket illusztrálnak a következő ábrák.

**37. ábra: A felsőoktatásban résztvevő hallgatók éves átlagos költsége (tandíj, lakás, étkezés) az amerikai háztartások medián jövedelmének arányában, állami illetve magánintézményekben**

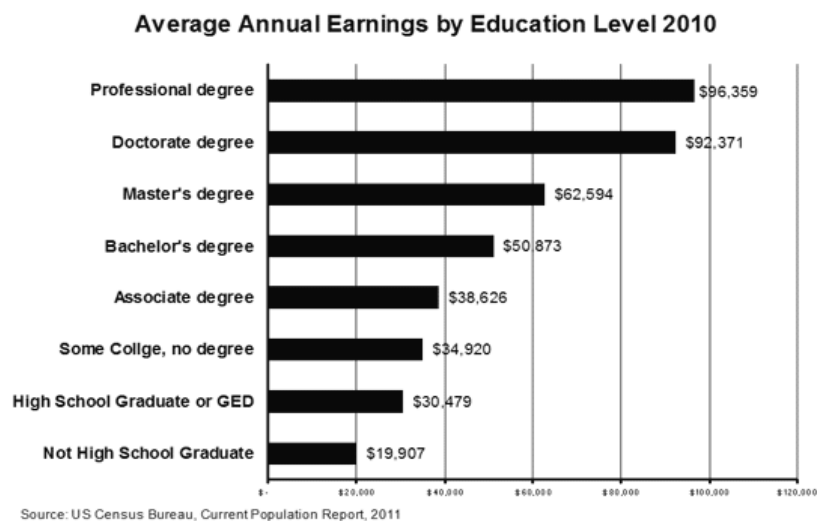


*Bal oszlop: állami oktatási intézmények, jobb oszlop: magániskolák*

Érzékelhető, hogy az amerikai háztartások jövedelmi viszonyainak javulásával párhuzamosan, arányait tekintve az állami felsőoktatás a jövedelemhez mért arányaiban viszonylag kis mértékben követel manapság többlet anyagi áldozatot egy háztartástól a hatvanas évek szintjéhez képest, ám a – nyilván ugyancsak a megfelelő nagyságú fizetőképes keresletre beárazott – magánkézben lévő felsőoktatásban tanuló diákok költségeinek előteremtése ma jelentős mértékű többlet áldozatot kíván egy átlagos amerikai háztartásra vetítve ahhoz képest, ahogyan ez 45 évvel korábban kinézett. Ez a tény számos másodlagos hatást is kifejtett, például megnövelte a szülők keresletét a tanulmányi célú előtakarékossági termékek iránt a pénzügyi befektetések piacán.

A magasabb színvonalú képzettség ugyanakkor jellemzően jelentősen magasabb átlagkeresetekkel is kecsegtet, hiszen egy master szintű diplomát szerzett munkavállaló átlagkeresete éppen a duplájára rúg egy érettségizett dolgozó átlagos éves jövedelmének, posztgraduális végzettségi szinten pedig a különbség további jelentős mértékben növekszik (amivel érdemes lenne párba állítani egy másik alkalommal közép-európai összehasonlításokat is).

**38. ábra: Éves amerikai átlagkeresetek az adott iskolázottsági szinten 2010-ben**



A foglalkoztatási indikátor-rész tartalma viszonylag klasszikusnak mondható. A fejezetben a munkaerő mennyisége, teljes és részmunkaidős foglalkoztatás, munkanélküliség kérdései kapnak helyet.

**39. ábra: A foglalkoztatottsági modell**

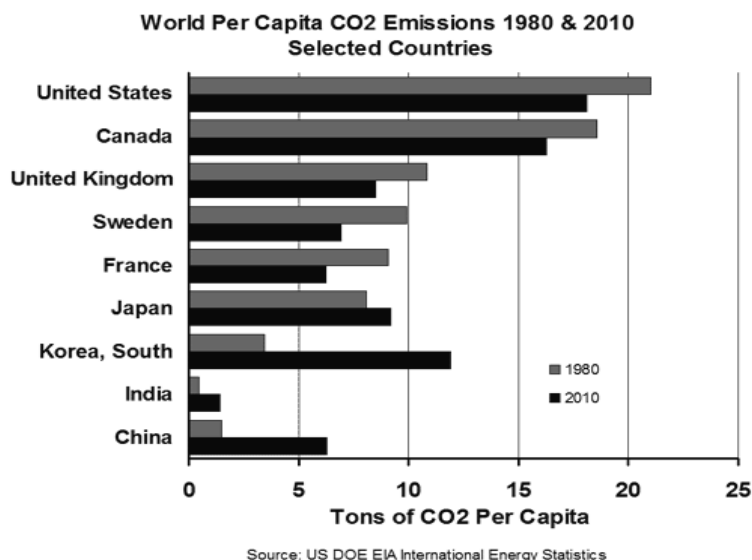


Sokkal érdekesebbnek ígérkezik az „Energia” fejezet, ami az életmódhoz kötődő illetve ipari energiafelhasználás egyes tényezőit veszi nagytó alá. Ez az indikátor-komponens a gazdaság illetve a népesség energiaigényére, a szén-dioxid kibocsátás változására és néhány nemzetközi összehasonlításra koncentrál.

Mindent egybevetve kissé szűk körű információnak tűnik, mégis figyelemre méltó látni, hogy 2010-re az USA megtermelt GDP-jéhez szükséges energia mennyisége GDP-dolláronként a felére csökkent 1960 óta, miközben a szén-dioxid emisszió 1000 GDP-dolláronként 1 tonnáról, négyszáz kilogrammra zsugorodott a fél évszázad alatt.

Helyes megközelítéssel érzékeltetik azonban a szerzők a népességnövekedésből fakadó expanziót: habár a népesség fejenkénti energia-szükséglete az 1970 körüli értékre csökkent, szén-dioxid kibocsátása pedig még az alá is, a populáció összes kibocsátása és szükséglete mindkét tényező esetében gyakorlatilag a duplájára emelkedett. S bár mára a világ környezeti terhelésének túlnyomó többségéért végső soron Ázsia a felelős, a kevésbé hatékony, ámde kényelmes, hatalmas v8-as autókhoz való ragaszkodás, a klímaberendezések kiterjedt használata, a gyorsfagyasztott ételek túlterjeszkedése okozta energiaigényes étkezési szokások és a felesleges ételfogyasztás, valamint a további, az amerikai társadalomban jól érzékelhető életviteli tényezők miatt ma egy amerikai állampolgár éves szén-dioxid kibocsátása egy francia vagy svéd állampolgárénak a 2,5-szerese.

**40. ábra: Szén-dioxid kibocsátás / fő egyes országokban 1980-ban és 2010-ben (t co<sub>2</sub>/fő)**



Így hát hiába javul az ipari hatékonyság, ha az elkényelmesedett lakosság energiatudatossága továbbra is alacsony szintű. Ez a fejezet fő üzenete.

A „Környezet” témaköre igen bonyolult és szerteágazóra sikeredett. Az indikátor maga eleve öt fejezetre oszlik. Ezek megnevezése: környezeti minőség, természeti erőforrások és ökoszisztémák, ipar és infrastruktúra, fogyasztók és termékek, valamint hulladékok.

A környezeti minőség részében a levegő, a vízminőség és a partvidékek ökológiai állapota kerül bemutatásra. Jó hírek és rossz hírek egyaránt találhatók itt. A természeti erőforrások elsősorban a termőföldekkel és a vízkészlettel illetve a biodiverzitással foglalkozik, továbbá bemutat egy érdekes, klímavándorlásnak nevezett jelenséget (*climate migration*). A felmelegedési koncepció modellje az északon fekvő Chicago (Illinois állam) példáján mutatja be, hogy 80 év múlva „lecsúszik” délre a térképen, és így a téli hónapok Chicago-ban olyan enyhék lesznek, mint most a déli Alabama államban, a nyarak pedig olyan forróak, mint jelenleg a még délebbre fekvő Texasban... Látványos és elgondolkodtató ábrázolás!<sup>32</sup>

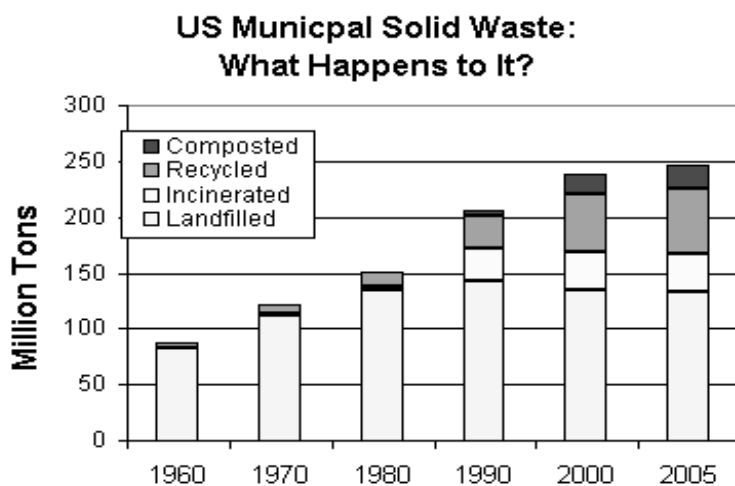
Az ipar és infrastruktúra terület relatíve kidolgozatlan. Egyelőre itt a szállítási hálózatok infrastruktúrája (utak és műtárgyaik, csővezetékek, áramhálózat) illetve az épületek környezeti tényezői szerepelnek, de relatíve kevésbé látszik az összkép. A fogyasztók és termékek részében az ökológiai lábnyom kapja a fő hangsúlyt. Kiemelésre kerül a bioélelmiszerek és a helyben készült (lokális termelésű) élelmiszerek, termékek fogyasztásának fontossága. Utóbbi témakörben nagyon érdekes az úgynevezett *étel-mérföld indikátor* használata, amely azt mutatja meg, hogy átlagosan mekkora utat tesz meg az élelmiszer az előállító farmtól a fogyasztóig. 2002-es adatuk szerint ez a távolság 1500-2500 mérföld, azaz kb. 2400-4000 kilométer volt, 25%-kal több, mint 1980-ban. Ebből világosan láthatóvá válik, hogy az élelmiszer-feldolgozás és szállítás milyen méreteket ölt az USA-ban. A hulladékok fejezetében megdöbbentő volt látni, hogy 50 év alatt a naponta termelődő háztartási hulladék mennyisége fejenként 1,3-ról 2,5 kilogrammra emelkedett. Ez nemzetközi összehasonlításban azt jelenti, hogy az USA állampolgárai naponta majdnem kétszer annyi hulladékot termelnek háztartásukban, mint Kanadában vagy a hasonló életminőséget nyújtó Új-Zélandon.

---

<sup>32</sup> A folyamatot a vonatkozó weboldal animációval mutatja be, amelynek közzlése ebben az értekezésben nem megoldható. Az elérhetősége: <http://www.ucsusa.org/greatlakes/glimpactmigrating.html>

Más megközelítésben ugyanakkor tanulságos, hogy a szeméttelpeken elhelyezésre kerülő kommunális hulladék, a növekvő újrahasznosítás mellett is harminc éve hozzávetőleg változatlan mennyiségben, körülbelül 180 millió tonna / év mennyiségben keletkezik az országban, miközben ma ezen felül még további 70 millió tonnát újrahasznosítanak, vagy energia-előállítás céljából elégetnek.

**41. ábra: A kommunális hulladék kezelése az USA-ban**



US EPA. Municipal Solid Waste in the United States: 2005

*Jelmagyarázat felülről lefelé: komposztált, újrahasznosított, elégetett, szeméttelpeken elhelyezett*

A veszélyes ipari hulladékok kibocsátásának szintje mindezek mellett szerencsés módon csökkent az ezredforduló éveiben, 1998-2004 között, néhány év leforgása alatt hárommillió tonnáról majdnem a felére zsugorodott.

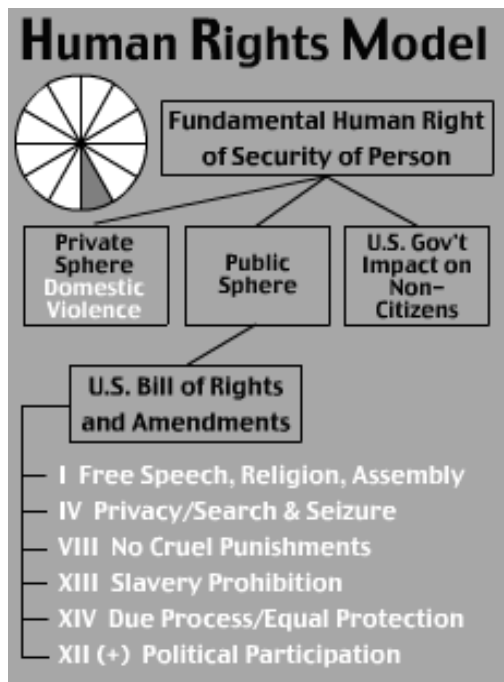
Az „Egészség” fejezetében egyelőre konvencionálisnak tekinthető mutatókat találunk, mint például születéskor várható átlagos élettartam, gyermekhalálozás, vélt egészségi állapot felmérése a lakosság körében stb. A fejezet azonban éppen felülvizsgálat alatt áll és hamarosan az alternatív gyógymódok és gyógyászat is helyet kapnak benne. A szerzők megállapítják, hogy manapság az amerikaiak nagyobb része jár természetgyógyászhoz és alternatív orvosi terápiákra, mint hagyományos klinikai orvoslással foglalkozó rendelőkbe. A változtatás másik oka az, hogy – haladó módon – be szeretnék vonni a fejezetbe a betegségek megelőzésével foglalkozó kiadások megfigyelését is. A kommunikáció folyamat alapú

felépítése ebben a kérdéskörében az emberi életciklust követi: a csecsemőhalandóságtól a születéskor várható élettartamon át a rossz vagy gyenge egészségi állapotú felnőttek arányáig vezet bennünket, ezúttal az „élet folyamatán” át. Az amerikai társadalom sokszínűsége miatt itt is magától értetődő, hogy a QLI rámutat a felnőttkori egészségi állapot terén tapasztalható származási alapú különbségekre is.

A következő, „Emberi jogok” fejezet is az egyelőre kevésbé kidolgozott, felülvizsgálat alatt álló részekhez tartozik, ám modellje így is figyelemre méltó.

Az alapvető személyi biztonsághoz való jog kereteit bővítve három irányban indul el a fejezet. Az első a magánszférán belüli emberi jogok érvényesülése. Itt elsősorban a családon belüli erőszak kerül kiemelésre. A közszféra illetve a közügyek kérdésében az Egyesült Államok Alkotmányára és azok módosításaira támaszkodva próbál indikátorokat meghatározni olyan témákban, mint a szólásszabadság, szavazati jog gyakorlása, halálbüntetések az országban.

**42. ábra: Az emberi jogok modell**



A nemzetbiztonságról szóló 7. indikátorfejezet sajátos, az USA nemzetközi katonai szerepéből adódó modellt kapott, kiegészülve a terrorizmus elleni belföldi és külföldi harccal. A kongresszus által megszavazott katonai és külpolitikai célú költségvetési tételekből kiindulva a katonai diplomácia, a NATO szövetségesekkel fenntartott kapcsolatrendszer és a konkrét hadi cselekmények egyes indikátorait tartalmazza a fejezet, továbbá a terrorcselekményekhez kapcsolódó lépések amerikai részvételének néhány adatát. A téma sajátos az USA-ban, ezért ennek részletesebb taglalására a tanulmány kereteiben nem vállalkozom.

A 8. fejezet a „Jövedelem” témakörére koncentrál. A modellnek itt sincs még minden része indikátorokkal feltöltve. A kiindulási pont az alapvető életszínvonal-mutatók köre, mint átlagjövedelem, gazdasági értelemben vett jólét, szegénységi küszöb. Ebből három témakört bontanak ki a szerzők. A demográfia szekcióban a jövedelmek és a különböző demográfiai jellemzők közötti összefüggéseket vizsgálják származás, családi állapot, iskolázottság dimenzióiban. A jövedelmek szekciójában megkülönböztetik a munkajövedelmek és a nem munkajövedelmek körét, utóbbiakban foglalkoznak a kormányzati transferekkel (segélyek) illetve a lakosság tőkejövedelmeivel, megtakarításaival. A „jólét” névre keresztelt szekcióban a társadalom vagyontárgy-birtoklási adataival, lakáskörülményeivel és nyugdíjvagyonával foglalkoznak.

Az „Infrastruktúra” fejezet azzal a tanulságos megállapítással kezdődik, hogy az USA a hatvanas-hetvenes évek hatalmas fejlesztései után elhanyagolta belső infrastruktúráját, ami hidak összeomlásában vagy éppen New Orleans elárasztásában ütött vissza az elmúlt évek során. A fejezet két kidolgozottabb fő részre bomlik: gazdasági infrastruktúrára (ez alatt találjuk az úthálózat, a közszolgáltatások és a kommunikációs hálózatok adatait), illetve a szociális ellátórendszerre (ide csoportosítják a kórházak, iskolák, rendőrség, tűzoltóság illetve a katasztrófhelyzeti raktárak adatait). Két további részben kidolgozatlan még a modell. Ezek: a humántőke infrastruktúrája és a környezeti infrastruktúra. Ezekre vonatkozóan egyelőre nem is kapunk támpontokat az elérhető anyagokban.

A 10. „Közbiztonság” fejezet szintén az általam nagyra értékelt folyamatalapú megközelítést használja. Először a közbiztonságot determináló tényezőket határoz meg és ezek vizsgálatára mutat be indikátorokat. Itt egyéni és közösségi fejezetre bomlik, s az egyéni körébe sorolja az egyéni kockázat-kerülés illetve kockázat-vállalás témáját, az alkoholfogyasztást, önvédelmet.

A közösségi fejezetben jelennek meg a jogszabályok illetve a közösségi közbiztonsági intézkedésekre költött pénz, valamint a természet jelenségei is. Ezután a hatásokat vizsgálja, a halálokok, sérülések, általános közbiztonsági adatok elemzésével. Első pillantásra pl. érdekes, hogy miért a közbiztonság fejezetben találjuk a tíz vezető halálok korcsoportonkénti statisztikáját. Az adatokat alaposan átböngészve azonban hamarosan rájövünk, hogy a betegségeknel jóval több mondanivalót lehet felfedezni az USA halálloki adataiban. A táblát hatalmas mérete miatt nem tudom közölni, de kiemelném az alábbiakat. Az USA-ban 2009-ben az 1-4 év közötti kisgyermek halálozási esetei körében a harmadik helyen áll a sérelmükre elkövetett szándékos emberölés. Ez hozzávetőleg 10%-ban felel a korcsoportban bekövetkező halálesetekért, s a véletlen baleseti halál és a születési rendellenességek okozta halál előzi meg. A 10-14 éves korban elhunyt amerikai gyerekeknek nagy része szintén véletlen balesetben illetve daganatos betegségekben hunyt el 2009-ben, azonban - harmadik és negyedik helyen állva a halálokok sorában - majdnem 10%-uk már öngyilkosság következtében vesztette életét, az elhunyt gyermekek 7%-a pedig emberölés áldozatává vált.<sup>33</sup>

A 11. „Pihenés-szabadidő” fejezet haladási iránya az előzőhöz hasonló. Elsőként a kikapcsolódás intézményi és egyéni befolyásoló tényezői kerültek a modellbe, előbbinél a technológiák fejlettsége, a létesítmények sokszínűsége, utóbbiaknál az iskolai végzettség, az életkor, nem, pénzügyi helyzet határozzák meg a szórakozás, kikapcsolódás módját. Ezt követi a „választási pont” a lehetőségek közül. Itt ugyancsak a pénz, szabadidő mennyisége, továbbá a kikapcsolódásra okot adó alkalom, az együtt szórakozók demográfiai jellemzői stb. határozzák meg a választott módokat. Ezt követi a választott módok megfigyelése: turizmus, művészetek, sport, kultúra statisztikai adatai.

A 12. „Lakásviszonyok” fejezet ismét klasszikusnak tekinthető lakás-statisztikai adatokat sorakoztat fel, mint a lakástulajdonosok illetve bérlők számát, a lakások néhány alapvető minőségi kritériumát, illetve az Amerikában jellemző megközelítésben a különböző népcsoportok közötti eltéréseket. A kifejezetten rossz lakáskörülmények között élőkkel is foglalkozik az indikátor-rendszer, továbbá beépítette az amerikai jelzálogpiaci sokkot (ingatlanpiaci buborékot) követő ingatlanár-csökkenési hullám által okozott anyagi

---

<sup>33</sup> <http://calvert.designextensions.com/pubsaf-table1/>

veszteségek szempontját is a megfigyelésbe. Ez utóbbi az ún. *Case/Schiller Index* adatait emeli át, amelyeket a Standard&Poor's állít elő.<sup>34</sup>

Összegezve: a Calvert-Henderson Quality of Life Indicators az Amerikai Egyesült Államokról olyan keresztmetszetet próbál adni, amely kifejezetten jól követhető és körültekintően összeállított témakörök segítségével vezeti az olvasót. Megpróbál eligazodást nyújtani döntéshozók és civil állampolgárok számára egyaránt a társadalom – gazdaság – környezet triójának szerteágazó kapcsolatrendszeréről. A bemutatottak szerint vannak olyan részei, amelyek még nincsenek megfelelően kidolgozva, de a törekvés és a már előállított eredmények feltétlenül figyelemre méltóak, sőt esetenként álláspontom szerint követendőek. A szabadabb, ám nem szabados tárgyalási stílus, a grafikai ábrázolások és a részletes magyarázatok mind-mind megpróbálják érthetőbbé tenni a tárgyalt témát, eligazítani az olvasót az információdömping közepette.

További rendkívül nagy érdeme véleményem szerint az indikátor-rendszernek, hogy szinte kizárólag a statisztikai rendszerben előállított, megbízható, egységesen értelmezett és kommunikált információkra épít és azok értelmezését, magyarázatát adja, ahol szükséges. A „szoft” tényezők viszonylag kis szerepet kapnak. Láthatóan ott szorul leginkább még fejlesztésre a rendszer, ahol ezek a tényezők lennének túlsúlyban (pl. a kikapcsolódás fejezetnél említettek szerint). Mindent egybevetve az európai indikátor-rendszer kialakítása kapcsán egy igen fontos és figyelemre méltó igazodási pont lehet a szakemberek számára.

**Saját modellem az eddig röviden bemutatott törekvésekre épül és négy dimenziót vázol fel. Az első egy folyamat-alapú megközelítés, a második államfunkció-típusok szerint osztályoz, a harmadik az államszervezet egyes szintjeit különíti el, a negyedik pedig – némileg kilógva a sorból – arra tesz kísérletet, hogy meghatározza a másik három dimenzió egy olyan metszetét, amelyben a csoportosítás az alapján következik be, hogy az adott indikátor szerepe tervezési döntésekhez fontos, vagy elszámoltathatóság – kontroll gyanánt van jelentősége.**

A feladat nagysága miatt fokozatosságot kell tartani. Első lépésként mindenképpen csak arra lehet reális lehetőség, hogy egy legfelsőbb, nemzeti szintű indikátorrendszer jöjjön létre, azaz a tárgyalt harmadik dimenzió, az államszervezet szintjei helyett minden bizonnyal csak össz-

---

<sup>34</sup> <http://us.spindices.com/index-family/real-estate/sp-case-shiller>

állami szinten van esély a kidolgozásra. A működési szintek szerinti bontása, illetve szervezeti szintig lehatoló bontás tehát további fejlesztésekkel alakítható ki, ha lesz rá igény. Kérdéses az is, hogy az egyes állami funkciókba milyen részletességgel lehet az első megközelítésben belemenni. Ugyancsak a távaltokban érdemes – támogatottsága esetén – a negyedik nézőponttal foglalkozni, amikor az indikátorok már kidolgozásra és elfogadásra kerültek.

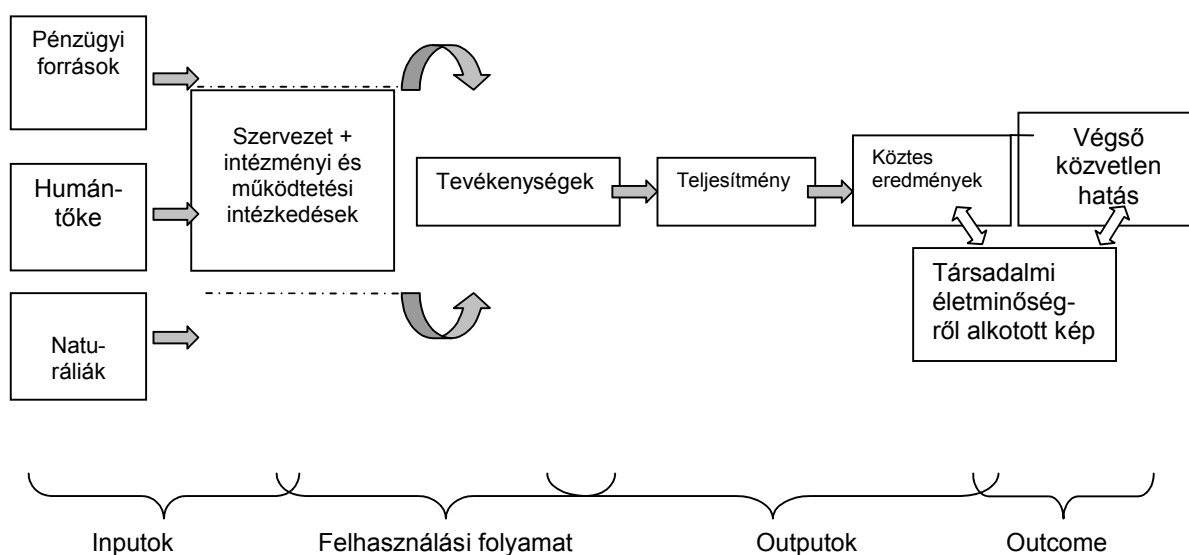
Mindezek alapján jelen fejezetben a folyamat-alapú (első dimenzió) és a funkció-alapú (második dimenzió) megközelítéseket vizsgálom.

### 13.4. A makroszintű indikátorrendszer tervezett modellje

Az indikátorrendszer felépítéséhez először olyan modellt kell alkotni, amelyben a különböző nézőpontok szerepet kapnak, s ezekhez kell társítani a mutatókat. Erre a felbontásra több lépcsőben lehet sort keríteni.

Az első lépcsőben a korábban már hivatkozott folyamat alapú megközelítést alkalmaztam, amelyhez *Van Dooren et al. (2006)*, *Boyne-Law (2004)* illetve a *mérvadónak tekintendő Pollitt-Bouckaert (2004)* anyagokban található modellből indultam ki.

**43. ábra: A közszektor működésének folyamat-alapú felbontása (megismételve)**



*forrás: saját szerkesztés Van Dooren (2006), Boyne-Law (2004) és Pollitt-Bouckaert (2004) alapján*

A modellből látható, hogy már az első lépcsőben sem egyszerű a határvonalak megszabása – az alsó kapcsos zárójelek egymásba csúszása nem véletlen.

Források oldalán ugyanis a pénzügyi és humántőke, illetve a vagyon felhasználása mellett a létező szervezet is számításba veendő, ugyanakkor a szervezet és a hozzá kapcsolódó intézményi menedzsment-döntések színvonala, a tevékenységekkel együtt véve már a felhasználás folyamatának csoportját teszi ki. A tevékenységek viszont bizonyos állami feladatellátás terén már önmagukban egyenlők a kimeneti teljesítménnyel, azaz ez a két doboz egymásba is csúszhat, és csatlakoznak a köztes eredmények is e kettőhöz. Ami bizonyosan elkülöníthető, az a végső közvetlen hatás (ezért nem nyíl fut hozzá az ábrán) valamint a társadalomban megjelenő jólétről vagy életminőségről alkotott kép, mint közvetett hatás az állam működése szempontjából, ráadásul ez utóbbi visszahat a végső hatás értékelésére (oda-vissza mutató nyíl jelöli).

A neo-weberi államfelfogásban mindezeket a tényezőket célszerű figyelembe venni és valahogyan értékelni kell ezek mentén a működést, a korábban tárgyalt kettős nézőpont érdekében.

A második kérdéskörben (vagy dimenzióban) az állami funkciók felől kell a kérdést megközelíteni. A kezelhetőség érdekében muszáj bizonyos egyszerűsítésekkel élni, mivel a túlburjánzó rendszer értelmezhetetlen. Ehhez *részben* a COFOG (Classification of Functions of Government – az ENSZ által kidolgozott statisztikai osztályozás) rendszere tud támpontul szolgálni, csakúgy, mint többek közt Báger Gusztáv 2006-os tanulmányában (*in: Vígvári 2006*). A COFOG azért tűnik jó választásnak a rendszerezéshez, mert a kormányzati funkciók mérésére a legtöbb nemzetközi intézmény ezt a szabványt alkalmazza. Kiegészítve néhány saját javaslattal, az alábbi legfelső szintű csoportosítást készítettem:

**9. táblázat: Az állami funkciók dimenziójának felbontása**

|              | <b>Elsősorban az egyéneknek juttatott javak és szolgáltatások</b>                                                                                                                                                                                                | <b>Elsősorban kollektív javak és szolgáltatások</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Természetben | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Oktatás</li> <li>2. Egészségügy</li> <li>3. Szociális segítségnyújtási, védelmi szolgáltatások</li> <li>4. Pihenés, kultúra, vallásgyakorlás támogatása</li> <li>5. Egyéb nem pénzbeli ösztönzés, támogatás</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Államigazgatási hatósági szolgáltatások</li> <li>9. Honvédelem</li> <li>10. Közrend és közbiztonság, valamint igazságszolgáltatás</li> <li>11. Alap kutatás</li> <li>12. Az ország infrastruktúrája</li> <li>13. Nemzetgazdasági irányítás, makrogazdasági ügyek</li> <li>14. Környezetvédelem és energia</li> <li>15. Egyéb közösségi, a civil szférát ösztönző szolgáltatások</li> <li>16. Szabályozó funkció (törvényhozás) és a képviseleti demokrácia működése</li> </ol> |
| Pénzben      | <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Szociális juttatások</li> <li>7. További pénzbeli állami támogatások az egyének részére (pl. szja-adókedvezmény)</li> </ol>                                                                                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>17. Külföldi támogatások és segélyek (nyújtott és kapott)</li> <li>18. Speciális célt szolgáló hazai, pénzbeli transferek</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

forrás: saját szerkesztés a COFOG alapján

Általános elvek: polgárbarát és szolgáltatás-orientált állam, professzionalizmus, elszámoltathatóság, korrupció visszaszorítása, participáció erősítése. A táblázatban nem minden ponthoz lehet meglévő, rendelkezésre álló mutatókat rendelni, illetve sok a „szoft” elem is, amelyeknek ugyanakkor nagy a jelentőségük. Fontos tehát hangsúlyozni, hogy nem csak pénzügyi mutatókat kell alkalmazni, hanem a különböző jelenségeket jól megfogó egyéb mutatókat is.

Fenti modellünk a legfelső, aggregált szintet írja le, tehát azt, hogy milyen szempontokat érdemes egyáltalán vizsgálni.

A két dimenzióból egy mátrix-tábla képezhető, amelynek új belső eleme a pénzügyi és a nem-pénzügyi mutatók közötti különbségtétel. Ez a különbségtétel *nem azonos* a 9. számú táblázatban alkalmazott „pénzben” vagy „természetben” nyújtott szolgáltatások megkülönböztetéssel, mert azok az adott dimenzió belüli különbségtételt, osztályozást szolgálják, most viszont már a *mutatók közti* különbségtételről van szó, hiszen természetben nyújtott szolgáltatásoknak is vannak pénzügyi mutatói, illetve pénzben kifejezett szolgáltatásoknak is vannak nem-pénzügyi mutatói.

Elfogadva az értekezés ezen pontján, hogy a makroszintű kontrolling-modell létrehozható, megfogalmazódik **3. tézisem, mely szerint:**

**Az állam makroszintű kontrollingja a szervezeti szinthez hasonlóan lehetséges. Kiegyensúlyozott, tudományos alapokra támaszkodó, objektív mutatószámrendszert kell alkotni, amely a felvállalt állami funkciók COFOG szerinti osztályozása alapján a neo-weberi államfelfogást tükrözi, valamint az egyes feladatok folyamatlépésekre bontásából származó lépések zárt mátrixában kíséri végig az állam teljesítményét, az erőforrások felhasználásától a kívülágban elért hatás értékeléséig. Mindezt sajátos nézőpontok szerint egyetlen egységbe foglalja az általam megalkotott „hagymahéj-modell”.**

A követhetőség érdekében a mátrix-táblában a sorok és oszlopok kombinációjához igazodó jelölési rendszert alakítottam ki, amely nomenklátúra-szerűen a következő módon épül fel:

***„Betűkarakter. Háromjegyű szám. Mutatósorszám”***

- *A betűkarakter az első dimenzió értékeit (A-D) veheti fel valamint az X-et, ami a stratégiai jelentőségű mutatókat tartalmazza.*

- *Az ezt követő háromjegyű szám első két helyiértéke a második dimenzió sorszámainak felel meg, illetve kezdő értéként a minden területet átfogó stratégiai jelentőségű mutatók kapnak még helyet. Értékei lehetnek értelemszerűen: 00-18, ahol 00 a stratégiai szint, a 01-18 nem szorul magyarázatra. A harmadik helyiértéke attól függően lehet 1 vagy 2, hogy pénzügyi vagy nem pénzügyi mutatóról van-e szó. (Pénzügyi: 1, nem pénzügyi: 2)*

- A mutatósorszám kétjegyű szám, amelynek értéke 01-99 között mozoghat növekvő számsorrendben.

A javasolt mátrixtábla tatalmának rögzítése miatt a következő, 10. táblázatban a táblát csak fejrovatokkal és egy mintasorral vázoltam. A jelölések további egyértelmű használata érdekében a teljes javasolt táblázatom a dolgozat 1. sz. mellékletében található.

**10. táblázat: A két dimenzió mátrix-táblája és a mutatócsoportok javasolt jelölései**

|                                                                        | <b>X. FUNKCIÓK<br/>STRATÉGIAI<br/>ÉRTÉKELÉSE</b>          | <b>A. INPUTOK</b>                                                                          | <b>B.<br/>FELHASZNÁLÁS</b>                                                             | <b>C.<br/>OUTPUTOK</b>                                                                   | <b>D.<br/>HATÁSOK</b>                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>0. NEMZETI<br/>STRATÉGIAI<br/>ÉRTÉKELŐ ÉS<br/>LEÍRÓ<br/>MUTATÓK</b> | -                                                         | <b>A.001.<br/>Nemzeti<br/>stratégiai<br/>jelentőségű<br/>pénzügyi<br/>inputmutatók</b>     | <b>B.001.<br/>Nemzeti stratégiai<br/>felhasználás-<br/>mutatók<br/>(pénzügyi)</b>      | <b>C.001.<br/>Nemzeti<br/>stratégiai<br/>output-<br/>mutatók<br/>(pénzügyi)</b>          | <b>D.001.<br/>Elért<br/>hatások<br/>nemzeti<br/>stratégiai<br/>pénzügyi<br/>mutatói</b>          |
|                                                                        | -                                                         | <b>A.002.<br/>Nemzeti<br/>stratégiai<br/>jelentőségű<br/>nem-pénzügyi<br/>inputmutatók</b> | <b>B.002.<br/>Nemzeti stratégiai<br/>felhasználás-<br/>mutatók (nem-<br/>pénzügyi)</b> | <b>C.002.<br/>Nemzeti<br/>stratégiai<br/>output-<br/>mutatók<br/>(nem-<br/>pénzügyi)</b> | <b>D.002.<br/>Elért<br/>hatások<br/>nemzeti<br/>stratégiai<br/>nem-<br/>pénzügyi<br/>mutatói</b> |
| <b>ELSŐSORBAN AZ EGYÉNEKNEK JUTTATOTT JAVAK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK</b>      |                                                           |                                                                                            |                                                                                        |                                                                                          |                                                                                                  |
| <b>1. Oktatás</b>                                                      | X.011. Oktatási<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatók      | A.011.<br>Pénzügyi<br>mutatók                                                              | B.011.Pénzügyi<br>mutatók                                                              | C.011.<br>Pénzügyi<br>mutatók                                                            | D.011.<br>Pénzügyi<br>mutatók                                                                    |
|                                                                        | X.012. Oktatási<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | A.012. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók                                                         | B.012. Nem-<br>pénzügyi mutatók                                                        | C.012. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók                                                       | D.012. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók                                                               |
| .                                                                      |                                                           |                                                                                            |                                                                                        |                                                                                          |                                                                                                  |
| .                                                                      |                                                           |                                                                                            |                                                                                        |                                                                                          |                                                                                                  |
| .                                                                      |                                                           |                                                                                            |                                                                                        |                                                                                          |                                                                                                  |

Első lépésben a funkciók feletti stratégiai szintű mutatók (A.001-D.002) csoportjainak és az X.011-X.182 jelzésű, funkciók szerint bontott stratégiai mutatóknak a kidolgozása képzelhető el. Ez a szint önmagában egy legalább 60-70, de inkább 100 körüli mutató-mennyiséget fog eredményezni. Ezután megfontolandó, hogy kontroll illetve további tervezési célokból az A.011 – D.182. mutatókörök kidolgozására van-e szükség illetve lehetőség.

A mutatók kidolgozásával és értelmezésével kapcsolatosan fontos megjegyezni, hogy számos külföldi kísérlet már bebizonyította, hogy nincs mindig egyértelműen megfeleltethető kapcsolat egy adott ágazatban a kormányzati erőfeszítések és a külvilágban megjelenő hatások között, ezért a kapcsolatot kellő óvatossággal lehet csak feltételezni. Viszonylag friss kutatások támasztják alá például, hogy a közoktatás finanszírozása és a tanulók PISA-tesztjeinek eredményei között nincs olyan egyenes összefüggés, mint azt előzetesen remélték (*Donath-Milos, 2009 vagy OECD 2006*). Ez természetesen csak egyetlen példa, azonban felhívja a figyelmet a körültekintő összefüggés-keresés szükségességére.

Azt is le kell szögeznünk, hogy a mátrix nem minden cellája lesz mindegyik funkcióra értelmezhető, tehát lesznek olyan fejezetek, amelyeket eleve úgy ítélünk meg, hogy nem töltjük fel adatokkal.

### ***Milyen lépések szükségesek a mutatók kidolgozásához?***

Először is pontosan definiálni kell a szabatosan megfogalmazott államfunkciókat, azaz kiterjedésüket kell pontosan meghatározni illetve a kategóriákat esetleg finomítani, összevonni, tovább bontani stb. célszerű.

Ezt követően szakmai és szakmapolitikai egyeztetésekkel kell folytatni a felhasználható indikátorokról. A következő fejezetben példa jelleggel minden stratégiai körre javasolok mutatókat, jelen pillanatban anélkül, hogy a mutatók konkrét tartalmát, gyűjtésének módját, gyakoriságát részletesen, meta-jelleggel definiálnám az anyagban. A későbbiekben azonban elengedhetetlen minden mutató meta-információinak elkészítése, illetve kiemelt jelentőségű annak eldöntése, hogy ezek a mutatók milyen gyakorisággal frissüljenek - frissülhetnek.

A stratégiai indikátorkészletet a kormányzati célok teljesülésének nyomon követésére illetve általános tájékozódásra egyaránt használni lehet, a modell javasolt negyedik dimenziója szerinti bontásban, csoportosításban. Mindenképp célszerű lehet olyan mutatókat (is) alkalmazni, amelyek lehetőséget biztosítanak a nemzetközi benchmarking-ra, azaz az összehasonlításra pl. OECD vagy EU-szinten. Mivel számos indikátor-rendszer alakult már ki illetve van kidolgozás alatt, ezekből (is) lehet összehasonlítható mutatókat választani.

Ehhez felhasználhatóak többek közt az alábbiak:

- Sustainable Development Indicators
- ESSPROS
- UN World Development Indicators
- OECD Government at a Glance
- Nemzeti számlák szatelit számlái
- Calvert-Henderson Quality of Life Indicators (USA)
- Worldwide Governance Indicators (World Bank)

Ezek között számos olyan indikátor található, amelyek már a szektorszintű stratégiai, vagy szektoron belüli részfolyamatok ellenőrzésére használhatóak fel.

### **13.5. Javaslatok stratégiai indikátorokra és a „hagymahéj-modell”**

Ebben a fejezetben – semmiképpen nem teljes körűen – lehetőségeket vázolok fel a rendelkezésre álló alapvető indikátorokra, a javasolt struktúra szerinti bontásban. (További egyeztetést igényel az, hogy a mutatók alkalmazása idősor-jelleggel vagy más államokhoz, EU-hoz hasonlítva benchmark-jelleggel folytatódjon.) Ahol nem tüntettem fel külön a forrást, ott a mutató elsősorban a KSH adataiból származtatható.

A következőkben látható 44. ábrában tovább árnyalom a képet a négy folyamatlépés (inputok, felhasználás-működés, outputok, hatások) mentén ún. fókuszpontokra csoportosítva a mutatókat. A hagymahéj-modell rétegei leképezik a folyamatot. A legbelső mag a biztosított erőforrások, az első réteg a folyamat, a második réteg a közvetlen eredmények, a „hagyma” legkülső rétege a kívülvilágban elért hatások kérdéseivel, mérésével foglalkozik. Új dimenziót vonok be ezzel a mátrixtáblába. Ezek a fókuszpontok a következők:

### **1. Inputok esetében a pénzügyi / nem pénzügyi bontáson túl nincsenek**

### **2. Folyamat illetve felhasználás vizsgálata esetében:**

Ebben a fókuszban jelennek meg azok az indikátorok, melyekkel a közvetlen állami működést próbáljuk meg értékelni, jellemezni.

- a. *Újraelosztási funkció mutatói* – az állam egyik legfontosabb gazdasági szerepe az újraelosztás. Teljesítménye megítélése szempontjából kulcskérdés az erre a funkcióra, mint fókuszpontra vonatkoztatható mutatók alkalmazása az értékelésben
- b. *Áttételes gazdasági szerepkör jelenségei* – itt elsősorban az fog megjelenni, hogy milyen környezetet teremt az állam a vállalkozások számára piaci értelemben, illetve milyen politikai háttérrel ad ezek működésének szavatolására.
- c. *Foglalkoztatás jelenségei* – az ún. „gazdaságpolitikai bűvös négyszög” egyik kiemelt területe a foglalkoztatás. Nyugodtan kijelenthetjük, hogy ma Magyarországon ennek növelése a legfontosabb kérdések egyike.
- d. *Államszervezet belső működését leíró mutatók* – magához a szervezeti rendszerhez kapcsolódó közszolgálati menedzsment jellemzői jelennek meg itt.

### **3. Outputok értékelése, leírása esetében a fókuszpontok:**

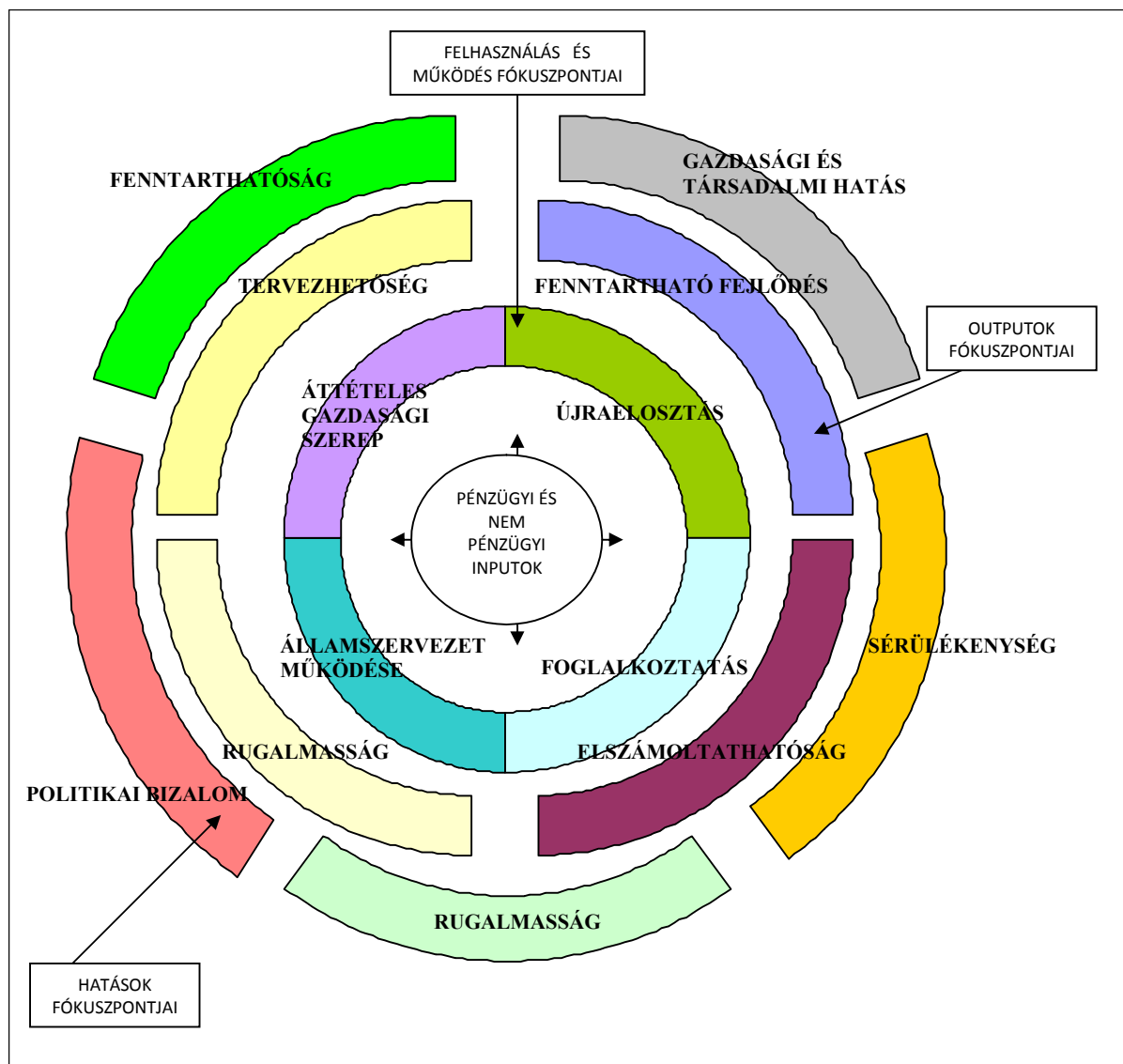
- a. *Fenntartható fejlődési szempontoknak megfelelően a működés* – tekintettel arra, hogy az állam elsősorban a piacon működő szervezetek jövedelmének egy részének elvonásából tartja fenn magát, kulcskérdés a működtetése szempontjából – és az állam polgárainak szempontjából, hogy a háztartások és a vállalkozások körülményeit ne nehezítse meg túlzottan.
- b. *Rugalmasan működjön az állam, alkalmazkodjon a lehetőségekhez* – dolgozatomban I. fejezetében elegendő példát adtam arra nézve, hogy mennyire változó világban élünk. Ez a fókuszpont az ilyen jelenségekre adott állami reakció minőségét hivatott néhány mutatóval leírni.
- c. *A tervezhetőséget segítse elő az outputokról szóló információ* – a kontrolling körfolyamat minőségét értékelő információk fókusza.

- d. *Elszámoltathatóság biztosítható legyen az outputok kapcsán* – a közigazgatási kontrolling legfontosabb alapelveinek egyike a dolgozatomban tárgyalt elszámoltathatóság. Ide olyan értékelő mutatók tartoznak, melyek hatékonysági, elégedettségi méréseken kell, hogy alapuljanak.

#### **4. A működésből eredő indirekt hatások fókuszpontjai:**

- a. *Fenntarthatóságnak megfelelően* – olyan makromutatók tartoznak ide, melyek az állami működés közvetett hatását nemzetgazdasági szinten tudják jellemezni
- b. *Rugalmas működés* – „önfenntartó” jelleg tudjon érvényesülni, elsősorban abból a szempontból, hogy az állam milyen terhek vállalásával tudja kiadásait biztosítani, mennyiben szükséges ehhez eladósodnia
- c. *Milyen sérülékenységi fenyegetéseknek van kitéve az állam?* – Ennél a fókuszpontnál az állam szuverenitását esetlegesen befolyásoló olyan tényezők jelennek meg, melyek a gazdasági függőségéből adódnak.
- d. *Milyen társadalmi és gazdasági jelenségeket okozott a működés?* – Elsősorban olyan szoft tényezők fókuszpontja, melyek a társadalmi elégedettség, gazdasági várakozások, versenyképesség szempontjából mutatja be az állam működésével elért további hatásokat.
- e. *Milyen a politikai bizalom megítélése?* – Ugyancsak szoft tényezők, felmérések mentén annak megítélése, hogy az állam működése az azt irányító politikai hatalomra nézve milyen elégedettséget vált ki a lakosságban.

**44. ábra: Az állam kontrollíngja – „hagymahéj” modell az indikátorok csoportosításához**



Az első körben összegyűjtött mutatókat a következő felsorolás, mint vitaindító javaslat tartalmazza, ahol a csoportosítás egyrészt a folyamatdimenzió mentén, másrészt azon belül a vizsgált fókuszpontok dimenziója mentén történik:

### **„0. NEMZETI STRATÉGIAI ÉRTÉKELŐ ÉS LEÍRÓ MUTATÓK”**

#### **A. Inputok**

További belső fókuszpontok: nincsenek

#### **A.001. Nemzeti stratégiai jelentőségű pénzügyi inputmutatók**

1. Állami bevételek nagysága a vizsgált évben (Ft)

- ebből: adóbevételek, társadalombiztosítási és nyugdíj-járulékok, egyéb bevételek megoszlása

2. Az állami bevételek aránya a GDP %-ában
3. A kormányzati szektor bruttó állóeszköz-állománya és/vagy annak változása
4. Rendelkezésre álló nemzetközi illetve uniós központi pályázati források nagysága az adott évre vagy időszakra vonatkozóan

*A.002. Nemzeti stratégiai jelentőségű nem-pénzügyi inputmutatók*

5. A közsférában dolgozók létszáma és / vagy létszámuk időbeli változása
6. Középfokú és felsőfokú végzettséggel rendelkezők megoszlása a közsférában
7. Legalább egy idegen nyelvből középfokú nyelvvizsgával rendelkezők száma a közsférában
8. Felsőfokú nyelvvizsgával rendelkezők száma a közsférában
9. Kétdiplomás és doktori fokozattal rendelkezők száma a közsférában
10. *A teljes aktív korú lakosságra vonatkozó kiválasztott munkaerő-adatok (egyeztetést igényel)*
11. *Természeti erőforrásokra vonatkozó kiválasztott mutatók (egyeztetést igényel)*

**B. Erőforrások felhasználása, működés**

További belső fókuszpontok: újraelosztás, áttételes gazdasági szerep, foglalkoztatás, államszervezet működtetése,

*B.001. Nemzeti stratégiai felhasználási, működési mutatók (pénzügyi)*

**Újraelosztás**

12. A központi kormányzat, államigazgatás és területi szerveinek juttatott költségvetés aránya a GDP-hez mérten
13. A társadalombiztosítási kiadások aránya a GDP-hez mérten
14. A nyugdíjszerű ellátások mértéke a GDP-hez mérten  
-ebből: öregségi, rokkantsági, egyéb

*B.002. Nemzeti stratégiai felhasználási, működési mutatók (nem-pénzügyi)*

**Áttételes gazdasági szerep**

15. Költségvetés-tervezési gyakorlat kompozit mutatói (OECD Government at a Glance)
16. Újonnan alakult társas vállalkozások száma és a megszűnt vállalkozások száma az adott időszakban, vagy ezek egyenlegeként a működő vállalkozások száma és / vagy időbeli változása
17. Energiafelhasználási és kitettségi mutatók (Energiaközpont)

**Foglalkoztatás**

18. Foglalkoztatottak létszáma a nemzetgazdaságban (fő) adott időszakban és/vagy létszámuk változása az előző év azonos időszakához képest (%)
19. A munkanélküliségi ráta (%) adott időpontban vagy változása az előző év azonos időszakához képest (%)
20. A közsférában dolgozó 50 év felettiiek száma és arányuk a teljes lakosságon belüli 50 év feletti aktív létszámhoz képest

### **Államszervezet működtetése**

- 21. Közzszolgálati menedzsment gyakorlat kompozit mutatói (OECD Government at a Glance)
- 22. Politikai szabályozó képesség és erőszakmentesség (Worldwide Governance Indicators kompozit indikátor)

### **C. Outputok**

További belső fókuszpontok: fenntartható fejlődés, rugalmasság, tervezhetőség, elszámoltathatóság

#### **C.001. Nemzeti stratégiai output-mutatók (pénzügyi)**

##### **Fenntartható fejlődés**

- 23. A GDP növekedése, növekedési üteme (%)
- 24. Egy főre jutó GDP, vásárlóerő-paritáson az EU-27 átlagában (Eurostat)
- 25. Külkereskedelmi mérleg fő adatai
- 26. Háztartások tényleges fogyasztási kiadásai
- 27. Háztartások bruttó megtakarítási rátája a GDP arányában
- 28. A társadalombiztosítási és nyugdíjasszák ki- és befizetések egyenlege az adott évben

##### **Rugalmasság**

- 29. Európai Uniótól származó pályázati támogatások felhasználásának sikerességi mutatói (*további kidolgozást igényel!*)

##### **Tervezhetőség**

- 30. A költségvetés kiadási tervének főösszege és a zárszámadás kiadási főösszege közötti különbség nagysága (Ft vagy %)
- 31. A költségvetés bevételi tervének főösszege és a zárszámadás bevételi főösszege közötti különbség nagysága (Ft vagy %)

#### **C.002. Nemzeti stratégiai output-mutatók (nem-pénzügyi)**

##### **Elszámoltathatóság**

- 32. Kormányzati szolgáltatásokra vonatkozó ügyfél-elégedettség (*kidolgozandó*)
- 33. Oktatással kapcsolatos mutatók (*kidolgozandó, egyeztetést igényel*)
- 34. Korruptió szintje (*Worldwide Governance Indicators vagy ÁSZ felmérés!*)
- 35. Kormányzati hatékonyság (Worldwide Governance Indicators kompozit indikátor)
- 36. Jogállami működés (Worldwide Governance Indicators kompozit indikátor)

### **D. Hatások (Outcome)**

További belső fókuszpontok: fenntarthatóság, rugalmasság, sérülékenység, illetve gazdasági és társadalmi hatás, politikai bizalom

#### **D.001. Elért hatások nemzeti stratégiai pénzügyi mutatói**

##### **Fenntarthatóság**

- 37. Éves fogyasztói árindex illetve időbeli változása (%)

38. Az államadósság aránya a GDP-hez viszonyítva (%)
39. A kormányzati szektor hiányának aránya a GDP-hez viszonyítva (%)
40. Külföldi tőkebefektetések jövedelmeinek változása az előző évihez képest (Euro vagy Forint alapon?) (%) (MNB?)
41. Külföldi tőkebefektetések jövedelmeinek újra-befektetési aránya Magyarországon (MNB?)

#### **Rugalmasság**

42. Az államadósság terhei az állami bevételekhez viszonyítva (%)
43. A fizikai tőkeberuházások változása a tőkéhez viszonyítva (%)
44. A saját forrásból származó bevételek aránya a GDP-hez viszonyítva (%)

#### **Sérülékenység**

45. Az államközi átutalások aránya a bevételekhez képest (%)
46. A külföldi államadósság aránya a nettó államadóssághoz viszonyítva (%)
47. A külföldi devizában elszámolt államadósság viszonya a nettó államadóssághoz képest (%)
48. A folyó fizetési mérleg hiánya a GDP %-ában
49. A teljes külső adósság aránya a GDP %-ában

#### **D.002. Elért hatások nemzeti stratégiai nem-pénzügyi mutatói**

##### **Gazdasági és társadalmi hatás**

50. A központi közigazgatást kinevezéstől számított 3 éven belül elhagyók száma, esetleg százalékos aránya (*forrás?*)
51. Fogyasztói Bizalom Index (GFK – Corvinus Egyetem)
52. Fogyasztói Várakozások Indexe (GFK – Corvinus Egyetem)
53. Vásárlási Hajlandóság Indexe (GFK – Corvinus Egyetem)
54. Valamelyik nemzetközi versenyképességi rangsorban elért helyezésünk változása (IMD / WEF?)
55. 15-64 évesek aktivitási aránya
56. Szegénységi arány (ARPR)
57. Szegénységi arány 0-15 éves korban (ARPR)
58. Születéskor várható egészségesen töltött élettartam
59. Születéskor várható átlagéletkor férfiak / nők
60. Az időskori függőségi ráta jelenlegi és várható előreszámított értéke 2050-ig
61. *Iskolázottsággal kapcsolatos mutató (egyeztetést igényel)*

##### **Politikai bizalom**

62. A civilszféra ereje és kormányzati elszámoltathatóság (Worldwide Governance Indicators kompozit indikátor)
63. Országgyűlési képviselőválasztások részvételi adatai és időbeli összehasonlítása
64. E-kormányzati szolgáltatások igénybe vétele és készenléte (OECD Government at a Glance kompozit indikátor)

- 65. Politikusok népszerűségi indexe (Szonda-Ipsos)
- 66. KKV-k gazdaságpolitikába vetett bizalmi indexe (K&H Bank és GFK)

### ***További lépések***

A már így is igen ambiciózus nemzeti stratégiai szintű indikátorrendszer kidolgozását követően két irányban kell illetve érdemes tovább lépni:

- a. A nemzeti stratégiai indikátorrendszer publikálásának, használatának kialakítása;
- b. A funkciók szerinti bontás stratégiai indikátorainak kidolgozása (X.011 – X.182).

A további teendőket ezekre az irányokra felfűzve lépésről lépésre kialakítható egy olyan, átfogó mutatószámrendszer, amely a legfelső szinttől a funkciók szintjéig bemutatja a legfontosabb információkat.

Ezt követően kell döntést hozni arról, hogy a rendszer a további két dimenzióban kidolgozandó-e, illetve milyen részletességgel, mélységgel haladjon tovább. A végső cél a teljes állami tevékenység mutatószámokban való kifejezhetősége, amely használható a teljesítmény értékelésére, valamint fontos állami menedzsment- illetve szakpolitikai döntési kérdések eldöntésére és a folyamat javítására.

## 14. Új és újszerű tudományos eredmények, összegzés

Doktori értekezésem alapja az a nézet, amely szerint a modern állam nem lehet meg modern, stratégiai gondolkodást nem nélkülöző kontrolling nélkül. Az állam működése kapcsán végső soron minden a pénzről szól. Ezért megkíséreltem először felvázolni, hogy milyen módon, milyen intézményrendszer segítségével tervezi meg az állam a finanszírozás alapjait, azaz miképpen szerez pénzt a működéséhez.

A modern állam aktív gazdasági szerepvállalása, az államszervezet szuverenitásába helyezett felhatalmazás a lakosság részéről, s végső soron a józan ész is azt diktálja, hogy az állam elszámoltatható, felelős és transzparens módon működjön. Értekezésemben azt próbáltam bizonyítani, hogy ehhez először is – a finanszírozási kérdéseket követően – egy komplex stratégia szükséges, amelyből lebontható számos konkrét ágazati cél. Ezen célok elérése érdekében kell adott szervezeteknek működniük. Magyarországon egy ilyen stratégia elfogadásához olyan társadalmi konszenzusra lenne szükség, amely sajnos jelenleg nem létezik (*Kovács 2013*). Arra kell ugyanis rájönnünk, hogy egy állam komplex működési rendszerében bármely irányzékra is állítunk, a legpozitívabb törekvés is – valószínűleg – útjában fog állni egy másik társadalmi rétegnek. Azaz pesszimista álláspont szerint nincsen általánosan megvalósítható, mindenkinek jó program a közjó érdekében.

Nem kellene azonban megvárunk, míg mindenkinek egyformán rossz lesz, s így végül – jobb híján - minden érdekcsoport egyformán beállna egy adott, alapvető célrendszer mögé Magyarországon. Törekedni kell arra, hogy ez a szemléletváltás előbb bekövetkezzen, mintsem a társadalom minden rétege károkat szenvedne el...

Értekezésemben kibontottam a tudományos háttérét azoknak a technikáknak, amelyek segítségével hívhatóak az államszervezet *működésének* tervezése és megfigyelése kapcsán, a folyamatok javítása céljából. Ennek keretében dolgozatom a következő új vagy újszerű tudományos eredményeket tartalmazza:

- a tudományos alapokon megvizsgált, rendszerbe foglalt közigazgatási kontrollingmodell, amely a 3E (effectiveness, efficiency, economy) alapján készült;

- a távlatos (stratégiai) gondolkodásmód szükségességének markáns alátámasztása a modellben mind nemzeti, mind szervezeti szinten;
- a 3E kontrollinglellmodell átfordítása a balanced scorecard nézőpontjaivá;
- a folyamat- és feladatkontrollinglell módszertanának gyakorlatba ültethető alkalmazása a magyar közigazgatás szervezetei számára, példákkal;
- a COFOG nómenklatúrára alapozott állami funkciókból, valamint a feladatok folyamat-alapú felbontásából épült makroszintű indikátor-mátrixtábla szerkezete;
- a saját összeállítású, de nemzetközi példákkal alátámasztott „hagymahéj-modell” kidolgozása az állam makroszintű teljesítménykontrollinglelljára, a felépítés magyarázataival;
- a hagymahéj-modell feltöltése elérhető indikátorokkal

Tanulmányomban azt hangsúlyoztam, hogy egy közigazgatási szervezet akkor tud megfelelően működni, ha megvannak az állam felsőbb szintjeihez igazított stratégiai céljai, s ezek megvalósítása érdekében tervezetten, ellenőrzött és átlátható módon tud működni. Ugyanezt egy szinttel feljebb úgy lehet elérni, ha a szervezetek összehangolt irányítását, működtetését az állam egy átfogó – minél szélesebb – társadalmi konszenzuson alapuló célrendszer nyilvános kihirdetésével és az elérés irányába kormányzó lépésekkel teszi.

Különösen problémás lehet felsőbb szintű célokat egy kormányzó hatalmon belül, koalíciós érdekeknek alárendelni és adott esetben feladni, a kormányzó többség fenntarthatóságának bebetonozása érdekében. Ahogyan említettem tanulmányom elején, a politikai racionalitás kétségtelenül más alapokon nyugszik, mint a versenyszféra racionalitása, azonban abban mindenképp egyeznek, hogy az előre vivő út a hosszú távú tervezéssel és a versenyszférában már alkalmazott módszerekkel van kikövezeve. Erre vonatkozott dolgozatom 1. tézise, s ezt igyekeztem az első fejezetekben történeti összefüggésekkel is alátámasztani.

A jelenlegi magyarországi helyzet messze nem tökéletes, ámbár vannak törekvések a javításra. Mégis úgy gondolom, hogy a közelmúlt lépései nem lesznek elegendőek, egyelőre.

Az 1. és 2. tézis kapcsán számos, az Állami Számvevőszék által – józanul gondolkodva teljesen logikus – kifogást, javító célzatú kritikát és megvalósítható megoldást mutattam be a jelenlegi közpénzügyi rendszer működésével kapcsolatban. A kifogásolt hiányosságok egy jó része döntően nem hatalmas fejlesztéseket, sokkal inkább több odafigyelést, és az általam számtalanszor hangsúlyozott közvetlen felelősségvállalást és az elszámoltathatóság komolyabban vételét igényelnék.

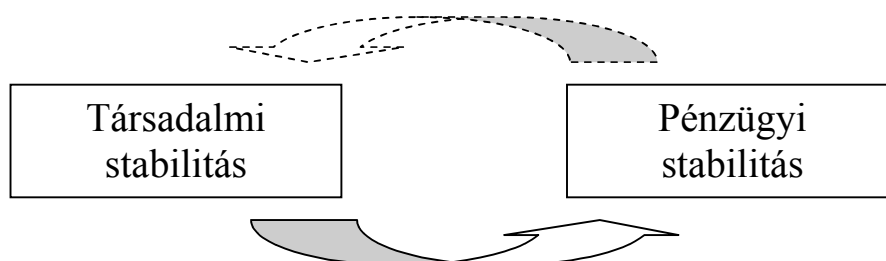
Ebből a szituációból vezettem le a kontrolling modern eszközeinek bevezetési szükségességét és alkottam meg a dolgozat újszerű megközelítését: a közigazgatásra alkalmazott, kibővített „3E” modellt a maga teljességében fedni szándékozó kontrolling-struktúrát és annak átfordítását egy balanced scorecard megközelítéssé. Ennek kulcseleme a stratégiai tervezés és a feladatalapú erőforrás-felhasználási tervezés rendszere, melyek módszertanát részletesen bemutattam és empirikus eredményekkel, tapasztalatokkal illusztráltam eredményeit, nehézségeit, problémás elemeit egyaránt. Megalkottam erre építve a szervezeti szint feletti, makroszintű kontrolling kereteit és példákat állítottam a modell mellé komplex indikátorkészletek és kompozit indikátorok bemutatásával. Mindezen fejezetekkel igyekeztem dolgozatom 3. tézisének alátámasztására.

Összefoglalva: értekezésemmel azt kívántam bizonyítani, hogy **megalkotható** olyan, univerzálisan alkalmazható közigazgatási szervezeti kontrollingmodell, amely a közigazgatási szervezetnek lehetővé teszi a stratégiai gondolkodásmódból levezetett tervezés és monitorozás teljes rendszerének létrehozását. Ez pedig végső soron kiindulási alapja lehet egy teljes, az állam társadalmi hasznosságát, „jóságát” értékelő rendszer felépülésének, amelyben top-down módon levezetett célokra és azok figyelemmel kísérésére épül a kormányzás. Ezt tekintem a „Jó Kormányzás” vagy a „Jó Állam” próbakövének.

A nehézséget nyilvánvalóan az jelenti, hogy nincsenek fix támpontok arra nézve, merre mozog a világ. A XXI. század második évtizedében nagyon nehéz konzisztens, távlatos gazdaságpolitikai stratégiát kialakítani. Márpedig az állam működésében végső soron minden a pénzről szól. Ebből következően a társadalompolitikai kérdések is. Cinikusan fogalmazva a legjobb stratégia, ha minden eshetőségre felkészülünk. Az ugyanakkor bizonyos, hogy a kormányzatok előtt az a kihívás tornyosul, hogy vajon meg tudják-e teremteni a társadalmi stabilitást (*Kovács 2013*)? Ahogyan a 36. ábra tükrözi, olyan társadalmi kezelési modellre van szükség, amelyen keresztül a mindenkori kormányzat el tudja érni a közös célok felé haladást

széthúzás nélkül, és ezen keresztül a pénzügyi stabilitást. Ebből egy körforgás, a két elemet kölcsönösen erősítő visszaható folyamathurok alakul ki.

#### 45. ábra: Társadalmi és pénzügyi stabilitás kapcsolata



*Forrás: saját szerkesztés*

Mindennek eszköze valamiféle konszenzus kell, hogy legyen: egyezés az alapokról. A kormányzatok előtt ilyenkor az az eldöntendő kérdés áll, hogy egyben tartják-e a társadalom békéjét és a terheket ennek megfelelően megpróbálják elosztani, vagy a tőkét támogatják, és azt várják el cserébe, hogy az ebből származó jólét „lecsorogjon” a társadalom rétegein. Mindkét út rögzös. A javasolt makroszintű tervezési és vizsgálati rendszer hiányában azonban csak ad hoc döntések születhetnek, amelyek nem képesek a jelzett társadalmi stabilitás irányába vinni az adott államot. Értekezésem mindvégig hangsúlyozott célja tehát az, hogy a döntéstől a megvalósult külső hatásokig végig lehessen kísérni a bemutatott eszközök segítségével egy ilyen döntési útvonalat, és a hozzá tartozó cselekvést. Az állampolgárok jó része ugyanis érteni és nem csak átélteni kívánja a hatalommal éppen általuk felruházott döntéshozók kijelölt útvonalait.

Bízom benne, hogy ennek a szemléletmódnak a még erősebb meggyökeresedéséhez dolgozatommal, a magam eszközeivel hozzá tudtam járulni.

Természetesen a munka itt nem ér véget, sőt, bizonyos szempontokból csak a kezdet útkijelölését voltam képes értekezésemben megtenni. Feltétlenül feldolgozást, további kutatást igényelne még a finanszírozási oldal kontrolling-gyakorlatának összefoglalása. A szervezeti szinten a minőségbiztosítás közigazgatási alkalmazása még gyerekcipőben jár. Erre a témára is sok energiát kell még rászánni, mert újabb fontos elemmel bővíthető a közigazgatási kontrollingról alkotott kép általa. Ahogyan pedig értekezésemben

hangsúlyoztam, a makroszintű kontrolling-modellem, annak hagymahéj-struktúrája és fókuszpontjai, valamint az általam válogatott indikátorok csak a kezdetét jelenthetik egy szélesebb körű további kutatásnak és részletesebb rendszer-alkotásnak. Mind magamnak, mind a kapcsolódó területeken dolgozó kutatótársaimnak és gyakorlati szakembereknek kitartást és további sok energiát remélek az újabb eredmények elérése érdekében!

Kecskemét – Szeged, 2013.

Kárpáti József

## Irodalomjegyzék

- AFONSO, A., LUDGER SCH., TANZI V. [2006]: Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets (<http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp581.pdf>). Frankfurt: European Central Bank.
- ALT J. E. – CHRYSTAL A. K. [1983]: Political Economics. University of California Press, USA
- ANDERSEN K.V. [2004]: E-Government and Public Sector Process Rebuilding. Kluwer, New York, USA
- ANTHONY R. N. [1988]: The Management Control Function. Harvard Business School Press, USA
- ANTHONY R. N. – GOVINDARAJAN V. [2009]: Menedzsment-kontroll rendszerek. Panem Kiadó, Budapest
- ARNDT C. – OMAN C. [2006]: Uses and Abuses of Governance Indicators. Paris: OECD Development Centre.
- ARROW K. J. [1963]: Social Choice and Individual Values, New Haven, USA, Yale University Press
- ATKINSON T. ET AL.[2005]: Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts (kézirat)
- ÁSZ – ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2007]: A közpénzügyek szabályozásának tézisei. [www.asz.hu/tanulmanyok/2007/a-kozpenzugyek...tezisei/t73.pdf](http://www.asz.hu/tanulmanyok/2007/a-kozpenzugyek...tezisei/t73.pdf), letöltve: 2013.02.28.
- ÁSZ – ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2012A]: A belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályszerűségének a zárszámadási ellenőrzésbe bevont központi költségvetési intézményeknél lefolytatott ellenőrzéséről. <http://www.asz.hu/jelentes/1298/jelentes-a-belső-kontrollrendszer-es-a-belső-ellenorzes-szabalyserusegenek-a-zarszamadasi-ellenorzesbe-bevont-kozponti-koltsegvetesi-intezmenyeknel-lefolytatott-ellenorzeserol/1298j000.pdf> letöltve: 2013.02.28.
- ÁSZ – ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2012B]: VÉLEMÉNY MAGYARORSZÁG 2013. ÉVI KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLATÁRÓL, 1289, T7655/2, 2012. JÚNIUS, *Állami Számvevőszék. Budapest* <http://www.asz.hu/jelentes/1289/velemenymagyarorszag-2013-evi-kozponti-koltsegveteserol-szolo-torvenyjavaslatrol/1289j000.pdf> letöltve: 2013.03.31.
- BARAKONYI K. [1999]: Stratégiai tervezés. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest
- BÁGER G. [2006] : Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. század globalizált világában. In: Vigvári A. (szerk.): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, pp. 9-41.
- BÁGER G. – VIGVÁRI A. [2007] : Államreform, közpénzügyi reform / Nemzetközi trendek és hazai kihívások. Tanulmány, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest. <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2007/allamreform-kozpenzugyi-reform-nemzetkozi-trendek-es-hazai-kihivasok/t74.pdf> letöltve: 2013. február 12.

- BÁGER G. (SZERK.) [2010] : A nemzetgazdasági tervezés megújítása – Nemzeti igények, uniós követelmények. Tanulmány. Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest
- BECKER P. [2010] : Távlatoosság, jövőkép-alkotás és tervezés. *Pénzügyi Szemle*, 2010. 3. szám, Budapest
- BECKER, R. – WEISE, F. [2002] : Controlling für die Öffentliche Verwaltung – Innovative Steuerungskonzepte in der Praxis, *Gleich; Müller; Seidenschwarz; Stoi (szerk.): Controlling Fortschritte, Vahlen Verlag, München*
- BIBÓ I. [1944]: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. *Huszár Tibor (szerk): Bibó István: Válogatott tanulmányok, első kötet (1935-1944), Magvető Könyvkiadó, Budapest 1986*
- BODNÁR V. [2009]: Miért éppen menedzsment-kontroll?, Panem Kiadó, Budapest
- BOHATÁ M. - HAHN – BIAGORRI – MAZZI [2012]: Towards a Eurostat framework for disseminating innovative/experimental statistics. *Estadística Española*, Vol 54, nr. 178 / 2012, pp. 197-209
- BOTOS K. [2013]: A gazdaságpolitika szintjei és ágazatai, *kézirat megjelenés alatt*
- BOTOS K. [2011]: Pénzügypolitika – Gazdaságpolitika, Válogatott Tanulmányok, Tarsoly Kiadó, Budapest
- BOTOS K. [2010]: Rendszerváltozás után – ki kit finanszíroz? *Statisztikai Szemle*, 2010. december, 88. évf. 12. szám, Budapest, pp.1157-1173.
- BOTOS K. [1987]: Világméretű pénzügyi egyensúlyhiány, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.
- BOYER R. [2013] : The Present Crisis. A Trump for a Renewed Political Economy. *Review of Political Economy*, Vol 25, Issue 1, Routledge / Taylor and Francis Permissions Hampshire, UK
- BOYNE G. ET AL. [2003]: Evaluating Public Management Reforms. Buckingham: Open University Press.
- BOYNE G. – LAW J. [2004]: Designing Performance Measurements to Be Drawn on in the Second Generation of Local Public Service Agreements (Local PSAs) ([www.ideaknowledge.gov.uk/idk/aio/384232](http://www.ideaknowledge.gov.uk/idk/aio/384232)). Office of the Deputy Prime Minister. London Letöltve 2012. június 30.
- BULSUK K.G. [2009]: Taking the First Step with the PDCA (Plan-Do-Check-Act) Cycle, [www.bulsuk.com](http://www.bulsuk.com) , letöltve 2013. 03.01.
- CALVERT-HENDERSON Quality of Life Indicators, <http://www.calvert-henderson.com/> és <http://ethicalmarketsqualityoflife.com>
- CODD E.F., CODD S.B. AND SALLEY C.T. [1993] Providing OLAP (On-line Analytical Processing) to User-Analysts: An IT Mandate, *a White Paper of E.F. Codd & Date Inc.*

- COELLI T., PRASADA R., BATTESE G. [1999]: An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis. Kluwer Academic Publishers, Boston, USA
- Civil Service Performance Verification Group dokumentumai.* Ireland. [www.cspvg.gov.ie](http://www.cspvg.gov.ie)
- CULLIS J. – JONES PH. [2003]: Közpénzügyek és közösségi döntések. Aula Kiadó Kft. Budapest
- CSATH M. [2004]: Stratégiai tervezés és vezetés a XXI. században. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest
- DARDOT P. – LAVAL CH. [2013]: A Globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene. Egykettő Kiadó, Budapest
- DEMING W. E. [1986]: Out of the crisis. The MIT Press, USA
- DOMOKOS L. [2011]: Adóügyek az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tükrében - konferencia előadás, *Nyugat-Magyarországi Egyetem, Sopron, 2011.10.06.* <http://www.asz.hu/eloadasok/2011-10-06/adougyek-az-allami-szamvevoszek-ellenorzeseinek-tukreben/e23.pdf> letöltve: 2013.03.31.
- DONATH L. AND MILOS M.: Public sector efficiency according to COFOG classification in the European Union, West University from Timisoara (Romania), Faculty of Economics and Business Administration, Finance Department 01. December 2008 Online at <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/12927/> MPRA Paper No. 12927, letöltve 2012. december 15.
- VAN DOOREN W., STERCK M., BOUCKAERT G. [2006]: Recent Developments in Output Measurement within the Public Sector: Report Prepared for the Organization for Economic Cooperation and Development. Public Management Institute, Katholieke Universiteit. Leuven, Belgium
- DRECHSLER W. [2005]: The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur.* 2005. évf. 6. sz. 94–108. old.
- DUNN W. N. – MILLER, D. Y. [2007]: A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review.* 7. évf. 4. sz. 345–358. old.
- ENGLUND R. L. – BUCERO A. [2009]: Projektszponzorálás. Akadémiai Kiadó, Budapest
- EUROSTAT [2008]: Partnership Group Task Force 3 Final Report [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp\\_ess/0\\_DOCS/estat/METHODOLOGY\\_PGTF3.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/estat/METHODOLOGY_PGTF3.pdf)
- FABRICIUS F.GY. [2011]: A controlling és a vezetői számvitel információtechnológiája. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest
- FRANCSOVICS A. [2009]: Controlling elmélet és módszertan, Capitaly Kft, Budapest

- FRANCSOVICS A. [2012]: Controlling integrált elmélete és gyakorlata, Óbudai Egyetem, Budapest
- GAUS J. M. [1947]: A közigazgatás ökológiája. Magyar fordításban In: Stillman R. J. (szerk.): Közigazgatás, magyar kiadás, Osiris – Századvég Kiadó, Budapest 1994
- GOW, J. I. – DUFOUR, C. [2000]: Is the New Public Management a Paradigm? Does it matter?, *International Review of Administrative Sciences*. 66. szám 573–597. old.
- HALMOSI P. [2008]: Közpénzügyek az Európai Unióban. In: Farkas B. (szerk.): *Fókuszban az Európai Unió – könyvsorozat*, JATEPress, Szeged
- HENZLER H. [1974]: Der Januskopf muss weg. In: *Wirtschaftswoche*, 38/1974, pp. 60-63. Springer Fachmedien, Deutschland
- HOLT T. – BYFUGLIEN J. [2002]: Hungarian Statistical System: Global Assessment (April, 2002) to EUROSTAT, in the framework of the PHARE Multi-Beneficiary Statistical Co-operation. (kézirat)
- HOOD CH. [1991]: A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 69. évf. 1. sz. 3–19. old.
- HOOD CH. – POLLITT C. 1995. "Justification by Works or by Faith. Evaluating the New Public Management". *Evaluation*. July 1995 Vol.1 Nr.2. pp. 133-154. Sage Publications International
- HORVÁTH&PARTNERS [2008]: Controlling, Út egy hatékony controllingrendszerhez, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest
- HÜTTL A. – MUNKÁCSI ZS. [2010]: A kormányzati végső fogyasztás és a pénzbeni társadalmi juttatás előretekintő becslése a magyar költségvetési törvény felhasználásával. [http://www.kfib.hu/uploads/up\\_20110621\\_091445\\_4912\\_A\\_kormanyzati\\_vegso\\_fogyasztas\\_es\\_a\\_penzbeni\\_tarsadalmi\\_juttatas\\_eloretekinto\\_becslese\\_a\\_magyar\\_koltsegvetsesi\\_torveny\\_felhasznalasaval.pdf](http://www.kfib.hu/uploads/up_20110621_091445_4912_A_kormanyzati_vegso_fogyasztas_es_a_penzbeni_tarsadalmi_juttatas_eloretekinto_becslese_a_magyar_koltsegvetsesi_torveny_felhasznalasaval.pdf) letöltve: 2013.04.02.
- IFUA HORVÁTH&PARTNERS [2008]: Balanced Scorecard a gyakorlatban. IFUA Horváth&Partners Vezetési és Informatikai Tanácsadó Kft., Budapest
- JENEI GY. [2000]: Stratégiai szemlélet és új közintézményi menedzsment. *Vezetéstudomány*. 31. évf. 9. sz. 2–11. old.
- JENEI GY. [2005]: *Közigazgatás-menedzsment*. Századvég. Budapest.
- JENEI GY. [2007]: Adalékok a Public Policy szemlélet értelmezéséhez. *Nemzeti Érdek*. 1. évf. 1. sz., 5–26. old.
- JURAN J. M. – DE FEO J. A. [1951]: Juran's Quality Handbook. The Complete Guide to Performance Excellence, Sixth Edition (2010). McGraw – Hill Companies Inc., USA
- KAPLAN R. – NORTON D. P. [1996]: Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review* Vol. 74. Nr.1 (Jan-Feb), p. 76.

- KÁRPÁTI J. [2009]: A stratégia kialakulásától a teljesítménymérésig. (A Központi Statisztikai Hivatal modernizációs folyamata). *Statisztikai Szemle* 87.évf. 6. szám, 545-574
- KÁRPÁTI J. [2009B]: Sajátosságok a projektmenedzsment közigazgatási gyakorlatában, 12. Projektmenedzsment Konferencia, Budapest 2009. 04. 08., Hírközlési és Informatikai Tudományos Egyesület
- KÁRPÁTI J. [2010]: Egy gyakorlati példa a „3E controlling modell” megvalósításáról a magyar közigazgatásban, *A Controller*, VI. évfolyam, 2010. 2. p.9., Ecovit Kiadó Budapest
- KOVÁCS Á. [2010]: Közpénzügyek, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest
- KOVÁCS Á. [2013]: A magyar gazdaság helyzete nemzetközi összehasonlításban. Előadás a Magyar Közgazdasági Társaság és a Hozam Klub közös rendezvényén, Kecskemét, 2013.04.10.
- KÖRMENDI L. – TÓTH A. [1998]: Controlling a hazai szervezetek gazdálkodási gyakorlatában. Weka Szakkiadó Kft., Budapest
- KÖRMENDI L. – TÓTH A. [2003]: A controlling tudományos megközelítése és alkalmazása, Perfekt Zrt., Budapest
- KÖRMENDI L. – TÓTH A. [2006]: A controlling elmélete és gyakorlata, Perfekt Zrt., Budapest
- KÖRMENDI L. – TÓTH A. [2011]: A controlling alapjai, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt, Budapest
- LAKATOS M. [1992]: A statisztikai munka finanszírozásának néhány problémája. *Statisztikai Szemle*. 70. évf. 1. sz. 80–82. old.
- LYNN JNR. L. [2008]: What is a Neo-Weberian State? Reflections on a concept and its implications, *1. Trans-European Dialogue*. University of Tallinn. 2008.
- MAGYARY Z. [1942]: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest.
- MAGYARY-PROGRAM [2012]: Magyar Zoltán Közigazgatásfejlesztési Program (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012. augusztus 31. <http://magaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> letöltve: 2013. 02. 10.
- MINTZBERG H. [1994]: The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, Jan-Feb 1994, Harvard Business School Publishing, USA [http://staff.neu.edu.tr/~msagsan/files/fall-rise-of-strategic-planning\\_72538.pdf](http://staff.neu.edu.tr/~msagsan/files/fall-rise-of-strategic-planning_72538.pdf) letöltve: 2013. július 10.
- MOODY’S [2010]: Moody’s Investors Service Credit Analysis: Brazil, Report nr.123246 <http://www.moodys.com/credit-ratings/Brazil-Government-of-credit-rating-114650> letöltve: 2013.02.24.
- NAV [2012]: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szervezeti és Működési Szabályzata, [http://www.nav.gov.hu/nav/kozerdeku\\_adatok/altalanos\\_kozzeteteli\\_lista/szmsz\\_20120307.html?query=lista](http://www.nav.gov.hu/nav/kozerdeku_adatok/altalanos_kozzeteteli_lista/szmsz_20120307.html?query=lista) letöltve: 2013.04.02.

OECD INDICATORS ON GOOD GOVERNMENT,  
[http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en\\_2649\\_33735\\_37688524\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_33735_37688524_1_1_1_1,00.html)

OECD GOVERNMENT AT A GLANCE 2009,

[http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en\\_2649\\_33735\\_43714657\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33735_43714657_1_1_1_1,00.html)

OSBORNE, D. – GAEBLER, T. [1994]: *Új utak a közigazgatásban: Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Kossuth Könyvkiadó. Budapest.

OTLEY D. [1994]: Management control in contemporary organizations: towards a wider framework. *Management Accounting Research*, Nr.5, pp.289-299.

PÁLNÉ K.I. [2011]: Magyary Zoltán és a magyar közigazgatás. *Tér és Társadalom*, 25. évf. 3. szám, Budapest

PALOTAI B. [2007]: Teljesítmény a közigazgatásban. Köszolgálati Menedzsment Portál elektronikus dokumentum. IFUA Horváth&Partners.  
[http://www.kozszolgalatimenedzsment.hu/?doc=tk\\_t&t=29&d=548](http://www.kozszolgalatimenedzsment.hu/?doc=tk_t&t=29&d=548)

POLLITT CH. (SZERK.) The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press. Oxford, UK. pp 7-26.

POLLITT CH. – BOUCKAERT G. [2003]. "Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective". In H. Wollman (szerk.) *Evaluation in Public Sector Reform*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Inc. pp 12-35.

POLLITT CH. – BOUCKAERT, G. [2004]: *Public management reform: A comparative analysis, 2nd Edition*. Oxford University Press. Oxford, UK.

POMÁZI I [2010]: A társadalmi haladás mérése. *Statisztikai Szemle*, 88. évfolyam 3. szám, pp.236-251.

POZSONYI P. – SZABÓ P. [2010]: Új fejlesztések a nemzeti számlákban. *Statisztikai Szemle*, 88. évfolyam 3. szám, pp.236-251.

PUBLIC SERVICE REFORM PLAN [2011]: Reform Plan 2011, Department of Public Expenditure and Reform, Dublin, Ireland <http://reformplan.per.gov.ie/files/2012/01/Public-Service-Reform-28112011.pdf> letöltve: 2013. 07. 14.

RIDDERSTRALE J.- NORDSTRÖM K.A. [2006]: Karaoke kapitalizmus, Az emberiség menedzsmentje. Akadémiai Kiadó, Budapest

SÁNTHA GY. [2010]: Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben, In: Látület közjogunk elmúlt két évtizedéről (szerk. Schanda B. – Varga Zs. A.), Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest

SCHUH G. – KAMPKER A. (SZERK.) [2011]: Strategie und Management Produzierender Unternehmen. Handbuch Produktion und Management 1. Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg

- SHEWHART W. A. [1980]: Economic Control of Quality of Manufactured Product/50th Anniversary Commemorative Issue. American Society for Quality. ISBN 0-87389-076-0.
- SIMONS R.- DÁVILA A. - KAPLAN R. S. [2003]: Performance Measurement and Control Systems for Implementing Strategy, Prentice Hall, USA
- SOMOGYI A. [2006]: Reformérett közügyek, Public Management: Új irányok, átalakuló cél- és eszközrendszer. *Vezetéstudomány*. 37. évf. Különszám 1. 79–86. old.
- STIGLITZ J.E. – SEN A.– FITOUSSI J.P. [2009]: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf) letöltve: 2013.02.14.
- STILLMAN R. J. [1994]: Közigazgatás. Magyar kiadás: Osiris-Századvég, Budapest
- STUMPF I. ET AL. [2008]: Jó kormányzás és az állam, 2008. *A Századvég Alapítvány Politikai Barométere az ország állapotáról*. Századvég, Budapest.
- TÓTH A. [2007a]: *A szövetségi minisztériumok értékelési rendszere – USA*, Köszolgálati Menedzsment Portál elektronikus dokumentum, IFUA Horváth&Partners, [http://www.controllingportal.hu/?doc=tk\\_t&t=8&d=514](http://www.controllingportal.hu/?doc=tk_t&t=8&d=514)
- TÓTH A. [2007b]: A szervezetek stratégiai vezetésének hatékonyabbá tétele a tudományos igényű controlling alkalmazásával. Doktori értekezés. Szent István Egyetem, Gödöllő
- TÓTH A. – ZÉMAN Z. [2001]: Controlling, Szent István Egyetem
- TULLOCK G. [1959]: Some Problems of Majority Voting, *Journal of Political Economy*, Vol.67. N.6., pp.571-579.
- UNITED NATIONS [2007]: Public Governance Indicators - a Literature Review, New York, 2007 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027075.pdf>
- VEREBÉLYI I. [2010]: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében. In: Gellén M. – Hosszú H. (szerk.): *Allamszerep válság idején*. Complex, Wolters Kluwer csoport Kiadó, Budapest, pp. 15-38
- Versenyképességi helyzetértékelés a nemzetközi versenyképességi rangsorok alapján, NEMZETGAZDASÁGI MINISZTERIUM, 2011. február  
<http://www.kormany.hu/download/4/9c/10000/Versenyk%C3%A9pess%C3%A9gi%20Helyzet%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s.pdf>
- VIGVÁRI ANDRÁS [2003]: Az önkormányzati szektor hitelképességének és forrásfelszívó képességének néhány kérdése, Hitelintézeti Szemle, 2003. 4. szám pp.91-112., Budapest  
<http://www.bankszovetseg.hu/anyag/feltoltott/034Vigvary.pdf>
- WALDO D. [1955]: Mi a közigazgatás? In: Stillman R. J. (szerk.): Közigazgatás, magyar kiadás, Osiris – Századvég Kiadó, Budapest 1994
- WHITTINGTON R. [1993]: What is Strategy- and does it matter? Routledge, London, United Kingdom

WOLF C. – BECHERT J. [1994]: Justifying prevention and appraisal quality expenditures: a benefit/cost decision model. In: *Quality Engineering*, Vol. 7. Nr. 1. 1994. jan./febr. p. 59–70.

WORLD BANK GROUP: Worldwide Governance Indicators,  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>

ZUPKÓ G. [2001]: Reformfolyamatok a közszférában, doktori értekezés. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest

ZSUGYEL J. (szerk.) [2009]: A közpénzügyek nagy kézikönyve, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest

**A 10. táblázatban bemutatott struktúra teljes mátrix-táblája és a mutatócsoportok javasolt jelölései**

|                                                                        | <b>X. FUNKCIÓK<br/>STRATÉGIAI<br/>ÉRTÉKELÉSE</b>          | <b>A.<br/>INPUTOK</b>                                                                         | <b>B.<br/>FELHASZNÁLÁS</b>                                                            | <b>C.<br/>OUTPUTK</b>                                                              | <b>D.<br/>HATÁSOK</b>                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>0. NEMZETI<br/>STRATÉGIAI<br/>ÉRTÉKELŐ ÉS<br/>LEÍRÓ<br/>MUTATÓK</b> | -                                                         | <b>A.001.</b><br>Nemzeti<br>stratégiai<br>jelentőségű<br>pénzügyi<br>inputmutat<br>ók         | <b>B.001.</b><br>Nemzeti<br>stratégiai<br>felhasználás-<br>mutatók<br>(pénzügyi)      | <b>C.001.</b><br>Nemzeti<br>stratégiai<br>output-<br>mutatók<br>(pénzügyi)         | <b>D.001.</b><br>Elért<br>hatások<br>nemzeti<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói         |
|                                                                        | -                                                         | <b>A.002.</b><br>Nemzeti<br>stratégiai<br>jelentőségű<br>nem-<br>pénzügyi<br>inputmutat<br>ók | <b>B.002.</b><br>Nemzeti<br>stratégiai<br>felhasználás-<br>mutatók (nem-<br>pénzügyi) | <b>C.002.</b><br>Nemzeti<br>stratégiai<br>output-<br>mutatók<br>(nem-<br>pénzügyi) | <b>D.002.</b><br>Elért<br>hatások<br>nemzeti<br>stratégiai<br>nem-<br>pénzügyi<br>mutatói |
| <b>ELSŐSORBAN AZ EGYÉNEKNEK JUTTATOTT JAVAK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK</b>      |                                                           |                                                                                               |                                                                                       |                                                                                    |                                                                                           |
| <b>1. Oktatás</b>                                                      | X.011. Oktatási<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatók      | A.011.<br>Pénzügyi<br>mutatók                                                                 | B.011. Pénzügyi<br>mutatók                                                            | C.011.<br>Pénzügyi<br>mutatók                                                      | D.011.<br>Pénzügyi<br>mutatók                                                             |
|                                                                        | X.012. Oktatási<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | A.012. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók                                                            | B.012. Nem-<br>pénzügyi mutatók                                                       | C.012.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók                                              | D.012.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók                                                     |
| <b>2. Egészségügy</b>                                                  | X.021.<br>Egészségügyi<br>stratégiai<br>pénzügyi          | A.021.<br>Pénzügyi<br>mutatók                                                                 | B.021. Pénzügyi<br>mutatók                                                            | C.021.<br>Pénzügyi<br>mutatók                                                      | D.021.<br>Pénzügyi<br>mutatók                                                             |

|                                                         |                                                                            |                             |                             |                             |                             |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
|                                                         | mutatók                                                                    |                             |                             |                             |                             |
|                                                         | X.022. Egészségügyi stratégiai nem-pénzügyi mutatók                        | A.022. Nem-pénzügyi mutatók | B.022. Nem-pénzügyi mutatók | C.022. Nem-pénzügyi mutatók | D.022. Nem-pénzügyi mutatók |
| <b>3. Szociális segítségnyújtás</b>                     | X.031. Szociális segítségnyújtás stratégiai pénzügyi mutatói               | A.031. Pénzügyi mutatók     | B.031. Pénzügyi mutatók     | C.031. Pénzügyi mutatók     | D.031. Pénzügyi mutatók     |
|                                                         | X.032. Szociális segítségnyújtás stratégiai nem-pénzügyi mutatói           | A.032. Nem-pénzügyi mutatók | B.032. Nem-pénzügyi mutatók | C.032. Nem-pénzügyi mutatók | D.032. Nem-pénzügyi mutatók |
| <b>4. Pihenés, kultúra, vallásgyakorlás elősegítése</b> | X.041. Pihenés, kultúra, vallásgyakorlás stratégiai pénzügyi mutatói       | A.041. Pénzügyi mutatók     | B.041. Pénzügyi mutatók     | C.041. Pénzügyi mutatók     | D.041. Pénzügyi mutatók     |
|                                                         | X.042. Pihenés, kultúra, vallásgyakorlás stratégiai nem-pénzügyi mutatói   | A.042. Nem-pénzügyi mutatók | B.042. Nem-pénzügyi mutatók | C.042. Nem-pénzügyi mutatók | D.042. Nem-pénzügyi mutatók |
| <b>5. Egyéb nem pénzbeni ösztönzés, támogatás</b>       | X.051. Egyéb nem pénzbeni ösztönzés, támogatás stratégiai pénzügyi mutatói | A.051. Pénzügyi mutatók     | B.051. Pénzügyi mutatók     | C.051. Pénzügyi mutatók     | D.051. Pénzügyi mutatók     |
|                                                         | X.052. Egyéb                                                               | A.052. Nem-                 | B.052. Nem-                 | C.052.                      | D.052.                      |

|                                                                              |                                                                                            |                                    |                                 |                                       |                                       |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
|                                                                              | nem pénzbeni<br>öszöntés,<br>támogatás<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói           | pénzügyi<br>mutatók                | pénzügyi mutatók                | Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók           | Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók           |
| <b>6. Pénzbeni<br/>szociális<br/>juttatások</b>                              | X.061. Pénzbeni<br>szociális<br>juttatások<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói            | A.061.<br>Pénzügyi<br>mutatók      | B.061.Pénzügyi<br>mutatók       | C.061.<br>Pénzügyi<br>mutatók         | D.061.<br>Pénzügyi<br>mutatók         |
|                                                                              | X.062. Pénzbeni<br>szociális<br>juttatások<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói       | A.062. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.062. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.062.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.062.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |
| <b>7. További<br/>pénzbeni állami<br/>támogatások az<br/>egyének részére</b> | X.071. További<br>pénzbeni állami<br>támogatások<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói      | A.071.<br>Pénzügyi<br>mutatók      | B.071.Pénzügyi<br>mutatók       | C.071.<br>Pénzügyi<br>mutatók         | D.071.<br>Pénzügyi<br>mutatók         |
|                                                                              | X.072. További<br>pénzbeni állami<br>támogatások<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói | A.072. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.072. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.072.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.072.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |
|                                                                              | <b>X. FUNKCIÓK<br/>STRATÉGIAI<br/>ÉRTÉKELÉSE</b>                                           | <b>A.<br/>INPUTOK</b>              | <b>B.<br/>FELHASZNÁL<br/>ÁS</b> | <b>C.<br/>OUTPUTO<br/>K</b>           | <b>D.<br/>HATÁSO<br/>K</b>            |
| <b>ELSŐSORBAN KOLLEKTÍV JAVAK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK</b>                          |                                                                                            |                                    |                                 |                                       |                                       |
| <b>8.<br/>Államigazgatási</b>                                                | X.081.<br>Államigazgatási                                                                  | A.081.<br>Pénzügyi                 | B.081.Pénzügyi<br>mutatók       | C.081.<br>Pénzügyi                    | D.081.<br>Pénzügyi                    |

|                                                                   |                                                                                                   |                                    |                                 |                                       |                                       |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| <b>hatósági<br/>szolgáltatások</b>                                | hatósági<br>szolgáltatások<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói                                   | mutatók                            |                                 | mutatók                               | mutatók                               |
|                                                                   | X.082.<br>Államigazgatási<br>hatósági<br>szolgáltatások<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói | A.082. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.082. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.082.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.082.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |
| <b>9. Honvédelem</b>                                              | X.091.<br>Honvédelem<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói                                         | A.091.<br>Pénzügyi<br>mutatók      | B.091. Pénzügyi<br>mutatók      | C.091.<br>Pénzügyi<br>mutatók         | D.091.<br>Pénzügyi<br>mutatók         |
|                                                                   | X.092.<br>Honvédelem<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói                                    | A.092. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.092. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.092.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.092.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |
| <b>10. Közrend,<br/>közbiztonság,<br/>igazságszolgálat<br/>ás</b> | X.101. Közrend,<br>közbiztonság,<br>igazságszolgálat<br>ás stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói      | A.101.<br>Pénzügyi<br>mutatók      | B.101. Pénzügyi<br>mutatók      | C.101.<br>Pénzügyi<br>mutatók         | D.101.<br>Pénzügyi<br>mutatók         |
|                                                                   | X.102. Közrend,<br>közbiztonság,<br>igazságszolgálat<br>ás stratégiai<br>nem-pénzügyi<br>mutatói  | A.102. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.102. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.102.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.102.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |
| <b>11. Alap kutatás</b>                                           | X.111.<br>Alap kutatás                                                                            | A.111.<br>Pénzügyi                 | B.111. Pénzügyi<br>mutatók      | C.111.<br>Pénzügyi                    | D.111.<br>Pénzügyi                    |

|                                                                             |                                                                                                           |                                    |                                 |                                       |                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
|                                                                             | stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói                                                                         | mutatók                            |                                 | mutatók                               | mutatók                               |
|                                                                             | X.112. További<br>pénzbeni állami<br>támogatások<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói                | A.112. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.112. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.112. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók    | D.112. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók    |
| <b>12. Az ország<br/>infrastruktúrája</b>                                   | X.121.<br>Infrastruktúra<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói                                             | A.121.<br>Pénzügyi<br>mutatók      | B.121. Pénzügyi<br>mutatók      | C.121.<br>Pénzügyi<br>mutatók         | D.121.<br>Pénzügyi<br>mutatók         |
|                                                                             | X.122.<br>Infrastruktúra<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói                                        | A.122. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.122. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.122.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.122.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |
| <b>13.<br/>Nemzetgazdaság<br/>i irányítás,<br/>makrogazdasági<br/>ügyek</b> | X.131.<br>Nemzetgazdaság<br>i irányítás,<br>makrogazdasági<br>ügyek stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói     | A.131.<br>Pénzügyi<br>mutatók      | B.131. Pénzügyi<br>mutatók      | C.131.<br>Pénzügyi<br>mutatók         | D.131.<br>Pénzügyi<br>mutatók         |
|                                                                             | X.132.<br>Nemzetgazdaság<br>i irányítás,<br>makrogazdasági<br>ügyek stratégiai<br>nem-pénzügyi<br>mutatói | A.132. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.132. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.132.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.132.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |
| <b>14.<br/>Környezetvédele<br/>m és energia</b>                             | X.141.<br>Környezetvédele<br>m és energia                                                                 | A.141.<br>Pénzügyi<br>mutatók      | B.141. Pénzügyi<br>mutatók      | C.141.<br>Pénzügyi<br>mutatók         | D.141.<br>Pénzügyi<br>mutatók         |

|                                                                                 |                                                                                                  |                                    |                                 |                                       |                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
|                                                                                 | stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói                                                                |                                    |                                 |                                       |                                       |
|                                                                                 | X.142.<br>Környezetvédele<br>m és energia<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói              | A.142. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.142. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.142.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.142.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |
| <b>15. Egyéb<br/>közösségi, a civil<br/>szférát ösztönző<br/>szolgáltatások</b> | X.151.<br>Közösségi, civil<br>ösztönzők<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói                     | A.151.<br>Pénzügyi<br>mutatók      | B.151.Pénzügyi<br>mutatók       | C.151.<br>Pénzügyi<br>mutatók         | D.151.<br>Pénzügyi<br>mutatók         |
|                                                                                 | X.152.<br>Közösségi, civil<br>ösztönzők<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói                | A.152. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.152. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.152.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.152.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |
| <b>16. Törvényhozás és<br/>képviselési<br/>demokrácia</b>                       | X.161.<br>Törvényhozás és<br>képviselési<br>demokrácia<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói      | A.161.<br>Pénzügyi<br>mutatók      | B.161.Pénzügyi<br>mutatók       | C.161.<br>Pénzügyi<br>mutatók         | D.161.<br>Pénzügyi<br>mutatók         |
|                                                                                 | X.162.<br>Törvényhozás és<br>képviselési<br>demokrácia<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói | A.162. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.162. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.162.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.162.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |
| <b>17. Külföldi</b>                                                             | X.171. Külföldi                                                                                  | A.171.                             | B.171.Pénzügyi                  | C.171.                                | D.171.                                |

|                                                                            |                                                                                         |                                    |                                 |                                       |                                       |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| támogatások és<br>segélyek                                                 | támogatások és<br>segélyek<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói                         | Pénzügyi<br>mutatók                | mutatók                         | Pénzügyi<br>mutatók                   | Pénzügyi<br>mutatók                   |
|                                                                            | X.172. Külföldi<br>támogatások és<br>segélyek<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói | A.172. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.172. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.172.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.172.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |
| <b>18. Speciális<br/>célra szolgáló<br/>hazai pénzügyi<br/>transzferek</b> | X.181. Speciális<br>pénzügyi<br>transzferek<br>stratégiai<br>pénzügyi<br>mutatói        | A.181.<br>Pénzügyi<br>mutatók      | B.181. Pénzügyi<br>mutatók      | C.181.<br>Pénzügyi<br>mutatók         | D.181.<br>Pénzügyi<br>mutatók         |
|                                                                            | X.182. Speciális<br>pénzügyi<br>transzferek<br>stratégiai nem-<br>pénzügyi<br>mutatói   | A.182. Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | B.182. Nem-<br>pénzügyi mutatók | C.182.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók | D.182.<br>Nem-<br>pénzügyi<br>mutatók |