

# **INDIKÁTOROK A STRATÉGIAI KORMÁNYZÁSBAN**

Készítette: PPH Közpolitika Elemző Kft.  
[www.kozpolitika.hu](http://www.kozpolitika.hu)

Készült a MEH Kormányzati Személyügyi és Közigazgatási  
Minőségfejlesztési Szakállamtitkárság megbízásából

A munkában részt vettek

Szepesi Balázs  
Balás Gábor

Bálint Tamás  
Barta Márton  
Bódis Krisztina  
Gál Anita  
Teller Nóra  
Veress Gábor Balázs

## TARTALOMJEGYZÉK

Javaslat 'A kormányzati munka minőségének javítása új közigazgatási eszközök alkalmazásának terjesztésével' című program indítására .....	4
Vezetői összefoglaló .....	4
A javaslat háttéréről .....	6
Alapelvek: kényszernélküliség, minimális kritériumok, szerves fejlődés.....	6
Az új közigazgatási eszközökkel szembeni elvárások.....	8
Az új közigazgatási eszközök és alkalmazási területeik.....	10
Az új közigazgatási eszközök elterjedését támogató rendszer.....	15
Koordinációs, módszertani központ.....	18
A kormányzat egészének elvárásait megfogalmazó, számon kérő szereplő.....	18
Előzetes feladatterv.....	19
MÓDSZERTANI JAVASLATOK AZ INDIKÁTOROK KORMÁNYZATI ALKALMAZÁSÁHOZ .	20
1. Bevezető .....	20
2. Az indikátorrendszer, mint a modern kormányzás egyik alapvető eszköze .....	21
2.1. Az Indikátorrendszerek célja .....	21
2.2. A mérés és a szervezet irányítása.....	23
2.3. A siker feltételei.....	24
2.4. A mérés korlátairól.....	25
3. Az indikátorrendszer bevezetése .....	27
3.1. Előzmények – Feladatok a teljesítménymérést megelőzően .....	27
3.1.1 Vezetői érdekeltség elsődlegessége.....	27
3.1.2 Érintettek bevonása.....	27
3.2. A folyamat vezénylése.....	28
3.2. Az eredmények és az eredményesség azonosítása.....	30
3.2.1. A mérés alapja a működési modell .....	30
3.2.2. Célok pontos meghatározása.....	31

3.3.	Az indikátorok kidolgozása.....	32
3.3.1.	Elvárások és elvek a méréssel és az indikátorokkal szemben.....	32
3.3.2.	A gyűjtendő adatok meghatározása.....	35
3.3.3.	A lehetséges adatforrás azonosítása.....	37
3.3.4.	Lehetséges problémák és megoldásaik.....	37
3.4.	A rendszer működésének megtervezése.....	39
3.4.1.	A beszámolási rendszer kialakítása.....	39
3.4.2.	A döntési és visszacsatolási rendszer kialakítása.....	40
3.4.3.	Az adat és információfeldolgozó kapacitás megteremtése.....	41
3.4.4.	Az ellenőrző, auditáló rendszerek kialakítása.....	42
3.5.	Az adatgyűjtési folyamat kialakítása.....	43
3.5.1.	Az informatikai háttér megteremtése.....	43
3.5.2.	A rendszer működtetési hátterének kialakítása.....	44
3.6.	Tesztelés pilot projekten.....	45
3.7.	Az eredmények kommunikálása.....	45
3.8.	Rendszeres felülvizsgálat, értékelés.....	46
3.9.	Összefoglaló - Az indikátorrendszer kialakításának fő elemei.....	47
4.	Az új közigazgatási eszközök és az indikátorrendszer kapcsolata.....	51
4.1.	Az egyszeri jelentés.....	51
4.2.	A rendszeres jelentés.....	52
4.3.	Értékelés.....	53
4.4.	Tájékoztató indikátorrendszer.....	55
4.5.	Operatív indikátorrendszer.....	55
4.6.	Stratégiai indikátorrendszer.....	56
5.	Az Egyszeri Jelentés, a Rendszeres Jelentés és a Tájékoztató Indikátorrendszer kialakításának főbb lépései.....	58

5. Glosszárrium .....	68
Esettanulmány a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium mérőszám kialakítási munkálatairól.....	73
Feltételek, adottságok egy vízügyi politikai indikátorrendszerhez.....	131
Az EU-s kohéziós politika indikátorrendszerének reformja .....	160
OECD javaslatok a teljesítményalapú kormányzati reformokhoz, a mutatószámok szemszögéből .....	169
Stratégiai kormányzás és indikátorrendszer az Egyesült Királyságban, Ausztráliában és Új-Zélandon.....	193
Teljesítménymérési kísérletek az osztrák közigazgatásban .....	255
Amerikai példák az indikátorrendszer és teljesítménymérés gyakorlatáról.....	269
Az 1993-as amerikai Government Performance and Results Act bemutatása.....	293
Összefoglaló Theodore H. Positer (2003.) 'A teljesítmény mérése állami és nonprofit szervezetekben' című könyvéről .....	313
A visszacsatolási rendszerek fejlesztése a bürokráciaelmélet nézőpontjából .....	345

## **JAVASLAT 'A KORMÁNYZATI MUNKA MINŐSÉGÉNEK JAVÍTÁSA ÚJ KÖZIGAZGATÁSI ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSÁNAK TERJESZTÉSÉVEL' CÍMŰ PROGRAM INDÍTÁSÁRA**

### **VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ**

'A kormányzati munka minőségének javítása új közigazgatási eszközök alkalmazásának terjesztésével' program javasolt célja, hogy meghatározza a kormányzati munka minőségének javítását támogató eszközöket, kialakítsa és működtesse az ezen eljárások elterjesztését támogató rendszert. A bevezetésre javasolt eszközök a következők: Egyszeri jelentés, Rendszeres jelentés, Tájékoztató indikátorrendszer, Koncepció, Stratégia, Értékelés, Program, Akcióterv, Stratégiai indikátorrendszer, Operatív indikátorrendszer. A program végrehajtására egy koordinációs, módszertani központ kialakítását javasoljuk. Ugyancsak fontos, hogy a program során kiemelt szerepet kapjon a szakfeladatok ellátásának egységes kormányzati tevékenységgé kovácsolásának felelőse.

Az új közigazgatási eszközök alkalmazása a kormányzati munka minőségét javítva hozzájárul a közösségi erőforrások hatékonyabb felhasználásához, segíti a csak hosszútávon megvalósítható, a jelenlegi működés átalakítását igénylő kormányzati elképzelések megalapozását, hitelességét.

Az új közigazgatási eszközök meghonosítása komoly kihívások elé állítja a magyar kormányzati munkát. A közfeladatokkal szembeni rövid és hosszú távú elvárások gyakran ellentétesek. A közvetlen érintettek elvárásaiból, a nemzetközi kötelezettségekből és a tágabban értelmezett közérdek szolgálatának igényéből gyakran inkompatibilis célok következnek. A változékony és olykor ellentmondásos környezetben a célok precíz megfogalmazása korlátokba ütközhet. A szakfeladatokat ellátók gyakran ódzkodnak a tevékenységük részleteit bemutató információk jelentésétől, félve hogy ez számukra káros következményekkel járhat. Mindezek következtében a stratégiai megközelítés és az ezt támogató indikátorok, jelentések alkalmazása a kormányzati munkában nem vált gyakorlattá, kevés az ezzel kapcsolatos tapasztalat.

Az új közigazgatási eszközök alkalmazásának komoly kockázatai vannak: stratégiai célok nélkül a mérőszámok alkalmazása meddővé válik és ellehetetlenül, a stratégiai célok megfogalmazása pedig komoly politikai kockázatokkal jár. A visszacsatolás (jelentési, értékelési, mérőszám-) rendszerek működőképességét és hitelességét elsősorban az információkat szolgáltató és az azokat felhasználó szereplők közötti bizalom biztosítja. Egy ilyen rendszer csak akkor sikeres, ha a feltárt eredmények valóban beépülnek a döntéshozatalba és megkapják a megfelelő nyilvánosságot. Ehhez azonban arra van szükség, hogy az esetleges rossz eredmények ne azok elsüllyesztésére, hanem az azokkal való szembenézésre sarkalljanak. Mindehhez komoly procedurális és kulturális változásokra van szükség a központi államigazgatásban. A javasolt lépések egyik fő motivációja, hogy ezt a kulturális változást támogassa.

Mindezek alapján a program kialakítását a következő elvekre javasolt építeni:

- a) A program végrehajtását egy, az igazgatási és szakmai koordináció feladatait ellátni képes egység támogassa.
- b) A program a fokozatosság és a részvétel elvére építsen. Ne kényszer, hanem az alkalmazás előnyei motiválják a szaktárcákat a csatlakozásra.
- c) A programhoz való csatlakozást megteremtő de facto szerződésben a szaktárca vállalja egy új közigazgatási eszköz bevezetését, a támogató egység vállalja a módszertani és szakmai háttér biztosítását.
- d) A projekthez csatlakozó szakterületek rendszeresen vitassák meg a munka állását, tapasztalataikat, vegyenek részt az egységes módszertan formálásában.

### **A JAVASLAT HÁTTERÉRŐL**

A PPH Közpolitika Elemző Kft. feladata, hogy a MEH Kormányzati Személyügyi és Közigazgatási Minőségfejlesztési Szakállamtitkárság megbízásából a mérőszámrendszerek kormányzati munkában való alkalmazhatóságára tegyen módszertani javaslatot. A megrendelő szakértőivel és a stratégiai közpolitika-alkotási eszközök alkalmazóival, alkalmazásának támogatóival konzultálva egyértelművé vált, hogy a mérőszámok kormányzati alkalmazása csak a stratégiai kormányzás tágabb kontextusában értelmezhető.

A megfogalmazott koncepció – habár a megbeszélések során megfogalmazott javaslatok alkalmazására törekszik – csakis a PPH Közpolitika Elemző szakmai javaslatának tekinthető, hiszen ajánlásaival tovább merészkedik az előkészítő munka eddigi szakaszaiban felmerült elképzeléseken. A kidolgozott javaslat megvalósíthatóságát a kormányzati munka kontextusának részletes ismeretének hiányában nem tudjuk megfelelően megítélni, a koncepció – vagy megvalósítható részelemeinek – pontosítása a kormányzati szakemberek meglátásai, javaslatai alapján lehetséges.

### **ALAPELVEK: KÉNYSZERNÉLKÜLISÉG, MINIMÁLIS KRITÉRIUMOK, SZERVES FEJLŐDÉS**

A javaslat filozófiájának alapeleme a **kényszernélküliség elve**, melynek értelmében a cél a modern kormányzási eszközök elterjedésének támogatása és nem azok bevezettetése. Az egyes szakterületek viszonyai különbözőek, ennek következtében az új közigazgatási eszközök alkalmazhatósága jelentősen eltérhet. Amennyiben egy szakterületen a változékony környezet, a szakmai konfliktusok megoldatlansága, az állandó improvizációt igénylő kockázatos környezet vagy forráshiány, illetve a szakterület irányításáért felelős vezetők motivációjának hiánya miatt nem merült vagy merül fel új közpolitika alkotási és igazgatási technikák alkalmazásának igénye, a központi előírások sem tehetik sikeressé az irányítási eljárások minőségének javítását. Az előírással bevezetésre kerülő rendszerekben gyakran új ellenőrzési eszközt gyanítanak a szakterületek, és rutinszerűen alkalmazzák kifinomult technikáikat az új igazgatási technológiák alkalmazásának látszatteljesítéssel történő kikerülésére.

Ellenben, ha az egyes eszközök bevezetése nem kötelező feladatként, hanem lehetőségként merül fel, ha a szakterületek felelősei támogatást és biztatást kapnak ezen eszközök alkalmazására, akkor az várható, hogy az új igazgatási technikák gyorsabban elterjednek és bevezetésük után sikeresebben fognak működni. A különböző új közigazgatási eszközök feladata a felelős vezetők munkájának támogatása. Bevezetésük a korábbi rutinok jelentős átalakítását igényli, gyakran átalakítja a szervezeten belüli erőviszonyokat. Egy ilyen változás menedzselése vezetői elkötelezettséget és rátermettséget igényel, amit csak az illetékes szereplők érdekeltsége teremthet meg.

A második alapelv a szükséges szakmai **konzisztencia megteremtése**. Ez azt jelenti, hogy a program meghatározza az új közigazgatási eszközök körét, azok tartalmi és procedurális minimumkritériumait. Ezáltal elkerülhető, hogy koncepciójában és főbb elemeiben eltérő gyakorlat honosodjon meg a különböző szakterületeken, így biztosítható az igazgatási munka koordináltsága és az új közigazgatási eszközök elterjedését támogató (a) módszerek kidolgozásának, (b) ismeretek átadásának, (c) gyakorlat kialakításának hatékony megszervezése.

Ezen elv fontos aspektusa, hogy *csak minimális kritériumok* megfogalmazására van szükség. Az egyes közpolitikák esetében más és más közigazgatási eszközök alkalmazása célszerű. Van, ahol a visszacsatolási rendszerek kiépítése az elsőrendű, mert a szervezeti feladatok elég egyértelműek. Más területeken a közpolitikai célok kialakítása, pontosítása a fontosabb, mert a tevékenységek fókuszának hiánya nagyobb probléma, mint a tevékenységek eredményeinek nyomon követése.

Ugyancsak komoly eltéréseket mutat a szakmai fókuszok meghatározásának módja, a megfelelő információk összegyűjtésének technikái, a szakmai támogatók és érintettek bevonásának formája egyes közpolitikai területeken. Például, habár legtöbbször az általános célok kitűzése az elsődleges, van amikor célszerűbb - a konkrétól az általános felé haladva - az akciótervek kialakítása a stratégia előtt. Egyes területeken az optimális visszacsatolási rendszer a releváns társadalmi, gazdasági, környezeti viszonyok változásának okait elemző jelentésekre és az állami beavatkozások következményeit vizsgáló értékelésekre épül. Más közpolitikák esetében a kitűzött célok, feladatok teljesülésének pontos mérését megvalósító indikátorrendszerre van szükség.



A harmadik alapelv a **szerves fejlődést** helyezi előtérbe. Egyrészt az új közigazgatási eszközök bevezetése során építeni kell a létező igazgatási eljárásokra. Egy újabb párhuzamos rendszer kialakítása a feladatok, felelősségek duplikálódásához vezet és szervezeti konfliktusokat gerjeszt. A már létező információs, irányítási eszközök gyakran könnyebben egészíthetők ki az új közigazgatási eszközök működéséhez szükséges elemekkel, mint ahogy azt előzetesen gondolnánk.

Másodsorban, fontos, hogy az új közigazgatási rendszer keretében működő köztisztviselők támogatását megnyerjék a bevezetés során. A törzskar támogatása nélküli szervezeti változások legtöbbször komoly feszültségeket eredményeznek, ami általában az újítások bukásával, eljelentéktelenedésével oldódik csak fel. A szükséges támogatás akkor nyerhető meg, ha a rendszer üzemeltetésének résztvevői érintettjei azonosítani tudják, miben könnyíti meg munkájukat az új közigazgatási eszköz. Ennek három legfőbb formája: (1) az újítás hasznos alkalmazásokat nyújt számukra, (2) az újítás kiszámíthatóbbá teszi a munkavégzést, a feladatkiosztások rendjét és a számonkérést, (3) az új eszközök egyszerűbbé teszik bizonyos feladatok ellátását vagy korábbi felesleges feladatokat váltanak ki.

#### **AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSI ESZKÖZÖKKEL SZEMBENI ELVÁRÁSOK**

A kormányzati munka megalapozását, tervezését, nyomon követését és értékelését segítő új közigazgatási eszközök alkalmazása hozzájárulhat

- a) a kormányzati kézben lévő erőforrások és jogosítványok hatékonyabb és koncentráltabb felhasználásához;
- b) a politikai értékek és szempontok alapján kijelölt alapvető célok kormányzati érvényesüléséhez;
- c) a kormányzati munka átláthatóságának növeléséhez;
- d) a közpolitikák átalakításával kapcsolatos elképzelések kialakításához, megvitatásához és bemutatásához.

Ezek az eredmények akkor érhetőek el, ha

- i. egyértelműek és stabilak a közpolitikai célokkal szembeni kormányzati elvárások;

- ii. magas szintű és erős az elkötelezettség a mérendő célok szabatos megfogalmazására és az ezekhez kapcsolódó visszacsatolási rendszerek felállítására;
- iii. az igazgatási szakemberek és a szakfeladatok érintettjei értik, elfogadják az új közigazgatási eszközök bevezetését;
- iv. rendelkezésre áll az eszközök bevezetéséhez szükséges igazgatási tudás és szervezési kapacitás.

Az új közigazgatási eszközök körének és az egyes eszközök főbb jellemzőinek meghatározása segíti a kormányzati tevékenység egészére vonatkozó konzisztens működési eljárások kialakítását, ami a következő okok miatt fontos:

- Megkönnyíti az államigazgatási munka koordinálhatóságát.
- Átláthatóbbá teszi a kormány működését mind a kormányzat irányítói, mind a kormányzat munkáját ellenőrző parlamenti munka számára.
- Érthetőbbé és követhetőbbé teszi a kormányzati munkát a közvélemény és a szakpolitikák nem hivatásszerű érintettjei számára.
- Hozzájárul az államigazgatási szakemberekkel szembeni szakmai és teljesítmény eljárások egyértelmű megfogalmazásához.
- Növeli az igazgatási munka kiszámíthatóságát és csökkenti a minőségi munkavégzést megnehezítő ad-hoc feladatok arányát.
- Erősíti a kormányzati egységek közötti munkaerő-áramlás lehetőségét.

Fontos azonban, hogy a kormányzástámogató eszközök kialakuló szabványa ne legyen túlszabályozott. Olyan kereteket kell meghatározni, amelyek

- lehetővé teszik, hogy az egyes eszközöket az igazgatás különböző körülményei között is alkalmazni tudják,
- teret engednek a modern kormányzási eszközök innovációjának.

Ennek érdekében a kormányzati eszközök javasolt kötelező érvényű elemei:

- az új közigazgatási eszközök funkciójának, alkalmazási lehetőségeinek minimális definíciója;

- az egyes eszközök alkalmazásának módszertani, procedurális minimum követelményei.

#### **AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSI ESZKÖZÖK ÉS ALKALMAZÁSI TERÜLETEIK**

A közpolitikák sikerességét szolgáló visszacsatolás erősítése, a stratégiai megközelítés kiszélesítése és a közfeladatok átlátható és nyomon követhető rendszerbe helyezése érdekében a következő új közigazgatási eszközök elterjedésének támogatása javasolt:

**Egyszeri jelentés** - Egy adott szakterület főbb tendenciáinak, állami tevékenységének, illetve a jövőben várható folyamatok áttekintése, teendők megfogalmazása céljából.

**Rendszeres jelentés** - Egy adott szakterület főbb tendenciáinak, állami tevékenységének, illetve a jövőben várható folyamatok áttekintése, a szakterülettel kapcsolatos állami tevékenység rendszeres nyomon követése, az igazgatási gyakorlat szükséges módosításainak feltárása céljából.

**Tájékoztató indikátorrendszer** - Egy adott szakterület főbb tendenciáinak, állami tevékenységének, illetve a jövőben várható folyamatok áttekintése, a szakterülettel kapcsolatos állami tevékenység szisztematikus követése mérőszámok alkalmazásával az állami beavatkozások hatékonyságának, eredményességének vizsgálata, a szükséges módosítások feltárása céljából.

**Koncepció** - Egy adott szakterülethez kötődő kormányzati cselekvés főbb kereteinek, értékeinek, fogalmi keretének és beavatkozási filozófiájának meghatározása.

**Stratégia** - Egy kormányzati cselekvéscsomag céljainak pontos kijelölése, a felelősök és az alkalmazott eszközök körének meghatározása.

**Program** - Egy stratégia (egyres) céljainak részletes megfogalmazása, a célok eléréséhez szükséges beavatkozások, illetve azok felelőseinek, eszközeinek és erőforrásainak meghatározása.

**Akcióterv, munkaterv** - Egy beavatkozás vagy beavatkozás-csomag részletes leírása a végrehajtandó feladatok, azok erőforrásainak, felelőseinek, procedúrájának és ütemezésének meghatározásával.

**Értékelés** - Egy stratégia, program vagy akcióterv, illetve ezek valamilyen jól elkülönülő elemének vizsgálata az érintett tevékenységek folytatása vagy a jövőbeli hasonló tevékenységek megvalósítása során szükséges módosítások kialakítása érdekében a kitűzött célok teljesülésének elemzésével, a nem szándékolt hatások feltárásával a beavatkozás működését meghatározó okági mechanizmusok feltárásával.

**Stratégiai indikátorrendszer** - Egy stratégia vagy program célul kitűzött eredményeinek, hatásainak nyomon követése előre meghatározott mérőszámok alkalmazásával a program eredményességének feltárása érdekében.

**Operatív indikátorrendszer** - Egy program beavatkozási területeihez, illetve egy akciótervhez kapcsolódó feladatok elvégzésének, erőforrás és idő igényének nyomon követése előre meghatározott mutatószámok alkalmazásával a végrehajtás feltárása, az eredményesség méréséhez, elemzéséhez szükséges információk előállítása céljából.

Az új közigazgatási eszközök a következő módon járulnak hozzá a három lehetséges cél megvalósulásához:

**Tájékoztató a közfeladatok környezetéről, visszacsatolás azok ellátásáról** - A kormányzati munka minőségét nagyban javítja, ha a szakpolitikai döntéseket tényekre épülő elemzések alapozzák meg (evidence based policy making). Ugyancsak sokat javíthat az igazgatási munka színvonalán, ha egyes szakterületekről, közfeladatokról rendszeres tájékoztató készül. Ezen tájékoztató, visszacsatolási funkció legegyszerűbb esete az adott területről készülő egyszeri jelentés, legkiépültebb formája a rendszeres időközönként ugyanazon területet leíró mérőszámok rendszerének alkalmazása. Köztes fokozat lehet a rendszeres időközönként elkészülő jelentés, amelynek lazább esetben esetenként változó a tematikája, fegyelmezettebb működés esetén pedig a jelentés tematikája időben nem nagyon változik.

A közpolitika változásokat megalapozó vizsgálódások és a szakpolitikák helyzetéről rendszeres időközönként tájékoztatást adó rendszerek tartoznak ehhez a funkcióhoz.

**A szakpolitikák stratégiai alapú szervezése** - A stratégia az elérendő célt és a hozzá vezető utat jelöli ki, a stratégiai menedzsment filozófiájának megfelelően. Fő szándéka, hogy a kívánt változások megvalósításának elősegítse, orientálja az erőforrások

allokációját, a konkrét beavatkozási területek meghatározását. A stratégiai kormányzás megközelítésben a szervezet vezetésének döntéseit hosszú távú elképzelések konzisztens rendszere igazgatja.

A stratégiai működés alapja egy célokat és eszközöket meghatározó dokumentum, a stratégia. Ezt készítheti elő egy a célokat elnagyoltan bemutató, a beavatkozás eszközeit általánosságban elemző koncepció, a megvalósítás érdekében pedig a stratégiát programokra, akciótervekre bontják tovább. A stratégia megvalósulását nyomon követő visszacsatolási rendszerek elemei a stratégia végrehajtásának kritikus vagy kiemelkedően fontos területeit vizsgáló értékelések és a célokhoz pontosan definiált mérőszámot rendelő stratégiai indikátorrendszer. Ezek a visszacsatolási mechanizmusok a stratégia megvalósítása érdekében használt erőforrások allokálásának korrigálását támogatják.

**A közfeladatok átlátható és nyomon követhető rendszerbe helyezése** – Gyakori, hogy a kormányzati munka összehangoltabbá tétele (akár a visszacsatolási rendszerek mellett, akár nélkülük) a különböző elvégzendő feladatok szisztematikus rendszerezésével valósul meg. Egy akcióterv vagy munkaterv egy adott szervezet vagy részleg tevékenységével kapcsolatos elvárásokat fogalmaz meg. A hozzá kapcsolódó visszacsatolási mechanizmusok (operatív indikátorrendszerek, értékelések) a kijelölt feladatok elvégzését vizsgálják, a felhasznált eszközök és azok közvetlen kimenete közötti kapcsolatra koncentrálnak. A felhasznált erőforrások és az általuk elért közvetlen eredmények közötti kapcsolat bemutatása teremti meg az erőforrások és jogosítványok allokációjának a célok hatékony megvalósulását segítő kialakítását és alapozza meg a kormányzat elszámoltathatóságát.

A három megközelítés a közfeladatok ellátását javító három lehetséges célhoz kapcsolódik. A jelentési rendszer a visszacsatolások megteremtésére, a politikaalkotás **információigényeinek** kielégítésére koncentrálnak. A stratégiai tervezés során a **célok és eszközök összehangolása** van fókuszban. A közfeladatok átlátható és ellenőrizhető rendszerbe helyezése arra törekszik, hogy a feladatok elvégzése minél inkább **átlátható** legyen.

Ez a három cél összehangolható, de nem ugyanaz. Ennek következtében a különböző eszközök között is komoly átfedés lehet, azonban fontos, hogy a többcélú információ-

gyűjtő vagy céltételező mechanizmusokat azok céljainak megfelelően hozzuk létre és működtessük. A húsleves és a vadas elkészítése komoly átfedéseket mutat, mégsem örülne senki, ha a két étel felszolgáláskor összekeveredne. Hasonlóképpen meg kell különböztetni a stratégiai kormányzás különböző céllal alkalmazott elemeit.

A következő táblázat a javasolt eszközök főbb funkcióit és alkalmazási területeit tekinti át.

## Indikátorok a stratégiai kormányzásban

Javasolt új közigazgatási eszköz	Információ-igény	cél-eszköz összhang	számonkérhetőség	alkalmazási lehetőségek
Egyszeri jelentés				<ul style="list-style-type: none"> <li>Működő közfeladatok áttekintése</li> <li>Kormányzati cselekvést igénylő területek vizsgálata</li> <li>Az érintettek tájékoztatása a velük folytatandó párbeszéd támogatása kiemelkedően fontos témák esetén</li> </ul>
Rendszeres jelentés				<ul style="list-style-type: none"> <li>A közpolitika átláthatóságának megteremtése a politikai irányítás és a közvélemény számára</li> <li>A közpolitika hitelességének erősítése</li> <li>A közfeladat végrehajtásában részt vevő szereplők eredményorientáltságának erősítése</li> </ul>
Tájékoztató indikátorrendszer				<ul style="list-style-type: none"> <li>A közpolitika átláthatóságának megteremtése a politikai irányítás és a közvélemény számára,</li> <li>A közpolitika hitelességének erősítése</li> <li>A közfeladat végrehajtásában részt vevő szereplők eredményorientáltságának erősítése</li> </ul>
Koncepció				<ul style="list-style-type: none"> <li>A közpolitika főbb vonásait meghatározó egyeztetések és döntéshozatal támogatása</li> <li>A több szakterület által megvalósított közpolitikán belüli összehangoltság erősítése</li> <li>A stratégia kialakításának előkészítése</li> </ul>
Stratégia				<ul style="list-style-type: none"> <li>A közpolitikával kapcsolatos elvárások egyértelművé tétele</li> <li>A kormányzati cselekvés által elérni kívánt változások láthatóvá és megvalósíthatóvá tétele</li> <li>A rendelkezésre álló anyagi források és igazgatási eszközök alkalmazásának rendszerbe helyezése</li> </ul>
Program				<ul style="list-style-type: none"> <li>A közpolitikával kapcsolatos elvárások és a konkrét igazgatási műveletek közötti kapcsolat megteremtése</li> <li>Egy kormányzati, közpolitikai cél megvalósítása érdekében felhasznált eszközök konzisztens rendszerbe szervezése</li> <li>Az összefüggő kormányzati cselekvések láthatóbbá tétele</li> </ul>
Akcióterv, munkaterv				<ul style="list-style-type: none"> <li>A kijelölt feladatok rendszerbe helyezése a végrehajtás és a számonkérhetőség könnyebbé tétele érdekében</li> <li>Az igazgatási feladatok elvégzése és célok teljesítése közötti kapcsolat megteremtése</li> </ul>
Értékelés				<ul style="list-style-type: none"> <li>A közpolitikai célok és tevékenység szükséges módosításainak feltárása</li> <li>A közpolitikai célok megvalósulását nehezítő tényezők azonosítása</li> <li>A közpolitikai célok érdekében tevékenykedők tevékenységének ösztönzése az erőfeszítések és az eredmények közötti összefüggés feltárásával</li> <li>A kormányzati működés átláthatóbbá tétele a döntéshozók, érintettek és a közvélemény számára</li> </ul>
Stratégiai indikátorrendszer				<ul style="list-style-type: none"> <li>A szakpolitikától elvárt hatások elmaradásának időbeli észlelése</li> <li>Az erőforrások és motiváló eszközök allokációját korrigáló döntések megalapozása</li> <li>A kormányzati működés átláthatóbbá tétele a döntéshozók, érintettek és a közvélemény számára</li> <li>Az értékelést igénylő területek azonosítása</li> </ul>
Operatív indikátorrendszer				<ul style="list-style-type: none"> <li>Az erőforrások és motiváló eszközök allokációját korrigáló döntések megalapozása</li> <li>A beavatkozásoktól elvárt kimentek elmaradásának időbeli észlelése</li> <li>A kormányzati működés átláthatóbbá tétele a döntéshozók, érintettek és a közvélemény számára</li> <li>Az értékelést igénylő területek azonosítása</li> </ul>

### AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSI ESZKÖZÖK ELTERJEDÉSÉT TÁMOGATÓ RENDSZER

'A kormányzati munka minőségének javítása új közigazgatási eszközök alkalmazásának terjesztésével' program célját egy, az előző pontban meghatározott kormányzástechnikai eszközök elterjesztését támogató rendszer kiépítésével érheti el. Ezen rendszer javasolt elemei a következők:

- **A kormányzástechnikai eszközök lehetséges bevezetési rendje** – A javasolt eszközök három lehetséges fő funkciója három, egymástól független fejlesztési pályát határoz meg.
  - Az információigény kielégítése egyszeri jelentés készítésével kezdődik, a jelentés rendszeressé válása a következő lépcső, ezt követi a tematika stabilizálása, majd az, hogy az állandósult tematikához mérőszámokat rendelnek.
  - A stratégiai tervezés első eleme a koncepció, ezt követheti a stratégia, majd a programok megfogalmazása. A stratégia végrehajtásának értékelése a visszacsatolás egyszerűbb formája, a stratégiai indikátorrendszer felállítása bonyolultabb feladat.
  - Egy akcióterv (legyen önálló vagy egy stratégia, program kibontásának eszköze) visszacsatolása is előbb értékelésre, majd indikátorrendszerre épülhet.

Ösztönözni kell, hogy egy újabb módszertan alkalmazásának bevezetésére akkor kerüljön sor, ha az előfeltételt jelentő technikák már előzetesen bevezetésre kerültek. Az ösztönzés azonban nem jelenthet kötelező előírást. Ahogy említettük, egy szakterület sajátosságai indokoltá tehetik, hogy egy komplexebb rendszer a javasolt előzmények nélkül kerüljön kialakításra.

Az egyes módszertani elemek létrejöttét és megfelelő működését szigorú minőségbiztosítás kell, hogy ellenőrizze, egy technikát akkor tekinthetünk működőnek, ha az eszköz meghatározását követő audit eljárás annak működését megfelelőnek találta.

- **Terjedési terv** – a fokozatosság és az önkéntesség elve alapján hagyni kell, hogy az egyes államigazgatási szereplők – az előző pontban leírt előfeltételek



teljesítése mellett - maguk határozzák meg a módszertani fejlesztések bevezetési logikáját és rendjét. Fontos, hogy egy reális, de ambiciózus előrejelzés alapján terv készüljön, melyik eszközt, mikor és hányan kezdjenek alkalmazni. A terjedési terv a program elvárt eredményeit, annak saját indikátorait és célértékeit határozza meg. Amennyiben az új közigazgatási eszközök bevezetésének folyamatai eltérnek az előzetesen meghatározottól, szükség van a program felülvizsgálatára: túl lassú haladás esetén a kezdeményezés nehézségeit kell feltárni, a meglepően gyors implementáció esetén pedig azt kell megvizsgálni, nem sikkadtak-e el az egyes eszközök főbb funkciói, sikeres működésük fontos kritériumai.

A terjedési terv meghatározásához a következő iránymutatások adhatóak: Az előzetes elképzeléseket felmérve érdemes néhány pilot projektet meghatározni, második lépcsőben a jelentési rendszerek bevezetését ösztönözni, harmadik hullámban a stratégiák bevezetését célul kijelölni, a harmadik fázis lehet a számonkérhetőségre törekvő rendszerek kialakítása. Az új közigazgatási eszközök sikeres alkalmazásának kialakulása időigényes folyamat, legalább öt évre van szükség ahhoz, hogy az eszközök bevezetésre kerüljenek és érzékelhető hatást gyakoroljanak a közpolitikai folyamatokra.

- **Támogató infrastruktúra** – Az új közigazgatási eszközök bevezetését támogató infrastruktúra javasolt elemei a következők:
  - az egyes eszközök bevezetését támogató módszertanok, útmutatók elkészítése;
  - a programban részt vevő intézmények, érintettek, tanácsadók együttműködését biztosító fórumok, munkacsoportok rendszerének kialakítása;
  - a rendszerek bevezetéséhez, alkalmazásához szükséges ismereteket átadó képzési anyagok, képzési és támogató rendszer kialakítása az eszközök bevezetésén, alkalmazásán dolgozó köztisztviselők számára;
  - a bevezetett eszközök megismertetése az egyes szakpolitikák főbb érintettjeivel, a politika és a média érdeklődő szereplőivel;
  - az egyes eszközök bevezetésének folyamatos értékelése, jó és rossz gyakorlatainak bemutatása;

- az élenjáró szervezetek (mint jelenleg az NFÜ) aktív bevonása az új közigazgatási eszközök elterjedésének támogatása tapasztalatcserével, minőségbiztosítással, szakemberek esetleges kölcsönadásával.
- **Megfelelő ösztönzők** – Az új közigazgatási eszközök terjedését támogató ösztönzőknek három fő alternatívája van:
  - Az egyes új közigazgatási eszközök bevezetésének és kezdeti működésének költségeit a minisztériumi költségvetésen kívülről biztosítják az erre a célra előirányzott (pl. ÁROP) forrásokból.
  - Az új közigazgatási eszközök bevezetésének kulcsszereplői megfelelő jutalmat (pl. külföldi tanulmányutak, plusz célprémium) kapnak.
  - Egyes kormányzati erőforrások allokációjánál egy idő múlva előnyt élveznek azok, akik bizonyos új kormányzati eszközöket alkalmaznak. Pl. a forráselosztási arányok pozitív változására csak azok a közfeladatok számíthatnak, amelyek megfelelő jelentési rendszert működtetnek, a szigorú és megszorító státuszgazdálkodás alól csak megfelelő akciótervek, munkatervek létevel lehet kiszabadulni stb. Mindegyik esetben fontos, hogy pozitív ösztönzők kerüljenek meghatározásra.
- **Nyilvánosság** – a program sikeres működéséhez meg kell teremteni annak megfelelő igazgatáson belüli és igazgatáson kívüli nyilvánosságát. Átláthatóvá kell tenni, hogy melyik igazgatási szervek milyen új közigazgatási eszközöket vezettek, vezetnek, terveznek bevezetni. Ugyancsak széles körben elérhetővé kell tenni az eszközök bevezetésének és alkalmazásának információit, adatait – beleértve az elkészülő jelentések, értékelések indikátorrendszerek, koncepciók stratégiák, akciótervek tartalmát és részleteit. Ez a nyilvánosság teremtheti meg egyrészt a kormányzati technológiák gyors igazgatáson belüli terjedését, a közigazgatási eszközök fejlesztését, illetve a program társadalmi számonkérések lehetőségét.

### **Koordinációs, módszertani központ**

A program sikeres végrehajtásához egy, a kormányzás minőségének javításáért, a stratégiai kormányzás megerősítéséért dolgozó elkötelezett koordináló központra van szükség, melynek feladatai a következők:

- a program folyamatos nyomon követése, a szükséges koordinációs eljárások működtetése, egyeztetések szervezése;
- az előző pontban leírt támogató infrastruktúra kiépítése és működtetése: módszertanok, tananyagok, értékelések készítésével, készíttetésével képzések, fórumok, együttműködések szervezésével;
- a program képviselője a közvélemény előtt, az új közigazgatási eszközök kormányzaton kívüli felhasználásának támogatása (képzés újságíróknak, a közpolitikák főbb érintettjeinek: civil szervezeteknek, érdekképviselőeknek, önkormányzatoknak);
- a program dokumentálása: az új közigazgatási eszközök bevezetése, alkalmazása során keletkező dokumentumok, információk, adatok gyűjtése, rendszerezése és közzététele;
- az új közigazgatási eszközök elterjedésének támogatásával kapcsolatos feladatterv kialakítása, majd időnkénti módosítása a korábban kitűzött feladatok teljesülésének értékelése alapján;
- az új közigazgatási eszközök auditálásának koordinációja;
- a tapasztalatok rendszeres értékelése, beszámolás a kormányznak, nyilvánosságnak.

### **A kormányzat egészének elvárásait megfogalmazó, számon kérő szereplő**

A javasolt program az egyes új közigazgatási eszközök szakterületenkénti alkalmazását kívánja támogatni és koordinálni. A módszertanilag konzisztens igazgatási fejlesztések azonban az egyes területek működésére egyenként hatnak, ha nem jelenik meg a központi kormányzati szempontok érvényesítése. Fontos ezen szempontok érvényesítését a program koordinációjától különválasztani, különben az igazgatási korszerűsítés céljait elnyomhatja a kormányzati koordináció erősítésének szándéka. Jobb, ha a program koordinátorának szolgáltató, támogató motivációját státusza

garantálja, így megteremthető a támogatás motivációjának és az egységesítés szándékának egyensúlya. A központi kormányzati érdekeket képviselő feladatai a következők:

- az új közigazgatási eszközökkel és azok alkalmazásával kapcsolatos központi kormányzati igények megfogalmazása;
- a bevezetésre kerülő eszközök és a kormányzati döntéshozatal, információgyűjtés folyamatainak összehangolása;
- a kormányzati munkát összességében értékelő, bemutató munkák elvégzése;
- az új közigazgatási eszközök és a kormányzati munka koordinációja közötti összhang megteremtése.

### **Előzetes feladatterv**

A program végrehajtásának főbb feladatai a következőkben határozhatóak meg:

1. Az új közigazgatási eszközök elterjedését támogató szereplők összegyűjtése, kohéziójának, konszenzusának megteremtése;
2. A program részleteinek kidolgozása – az új közigazgatási eszközök meghatározása, a támogató rendszer részleteinek kialakítása, a koordinátor, a központi kormányzati akarat képviselőjének és esetleges más kiemelt szereplők feladat és hatásköreinek meghatározása;
3. A támogató infrastruktúra kialakítása – módszertanok, egyeztetési fórumok, szakmai támogatás, nyilvánosság, audit stb.;
4. Az új közigazgatási eszközök terjedésének támogatása;
5. A program időközi értékelése és esetleges módosításának kezdeményezése.

## MÓDSZERTANI JAVASLATOK AZ INDIKÁTOROK KORMÁNYZATI ALKALMAZÁSÁHOZ<sup>1</sup>

*A Módszertan bemutatja, hogy a mérőszámok hogyan segíthetik a kormányzást. Bemutatja milyen elveket érdemes követni, milyen részfeladatokat érdemes elvégezni a mérőszámokon alapuló visszacsatolási rendszerek bevezetése és működtetése során. A Módszertan elemzi az előző fejezetben bevezetésre javasolt új közigazgatási eszközöket, majd részletes útmutatót ad az Egyszeri Jelentés, a Rendszeres Jelentés és a Tájékoztatási Indikátorrendszer bevezetéséhez. A Módszertan végén található a szakkifejezéseket bemutató Glosszárium.*

### 1. BEVEZETŐ

A Módszertan bemutatja, hogyan működnek az indikátorrendszerek, hogyan érdemes bevezetni egy ilyen rendszert az államigazgatásban, valamint az indikátorok használata hogyan jelenik meg speciálisan az új közigazgatási eszközök esetében.

Bevezetésként felvázoljuk az **indikátorrendszerek alapfilozófiáját**, azaz hogy az eredmények rendszeres mérése elemzése és bemutatása hogyan vezethet eredményesebb programokhoz és jobb közpolitikák kialakításához. Egyúttal bemutatjuk a mérés korlátait is.

Ezt követően részletesen tárgyaljuk a **bevezetés folyamatát**:

- Hogyan érdemes bevezetni az indikátorrendszert? Mire érdemes odafigyelni az induláskor? Kell-e külön projekt és annak mi a feladata?
- A következő részfejezet a „Mit mérjünk?” problémával foglalkozik. A mérőszámrendszer alapvető feladata a működési modell logikájának, az elérhető eredményeknek a beazonosítása.
- Ezt követően az indikátorok kiválasztására vonatkozó javaslatokkal folytatjuk. Pár alapelvet szem előtt kell tartanunk, bármit is mérünk. Bemutatjuk az indikátorok jellemző fajtáit, a lehetséges mérési problémákat és a lehetséges megoldásaikat is.
- Ezek után az adatgyűjtési és értékelési folyamat kialakítását ismertetjük, szem előtt tartva az objektivitást és a hitelességet – mint kiemelt fontosságú vezérlő elveket.
- Végül bemutatjuk a minőség folyamatos fejlesztésének lehetséges módozatait.

---

<sup>1</sup> A módszertan kialakításakor elsődlegesen az EU Bizottság (EC, 2006) és az OECD (OECD, 2006) által alkalmazott módszertant használtuk, valamint az amerikai szakirodalom ajánlásait (Poister, 2003, Osborne és Hutchinson, 2004).

Ezt követően a javaslati fejezetben felvázolt új közigazgatási eszközt ismertetjük, bemutatva, hogy azok hogyan segítik a kormányzást, és hogyan használják az adott eszközök a mérőszámokat.

Végül, az fejezetet egy szójegyzékkel zárjuk, ami azt segíti, hogy azonos fogalmakon a szervezet tagjai azonos fogalmakat értsenek.

## 2. AZ INDIKÁTORRENDSZER, MINT A MODERN KORMÁNYZÁS EGYIK ALAPVETŐ ESZKÖZE

### 2.1. Az Indikátorrendszerek célja

A mutatószámrendszerek célja, hogy a **közpolitikákról, a közpolitikai programok sikerességéről a megfelelő információkkal szolgáljon** a felelős kormányzati szervezetek vezetői, a politikai vezetők, a közvetlen ügyfelek, vagy akár a szélesebb közvélemény számára.

A szervezeti teljesítmény mérésének és több szempontú értékelésének jelentősége a nyolcvanas években az üzleti szférában mind Nyugat-Európában, mind Észak-Amerikában megnőtt. Számos vállalat élt meg gyors sikereket, majd villámgyors bukásokat. Fontos volt, hogy a rövid távú pénzügyi, piaci mutatókon túl más mutatókkal is mérjék a hosszú távú teljesítmény alakulását, a fogyasztói bizalmat, vagy a munkatársak elkötelezettségét.

Az államigazgatási indikátorrendszerek, a közigazgatási rendszeres teljesítménymérés is hasonló indíttatásból alakult ki:

- a **számonkérhetőség** és **személyes felelősségvállalás** iránti növekvő igény a törvényhozás, a média és általában a közvélemény részéről;
- a **költségvetési kiadások csökkentése** iránti és az állam társadalmi szerepvállalásával kapcsolatban **megnövekedett társadalmi elvárások** miatt az állami vezetők és szervezetek érdekeltsége megnőtt az eredmények javítása iránt.

A fejlett országok példái azt mutatják, hogy a közszféra teljesítményének mérése, rendszeres beszámoltatása révén sokkal **megbízhatóbb** és **kiszámíthatóbb** közigazgatási és közszolgáltatási rendszereket lehet kialakítani. Ugyanakkor az is kiderült, hogy egy teljesítménymenedzsment rendszer sikeres bevezetése **sokkal tovább tart**, mint azt eredményei iránti várakozások szeretnék. Ennek oka az, hogy egy teljesítménymenedzsment rendszer bevezetése nem pusztán technikák alkalmazását, de szemléletváltást is igényel a kormányzás szereplőitől.

Az eredmények mérésének fókuszában éppen ezért **a szervezeti tanulási folyamat** áll.

- A szervezet tagjai **folyamatos visszajelzést** kapnak arról, hogy a meghatározott szakpolitikai céloknak vagy feladatoknak a teljesítésében sikeres-e, vagy sem.
- A mérés nem önmagáért való, hanem, hogy a **vezetők megfelelő információk alapján hozzák meg döntéseiket**, ezzel közvetlen **visszacsatolást nyújtsanak a szervezet tagjainak**.
- A mérőszámrendszer akkor működik jól, ha a szervezet tagjai számára egyértelmű, hogy a fokozottabb erőfeszítésük megjelenik a mérőszámok alakulásában, és ez az ő szakmai elismerésükben közvetlen javulást eredményez.

**Kinek miért hasznos** az eredmények, a szervezeti teljesítmény mérése?

- A jobban irányított, eredményorientáltabb közigazgatás az állampolgárok számára elsősorban a **jobb, gyorsabb és olcsóbb közszolgáltatások** lehetőségét teremti meg.
- A választott **politikusok célokat meghatározó szerepe erősödik**, jobban tudják allokálni az erőforrásokat, hamarabb felismerhetik a problémákat és az adott szakpolitika valós eredményességéről jobban tudnak az állampolgárokkal kommunikálni.
- A **közigazgatási vezetők** számára **nagyobb mozgásteret** biztosít az operatív irányításban.

A szervezeti teljesítmény országonként különböző jelentéssel bírhat, elsősorban az állammal szembeni társadalmi elvárásoktól függően. A teljesítménymenedzsment rendszerek bevezetésekor az OECD országokban általában az alábbi négy cél valamelyike volt meghatározó:

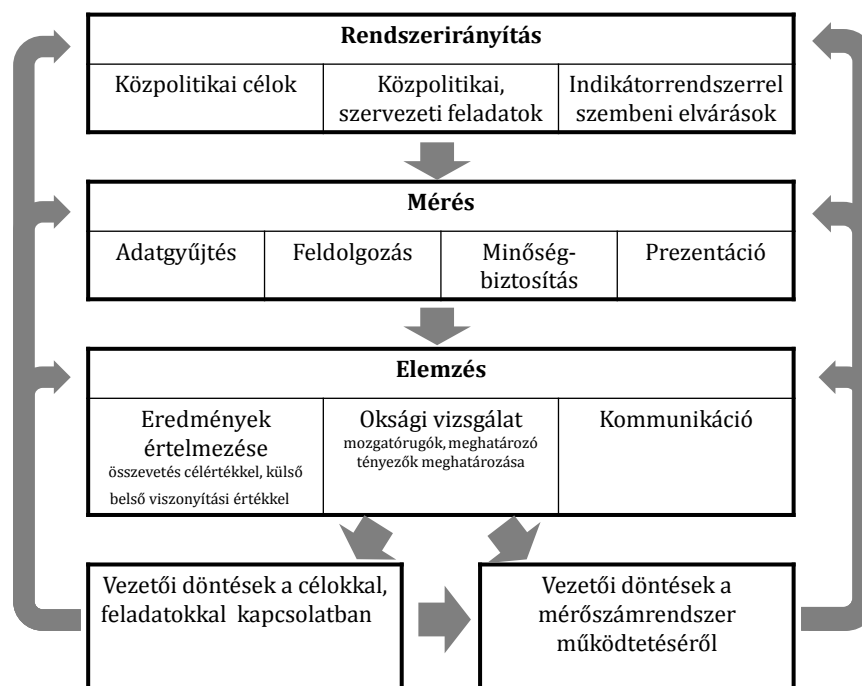
- a kormányhivatalok és minisztériumok hatékonyságával, a közszolgáltatások jobb minőségével szembeni társadalmi elvárásnak való megfelelés;
- a költségvetési források hatékonyabb elosztása (általában pénzügyminisztériumi igény);
- a hitelesség növelése a beszámoltathatóság erősítésével a Parlament és a társadalom felé;
- a hatékonyabb működés és az eredményesebb forrásallokáció révén források megtakarítása vagy előteremtése más célokra.

## 2.2. A mérés és a szervezet irányítása

A **mutatószám rendszerek elsődleges funkciója az irányítás hatékonyságának erősítése**. A közigazgatásban használt indikátor és teljesítménymérési rendszerek rövidtávon:

- segíthetik a szervezet irányítását és a működés **vezetői kontrollját**;
- támogathatják a **stratégiaorientált menedzsment** rendszerek működését;
- erősíthetik a **döntéshozatalt** a megfelelő információk szisztematikus gyűjtése és értékelése által;
- hozzájárulhatnak a **siker elismeréséhez**, a **kudarccal megismétlődésének elkerüléséhez**, az **eredmények kommunikációjához**;
- **igazolhatják** a szervezet **erőforrásigényeit**.

*A mérőszámrendszerek felépítése és kapcsolódása vezetői döntési rendszerhez*





A jól működő rendszerek hosszú távon a **szervezeti tanulásra** koncentrálnak:

- a **működést célorientáltabbá** teszik;
- keményebb munkára **motiválják** a menedzsereket és alkalmazottakat a teljesítmény javítása érdekében;
- segítik az erőforrások **hatékonyabb felhasználását**;
- értékelik az alternatív megközelítések hatékonyságát;
- hozzájárulnak a **műveletek feletti kontrol** megszerzéséhez miközben növelik a **műveleti szint rugalmasságát**.

### 2.3. A siker feltételei

A külföldi példák alapján azokban az esetekben vezetett sikerre az eredmények mérése, amelyeknél egyrészt **egyértelmű vezetői – vagy politikai – akarat** és elkötelezettség volt a háttérben, másrészt az eredmények alapján **gyors visszacsatolások** születtek. Számos nemzetközi reform kísérlet példája mutatja, hogy a teljesítménymenedzsment közigazgatásba történő bevezetésénél a rendszerek fejlődésének dinamikájából történő tanulás a leghatékonyabb eszköze a sikeres reformnak.

Fontos, hogy a hierarchia különböző szintjein lévő **munkatársak megértsék és elfogadják a célokat**, az indikátorrendszer bevezetése során **összhangban** maradjon a **szervezeti kultúrával**, vagyis csak annyiban lépjen előre, amennyiben azt a szervezeti kultúra követni képes.

Ha a hierarchia minden szintje számára **egyértelműek** és **reálisak** az általános és specifikus **célok és elvárások**, akkor az egyes szintek között jelentősen felgyorsulhat az információ áramlása, a tudás megosztása, és már ezáltal is jelentősen javul a eredményesség.

A teljesítmény mérésére alapozott menedzsment fókuszában a **folyamatos információáramlás**, és az arra való gyors és **rugalmas válaszadás** áll.

Ha a vezetők nem kapják meg, vagy nem használják az adatokat, amelyeket az indikátorrendszer gyűjt, vagy nem hozzák meg a döntéseiket megfelelő időben, ha nem adnak visszajelzéseket a hierarchia más szintjén dolgozó munkatársaknak, az egész próbálkozás csak egy felesleges és költséges időpazarlássá válhat.

Az **adatok gyűjtése, kezelése és értelmezése** komoly **szakértelmet igényel**. Az adatok értelmezéséhez, a megfelelő következtetések levonásához sokszor új szakértelemre, új munkatársak toborzására van szükség, akik aztán mind a vezetők, mind a fő érintettek számára megfelelő információkat képesek nyújtani. Természetesen, ebben ma már a megfelelő informatikai háttér kialakítása, fejlesztése is sokat segíthet.

Fontos, hogy **a releváns információk a megfelelő gyorsasággal kerüljenek a vezetők elé**, és a vezetők azonnal, sokszor valós időben tudjanak döntéseket hozni. Így a változás, a javítás szándéka a szervezet minden tagja számára kézzelfoghatóvá válik. Mivel a szervezeti ellenállás a változtatásokkal szemben természetes, ezért érdemes az információáramlást, vagy a döntési mechanizmust úgy tervezni, hogy **ha valaki blokkolja** az információkat, a vezetői döntés megszületését, vagy annak végrehajtását, az mindenki számára **könnyen és gyorsan kiderüljön** – így meg lehet hozni a következő válaszlépést.

#### 2.4. A mérés korlátairól

A teljesítménymérési rendszerek **legkomolyabb problémái** a teljesítmény meghatározásával, a megfelelő indikátorok meghatározásával és a rendszer bevezetésével kapcsolatban jelentkeznek.

- A leggyakoribb probléma, hogy a **célok nehezen megragadhatóak**, illetve a stratégiai döntések átpolitizáltak.
- **Nem mindegyik szakpolitika** és program **esetében alkalmazhatóak egyformán jól** a teljesítménymérési rendszerek.
  - A szakpolitika által közvetlenül nem befolyásolható tényezők hatása gyakran jelentős, **a beavatkozások hatásmechanizmusa sokszor összetett**.
  - A **megelőző célú programok** (melyek bizonyos negatív események bekövetkezésének gyakoriságát, valószínűségét igyekeznek csökkenteni) **eredménye** ugyancsak **nehezen mérhető**.
  - Vannak esetek, amikor a mutatószámoknak költséghatékony alternatívái vannak, amikor egy **összetett cél mérése túlzottan sok időt és erőfeszítést igényelne** a felhasználás várható hasznához képest.
- A **teljesítményindikátorok magukban nem jeleznek oksági kapcsolatokat** csak az oksági lánc bizonyos elemeinek állapotát tudják jelezni.
- A **nem megfelelő** indikátorok vagy **kiegyensúlyozatlan indikátor csoportok eltéríthetik a célokat**, negatív hatásuk is lehet a teljesítményre.

A teljesítménymérés **kudarca**nak leggyakoribb **okai**:

- a mérési rendszert **nem az alkalmazás céljának megfelelően tervezték meg**,
- a **mérőszámok módszertanilag hibásan** lettek kialakítva és semmilyen információt nem nyújtanak a szakpolitikai irányítás tevékenységéről,
- a mérőszámok **rendszeres előállítás**a az **adott szereplő számára túl bonyolult**

vagy túl költséges, amelyhez nem rendelkezik a megfelelő kapacitással és szervezeti/módszertani támogatással,

- a bevezetés során **nem sikerült a kulcsszereplők szükséges elkötelezettséget megteremteni.**

### 3. AZ INDIKÁTORRENDSZER BEVEZETÉSE

#### 3.1. Előzmények – Feladatok a teljesítménymérést megelőzően

Mint minden jelentős szervezeti változás elindításakor, a legfontosabb feladat a megfelelő szereplők elkötelezettségének biztosítása.

##### 3.1.1 Vezetői érdekeltség elsődlegessége

Elsődleges fontosságú, hogy a program, szervezet vezetői (mind a politikai, mind a közigazgatási) **megértsék a teljesítménymérési rendszerek által elérhető célokat** és egyértelművé váljon a számukra, hogy ők milyen célt akarnak és tudnak a rendszer bevezetésével elérni, hogyan fog általa nőni a személyes vezetői kompetenciájuk és döntési mozgásterük.

- A döntés előkészítéséhez előzetesen össze kell foglalni a **rendszer fő céljait és paramétereit**:
  - **mire használják** majd a rendszert a kulcs **döntéshozók**, milyen információk szükségesek a döntéseikhez,
  - mik a rendszerfejlesztés **erőforráskorlátai**,
    - milyen **új adatgyűjtések** szükségesek,
    - milyen **korlátok** akadályozhatják a fejlesztést (adat-elérhetetlenség, erőforráshiány, személyes ellenállás),
    - milyen **alternatívák** kínálóznak ezek kiküszöbölésére.
  - meg kell határozni a bevezetés kívánatos és lehetséges **ütemezését** és
  - a bevezetés során működtetett **visszacsatolási rendszert**.

##### 3.1.2 Érintettek bevonása

Ugyanakkor fontos más érintettek bevonása is a folyamatba, akik hasznos információkkal és tanácsokkal szolgálnak, valamint bevonásuk növeli az indikátorrendszer kialakításának támogatottságát. **Kulcsszereplők** a rendszer bevezetésénél azok a szereplők, akik ellenérdekeltségük folytán **megakadályozhatják a rendszer kiépítését vagy működését**.

- Főbb érintettek lehetnek:
  - a **közigazgatási szerv** vagy program vezetői és dolgozói;
  - **ügyfelek, beszállítók**;

- **szerződéses partnerek;**
- választott **politikusok;**
- más **kormányzati szervek;**
- **civil szervezetek;**
- **szakértők** és adatspecialisták.

Az **alsóbb szintű, közvetlen operatív vezetők**, vagy a „frontvonalban” lévő alkalmazottak bevonása a folyamatba kulcskérdés. Nem csupán el kell fogadják a folyamatot, hanem **sajátjuknak kell érezniük**. Ezt jelentősen megkönnyítheti, ha a feladatot ellátó személy azért vesz részt az adott tevékenységben, mert egyetért a céljaival. A célok szervezeten belüli egyértelművé tétele, és az **egyéni erőfeszítés jutalmazása** fontos eleme az indikátorrendszer kialakításának.

A frontvonalban dolgozók részvételével kialakíthatunk az üzleti szférában gyakran alkalmazott **minőségfejlesztő csoportokat**, akiknek a fő feladatuk annak értékelése, hogy az alkalmazott indikátorok valóban a megfelelő eredményeket és teljesítményt mérik-e.

### 3.2. A folyamat vezénylése

Az indikátorrendszer bevezetése hasonlóan más menedzsment eszközökhöz, volumenében és időigényében akkora feladat, aminek irányítására sok esetben érdemes **külön projektet** indítani.

A projektet külön meg kell tervezni, aminek elfogadásáról a vezetőség dönt. A **tervnek** tartalmaznia kell a projekt **célját**, **időkeretét**, a **résztevőket**, és ha van, külön **költségvetését**. Érdemes külön azonosítani a **projekt fő „mérőköveit”** (a megvalósítás egyes fázisait) és a **lehetséges buktatókat**.

Nagy, komplex feladat és hatáskörű szervezeteknél hasznos egy projektmenedzsment **munkacsoport** felállítása a folyamat vezénylésére, amit a szervezet egy magas szintű vezetője irányít.

A munkacsoportba be kell vonni az érintetteket:

- a **szakpolitika** alakításáért **felelős egységek képviselőjét;**
- ha az előzőtől eltér, akkor, a **végrehajtásért felelős egység(ek)** képviselőjét;
- a központi **adminisztratív** vagy **támogató egységeinek** képviselőjét (pl. költségvetési, humánpolitika részleg);
- egy **rendszer-szakembert**, aki képzett és gyakorlott az információgyűjtés kérdéseiben és ismeri a szervezet jelenlegi jelentési és adatrendszereit – aki később az adatmenedzser lehet.

A **munkacsoport feladata** a folyamat irányítása a rendszerfejlesztéstől a bevezetésen át az alkalmazás áttekintéséig.

- Az irányító csoport által előállítandó termékek:
  - a rendszer által **vizsgálendő eredményességi kritériumok** leírása;
  - az alkalmazott **indikátorok** elemeinek, adatforrásainak, számítási módjának dokumentációja;
  - az **adatgyűjtési** eljárások dokumentációja;
  - **folyamatterv** az adatok **minőségének** és **egységességének biztosítására**;
  - **folyamatterv** a **kapcsolódó beszámolók** közlésének gyakoriságáról, a **terjesztés** módjáról;
  - a beszámolók **közzétételi formátumainak** meghatározása;
  - a rendszer **informatikai** támogatásához kapcsoló **konfigurációk** leírása;
  - az adatgyűjtés, -bevitel, -feldolgozás, a jelentéskészítés, rendszerüzemeltetés és hasznosítás **felelősségi köreinek** meghatározása,
  - a rendszer **teljes bevezetésének terve**.
  
- Ajánlatos **először a bevezetési terv** részleteit kidolgozni, mert ez segít tisztázni a szükséges erőforrásokat, szakértelmet, erőfeszítéseket és egyéb teendőket és realiztíkusá teszi a rendszer bevezetésével kapcsolatos elvárásokat, egyúttal lehetővé teszi a bevezetési folyamat folyamatos nyomon követését is.
  
- Fontos figyelembe venni, hogy a teljesítménymérési rendszer bevezetését erősen befolyásolják a szervezethez kapcsolódó **politikai és kulturális tényezők**, amelyek érdekében
  - olyan munkacsoport **légkört** és vitakultúrát kell kialakítani, ahol a résztvevők érdemesnek tartják a felmerült problémáikat, ellenérzéseiket megvitatni;;
  - **időt** kell hagyni a rendszer **bevezetésére**;
  - olyan fokozatos ütemezést és bevezetési módot (pilotok alkalmazása vagy már létező hasonló szervezeti elemek átalakítása) kell választani, ami az adott **szervezeti kultúrától nem radikálisan eltérő logikát** követel meg a résztvevőktől.

### 3.2. Az eredmények és az eredményesség azonosítása

Mint az alfejezet kezdetén írtuk, az indikátorrendszer célja, hogy a szakpolitika hatásosságáról, a szervezet által irányított programok sikerességéről a megfelelő információkkal szolgáljon a szervezet vezetői, a politikai vezetők, a közvetlen ügyfelek, vagy akár a szélesebb közvélemény számára.

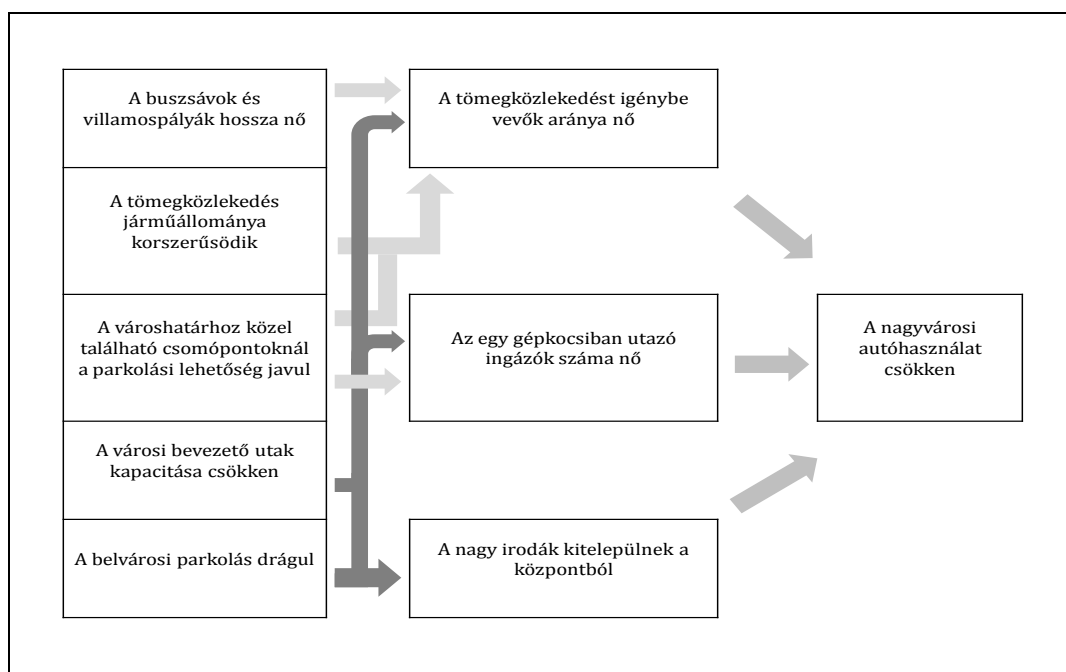
Ha a szervezet bizonyos problémák megoldására, vagy saját céljainak elérésére egy határozott időre szóló, jelentős mértékben külső megbízottakra alapozott tevékenységet indít, akkor programról beszélünk. A programok teljesítményének kulcsdimenzióit a program működési modelljének elemzésével tárhatjuk fel.

#### 3.2.1. A mérés alapja a működési modell

A működési modell azt mutatja be, hogy **mit csinál egy program, szervezet és milyen logikai láncon kívánja a célzott eredményeket elérni.** Az erőforrások felhasználásával történő közvetlen szolgáltatások jelentik a kapcsolatot a program eseteivel, ügyfeleivel. Ez indítja az eredmények láncolatát a kimenetektől a kezdeti eredményeken a középtávú és hosszú távú hatásokig.

Fontos a teljesítményt befolyásoló külső hatások felismerése és figyelembe vétele – ezek a programtól, szervezettől függetlenül befolyásolják az ügyfelek, esetek tulajdonságait, a program szükségességét, az eredményességet.

*A működési modell példája a nagyvárosi autóhasználat példáján*



**Tulajdonképpen a szakpolitikák működési modelljének felvázolása a kulcsa a teljesítmény menedzsment rendszer minőségének.** Amennyiben megfelelően átlátjuk a program/tevékenység működési folyamatát, a kormányzat által befolyásolható és nem befolyásolható elemeket, akkor tudjuk megtalálni azokat a mérési pontokat, ahol egy-egy mutatószám segíthet minket a hosszú távon fontos változások nyomon követésére, illetve akkor fogjuk tudni értelmezni a mutatók üzenetét, vagyis átlátni az egyes mutatók információtömörítő erejét vagy korlátját.

Mi a szervezeti tevékenység vagy szolgáltatás kimenete és eredménye?

- A **kimenet** a szervezet, vagy a külső megbízottak által megvett vagy előállított **áru vagy szolgáltatás**, az **eredmény** pedig az a közvetlen állapot vagy **jellemző, ami megváltozott**.
- A kimenet a szervezet sikerességének szükséges, de nem elégséges feltétele.
- A **kimenet** általában a program irányítóinak **ellenőrzése alatt** van, az **eredményt** már **sok külső tényező** befolyásolhatja.
- Kiemelkedően fontos, hogy megkülönböztessük az eredményt, tehát azt, amire a program irányul, a kimenettől, azaz a tevékenységektől, amit ennek elérése érdekében teszünk.

*Példa a kimenet és az eredmény közötti különbségre - Egy faültetési program tevékenységének kimenete az ültetett fák száma, eredménye pedig a nettó széndioxid-kibocsátás mennyiségének csökkenése vagy a parkosított környéken lakók által érzékelt életminőség emelkedés vagy az ottani ingatlanok átlagárának emelkedése.*

### 3.2.2. Célok pontos meghatározása

Ha rendelkezésünkre állnak a szakpolitika vagy a szakpolitikai programok céljai, a szakmai felelős egység feladata, hogy a **célokat mindenki számára egyértelműen** megfogalmazza, konkrét, **ahol lehet számszerűsíthető** célkitűzések formájában. Ezek a célkitűzések lesznek az általunk választott indikátorok kiindulópontjai.

- A szervezet **vezetőségének** az a **kötelessége**, hogy a célokat és célkitűzéseket megvitassa és **döntson** róluk.
- A célkitűzéseket pontosan és jól mérő **indikátorok kidolgozása hosszas és fáradtságos** folyamat lehet. Ezért a vezetők **elkötelezettsége**, és a munkatársak sikeres motivációja a sikeres bevezetés előfeltétele.
- Fontos különbségtétel, hogy a célok és célkitűzések általában csak az output célokkal rendelkező esetekben mérhető közvetlenül. A **mutatók a célokat csak részben megragadó mércék**, így a célkitűzéseket csak részben írják le a



mutatók célértékei. A célok és mutatók összekeveredésének problémája, a **célhelyettesítés** az egyik legnagyobb veszélye a mutatószámrendszerek bevezetésének, amelynek elkerülése az indikátorrendszerek bevezetésének egy legnagyobb szakmai kihívást jelentő része.

*Példa célhelyettesítésre:* Célunk az oktatás esélyegyenlőségének erősítése. Ha ezt az iskolák lemorzsolódási arányának csökkenésével számszerűsítjük, előfordulhat, hogy a lemorzsolódásra hajlamosabb gyerekeket a jobb iskolák „eltanácsolják”, ők a rosszabb, „felzárkóztató” intézményekben gyűlnek össze. A mutató javul, közben a szegregáció nő.

### 3.3. Az indikátorok kidolgozása

#### 3.3.1. Elvárások és elvek a méréssel és az indikátorokkal szemben

- **Megfelelő fókusz (információs tartalom):** Az indikátorok a közpolitika, vagy egy program eredményeit (és a célok elérése érdekében tett szervezeti erőfeszítést) kell, hogy mérjék.
  - Olyan folyamatokat mérjünk, amelyeket a **közpolitika befolyásolni tud**.
  - A program eredményességét a **működési modellben feltárt beavatkozási logika** által kiszabott úton mérjük.
  - A vezetők számára **egyértelmű** legyen, hogy az adott adat mit mér.
- **Objektivitás és hitelesség:** Az adatok információs tartalma miatt nagyon fontos, hogy nehezen lehessen manipulálni, torzítani az adatokon.
  - Ha a mérőszámok nem **általánosan elfogadottak**, esetleg jelentős mértékben szubjektív ítéleten alapszik az értékük, akkor nem megfelelőek.
  - A mérőszámok az intézményi hierarchia különböző pontjain torzulhatnak. Ezt megelőzendő, fontos **előre definiálni az adatokat rögzítő és tároló rendszer hozzáférési szintjeit**, azaz a rögzítési és lekérdezési jogosultságok csoportjait.
  - Ha a vezetés, vagy politikai döntéshozók a mérőszámokat külső kommunikációjában is használni kívánják, a hitelességük érdekében meghatározó, hogy az **adatok megbízhatóak, védhetőek legyenek**.
  - Az indikátorrendszer hitelessége fejleszthető. Az **adatok független auditálása** az egyébként manipulálható mutatók hitelességét is

megteremthetik és a külső szakértők rámutathatnak olyan módosításokra, amelyekkel javítható a rendszer hitelessége.

- **Egyszerűség:** Mérőszámként olyan adatokat érdemes használni, amelyeket könnyű gyűjteni, mindenki számára azonos értelemmel bírnak, és **egyértelmű következtetések** vonhatóak le belőlük.
  - Valamelyik területen ez könnyebb, máshol ez nehezebb – elsősorban magán a **célokon**, azok **megfogalmazásán is múlik**, hogy mi is a megfelelő mérőszám.
  - A mutatók kialakításánál figyelembe kell venni, hogy ezek segítségével **tudják** majd a vezetők a **teljesítményt értékelni**.
  - Természetesen az egyszerűség **nem mehet a célszerűség rovására**.
  
- **Számosság:** Fontos, hogy az indikátorokból ne legyen se túl sok, se túl kevés.
  - A célkitűzések mérésére 5-10 mérőszámot érdemes használni, ám ez jelentősen függ a szakpolitika komplexitásától is.
  - **Túl sok indikátor** használata a célok és feladatok **zavarosságára** utal, és így várhatóan nem lehet egyértelmű eredményeket elérni.
  - A vezetés a döntéseihez használhat belső indikátorokat, amelyek az egyes részfeladatok eredményességét mérik.
  
- **Kiegyensúlyozottság és átfogóság** – Az **átfogóság** jegyében az **eredmény mindegyik fontos aspektusát** meg kell ragadnia a mérőszámoknak: mind a kimeneteket, mind az eredményeket, a szolgáltatás minőségét, a fogyasztói elégedettséget, a hatékonyságot, a termelékenységet is. Ennél is fontosabb, hogy a többcélú programok esetében **kiegyensúlyozottan mindegyik célra vonatkozzon mérőszám**, ne legyenek bizonyos aspektusok mellőzve, mert a mutatókkal mért célok sok esetben felértékelődnek a szereplők számára.

A célhelyettesítő torzítások erősebbek azokban a rendszerekben, ahol a mutatókhoz a teljesítményértékelés automatizmusokat rendel, ezért ha a bevezetéskor az indikátorok csak puha információs rendszerek, akkor érdemes **az egyszerű rendszerektől a kiegyensúlyozottak felé haladni** a fejlesztés során.

Az indikátorok számát **felülről** tehát az információ **felhasználójának befogadóképessége, alulról** viszont a felhasználási mód (kemény vs. puha

felhasználás) által megkövetelt **átfogóság és kiegyensúlyozottság** határozza meg.

▪ Megfelelő viszonyítási alapok

- **Egyértelmű szándékolt elmozdulási irány:** Legyen nyilvánvaló, hogy egy mutató növekedését vagy csökkenését tartjuk-e sikernek. Az adat statisztikai elemzése során a változás sebességének alakulása is fontos információt tartalmazhat.
- **Összemérhetőség:** Fontos, hogy az adatok **különböző időpontok** illetve bizonyos esetekben **területi egységek közti** értékei **összehasonlíthatók** legyenek. Ehhez hasznos lehet valamilyen (akár nemzetközileg is) **elfogadott egységes mutatót** használni, de szem előtt kell tartani, hogy az összehasonlítás releváns információkkal bírjon a döntéshozatal számára. Az összehasonlíthatóság igénye akkor különösen erős, ha a mutatókból aggregált mutatókat állítunk elő, mert ahhoz egységes alapadatok szükségesek.

▪ Praktikus szempontok

- **Időszerűség: Ne legyenek elavultak az adatok,** az indikátorok olyan információkat tárjanak fel, **amelyek befolyásolására képes a szakpolitika** vagy a szakpolitikai program. Mivel az indikátorok előnye sok más teljesítménymenedzsment eszközzel szemben sok esetben éppen az lehet, hogy **már korai szakaszban** jelezheti azokat az anomáliákat, amelyekre a döntéshozóknak figyelnie kell, ezért ez a jelzőképességi szempont sokszor felülírhat más szempontokat, különösen olyan teljesítménymenedzsment rendszerekben, ahol a mutatószámok alkalmazása egy komplex (például értékeléseket is tartalmazó) teljesítménymenedzsment rendszer eszközei.
- **A célhelyettesítéssel (goal displacement) szembeni ellenállóság:** Az indikátorok vezérelte cselekvés ne távolítsa el a tevékenységet az eredeti céltől. Erre általában a kiegyensúlyozottság hiányában kerül sor.
- **Költséghatékonyság:** Az indikátor által szolgáltatott pótlólagos információ meg kell, hogy haladja az előállítására áldozott költségeket.

Minőségi kritériumok Az indikátorok értékelésekor a két fő minőségi kritérium a megbízhatóság és az érvényesség.

- A megbízhatóság vizsgálatakor az a kérdés hogy az adatok gyűjtése és rögzítése mennyire független a gyűjtés módjától, a rögzítő személyétől. Technikailag megfogalmazva, mekkora a szórás a mérési tökéletlenségek miatt (feltéve, hogy a hiba várható értéke nulla).
- Az érvényesség azt fejezi ki, hogy valóban a megfigyelendő tulajdonságot jellemzi e a mutatószám (szórásának várható értéke mennyire tér el nullától).

### 3.3.2. A gyűjtendő adatok meghatározása

Az indikátorok különböző jellegűek lehetnek, de itt az egyszerűség szempontjából két fajtát mutatunk be:

- A **mennyiségi változókat** arányskálán mérjük, azaz két érték közti különbségnek, vagy arálynak is van jelentősége. (pl. ilyen a befizetett SZJA, vagy a felsőoktatásban résztvevő 18 évesek száma.) Olyan adatok is lehetnek mennyiségi, amik elsőre minőséginek tűnnek, pl. a fogyasztói elégedettség, ha ezt egy kellően nagy mintán lekérdezve valamilyen egységesített skálán (pl. 1-10-ig) mérjük.
- A **minőségi változók** közti matematikai műveletnek nincs értelme. Lényegében kategóriákat különítenek el valamilyen minőségi szempont alapján (pl. férfi-nő, piszkos-tiszta, erdő-szántó-rét stb.).
- Ugyanakkor a mennyiségi változók minőségi változók szerinti bontása hasznos információ lehet. (a megyénkénti SZJA befizetés, vagy felsőoktatási hallgatók száma)

Az indikátorok fajtái, a program beavatkozási logikája szerint:

- **Erőforrás** (Input): az adott cél érdekében felhasznált erőforrás, munkamennyiség.
- **Kimenet** (Output): a program közvetlen szolgáltatási, teljesítménymutatója.
- **Eredmény** (Result): a program hatására (a program célcsoportján vagy célterületén) bekövetkező közvetlen változást jelzi.
- **Hatás** (Impact): A programok által általában hosszabb távon előidézett változás. A programon kívül más tényezők is hatnak rá.

*Az eredmény és a hatás is egy teljesítmény (outcome) mutató, amelyekből az adekvátabbat használjuk.<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Éppen a fenti komplementaritás miatt az eredmény és hatásmutatók megkülönböztetését nem minden szakirodalom teszi meg. A mi terminológiánkban, amely egyezik az Európai Unió kohéziós politikájának terminológiájával, azért tartjuk fontosnak a megkülönböztetést, mert a hatások időben nem minden esetben állnak rendelkezésre, ezért közbenső korrekciókat segítő menedzsment eszköznek általában ritkán használható. Bár az eredménymutatók a hibás beavatkozási logikából eredő hibákra nem mutat rá,

*Példák az előbbi indikátor típusokra (a korábban bemutatott működési modell alapján)*

<b>Erőforrás-indikátor</b>	A villamospálya fejlesztésre költött pénz
<b>Kimenetindikátor</b>	Újonnan épített villamospálya hossza
<b>Eredményindikátor</b>	Az újonnan épített villamospályán utazók száma
<b>Hatásindikátor</b>	A villamosfejlesztés hatására bekövetkező autóforgalom csökkenés

---

A mérőszámok főbb fajtái az információ tömörítésének, statisztikai feldolgozásának szempontjából:

- **Nyers számok:** A nyers számok gyakran nyilvánvaló, közvetlen képet adnak az eredményekről.
- **Összegek, átlagok:** Az összegek a teljes tevékenység méretét adják meg. Az átlagok leginkább a legjellemzőbb, vagy a tipikus eset leírásaként értelmezhetőek, viszont az adatok megfelelő ismerete nélkül rossz interpretálására adhatnak okot.
- **Százalékok, ráták, arányok:** A százalék általában a sikeresség arányszáma. A ráták valamilyen kontextuális jellemzőhöz (idő, pénz stb.) viszonyítanak. Az arányok valamilyen bázishoz mérnek így teszik az eredményeket sztenderdizálhatóvá.
- **Indexek:** Bonyolultabb számítás alapján készülnek, egy számban ragadnak meg egy összetettebb folyamatot.

Származtatott indikátorok:

- **Termelékenység:** a kimenet erőforrás-, munka- vagy időarányosan.
- **Hatékonyság:** a kimenet és az összes ráfordítás költségének aránya. A költséghatékonyság a ráfordításoknak az eredményekhez való viszonyítása.
- **Szolgáltatás minősége:** várakozási idő, pontosság, alaposág, hozzáférhetőség, kényelem, udvariasság, biztonság. Gyakran az előírt eljárásoknak való megfelelés arányában mérik.
- **Eredményesség:** a legfontosabb kategória, jelzi, hogy milyen mértékben teljesíti a program az elvárt eredményeket, éri el a kívánt hatást.

---

de a végrehajtási problémákra már azok korai szakaszában képes lehet rámutatni, menedzsment szempontból ezért is tartjuk a leghasznosabb eszközöknek.

---

### 3.3.3. A lehetséges adatforrás azonosítása

Az indikátorrendszer felállításakor érdemes áttekinteni, hogy milyen már létező **saját adatgyűjtésekre** támaszkodhatunk. Amennyiben saját információk nem állnak rendelkezésre célszerű megvizsgálni **más közigazgatási egységek** milyen számunkra releváns adatokat gyűjtenek. Amennyiben a közigazgatási keretek körében gyűjtött adatok nem elégítik ki az indikátorok információs igényeit az adatok vásárlása vagy a saját adatgyűjtés szélesítése lehet a megoldás. Az **adatátvétel, adatvásárlás és adatgyűjtés-szélesítés** közötti választás az **indikátorokkal szembeni kritériumok és a rendelkezésre álló erőforrások alapján** történhet.

A mérőszámok alapadatainak forrásai lehetnek:

- hivatali és adminisztratív nyilvántartások;
- állampolgári bejelentések;
- követő találkozások (pl. átképzésben részesülőkkel rendszeres interjú az átképzés utáni években.);
- közvetlen megfigyelések (például útfelület minőség);
- laboratóriumi vizsgálatok;
- teszteredmények;
- kérdőívek, fogyasztói felmérések;
- egyedi eszközök (műholdkép a termőföld használatról).

### 3.3.4. Lehetséges problémák és megoldásaik

Általános problémák:

- Az adatok **összehasonlíthatatlansága**: helyenként máshogy veszik fel az adatot.
  - Olyan méréseket kell definiálni, ahol az adatok útja tisztán nyomon követhető, mert a minőségbiztosítás csak így működhet.
  - Különösen a több adatforrásból összeállított mutatók esetében kulcskérdés az azonos indikátordefiníciók alkalmazása.
- **Elnagyolt becslésen alapuló indikátorok**: a megközelítő eljárások eredményeit nem kontrollált hatások is befolyásolják.
- **Alul vagy felüljelentés**: bizonyos mérések szisztematikusan torzítanak. Például a bűnügyi statisztika tipikusan alulbecsül, a fogyasztói elégedettség mérések pedig általában felülbecsülnek.

- Igyekezzünk **kiegyensúlyozott indikátorokat** választani, de kerülni kell a túlzott redundanciát vagy a mutatók közötti kapcsolódás hiányát.
  - Az érintettek bevonásával el kell kezdeni kidolgozni alternatív, **helyettesítő indikátorok** alkalmazásán.
  - A szisztematikusan torzított mutatók tendenciái, vagyis **időbeli alakulása** még **torzítás esetében is hasznos** információ lehet, ilyen esetekben a vonatkozó célértékek, benchmark értékek meghatározásakor is figyelembe kell venni a torzítást.
- **Rossz tervezés:** nem megfelelő kérdőívek (nem egyértelmű kérdések vagy torzító kérdésfeltevések).
  - **A megfigyelő torzít:** az adatforrások, lekérdezők szubjektív hozzáállása befolyásolja az adatokat.
  - **Csalás:** kozmetikázzák az adatokat. Az adatrögzítést függetleníteni kell a munkatársak egyéni diszkrecionális döntéseitől. Erre sok esetben a munkafolyamatok gépesítése, külső megfigyelés a legalkalmasabb. Ma már rendelkezésre állnak olyan infokommunikációs technológiák, amelyekkel valós időben tudunk információkat megtudni az adott indikátor alakulásáról. **A mutatókhoz kapcsolt automatizmusok** (közvetlen jutalmazások vagy büntetések) kifejezetten **ösztönzik a torzítást**.
  - **Az indikátorok amortizálódása:** ha a mérési körülmények menet közben változnak az eredmények nem összehasonlíthatóak. (Jellemzően technológiai változás okozza, pl. a papír alapon leadott adóbevallások száma, az elektronikus bevallási lehetőség bevezetése előtt és után.)
  - **Reaktív mérés:** a program által befolyásolt személyek alkalmazkodnak a méréshez (pl. egy tesztre tanulás).
  - **A válaszadás hiányából eredő torzítás:** nem tudhatjuk kik és miért nem válaszolnak, lehet-e mögötte szisztematikus torzítás. Ha jellemző, átlagos eredményre vagyunk kíváncsiak, statisztikai módszerekkel ez kiküszöbölhető.
  - Sokszor (például a külpolitikában) az **eredmények** szinte **mérhetetlenek**, ilyenkor vagy a folyamat vagy a kimenet mérésére kell hagyatkozni.

Javaslatok a problémák elkerülésére:

- Építsünk a **működési modell** logikájára.
- **Kerüljük a** vezetőket, politikusokat, partnereket és a nyilvánosság számára **érthetetlen mutatókat!**
- Törekedjünk erősen a **látható érvényességre** a szándékolt felhasználók és a külső megfigyelők részéről.

- Használjunk közelítő módszereket, de legyünk óvatosak az ilyen mutatók felhasználásában és inkább mi **hívjuk fel a figyelmet a közelítésben rejlő kockázatokra**, erősítve ezzel a rendszerünk hitelességét.
- Próbáljuk felderíteni az esetleges **célhelyettesítési** problémákat és **megelőzni** ezeket további indikátorok beiktatásával.
- Adjunk **egyértelmű definíciókat** és határozzunk meg pontosan specifikált adatgyűjtési eljárásokat a decentralizált adatgyűjtés egységességének biztosítása érdekében.

### 3.4. A rendszer működésének megtervezése

A mérőszámrendszer célja, hogy **a döntéshozatalt támogassa** úgy, hogy a szakpolitika programok sikerességéről a releváns információkkal szolgáljon a szervezet vezetői, a közvetlen partnerek, a politikai vezetők, vagy akár a szélesebb közvélemény számára.

- A rendszer közvetlen outputja mindenképpen **egy vagy több rendszeresen elkészülő jelentés** legyen. Minél összetettebb a mutatószámrendszer, vagyis minél több információt tud nyújtani a menedzsment különböző szintjeinek illetve különböző időpontokban, annál összetettebb jelentési rendszert lehet kialakítani.
- A mérőszámrendszer hasznossága elsősorban attól függ, hogy a **jelentés olvasói milyen gyorsan, könnyen és pontosan tudják értelmezni** a jelentés által közvetített információkat.
- Tehát **nem csupán** az **adatgyűjtésre** korlátozódik a feladat, hanem annak a folyamatnak a kialakítására, amelyben az adatok oksági kapcsolatokat is bemutató **vezetői információkká** válnak és a vezetők ezen információkat felhasználva alakítják ki a válaszlépéseket.

#### 3.4.1. A beszámolási rendszer kialakítása

- A beszámolási rendszer alapjául a mérőszámrendszer által rendszeresen szállított adatok szolgálnak.
  - A mérőszámok kialakításakor figyelni kell arra, hogy a különböző **információk milyen ütemezésben** állnak a vezetők rendelkezésére. Ha szorosan összefüggő adatokat másmilyen rendszerességgel gyűjtünk, jelentősen veszítenek magyarázó erejükből.
  - A közvetlen tevékenységet mérő adatokat érdemes automatikusan gyűjteni, hogy szinte akármikor nyomon lehessen követni.



- A rendszer kialakításakor első lépésben azt kell meghatározni, hogy **a vezetőknek és a külső partnereknek milyen információs igényeik vannak**. A jelentés tartalmát, részletezettségét és megjelenését elsősorban a jelentés olvasóinak szakmai felkészültségének és érdeklődésének függvényében kell kialakítani.
  - A **program, szervezet vezetői** általában a **részletesebb jelentést** igénylik, sokszor a közvetlen irányítási kérdéseket előtérbe hozó, a közvetlen **döntést támogató** összefoglalót.
  - A **politikai vezetők** elsősorban a **tömör**, rövid idő alatt megérthető és **kommunikálható** információkat részesítik előnyben.
  - A **sajtó** és a közvélemény pedig leginkább a **könnyen olvasható** és értelmezhető, sokszor **látványos** prezentációt kedveli.
  
- A **beszámoló formátuma** sokféle lehet, az indikátor tartalmának és részletezettségének tükrében:
  - A legegyszerűbb megoldás valamilyen **táblázat**, amelyben a nyers vagy valamilyen egyszerű statisztikai módszerrel kialakított számok szerepelnek.
  - Kommunikációs szempontból a leghasznosabb a **rövid, 1-2 oldalas szöveges riport**, amelyet érdemes pár egyszerűen értelmezhető statisztikai grafikonnal kiegészíteni.
  - Rendkívül látványos, és sokszor a közvetlen döntést jelentősen támogatja, ha a jelentésben az indikátor területi különbségeit **térképpel** (ehhez ma már számos térinformatikai szoftver áll rendelkezésre) illusztráljuk. Így sokkal jobban lehet azonosítani, hogy hol van szükség beavatkozásra.
  - Természetesen a fentiek bármilyen kombinációja lehetséges. Modern informatikai megoldások lehetővé teszik, hogy a **vezető saját magának állítson össze jelentést** az általa igényelt tartalommal, és formátumban.

#### 3.4.2. A döntési és visszacsatolási rendszer kialakítása

- A mérőszámrendszer és a hozzá kapcsolódó jelentési rendszer akkor éri el a célját, ha ez alapján a vezetők a megfelelő **válaszlépéseket** meg tudják tenni.
- Mint korábban írtuk, ehhez arra van szükség, hogy az **információk** (mind az adatok, mind az adatokra épülő jelentés) a **megfelelő időben** rendelkezésre álljanak. Ha a vezetők sokkal később értesülnek a teljesítmény változásáról, vagy egy kirívó esemény bekövetkeztéről, mint hogy azt döntéseikkel befolyásolják, a mérőszámrendszer sokat veszít jelentőségéből.

- Érdemes a **jelentések megvitatásának rendjét** is kialakítani, amelyben
  - a konzultációkat, megbeszéléseket úgy lehet kialakítani, hogy a jelentés megvitatása után rögtön lehessen vezetői döntéseket is hozni,
  - ennek fontos előfeltétele, hogy az az információkat azok vitassák meg, akik valóban **döntési pozícióban** vannak.
- Az utánkövetés és **számonkérés** rendkívül fontos. Ha valamilyen döntés születik, a megfelelő fórumon mindenképpen napirendre kell venni, hogy halad a döntés megvalósítása.

### 3.4.3. Az adat és információfeldolgozó kapacitás megteremtése

Az adatok feldolgozását és értékelését érdemes egy **olyan egységre bízni, amely érdekelt** az eredmény elérésében. Az egység elsődleges feladata a beérkező nyers adatok statisztikai feldolgozása, az adatok értelmezése és ezek alapján a vezetők számára készülő rendszeres beszámolók elkészítése.

- A rendszer kialakításakor arra kell törekedni, hogy **ne legyen intézményi érdek az adatok torzítása**.
- Az egység kialakításakor érdemes **speciális ösztönzőket** kialakítani, amik **biztosítani** fogják az egység **módszertani megalapozottságát, objektivitását**.

A feldolgozásra kerülő adatok előállítása természetesen magának a program, szervezet menedzsmentjének a feladata. Gyakran ott tud **zátonyra** futni egy indikátorrendszer bevezetése, ha **programok végrehajtóitól nem az adatokat**, hanem maguknak az adatok feldolgozásából előálló **indikátoroknak az előállítását kérjük számon**.

Hogy az indikátor minél egyszerűbben előálljon, az adatszolgáltató részére **meg kell könnyíteni az adatok bevitelét**.

Az **adatok feldolgozásakor** és jelentéssé alakításakor a következőket kell figyelembe venni:

- A jelentésben feltüntetett adatok szempontjából **mennyire fontos az adatok időbeli dinamikája?**
  - Fontos tudnunk, hogy az adatok időszerelemzése számos módszertani nehézséget rejt.<sup>3</sup> Trendelemzéshez **legalább 6 egymást követő időszak** azonos indikátor adatai szükségesek, hogy releváns következtetést vonjunk le.

---

<sup>3</sup> (Pl. A trendek, ciklusok és a véletlen bolyongás elválasztása kellően sok elemű a mintát igényel, fennáll az autokorreláció (az adatsorban a becsülő modellünk hibatagjai nem függetlenek egymástól) veszélye. Ha az adatgyűjtés nem panelrendszerű (ami igen költséges), elég nehéz megítélni, hogy az időben egymást követő adatok valóban szignifikánsan különböznek-e, és ha igen, akkor milyen tényező okozta a változást.)

- Mivel tudjuk összehasonlítani az adatainkat?
  - Alkalmazhatunk **belső összehasonlítást**, amikor különböző, ám azonos tevékenységet végző egység (pl. dekoncentrált szervek) teljesítményét hasonlítjuk össze.
  - Vagy alkalmazhatunk **külső összehasonlítást**, amikor valamilyen program eredményeit hasonlítjuk össze más, hasonló célú programéval.
  - A szervezet sikerességének mérése szempontjából mindenképpen követnünk kell, hogy a célok elérésében hol tartunk.
- Ha valamilyen **szóródás** van az adatokban, azt hogyan magyarázzuk?
  - A várható célértéktől való eltérés önmagában semmit nem jelent, viszont ilyenkor érdemes az **adatok mögé nézni**.
  - Ha **szisztematikus** az **eltérés**, akkor biztos, hogy **valamilyen másik tényező is befolyásolja az eredményeket**.
  - Ha **egy adat kiugró**, akkor biztos valamilyen szempontból speciális helyzetű az az elem, amit érdemes **részletesebben is megvizsgálni**.

#### 3.4.4. Az ellenőrző, auditáló rendszerek kialakítása

A mérőszámrendszer információközvetítő szerepe miatt elengedhetetlen, hogy az **adatok megbízhatóak és igazolhatóak**, ugyanakkor **relevánsak legyenek**.

- Ennek érdekében úgy érdemes kialakítani a mérőszámokat, hogy **az adatok rögzítése minél kevésbé legyen manipulálható** - egyéni, diszkrecionális döntések terepe.
- Az adatrögzítési, tárolási és felhasználási **folyamatok átvilágításába érdemes külső partnereket is bevonni**, akik időről időre áttekintik a folyamat biztonságát, az adatok védelmét.
  - A **lehetséges hibákat, biztonsági kockázatokat** mindenképpen fel kell tárni.
  - A rendszert úgy kell kialakítani, hogy amennyiben a mérőszámok rögzítésekor vagy tárolásakor valamilyen szándékos vagy véletlen hiba merül fel, **nyomon lehessen követni a hiba okát** és fel lehessen deríteni az **esetleges személyes felelősségét**.
  - Az alkalmazott **adatok hitelességét, minőségét, alkalmazhatóságát** (aggregálhatóság, koncepcionális kompatibilitás a többi mutatóval) **intézményesíteni kell**, melynek során a mutatók előállításában részt vevő összes felelős (tervezett) tevékenysége felülvizsgálatra és jóváhagyásra kerül.

- Mivel a mutatószámoknak sok esetben a szervezet céljainak és teljesítményének a külső kommunikációjában is fontos szerepet szánunk, ezért a **független auditálás** hitelességnövelő szerepet tölthet be.

### 3.5. Az adatgyűjtési folyamat kialakítása

Az adatgyűjtési rendszert úgy kell kialakítani, hogy az adatok rögzítése ne legyen manipulálható és **minimális** legyen az adatbevitel **hibalehetősége**.

- Az adatok **rögzítése** legyen **egyszerű és könnyen verifikálható**.
- Az adatrögzítés **költsége** legyen **arányos** az adatok által közvetített információs **tartalommal**.

#### 3.5.1. Az informatikai háttér megteremtése

Az **informatikai szükséglete** az indikátorrendszerekben **sok esetben túldimenzionált** és a bonyolult informatikai háttér megteremtése válik az indikátorrendszer-bevezetés kudarcának okává. Ez történik minden olyan esetben, amikor az informatika hasznos eszköze az indikátorrendszer definíciójának szerepére tör, ezért javasolt az indikátorrendszerek **informatikai háttérét később**, csak azután **megtervezni**, amikor már a működési modell az indikátorok kiválasztása, az indikátorok előállításának módszertana kialakításra került és az adatforrások azonosítása megtörtént.

- Egy már definiált indikátorrendszer támogatására szolgáló informatikai rendszer hasznos és költségcsökkentő eszközzé válhat a mutatószámrendszerek alkalmazásában. Olyan számítógépes alkalmazást kell választani, ahol **az adatok többféle lekérdezése** lehetséges, a felhasználási igény szerint.
  - Meg kell teremteni a **szervezet információs rendszereivel való átjárhatóságot**.
  - Az **alkalmazás könnyen módosítható** legyen, ha az adatok, vagy a jelentési tartalom megváltozik.
  - Könnyen **lehessen az adatokat kimenteni más formátumba**, jelentési, vagy elemzési célzattal.
- Egy jól kezelhető, megfelelően működő rendszer kialakításához logikájában nagyon alaposan átgondolt, **minden részletre kiterjedő specifikációt** kell összeállítani. Ha ezt elmulasztjuk, akkor fennáll a veszélye annak, hogy a számítástechnikai fejlesztők a számukra legegyszerűbben kialakítható információs szerkezetet alkotnak. Az pedig mindenképp elkerülendő, hogy az informatika határozza meg az adatgyűjtést és az indikátorrendszer működését.

- Előzetesen meg kell határozni, hogy a szervezeten belül és kívül **kinek milyen információhoz lehet hozzáférése.**
  - Érdemes a rendszert úgy kialakítani, hogy az egyszer már rögzített adatokat **csak akkor** lehessen **módosítani**, ha egyértelművé vált az adat hibás volta.
  - Az adatvédelmi szabályok értelemszerűen korlátozzák a lekérdezhető adatok körét, erre érdemes figyelni.
  
- A szoftverfejlesztés **specifikálása**
  - Meg kell határozni, hogy **milyen időközönként milyen adatok** kerülnek rögzítésre és lekérdezésre. Fontos, hogy a különböző időpontok közti változásokat nyomon lehessen követni.
  - A rendszer tervezésekor figyelembe kell venni a későbbi **felhasználói és elemzői igényeket**, hogy minél felhasználó orientáltabb legyen a rendszer.
  - Az **elemzési igények** mihamarabbi tisztázása fontos feladat. A rögzített és lekérdezhető adatok legyenek inkább **nyers adatok**, mivel azokból alapvető statisztikai módszerekkel pillanatok alatt lehet alapvető következtetéseket levonni. A már eleve aggregált, statisztikai módszerekkel tömörített információk viszont számos fontos részlet elfedhetnek.
  - Az elemzés és jelentési követelmény miatt fontos, hogy a mérőszámrendszer adatait rögzítő adatbázisból könnyen lehessen az adatokat **kimenteni más formátumba.**
  - Sokszor **nem érdemes teljesen új szoftver kifejlesztésébe fogni**, hanem egy máshol kipróbált és sikeresen alkalmazott szoftvert átvenni és testre szabni. Ilyen esetben nagy segítséget jelenthet a rendszert már ismerő felhasználókkal való szakmai tapasztalatcsere.

### 3.5.2. A rendszer működtetési háttérének kialakítása

A technikai üzemeltetés bevezetése és működtetése összetett feladat, melyről időben gondoskodni kell.

A technikai háttér biztosításán kívül meg kell szervezni a rendszer bevezetéséhez kapcsolódó **tudásátadást és tapasztalatcsereét.**

### 3.6. Tesztelés pilot projekten

A mérőszámrendszer bevezetési üteme a vezetői motivációtól és a feladatok komplexitásától függ.

Akkor érdemes gyorsan, akár előzmények és kiérlelt módszertan nélkül bevezetni a teljesítménymérést, ha a szervezet vezetői kellően ambíciózusak és elkötelezettek a siker érdekében, és megvan a kellő társadalmi vagy politikai támogatottságuk.

Legtöbb esetben sokféle tevékenységet kell összehangolni, ezért javasolt a fokozatos megközelítést. Ennek egyik módszere a **pilot projekten** való tesztelés.

- A pilot projekt keretében egy előre **kijelölt részterületen** vezetjük be a rendszert. Lehetőleg egy olyan részterületen, ahol változásokról, eredményekről könnyen lehet közvetlen visszacsatolást kapni.
- A hangsúly a **tanulási, megértési folyamaton** van. A pilot projekt esetében ezért szükséges az aktív részvétel és a vezetői visszacsatolás, hiszen most derül ki, hogy a rendszer a megfelelő módon működik-e. Minél többen és többet használják a rendszert, annál nagyobb a valószínűsége, hogy a lehetséges későbbi problémaforrások, rendszermódosítási lehetőségek felszínre bukkannak.

### 3.7. Az eredmények kommunikálása

A mérőszámrendszer nemcsak a szakpolitika és a programok eredményeinek nyomkövetését, hanem a **fő érintettek tájékoztatását** is szolgálja. Az adott közigazgatási szerv a mérőszámokon keresztül sokkal egyértelműbben tud számot adni sikerességéről, vagy akár problémáiról.

- A **közvélemény tájékoztatására** különböző formákban (ajtótájékoztató, kiadvány, internet) és rendszerességgel (hetente, havonta, negyedévente, évente, többévente) kerülhet sor.
- A készítő **szakmai presztízsét és elismertségét növelheti** a módszertanilag **alapos, informatív és rendszeres beszámoló**.
- Ugyanakkor a csak sikerekre koncentráló, módszertanilag kétes, ad-hoc beszámolók csak aláássák a hitelességet.
- A mutatók és jelentések **külső hitelesítése erőteljes hitelességnövelő eszköz** lehet.

### 3.8. Rendszeres felülvizsgálat, értékelés

A mérőszámrendszer bevezetésével nem ért véget az indikátorok kialakítása. Az **indikátorokat érdemes időről időre áttekinteni**, újra átgondolni. Ennek az oka lehet a szakpolitika vagy a program működési logikájának megváltozása, vagy akár technikai haladás is. Az indikátorrendszerek minőségének folyamatosan javítása több módon is lehetséges:

- **Minőségfejlesztő csoportok:** az egyik Japánból átvett minőségorientált menedzsment eszköz. A szervezetben különböző, jellemzően **frontvonalbeli** tevékenységet ellátó **kollégák részvételével** állandó csoportok kialakítása. A csoportok célja a szervezeti tevékenység folyamatos **alulról jövő átvilágítása**, javítási javaslatok megfogalmazása. Fontos, hogy a javaslatokról a vezetőség közvetlenül az ajánlatok megfogalmazása után döntsön, és kezdeményezzen változásokat – ez biztosítja a csoport elkötelezettségét.
- **Rendszer vagy adat értékelés külső partnerek bevonásával.** Ez számos „vakfolt”-ra ráirányíthatja a figyelmet.

### 3.9. Összefoglaló - Az indikátorrendszer kialakításának fő elemei

#### Vezetői érdekeltség tisztázása

- Milyen célt akarnak és tudnak a rendszer bevezetésével elérni?
- Hogyan fog általa nőni a személyes vezetői kompetenciájuk és döntési mozgásterük?

#### Érintettek bevonása

- Hasznos információkkal és tanácsokkal szolgálnak.
- Bevonásuk növeli az indikátorrendszer kialakításának támogatottságát

**A bevezető projekt megtervezése** - A tervnek tartalmaznia kell a projekt célját, időkeretét, a résztvevőket, és ha van, külön költségvetését. Érdemes külön azonosítani a projekt fő „mérőköveit” (a megvalósítás egyes fázisait) és a lehetséges buktatókat.

**Munkacsoport megalapítása** az érintettek bevonásával. A munkacsoport által előállítandó termékek a következők:

- vizsgálandó eredményességi kritériumok ;
- indikátorok részletes dokumentációja;
- adatgyűjtési eljárások dokumentációja;
- folyamatterv az adatok minőségének és egységességének biztosítására;
- folyamatterv a kapcsolódó beszámolókról;
- beszámolók közzétételi formátumai;
- informatikai konfigurációk leírása;
- az adatgyűjtés, -bevitel, -feldolgozás, a jelentéskészítés, rendszerüzemeltetés és hasznosítás felelősségi körei;
- a rendszer teljes bevezetésének terve – ezzel ajánlatos kezdeni.

#### A közpolitikai, szervezeti eredmények és az eredményesség azonosítása

- Működési modell felírása
- Eredmények és kimenetek meghatározása
- Célok szabatos megfogalmazása

**Indikátorok kidolgozása** - Az indikátorrendszerrel és elemeivel szembeni kritériumok:

- *Megfelelő fókusz* - A kormányzat által befolyásolható jelenségek működési modellhez igazodó mérése egyértelmű mutatókkal
- *Objektivitás és hitelesség* - Az adatok
  - általánosan elfogadottak;
  - a rögzítő és tároló rendszer hozzáférési szintjei előre meghatározottak;
  - megbízhatóak, védhetőek;
  - független auditor által is igazoltak, igazolhatóak.



- *Egyszerűség* - Egyértelmű következtetések vonhatóak le az indikátorokból.
- *Számosság* - Átlátható legyen a rendszer, elegendő mutató biztosítsa az átfogóságot és a kiegyensúlyozottságot.
- *Megfelelő viszonyítási alapok* - Legyen egyértelmű a szándékolt elmozdulási irány, biztosítva legyen az indikátorértékek idő és térbeli összemérhetősége.
- *Időszerűség* - Az adatok ne legyenek elavultak, a szakpolitika által befolyásolandó tényezőket már korai szakaszban jelezze.
- *Célhelyettesítéssel (goal displacement) szembeni ellenállóság*
- *Költséghatékonyság*
- *Minőség* - Az indikátorok értékei legyenek megbízhatóak (ne tévedjenek nagyot) és érvényesek (ne torzítsanak szisztematikusan).

**A gyűjtendő adatok meghatározása** – Amennyiben a folyamatban lévő adatgyűjtések nem elégítik ki az információk adatigényeit, új adatforrásokra van szükség. Az adatátvétel, adatvásárlás és adatgyűjtés-szélesítés közötti választás az indikátorokkal szembeni kritériumok és a rendelkezésre álló erőforrások alapján történhet.

**Lehetséges problémák kiküszöbölése**- Általános problémák a következők:

- az adatok összehasonlíthatatlansága;
- elnagyolt becslésen alapuló indikátorok;
- rossz tervezés;
- a megfigyelő torzít;
- csalás;
- az indikátorok amortizálódása;
- reaktív mérés;
- a válaszadás hiányából eredő torzítás;
- az eredmények mérhetetlenek.

**A rendszer működésének megtervezése**

- *A beszámolási rendszer kialakítása* - a vezetőknek és a külső partnereknek milyen információs igényeik vannak ez a tartalom és az ütemezésen kívül kiterjed
  - a prezentáció stílusára
    - szervezeti vezetők – részletes, döntéstámogató,
    - politikusok – tömör, kommunikálható,
    - sajtó – könnyen olvasható, látványos;
  - A beszámoló formátumára – táblázat, szöveges riport, térkép, ábra, interaktív lehetőségek.

**A döntési és visszacsatolási rendszer kialakítása** - A rendszer akkor működik, ha döntéseket indukál, befolyásol.

- A jelentések megvitatási rendjét meg kell határozni.
- a jelentésre alapozott döntések végrehajtását nyomon kell követni.

### **Az adat és információfeldolgozó kapacitás megteremtése**

- Megfelelően érdekelt egység létrehozása a beérkező nyers adatok statisztikai feldolgozására, az adatok értelmezésére és a vezetők számára készülő rendszeres beszámolók elkészítése.
- Ne legyen intézményi érdek az adatok torzítása.
- A programok végrehajtóitól az adatok és nem az indikátorok előállítását kérjük számon.
- Meg kell könnyíteni az adatok bevitelét.
- Az adatok feldolgozásakor és jelentéssé alakításakor külön figyelmet érdemel az időbeli változások (idősorok megfelelő elemzése), a megfelelő belső és külső viszonyítási alapok (benchmarkok) meghatározása és az adatokban tapasztalt szóródás hátterének feltárása.

**Az ellenőrző, auditáló rendszerek kialakítása** - Az adatok megbízhatóak és igazolhatóak, ugyanakkor relevánsak legyenek.

- Az adatok rögzítése minél kevésbé legyen manipulálható.
- Az adatrögzítési, tárolási és felhasználási folyamatok átvilágításába érdemes külső partnereket is bevonni.
- A független auditálás hitelességnövelő szerepet tölthet be.

### **Az adatgyűjtési folyamat kialakítása**

- Minimális legyen az adatbevitel hibalehetősége.
- Az adatok rögzítése legyen egyszerű és könnyen verifikálható.
- Az adatrögzítés költsége legyen arányos az adatok információs tartalmával.

**Az informatikai háttér megteremtése** – Az informatikai háttérét csak azután érdemes megtervezni, amikor már az indikátorok kiválasztása lezárult, az indikátorok előállításának módszertana kialakításra került és az adatforrások azonosítása megtörtént.

- Az elemzői, alkalmazói igények a meghatározóak.
- Megvan a minden részletre kiterjedő specifikáció.
- A szervezet információs rendszereivel való átjárhatóság.
- Az alkalmazás könnyű módosíthatósága.
- A nyers adatok könnyen lekérdezhetőek.
- Az adatokat más formátumba való exportálása biztosított.
- Tisztázott kinek milyen információhoz lehet hozzáférése.

### **A rendszer működtetési háttérének kialakítása**

- Tudásátadás, tapasztalatcsere
- Fokozatos bevezetés, kezdésnek pilot projekt

**Az eredmények kommunikálása**

- Fő érintettek tájékoztatása – információt a döntéshozatalhoz;
- Közvélemény tájékoztatása – átláthatóság, hitelesség megteremtése;
- Hitelesség biztosításának alapjai: színvonal, stabilitás, külső hitelesítő.

**Rendszeres felülvizsgálat, értékelés**

Az indikátorrendszer elemeit és rendszereit rendszeresen át kell tekinteni. Ennek lehetőségei:

- belső minőségfejlesztő csoport bevonásával;
- Rendszer- vagy adat értékelések útján.

#### **4. AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSI ESZKÖZÖK ÉS AZ INDIKÁTORRENDSZER KAPCSOLATA**

Az indikátorrendszer segítségével releváns információkat kaphatunk az adott szakpolitika alakulásáról. Ahhoz, hogy az indikátorrendszer pusztán adataiból valós, értelmes információk váljanak, az adatokat fel kell dolgozni, elemezni, értékelni kell. Az adatok tömör értelmezése és értékelése a beszámolók és jelentések magja.

Ugyanakkor a jelentésekhez önmagában nincs szükség saját indikátorrendszerre, lehet olyan adatokra támaszkodva is írni, amelyet nem gyűjtünk, ám a szakpolitika szempontjából relevánsak.

Ha rendszeresen használunk külső indikátorokat, és ezek alapján számolunk be az adott szakpolitika alakulásáról, ezt úgy értelmezzük, mint tájékoztató indikátorrendszer.

Ha rendszeresen gyűjtünk adatokat, akkor fontos előre tudatosítani, hogy mire vonatkozzon az adatgyűjtésünk.

- A közpolitika alakítása szempontjából az a lényeges kérdés, hogy a jelenlegi közpolitika mennyire éri el a kitűzött célokat, mennyire működik eredményesen.
- Azonban egy adott program végrehajtásért felelős szervezet vezetése szempontjából a végrehajtásért felelős szervezet teljesítménye, a szolgáltatás minőségének színvonala, a szervezeti hatékonyság és az eredményesség legalább ilyen fontos aspektusok.

Az operatív és a stratégiai indikátorrendszerek legfőbb jellemzői a rendszeres, azonos módszerrel gyűjtött adatok és az ezek alapján készülő rendszeres beszámolók. Azonban míg az operatív indikátorok a szervezeti teljesítményre és erőfeszítésre koncentrálnak, addig a stratégiai indikátorok azt vizsgálják, hogy vajon jó irányba tartunk-e.

##### **4.1. Az egyszeri jelentés**

Az egyszeri jelentés a tényalapú szakpolitika alkotás egyik alapeleme. A kormányzati politika egy előre kiválasztott területéről ad a rendelkezésre álló információkat felhasználó áttekintést, feltárva a terület főbb trendjeit és állami tevékenységeit, azok mozgatórugóit, lehetséges jövőbeli alakulásuk irányait és kockázatait. Az egyszeri jelentés elsősorban a nyilvánosság számára készül.

A jelentés

- feltárja a fókuszba állított természeti, társadalmi, gazdasági események szakpolitikailag releváns következményeit és a területet érintő állami tevékenységek alakulását;
- meghatározza a megfigyelt trendeket meghatározó tényezőket, ennek keretében bemutatja a kormányzati cselekvés eddigi irányait is;

- előre jelzi a megfigyelt trendek és azok főbb mozgatórugóinak várható jövőbeli alakulásának alternatíváit és a különböző lehetséges scenáriók által megkövetelt állami feladatokat. Az alternatívák különböző feltevésekre építenek az előre nem látható környezeti tényezőket illetően.

Egy ilyen jelentés elkészítése a közpolitika-alkotás számára fontos területekről komoly segítséget nyújthat a közpolitikai célok és feladatok kijelölése, a közvélemény tájékoztatása, illetve a kormányzati munka érintettjeivel való egyeztetések előkészítése során.

A jelentéssel kapcsolatos módszertani elvárások:

- Nem szerepelhet a jelentésben olyan állítás, amely nincs ellenőrizhető empirikus adatokkal alátámasztva.
- Egy trend felírásához minimum 5-6 elemű idősor szükséges.
- A trendek mozgatórugóinál a természetbeli folyamatok mellett vizsgálni kell a trendekre hatással lévő szereplők tevékenységének motivációit.
- Az állami tevékenységek esetében vizsgálni kell azok kapacitás és költségvonzatait, illetve a fontos szereplőkre gyakorolt hatást.

A jelentés minőségbiztosításába érdemes bevonni mind a téma elismert szakértőit, mind a módszertani szakértőket. Hasznos lehet a jelentést támogató tanácsadó testület felállítása a szakterület elismert szakértőiből. A jelentés információs tartalmán, elfogadottságán sokat javít, ha a jelentés tervezete a véglegesítés előtt megvitatásra kerül az érintett társadalmi, gazdasági, politikai, igazgatási szereplők képviselőivel.

Az egyszeri jelentés jellemzően egyszeri adatfelvételre vagy meglévő adatok egy adott szempontú lekérdezésére és az adatok megfelelő feldolgozására épül.

Mivel az egyszeri jelentés a választott terület folyamatait, összefüggéseit feltáró beszámoló, fontos, hogy olyan mérőszámokat használjunk a választott folyamatok jellemzésére, magyarázatára, amelyek területi vagy időbeli összehasonlíthatósága biztosítható.

### **4.2. A rendszeres jelentés**

A rendszeres jelentés adott közösségi, politikai szempontból fontos témákról ad rendszeres áttekintést. Ez a téma lehet valamilyen fontos társadalmi, gazdasági, környezeti tényező állapota és állapotváltozása és/vagy egy közpolitikai eszköz, intézmény eredményeinek áttekintése. A kormányzati szervek általában valamilyen, a tevékenységük szempontjából fontos területről készítenek rendszeres jelentést.

- A jelentés tematikájának egy része állandó, ugyanazon kérdések rendszeres vizsgálatával tárja fel a releváns folyamatokat és azok hátterét.
- Ezt egészítheti ki egy tematikájában változó rész, amely az elmúlt időszak legfontosabb témáit tekinti át.
- A jelentést mindig egy, a kibocsátó szempontjából (és hatásköre alapján) megfogalmazott javaslatlista zárja.
- A rendszeres jelentéssel szembeni speciális módszertani elvárások:
  - A rendszeres jelentés állandó tematikájú részében törekedni kell arra, hogy az előző jelentésben bemutatott állítások újra megvizsgálásra kerüljenek, hasonló módszertannal és adatok alkalmazásával.
  - Ha új, jobb módszertan vagy adatok állnak rendelkezésre akkor ezek alkalmazása mellett a régebbi metódus szerinti megfogalmazásra továbbra is szükség van az összehasonlíthatóság érdekében legalább a módszertani változtatás évében.
  - A bemutatott stilizált tények háttere mellett ki kell térni arra, hogy a megfigyelt állapot miért tér el a korábbi jelentésben előrejelzettől, illetve, hogy milyen jövőbeli tendenciák várhatóak.
  - Be kell mutatni az előző jelentés nyomán hozott döntések hatásait.
  - A változó részben indokolni kell a fókuszba állított témák relevanciáját és az egyszeri jelentésben leírtak szerint kell eljárni.
  - A javaslatok részben a korábbi jelentésben megfogalmazott javaslatok hatására is ki kell térni.

A rendszeres jelentésben – az egyszeri jelentéshez hasonlóan – minden kijelentést megfelelően alá kell támasztani ellenőrizhető, tényszerű adattal.

Az egyszeri jelentéshez képest itt nem egyszeri adatfelvételre, hanem rendszeres információgyűjtésre van szükség az állandóan feltett kérdések esetében. A rendszeres jelentés lehet a majdani indikátorrendszerek előképe vagy létező indikátorrendszerek összefoglaló támogató eszköze. Az előbbi esetben a jelentés elkészítésének munkatervét ki kell egészíteni a megfelelő adatok összegyűjtésével, minőségbiztosításával, a mutatókat előállító elemzés feladataival.

### 4.3. Értékelés

Egy stratégia, program vagy akcióterv, illetve ezek valamilyen jól elkülönülő elemének vizsgálata annak érdekében, hogy feltárja az érintett tevékenységek folytatása vagy a jövőbeli hasonló tevékenységek megvalósítása során szükséges módosításokat. A

kitűzött célok teljesülésének, nem teljesülésének okait vizsgálja és a nem szándékolt hatásokat tájra fel a beavatkozás működését meghatározó oksági mechanizmusok elemzésével.

Az értékelés célja, hogy

- a szakpolitika alakítói számára információt nyújtson az adott tevékenység eredményeinek alakulásáról és azok háttéréről;
- a megfogalmazott tapasztalatokat, javaslatokat a később azonos vagy hasonló tevékenységet végzők alkalmazni tudják.

Értékelést akkor is érdemes indítani, amikor az eredményindikátoraink jelentősen szóródnak vagy van pár „kilógó” adat. Ilyenkor feltételezhetjük, hogy az eredményeinkre valamilyen külső, nem magyarázott tényező is hat.

A részletes értékelés segít:

- a szakpolitikai tevékenység szükséges módosításainak feltárásában,
- a szakpolitikai célok megvalósulását érdemben befolyásoló, korábban figyelmen kívül hagyott tényezők vagy a nem szándékolt hatások azonosításában,
- a szakpolitikai célok érdekében tevékenykedők tevékenységének ösztönzésében az erőfeszítések és az eredmények közötti összefüggés feltárásával,
- a kormányzati működés átláthatóbbá tételében a döntéshozók, érintettek és a közvélemény számára.

Speciális módszertani elvárások:

- Az értékelések gyakran panel<sup>4</sup> adatbázisokra épülnek, ezek feldolgozásához módszertanilag jól képzett szakemberekre van szükség.
- Ha valamilyen korábbi adat nem áll rendelkezésre – mivel azt így utólag sokkal nehezebb és bonyolultabb előállítani, – ezért csak akkor áldozunk rá erőforrást, ha annak révén az eredményeink magyarázó ereje jelentősen javul.
- Sokszor érdemes különböző adatbázisokat összekapcsolni a politika eredményeinek és hatásainak mélyebb megértése céljából, ehhez is megfelelő módszertani szakértelem szükséges, nehogy félrevezető eredmények szülessenek.

---

<sup>4</sup> A panel adatok olyan adatok, amelyet egy előre meghatározott sokaság tagjainak különböző jellemzőiről rendszeresen, ugyanolyan módszerrel rögzítünk. Pl. ha egy adott iskola tanulóinak év végi matematika vizsga eredményeit, családi háttérét és nemét tíz éven keresztül, minden évben lekérdezzük. Itt az a kérdés, hogy az életkor változásával a családi háttér vagy a nem milyen mértékben befolyásolja a matematikai vizsga eredményességét.

#### 4.4. Tájékoztató indikátorrendszer

A tájékoztató indikátorrendszer hasonló az rendszeres jelentéshez, legtöbb esetben annak részét képezheti, amely elsősorban a közvélemény tájékoztatására szolgál.

Az ilyen indikátorrendszer is igyekszik áttekinteni az adott szakterület főbb tendenciáit, az állami tevékenységeket, illetve a jövőben várható folyamatokat, azonban az egyes indikátorok közti összefüggéseket nem kívánja mélységében elemezni.

A tájékoztató indikátorok célja:

- visszacsatolások megteremtése;
- a szakpolitika átláthatóságának megteremtése a politikai irányítás és a közvélemény számára;
- a szakpolitika hitelességének erősítése;
- a közfeladat végrehajtásában részt vevő szereplők eredményorientáltságának erősítése;
- a közfeladat végrehajtásának nyomon követése.

A tájékoztató indikátorrendszer jellemzően külső, előre kiszámolt adatokra (pl. központi statisztikákra) épít.

Az indikátorok módszertanának időben való változatlansága hasznos, de nem kizárólagos. Az indikátorok módszertani változása pl. valamilyen fontos változásra hívhatja fel a figyelmet. (Pl. a távközlési területén az elmúlt 15 évben igen jelentős változások mentek végbe, és időről időre máshogy mérjük az információs társadalom kiterjedtségét. Mégis meg tudjuk fogalmazni, hogy nőtt vagy csökkent, lassult vagy gyorsult.)

#### 4.5. Operatív indikátorrendszer

A szakpolitika végrehajtása sokszor egy külön erre a célra létrehozott szervezet feladata. A végrehajtási feladatok elvégzésének erőforrás és idő igényének nyomon követésére használjuk az operatív indikátorrendszert. A szervezeti teljesítmény értékeléséhez előre meghatározott mutatószámok alkalmazására van szükség.

Az operatív indikátorrendszer támogatja:

- Az erőforrások allokációját korrigáló döntések megalapozását.
- A szervezet tevékenységétől elvárt eredmények elmaradásának időbeli észlelését.
- A kormányzati működés átláthatóbbá tételét a döntéshozók, az érintettek és a közvélemény számára.



- Az értékelést igénylő területek azonosítását.

Ahhoz, hogy valamilyen szervezet teljesítményét mérni tudjuk, első lépés, hogy azonosítsuk a szervezet alapvető tevékenységét és működési céljait.

Ha a szervezet céljai nem egyértelműen meghatározhatóak, fel kell tárni az alapokat:

- Miért hozták létre a szervezetet?
- Mik a célok elérése szempontjából meghatározó tevékenységek, kulcsterületek?

Az eredmények méréséhez tisztázni kell pár alapvető kérdést:

- Az adott területeken milyen típusú feladatokat végeznek el a szervezet munkatársai, hogy a szervezet céljait elérjék?
- A feladatokat milyen mértékben látják el a szervezet belső munkatársai és milyen feladatokat bíznak külső megbízottakra?
- Mikorra kell az adott feladatokat elvégezni, és honnan lehet tudni, hogy ezeket a feladatokat valóban elvégezték – sőt a megfelelő minőségben készültek el.

### **4.6. Stratégiai indikátorrendszer**

A stratégiai indikátorrendszer a stratégia által kijelölt célok, megfogalmazott eredmények, elvárt hatások nyomon követése, előre meghatározott mérőszámok alkalmazásával.

A stratégiai indikátorok segítik:

- A szakpolitikától elvárt hatások elmaradásának időbeli észlelését.
- Az erőforrások és eszközök allokációját korrigáló döntések megalapozását.
- A szakpolitikai célok érdekében tevékenykedők tevékenységének ösztönzését az erőfeszítések és az eredmények közötti összefüggés rendszeres nyomonkövetésével.
- A kormányzati működés átláthatóbbá tételét a döntéshozók, az érintettek és a közvélemény számára.
- A részletes értékelést igénylő területek azonosítását.

A stratégiai indikátorrendszer feladata, hogy segítse adatokkal alátámasztani, hogy az adott szakpolitikai beavatkozás hogyan tudta befolyásolni az adott társadalmi, gazdasági folyamatot. (Jellemzően, hogy a társadalom tagjai hogyan módosították magatartásukat a szakpolitika hatására.)

Speciális módszertani kérdések startégiai indikátorok kapcsán:

- Az értékelés során a jelenlegi állapotot azzal az állapottal kell összevetni, amely a szakpolitikai beavatkozás nélkül történt volna meg – azaz az ún tényellentétes, kontrafaktuális hatást kell elemezni. (Ez módszertanilag elég kifinomult eszköztárat igényel, mivel az adott beavatkozás már megtörtént.)
- Az adatok elemzésekor el kell különíteni, hogy kikre vonatkoztatva figyeljük meg a változást, illetve ezt a változást mihez viszonyítjuk. Külön kell választani a lokális és a globális hatást (azaz a szakpolitika által megcélzott csoport jellemzőiben és a teljes populációban bekövetkezett változást.)
- Sokszor nehezíti a helyzetet az önszelekció. Az önszelekció azt jelenti, hogy a vizsgált egyedek jellemzői befolyásolják a vizsgálat tárgyát és ez torzíthatja az elemzést, vagy akár felboríthatja az oksági kapcsolatokat. Pl. ha azt vizsgáljuk, hogy a vállalatoknak juttatott támogatás hogyan befolyásolja az exporttevékenységüket, azt találjuk, hogy a több támogatás együtt jár a jelentősebb exporttevékenységgel. De vajon a több támogatás hatására tudnak többet exportálni, vagy a nagyobb exporttevékenység a szervezet sikerességét is jelzi, amely megjelenik a megszerzett támogatási összegekben is?
- Az eredményindikátorok és a ráfordított erőforrások közt nem lineáris a kapcsolat. Pl. az indikátor értéke a beavatkozás hatására egy darabig nő, aztán csökken.
- A beavatkozás hatásai nem egyidőben jelentkeznek.

## **5. AZ EGYSZERI JELENTÉS, A RENDSZERES JELENTÉS ÉS A TÁJÉKOZTATÁSI INDIKÁTORRENDSZER KIALAKÍTÁSÁNAK FŐBB LÉPÉSEI**

A következőkben az előbb ismertetettek közül a három jelentési funkcióhoz kapcsolódó eszköz kialakításának lépéseit mutatjuk be példaképpen. Az Egyszeri Jelentés, a Rendszeres Jelentés és a Tájékoztatási Indikátorrendszer felállítását kilenc-kilenc szakaszra bontottuk. A funkció meghatározásával kapcsolatos feladatok mindegyik rendszer esetében megegyeznek. A Jelentés két típusának kidolgozása a legtöbb ponton megegyezik ezért ezeket együtt tárgyaljuk, utalva a különbségekre, ahol ezek relevánsak. A Tájékoztatási Indikátorrendszer a rendszeres jelentés továbbfejlesztéseként értelmezhető, ezért ennek kialakításakor mind a Rendszeres Jelentésre vonatkozó feladatok, mind a Tájékoztatási Indikátorrendszer létrehozásához kapcsolódó feladatok elvégzendők.

**1. Funkció meghatározása** - A Jelentés és a Tájékoztatási Indikátorrendszer is egy eszköz. A Jelentés kezdeményezőjének tisztázni kell, mire kívánják a dokumentumot használni:

- milyen probléma megoldását akarják támogatni vele;
- milyen elvárásoknak, kihívásoknak szeretnének megfelelni;
- milyen változtatási célokat szeretnének szolgálni vele.

Ezeket az elvárásokat olyan egyértelműen kell megfogalmazni, hogy azok teljesülését utólag értékelni lehessen.

Ha egy terület vizsgálatának igénye valami egyedi esemény (pl. egy egyedi válsághelyzet vagy a politikai érdeklődés megnövekedése) következménye akkor érdemes Egyszeri Jelentést készíteni.

Ha egy terület folyamatos érdeklődés tárgya a politika és/vagy a közvélemény részéről, mert

- a hétköznapi életre gyakorolt hatása jelentős (pl. közbiztonság);
- komoly költségvetési forrásokat használnak fel befolyásolására (pl. munkaerőpiaci aktivitás);
- folyamatos törvényhozói, igazgatási döntések tárgya (például a pénzügyi folyamatok vagy a koncentrált iparágak);

akkor érdemes Rendszeres Jelentéseket és Tájékoztatási Indikátorrendszert készíteni.

Ha olyan területet kívánnak rendszeresen áttekinteni, ahol a Jelentés elkészítéséhez szükséges adatok túl nehezen vagy túl drágán szerezhetőek be, célszerű csak Rendszeres Jelentést készíteni. Ha könnyen és olcsón elérhetőek a meghatározó folyamatokat hitelesen leíró adatok, akkor érdemes a Jelentés mellett Tájékoztatási indikátorrendszert készíteni.

A továbbiakban először az Egyszeri és Rendszeres Jelentés elkészítésének lépései kerülnek bemutatásra – külön jelezve, ha valamelyik jelentés típus esetén valami külön feladat merül fel. Ezután kerül sor a Tájékoztatási Indikátorrendszer kialakításához kapcsolódó feladatok ismertetésére

### **A Jelentés elkészítésének lépései**

**2. Felelős kijelölése** – Nyilvánosan ki kell nevezni azt a személyt, aki a Jelentés elkészítéséért és annak tartalmáért felelős. Az ő pozíciójának és személyének tekintélye a Jelentés hitelességének legfőbb garanciája, az egyszemélyi felelősség teremti meg a minőségi munka legfőbb ösztönzőjét.

Fontos, hogy a felelős a munka valós irányítója legyen. Ezt a munkát időlegesen más feladatai alól felmentett vezető beosztású köztisztviselő vagy a Jelentés elkészítésére megbízott szakmai tekintéllyel rendelkező külső szakértő láthatja el.

**3. Hitelesítő(k) kijelölése** – A Hitelesítő feladata, hogy igazolja, hogy

- a Jelentés a meghatározott célokat szolgálja;
- módszertanilag megfelelően, szakmailag magas színvonalon készült el;
- a Jelentés állításai a vizsgált kérdéseket megfelelően tág fókuszban és kellő részletességgel vizsgálják;
- a Jelentés megfelelően elemzi
  - a korábbi időszakban megfogalmazott várakozások, ajánlások teljesülését;
  - az időbeli, szerkezeti és nemzetközi összehasonlítások szerint kirívó tendenciák, jelenségek hátterének elemzését;

aA munka során az érintettek konzultációk során, illetve írásban megfogalmazott szempontjaira reflektáltak a Jelentés készítői;

- a Jelentés tartalma és a megfogalmazott javaslatok konzisztensek egymással.

Azaz, a Jelentés összességében hitelesen mutatja be a vizsgált terület főbb folyamatait, jellemzőit.

Munkája során

- jóváhagyja a Jelentés koncepcióját;
- véleményezi a Jelentés részanyagainak és prezentációinak véglegesítés előtti változatát;
- a Jelentés mellékletét képező Hitelesítői Megjegyzéseket készíti.

A Hitelesítő által készített vélemények nyilvánosak.

Rendszeres Jelentés esetén két egymás utáni esetben nem lehet ugyanaz a személy, szervezet vagy ugyanazon szervezethez köthető személy a Hitelesítő.

A Hitelesítő a kormányzattal alkalmazotti jogviszonyban nem álló személy vagy a kezdeményező szervezettel szerződéses viszonyban nem álló szervezet lehet.

**4. A Jelentés koncepciójának elkészítése** – a kijelölt felelős készíti el, lényegében ez a koncepció az igazgatási szerv, minisztérium és a Jelentés készítője közötti „szerződés” (azért idézőjelben, mert a Jelentés készítője köztisztviselő, a megállapodás nem polgári jogi aktus). A koncepció magában foglalja

- A főbb megválaszolandó kérdéseket
- A Jelentés elkészítésének főbb szervezési kérdéseit (kik a munkában résztvevő szervezeti szereplők, milyen részfeladatokra szeretnének külső szakértőt bevonni, mi a munka főbb ütemezése, milyen forrásból, milyen erőforrások állnak rendelkezésre, melyek az elkészítés során követendő szervezési, kommunikációs alapelvek, stb.)
- A Jelentés főbb módszertani alapelveit (adatminőség, az információk hitelességének biztosítása, az alkalmazandó elemzési módszerekkel szembeni elvárások stb.) és az alkalmazandó módszertani megközelítéseit
- A Jelentés minőségbiztosítási folyamatát (a minőségbiztosítás a Hitelesítő munkájától független, a Jelentés Felelőse által megszervezendő feladat)
- A Jelentésből készítendő prezentációs formák és célközönségük bemutatását
- A Jelentéshez kapcsolódó konzultációs és kommunikációs tevékenységekkel szembeni elvárásokat

Rendszeres Jelentés esetén a korábbi verzió koncepciójától való eltéréseket külön jelezni és indokolni kell.

A koncepció tervezetét meg kell vitatni a készítésben és a felhasználásban érintett szervezetekkel (adatgazdák, főbb felhasználók képviselői, szakpolitikusok, érintett vállalkozások, közintézmények képviselői, szakmai szervezetek stb.), elfogadására csak a Hitelesítő jóváhagyásával és írásos véleményének csatolásával kerülhet sor.

A Felelős által elkészített koncepciót a Jelentés készítését kezdeményező igazgatási szerv (minisztérium) vezetője fogadja el.

**5. Előkészítő szakasz** – Az előkészítő szakasz két fő feladata a Munkaterv és a Dokumentumtervezet elkészítése. Az előbbi az elvégzendő munka szereplőit, feladatait, szervezési és felelősségi keretét jelöli ki. Az utóbbi a Jelentés tartalmát és módszertanát határozza meg. A Munkaterv és a Dokumentumtervezet elkészítése két összekapcsolódó, időrendben nem szétválasztható feladat.

**5a. Munkaterv** – A Felelős által elkészített, a Jelentés kezdeményezője által jóváhagyott munkaterv határozza meg pontosan

- a Jelentés elkészítésén dolgozó munkacsoport tagjait, azok feladatait és hatásköreit,
- A munkaszervezés rendjét, a munka ütemezését,
- A felhasználásra kerülő (elsősorban anyagi) erőforrásokat,
- A Jelentés készítésébe bevonandó külső szakértőket, minőségbiztosítókat
- A szükséges információ- és adatgyűjtések kereteit,
- Az érintettekkel való egyeztetések rendjét,
- Az elkészült Jelentéshez kapcsolódó konzultációs és kommunikációs tervet.

**5b. - Dokumentumtervezet** - a Jelentés tartalmi elemeit, az egyes részekhez használt adatok, adatgyűjtési módszerek, elemzési módszerek részletes határozza meg a dokumentumtervezet. Tartalmazza a Jelentés első három pontjának (Fókusz, Motiváció, Várható hatások) első változatát is. A tervezet a Jelentéssel azonos szerkezetet követve mutatja be a forrásokat, módszereket. Ez a szerkezet a következő:

*Vezetői összefoglaló*

*Bevezető*

*A Jelentés fókuszáról* - milyen területeket mutat be, milyen időtávra vonatkozik, milyen fő kérdések megválaszolásával. Egyszeri Jelentés esetében a vizsgált témához igazodik az időtáv (pl. időjárásnál demográfiai jellemzőknél évtizedek, az informatika vagy az EU-n belüli magyar tevékenységek esetében pár év) de mindenképpen át kell tekintenie az előző 5-6 évet. Rendszeres Jelentés esetén is vizsgálendő a téma adottságaihoz illeszkedő időtáv, kiemelt hangsúlyt az előző jelentés óta eltelt időszak kap.

*Motivációjáról* – Milyen lehetőségek, problémák indították a Jelentés készítőit a munka elvégzésére? Milyen változásokat szeretnének elérni a Jelentés elkészítésével?

*Az elkészült Jelentéstől várt hatásokról* – Milyen célközönség számára, milyen csatornákon keresztül, milyen formában kerül bemutatásra a Jelentés? Milyen vitákat, kezdeményezéseket szeretnének indukálni vele? Mikor – milyen reakciók, figyelem, következmények esetén - tekinthető a Jelentés sikeresnek?

*A munka során végzett egyeztetésekről* – A Jelentés elkészítése során mely társadalmi, gazdasági, igazgatási szervekkel egyeztettek, a munka milyen stádiumában, milyen kérdésekről? Mi volt az egyeztetések fő szervezeti kerete, eredménye?

*Területek bemutatása* – A Jelentés témájába tartozó területek főbb jellemzőinek, trendjeinek bemutatása – Rendszeres Jelentés esetén a korábbi Jelentésben vizsgált jellemzőktől való eltérés komoly indoklást igényel. Az egyes területek vizsgálatának főbb tartalmi elemei a következők:

- *Meghatározó jellemzők* - Leírja az elemzett terület legfőbb jellemzőit, belső szerkezetét összehasonlítva azt más országokéval<sup>5</sup> (visegrádi országok, új és mediterrán EU tagállamok, EU, OECD) a rendelkezésre álló legfrissebb információk alapján – rámutat a leginkább örömteli és a leginkább kritikus jellemzőkre;
- *Főbb trendek* - bemutatja az elemzett terület 4-5 meghatározó trendjét (további alterületekre bontva, ha szükséges) a téma szempontjából releváns időtávban, összehasonlítja azokat az összehasonlítási alapot jelentő országcsoportok értékeivel, elemzi a trendek alakulását meghatározó tényezőket külön kitérve az összehasonlítási alapot jelentő országcsoportok trendjeitől való eltérés okaira;
- *Közpolitika hatásai* - ismerteti az elemzett területre hatást gyakorló a vizsgált időszakra eső legfontosabb állami tevékenységeket (szabályozási, állami erőforrások felhasználása, állami feladatellátás) és azok hatását;

---

<sup>5</sup> Egyes esetekben a nemzetközi összehasonlítás nem releváns, ilyenkor el lehet tekinteni tőle mind ebben mind a többi nemzetközi összehasonlítást említő esetben.

- *Összevetés a korábbi előrejelzésekkel, ajánlásokkal* - bemutatja az elmúlt időszak eseményeit, politikáit összeveti a legutóbbi Jelentésben megfogalmazott előrejelzésekkel, kockázatokkal, ajánlásokkal; megvizsgálja a várt események, javasolt lépések esetleges elmaradásának okait;
- *Jövőbeli trendek, kockázatok* - felvázolja a két-három legvalószínűbb forgatókönyv szerint felvázolja a jövőbeli várható trendeket, elemzi a lehetséges jövőbeli kockázatokat;
- *Ajánlások* – A feltárt eredmények alapján meghatározó legfontosabb célok, beavatkozási területek, közpolitika módosítások.

*A területre vonatkozó állami tevékenységek bemutatása* – a jogszabályok, érvényes stratégiák, koncepciók, futó programok bemutatása, az ezekről szóló értékelések, elemzések tömör bemutatása a Jelentés tematikájához illeszkedő bontásban – Rendszeres Jelentés esetében csak a legutóbbi Jelentés óta történt változások, újdonságok bemutatása a feladat.

*A legfontosabb három-négy tényező, jelenség részletesebb elemzése* – a Jelentés által vizsgált időszak leginkább meghatározó, figyelemre érdemes jelenségének, trendjének mélyrehatóbb vizsgálata és javaslatok megfogalmazása. Egyszeri Jelentés esetén néhány az egyes területek többjéhez is tartozó fontos vagy jellemző eset vagy példa bemutatása tartozik ide. Rendszeres Jelentés készítésekor a vizsgált időszakban kiemelkedően fontos vagy jellemző tényezők, események részletesebb elemzésére kerül itt sor.

Részletes bemutatásra kerülnek

- a Jelentés készítői szerint legmeghatározóbb, legjellemzőbb folyamatok;
- a legkomolyabb társadalmi, gazdasági változásokat átélt területek;
- a közpolitikai változások által leginkább érintett területek;
- a legnagyobb jövőbeli kockázatokat rejtő területek;
- az összehasonlítási alapként szolgáló országok jellemzőitől, trendjeitől leginkább eltérő területek.

*Összefoglaló* – összegzi a Jelentés főbb eredményeit.

- Ismerteti a Jelentés által vizsgált időszakban történt legpozitívabb eseményeket, legreménytelibb várakozásokat.
- Bemutatja a Jelentés által feltárt legjelentősebb lemaradásokat (az elvárásokhoz, illetve a viszonyítási alapként szolgáló országcsoportokhoz képest), legnagyobb kockázatokat, legkomolyabb kihívásokat.



- Ajánlásokat fogalmaz meg az elemzett terület folyamatait befolyásolni képes állami szereplők számára.

#### *Felhasznált források*

##### *I. melléklet – Értelmező megjegyzések*

Glosszárrium – használt szakmai fogalmak, alkalmazott módszerek tömör és közérthető bemutatása;

Hivatkozott jogszabályok, intézmények, szereplők bemutatása.

##### *II. melléklet - A főbb érintettek megjegyzései, különvéleménye*

Érintett szakmai, társadalmi szervezetek véleménye;

Érintett vállalkozások véleménye;

Érintett igazgatási szervek véleménye;

A Jelentés készítése során folytatott egyeztetések bemutatása.

##### *III. melléklet – Felhasznált információkról*

Felhasznált adatok táblázatok, adatbázis formájában;

A Jelentés érdekében végzett adatgyűjtések dokumentációja.

##### *IV. melléklet – Az egyeztetésekről*

A Jelentés készítése során végzett egyeztetések tartalma, időpontja;

Az egyeztetéseken felmerült főbb témák rövid bemutatása.

##### *V. – Hitelesítői vélemény*

A Jelentés hitelességéért felelős személy(ek), szervezet véleménye.

##### *IV. melléklet – Részletes háttérelmzések*

A Jelentés elkészítése során készített háttérelmzések.

## **6. A munkaterv végrehajtása – a főbb feladatok a következők:**

- Adatgyűjtés, elemzés, háttérelmzések
- A Jelentés különböző prezentációinak elkészítése (hosszú Jelentés, rövidített kivonat, közérthető tájékoztató, interaktív prezentációs felületek)
- A munkatervben meghatározott módon egyeztetés érintettekkel, minőségbiztosító alkalmazása
- az egyes munkaelemek véglegesítés előtti változatát véleményezi a Hitelesítő

**7. A Jelentés jóváhagyása** – A Jelentés akkor kerülhet jóváhagyásra a kezdeményező elé, ha azt a koncepcióban meghatározott partnerek és a Hitelesítő véleményezték

**8. A Jelentés ismertetése, terjesztése, vitája** – A Jelentés különböző prezentációs formáinak nyilvánosságra hozatala, a konzultációs és kommunikációs terv szerinti terjesztése, vitája – ezt a folyamatot a Jelentés elkészítését kezdeményező szerv vezényli

**9. Javaslatok megfogalmazása a következő Jelentés készítője számára** – A Jelentés készítéséért felelős személy és a Hitelesítő készíti el a Jelentés hivatalos bemutatása után fél évvel

### **A Tájékoztatási Indikátorrendszer elkészítésének lépései**

Optimális esetben a Tájékoztatási Indikátorrendszer egy Jelentéssel párhuzamosan készül, ezért most a Jelentés elkészítésének lépéseihez igazodva mutatjuk be az indikátorrendszer elkészítésével kapcsolatos pótlólagos feladatokat.

**2. Felelős kijelölése** – A Jelentés felelőse mellé – személyének alárendelten – az indikátorrendszer kidolgozását irányító indikátorfelelős kijelölése. Célszerű, hogy a Jelentésért és az Indikátorrendszerét felelős személy ugyanaz legyen.

**3. Hitelesítő(k) kijelölése** – A Hitelesítő(k) feladata kiegészül az indikátorrendszer auditálásával. Ennek keretében a Hitelesítő vizsgálja, hogy

- A használt indikátorok megfelelően mutatják be a vizsgált jelenségek jellemzőit, kiválasztásuk és meghatározásuk konzisztensen és módszertanilag megfelelően történt;
- A használt indikátorok pontosan definiáltak, a megfogalmazott dokumentáció szerint egyértelműen kiszámolhatóak;
- Az adatforrások biztosítottak és az általuk szolgáltatott adatok minősége megfelelő – az adatok
  - az indikátorrendszer készítőjének rendelkezésre állnak, vagy
  - az adatgazdák részéről történő megfelelő idejű, minőségű és részletezettségű átadás garantált, vagy
  - az indikátorokhoz szükséges adatgyűjtés megfelelően előkészített;

- Az adatok tárolására, prezentálására használt adatbázisok jól strukturáltak, elemzési célokra jól használhatóak.

**Ebben az esetben is előnyös, ha a Jelentés és az Indikátorrendszer Hitelesítője megegyezik.**

**4. A Jelentés koncepciójának elkészítése** – a koncepció kiegészül a következő elemekkel:

- a mérőszámok által bemutatandó főbb területek meghatározása – a Jelentés tematikájától abban tér el, hogy nem biztos, hogy mindegyik a Jelentésben tárgyalt témára kiterjed;
- az indikátorokkal szembeni módszertani elvárások megfogalmazása;
- az indikátorok adatigényét biztosító folyamatok (adatfelhasználás, adatátvétel, adatgyűjtés) főbb keretei.

**5. Előkészítő szakasz** – Az indikátorrendszer esetében a Munkaterv mellett a Tartalmi Keretek az előkészítő szakasz másik fő terméke. A két előkészítő feladatszakasz itt is nehezen választható szét időben.

**5.a. Munkaterv** –kiegészül a következő elemekkel:

- *felelősök* – Az indikátorok meghatározásáért, adatháttérének biztosításáért felelős személyek, szervezetek kijelölése;
- *adatgyűjtés* – Az adatok összegyűjtésének főbb lépései, a szükséges adatvásárlások, adatgyűjtések körének meghatározása;
- *adattárolás* – Az adatok tárolásának, adatbázisának logikája, főbb tartalmi, szervezési feladatai;
- *megjelenítés* – Az indikátorok prezentációjának módjai, felületei;
- *indikátorok* – Az egyes indikátorok definíciójának (pl. képlet, adatforrás, részletesezettség, időtáv) és létrehozásának (pl. felelősök, minőségbiztosítás) főbb elemei (az egyes indikátorokhoz használatos sablon);
- *minőségbiztosítás* – Az indikátorok minőségbiztosításának szervezeti keretei, főbb lépései.

**5.b. Tartalmi keretek** – célja az alkalmazandó indikátorok kijelölése

- Az alkalmazandó indikátorok körülbelüli megfogalmazása – A korábban használt indikátorok elhagyása csak különösen indokolt esetben lehetséges – új jobb minőségű indikátorra, indikátordefinícióra csak akkor lehet áttérni, ha az ugyanarra a jelenségre vonatkozó régi és az új mutató értékei kellően hosszú időn át (3-4 év) mindkét számítási módon elérhetőek;
- Az indikátorok belső bontásainak, nemzetközi, időbeli összehasonlítási alapjainak meghatározása;
- A más szervtől, szervezettől átveendő adatok pontos meghatározása;
- A szükséges adatgyűjtések részletes megtervezése;
- Az adatok elemzését, tárolását lehetővé tévő infrastruktúra kialakítása, informatikai specifikáció;
- Az indikátorok értékeinek meghatározásához használt módszertanok meghatározása;
- Az indikátorrendszer prezentációs formáinak pontos meghatározása.

**6. A munkaterv végrehajtása** – a főbb feladatok a következők:

- Az indikátorok pontos és precíz meghatározása
- Adattárolási, adatfeldolgozási kapacitások, informatikai rendszerek létrehozása
- Adatgyűjtés, adatátvétel
- Az indikátorok értékeinek kiszámítása
- Az indikátorok létrehozásának pontos és részletes dokumentálása
- A megfelelő prezentációs felületek elkészítése

**7. A Jelentés jóváhagyása** – Az indikátorrendszer akkor kerülhet a Kezdeményező elé jóváhagyásra, ha azt az érintett partnerek véleményezték és a Hitelesítő auditálta.

**8. A Jelentés ismertetése, terjesztése, vitája** – Az indikátorokat az érintettek prezentációs igényeihez illeszkedő formákban kell bemutatni a tájékoztató füzetből, a megfelelő demonstrációs eszközöket (térképek, ábrák, táblázatok) használó informatikai felületen át az elemzői igényeket kielégítő részletes (elemi adatokat is tartalmazó) adatbázisokig

**9. Javaslatoz megfogalmazása a következő Jelentés készítője, az Indikátorrendszer továbbfejlesztője számára** – Az Indikátorrendszer elfogadását követően fél évvel elkészítendő javaslatnak külön ki kell térni az adatok minőségének, érvényességének, minőségének vizsgálatára, az indikátorrendszer adatellátását, belső konzisztenciáját veszélyeztető tényezőkre és azok kivédhetőségére

## 5. GLOSSZÁRIUM

**Adat:** más néven elemi adat a vizsgálat tárgyának (megfigyelési egység) (amire az adat vonatkozik) valamely egy meghatározott változójának (tulajdonságának, jellemzőjének (változójának) az értéke.

**Adatbázis:** strukturált adatok strukturált tárolására, lekérdezésére és módosítására alkalmas szoftvereszköz.

**Adatelemzés:** az adatok statisztikai módszerekkel történő tömörítése, jellemzése, szükség szerinti átalakítása, a köztük való kapcsolatok feltárása. Az adatelemzés célja az elemi adatok releváns stratégiai információvá alakítása.

**Adatforrás:** az a szervezet vagy mérőeszköz, amely az adat előállításért, rögzítésért, szolgáltatásáért felelős.

**Adatgyűjtés:** az adatok összegyűjtése és rögzítése. Történhet automatikus rögzítés vagy emberi hozzájárulás révén. A vizsgálat tárgyai valamilyen, utólagosan hozzárendelt egyedi azonosító révén azonosíthatóak.

**Akcióterv:** olyan stratégiai dokumentum, amely rövid általában 1-3 éves időtávra konkrét és számonkérhető feladatok és tevékenységeket ír elő a végrehajtásával megbízott szereplők számára.

**Arányskála:** olyan skála, ahol az értékek közti matematikai alapműveletek jelentéstartalommal bírnak.

**Átfogóság:** az eredmény mindegyik fontos aspektusát meg kell ragadnia a mérőszámoknak: mind a kimeneteket, mind az eredményeket, ha releváns, akkor a szolgáltatás minőségét, a fogyasztói elégedettséget, a hatékonyságot, a termelékenységet is.

**Átláthatóság:** A szervezet vagy a program céljai, eszközei, belső mechanizmusai a közvélemény számára is nyilvánosak; az adott szervezet vagy program tevékenységének jellemzői egy külső megfigyelő számára is komolyabb idő-, energia- és költségfordítás nélkül is megismerhetőek.

**Beavatkozási logika:** lásd működési modell

**Becslés:** olyan statisztikai eljárás, amely során egy mutató megfigyelt értékeinek összefoglaló jellemzésére egy új értéket állítunk elő. (Leggyakoribb becsült értékek: átlag, szórás, korrelációs és regresszió koefficiensek)

**Bemenetindikátor/mutató:** erőforrás, vagy más néven input indikátormutató. A szervezet által az adott cél elérése érdekében ráfordított erőforrás vagy munka mennyisége.

**Benchmarking:** a mutatók értékeinek összehasonlítása máshol vagy más időpontban felvett azonos indikátorok értékeivel, minőségi szintek meghatározása szempontjából.

**Cél:** valamely megfigyelési egység, sokaság vagy folyamat jellemzőjének egy olyan állapota, ahová az adott szakpolitikai, stratégiai tevékenység megvalósítása révén kívánunk eljutni.

**Célérték:** valamely mutatószámnak a célkitűzést leképező, egy meghatározott időpontban elvárt értéke.

**Célhelyettesítés (goal displacement):** amikor a mutatószámok célértékei átveszik a célkitűzések szerepét, ezáltal a mutatók az indikátorok vezérelte cselekvés eltávolítja a tevékenységet az eredeti céltől. Jellemzően kiegyensúlyozottság hiányában, illetve rosszul meghatározott indikátor mutatók miatt fordul elő.

**Célkitűzés:** a célok konkrét, számszerűsíthető megfogalmazása. Egy általános cél több, konkrét célkitűzés megvalósítása révén érhető el.

**Eredményindikátor/mutató:** a program hatására a program célcsoportjának vagy célterületének valamely jellemzőjében bekövetkező közvetlen változás leírására szolgáló mérőszám.

**Értékelés:** a tapasztalati információknak a döntéshozatalba történő becsatornázására szolgáló eszköz. Egy stratégiai dokumentum vagy tevékenység megvalósult teljesítményét (outcome) vagy egy program, akcióterv, illetve ezek valamilyen jól elkülönülő elemét vizsgálja. Azt vizsgálja milyen a teljesítmény mögötti oksági mechanizmusoknak a teljesítményben betöltött szerepe, milyen nem szándékolt hatásokkal járt a beavatkozás. Ennek a vizsgálatnak az a célja, hogy javaslatokat fogalmazzon meg az érintett tevékenységek folytatásával vagy a jövőbeli hasonló tevékenységek megvalósítása során szükséges módosításokkal kapcsolatban.

**Érvényesség:** az alkalmazott mutatószám valóban, torzítatlanul méri-e az adott folyamat jellemzőit.

**Hatásindikátor/mutató:** a programok által befolyásolt folyamatokban hosszabb távon előidézett változás mérésére szolgáló mérőszám. A programon kívül más tényezők is hatnak rá.

**Hatásosság:** a hatás és a ráfordítások aránya, mérésére a hatásindikátor és a bemenetindikátor hányadosa szolgál.

**Index, vagy viszonyszám:** olyan számítás alapján megalkotott, összetett mérőszám, melynek értékei összetettebb folyamatot tükröznek vissza.

**Indikátor/mutatószám/mérőszám:** az adott megfigyelési egység vagy sokaság állapotának, vagy az állapot változásának jellemzésére szolgáló mérőszám, mutató.

**Indikátor/Mutatószám-rendszer:** egy előre meghatározott egység, vagy folyamat különböző egymással összefüggő mutatókkal történő leírása.

**Kiegyensúlyozottság:** a több célú programok esetében mindegyik célhoz kapcsolódik azt megfelelően kifejező mutatószám (vagy mutatószámok). Nincsenek bizonyos aspektusok mellőzve, elkerülendő a nem mért célok elhanyagolását.

**Kimenetindikátor/mutató:** az output, a szervezet vagy program közvetlen szolgáltatási- és mennyiségjelző-mutatója.

**Koncepció:** olyan stratégiai dokumentum, amelyben a célokhoz vezető eszközök kiválasztásának alapelveit lefektetik, legfontosabb elemei 1) egy átfogó jövőkép és 2) az ehhez képest elvégzett helyzetértékelés, amelyben a folyamatok oksági összefüggésének feltárása megtörténik. Időtávja nincs vagy ha van, akkor az hosszabb távú.

**Költséghatékonyság:** az adott tevékenység eredménye és az összes ráfordítás (előállítására áldozott költség) hányadosa, a vonatkozó mutatók arányával mérhető.

**Megbízhatóság:** Azt fejezi ki mekkora a szórás a mérési tökéletlenségek miatt (feltéve, hogy a hiba várható értéke nulla).

**Megfigyelési egység:** a vizsgálat tárgya, az az egyén, tárgy vagy jelenség, amelynek valamilyen jellemzőjét rögzítjük.

**Mennyiségi mutató:** olyan mutató, amelynek értékeit arányskálán mérjük.

**Mérés:** valamely mennyiségi mutató vagy adat aktuális nagyságának meghatározása.

**Mérési hiba:** a mérési eljárás hibájából előálló eltérés a mért adat és a valós adat között.

**Minőségbiztosítás:** olyan eljárásrend, amely annak intézményi biztosítására szolgál, hogy egy folyamat eredményében az elvárt minőségi követelmények teljesüljenek.

**Minőségi mutató:** olyan mutató, amelynek értékét bizonyos szövegesen megfogalmazott minőségi kritériumoknak teljesülését mutatja vagy igen/nem formában vagy pedig szubjektív értékelésen alapuló skálán.

**Minta:** a megfigyelési egységek sokaságából előre meghatározott eljárás szerint kiválasztott egyedek halmaza.

**Mintavétel:** A megfigyelési egységek egy vagy több lehetséges részhalmazának kiválasztása, előre meghatározott eljárásrend alapján. A mintavétel célja, hogy a teljes sokaságról minél valóságosabb információhoz jussunk, anélkül, hogy a sokaság minden

egyedét meg kellene figyelni. Fontos, hogy a mintavétel módja ne torzítsa a várható eredményeket.

**Működési modell:** más néven beavatkozási logika, valamely stratégiai tevékenységnek a stratégiai célra irányuló hatásmechanizmusát bemutató folyamatleírás, amely a mutatószámrendszerek kialakítása során a folyamat mérési pontjainak meghatározását segíti.

**Pilotkísérleti-projekt (vagy pilot projekt):** új rendszer, eljárási gyakorlat teljeskörű bevezetését megelőző, egy előre kijelölt feladatcsoportot vagy egységet magában foglaló tesztelési folyamat, melynek során a teljes tervezett tevékenységet a gyakorlatban kipróbáljuk.

**Program:** olyan stratégiai dokumentum, amelye a célok elérésére szolgáló eszközök tekintetében a kulcsparamétereket is meghatározza. Időtávja általában 3-5 év közötti.

**Sokaság:** mindazon egyedek összessége, amelyekre a megfigyelés irányul.

**Stratégia:** meghatározott időre összehangolt cselekvések terve, adott cél(ok) elérése érdekében, figyelembe véve a külső környezet lehetséges változásait is. Meghatározza a cél(ok) elérése érdekében az eszközök felhasználásának eljárásrendjét.

**Stratégiai dokumentum:** olyan dokumentum, amelyben a célok, feltételek, eszközök valamely oksági folyamatba rendezése megtörténik annak érdekében, hogy a stratégiai dokumentum alanyának cselekvését meghatározza. Stratégiai dokumentumok fajtái az általánostól az operatív irányában a következők lehetnek: koncepció, stratégia, program, akcióterv.

**Teljesítmény-menedzsment:** a szervezet tevékenységének mérését a szervezet irányításának részévé tevő folyamat.

**Teljesítménymérés:** a szervezeti tevékenység, vagy szakpolitikai program eredményeinek mérése.

**Tény alapú politikaalkotás:** a politikaalkotás azon gyakorlata, amikor a közpolitika kialakítását, a közpolitikával kapcsolatos döntéseket a múltbeli tevékenységre vonatkozó szigorúan alátámasztott empirikus mérések és azokra épülő elemzések eredményeire alapozzák.

**Tényellentétes/Kontrafaktuális hatás:** valamely *adat* azon értékének a megállapítása, amely a vizsgált tevékenység elmaradása esetén állt volna elő, vagyis arra a kérdésre ad választ, hogy „Mi történt volna akkor, ha az adott beavatkozás nem történik meg?”. A tényellentétes hatás összevetése a mért hatással a beavatkozás valós hatásainak mérésére szolgál.

**Termelékenység:** származtatott indikátormutató, amely megmutatja valamely a ráfordítás egységnyi értékére eső kimenet erőforrás-, munka- vagy időarányos értékét.

**Torzítás:** az adott mutató tényleges értéke és a becslés várható értéke közti különbség.



## HÁTTÉRTANULMÁNYOK

Esettanulmány a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium mérőszám kialakítási munkálatairól.....	73
Feltételek, adottságok egy vízügyi politikai indikátorrendszerhez.....	131
Az EU-s kohéziós politika indikátorrendszerének reformja .....	160
OECD javaslatok a teljesítményalapú kormányzati reformokhoz, a mutatószámok szemszögéből.....	169
Stratégiai kormányzás és indikátorrendszer az Egyesült Királyságban, Ausztráliában és Új-Zélandon.....	193
Teljesítménymérési kísérletek az osztrák közigazgatásban .....	255
Amerikai példák az indikátorrendszer és teljesítménymérés gyakorlatáról.....	269
Az 1993-as amerikai Government Performance and Results Act bemutatása.....	293
Összefoglaló Theodore H. Positer (2003.) 'A teljesítmény mérése állami és nonprofit szervezetekben' című könyvéről.....	313
A visszacsatolási rendszerek fejlesztése a bürokráciaelmélet nézőpontjából .....	345

**ESETTANULMÁNY A GAZDASÁGI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM  
MÉRŐSZÁM KIALAKÍTÁSI MUNKÁLATAIRÓL**

Bevezető.....	74
Motiváció .....	74
Vezetők attitűdje .....	75
Mozgástér növelésének szándéka .....	75
Referenciacsoportoknak való megfelelés .....	76
Cél, elvárások .....	77
Főbb események .....	78
Előzmények .....	78
A THOT projekt eddigi eseményei.....	78
A projekt jövőbeli tevékenységei.....	79
Az indikátor projekt szervezése .....	79
A projekt vezetése és tagjai .....	79
A projekt működése .....	79
Az alkalmazott módszertan.....	80
Tervezett működtetés.....	81
Fogadtatás, várakozások .....	83
Várakozások.....	83
Várható ellenállás.....	84
A rendszer többletterhei és alkalmazhatósága .....	84
Nyertések, vesztesek.....	85
Külső környezet .....	86
Főbb kockázatok.....	87
Ami reményre ad okot.....	88
Zárásként.....	89
I. Melléklet – A GKM stratégia mutatószámok meghatározásához használt célhierarchiája .....	90
II. Melléklet – A THOT projekt során használt mutatószám sablon.....	93
III. Melléklet - A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium feladatai .....	97
PPH Közpolitika Elemző Kft – A használható tudásért	73

## **BEVEZETŐ**

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium 2008. januárjában fogott hozzá a stratégiája céljainak megvalósulását és a költségvetési források felhasználásának eredményességét mérő indikátorrendszer kialakításához. Az írástudás feltalálójának és elterjesztőjének tartott egyiptomi Thot istenről elnevezett projekt keretében május végére készül el a stratégia és a költségvetés indikátorainak rendszere, az indikátorrendszer alkalmazásának, működtetésének és rendszeres vizsgálatának koncepciója, illetve az indikátorokkal kapcsolatos módszertani ismereteket összefoglaló iránymutatás.

Az indikátorrendszer kialakítása a stratégiai eszközrendszer kialakításának harmadik lépcsőjéhez tartozik. Az első lépcső a stratégiaalkotás és a feladatalapú költségvetési tervezés kialakítása, a második lépcső a stratégia akciótervének elkészítése volt. A harmadik lépcső a visszacsatolás rendszerének megteremtése az akcióterv végrehajtását bemutató jelentés és a kiemelt prioritású akciókat nyomon követő monitoring rendszer mellett.

Ez az esettanulmány a MEH Közszolgálati és közigazgatási minőségfejlesztési szakállamtitkárság megbízásából készülő az Indikátorok a stratégiai kormányzásban című tanulmány részeként készül. Célunk, hogy a GKM-ben elindult példaértékű kezdeményezés főbb elemeit, tanulságait bemutatva adjunk segítséget a mérőszámok kormányzati alkalmazásához. A munka keretében a minisztérium projektért felelős vezetőivel és a mérőszámok kialakításában érintett koordinátorokkal, szakemberekkel, és a projektet támogató külső tanácsadókkal készítettünk interjúkat, áttanulmányoztuk a GKM stratégiájával és a THOT projekt eddigi munkájával kapcsolatos dokumentációt.

Munkánk nem az indikátorok kialakításának technikai részleteire, hanem a projekt szervezetére, motivációira, környezetére koncentrál. Azt kívánjuk bemutatni mi tette lehetővé, hogy a minisztériumok közül egyedülként a GKM-ben egy, a minisztérium működésének egészét átfogó indikátorrendszer kialakításába fogjanak bele, hogyan szervezték meg a munkát és melyek voltak a projekt első szakaszának főbb tanulságai. Az esettanulmányban bemutatott folyamatok értelmezése a minisztérium céljainak és szervezeti felépítésének részletes ismeretében lehetséges. Ennek érdekében a minisztérium célrendszerét, a mutatók meghatározásához használt sablont és a minisztérium feladatait és működését bemutató melléklet egészíti ki.

## **MOTIVÁCIÓ**

Az indikátorrendszer kialakítását – az azt megelőző költségvetés-tervezési módszertan új alapokra helyezésével, illetve a stratégia és akcióterve létrehozásával együtt – a minisztériumi vezetés motivációja hívta életre. Ez a motiváció egyrészt a vezetők attitűdjére, másrészt a vezetői mozgástér növelésére, harmadrészt a vezetők referenciacsoportjainak való megfelelés igényére épül.

### **Vezetők attitűdje**

GKM vezetésében többen üzleti háttérrel rendelkeznek (például az előző miniszter), akik információs igényeit a működő jelentési, költségvetési információs rendszerek nem tudták kielégíteni. A vezetés átlátható eredménycentrikus kimutatásokat várt el. Ez az igény szervesen épült a minisztériumi vezetők vállalati szférából hozott, a szervezeti működést teljesítményeken, sikereken keresztül megítélésére.

A jelenlegi miniszter már korábban kabinetfőnökként is személyes küldetésének érezte a stratégiai eszközök minisztériumi meghonosítását. Ez a küldetés hatott a minisztérium stratégiáért felelős stábjának kialakítására, intézményen belüli pozicionálására, ami a szervezeten belül tovább erősítette a stratégiai eszközök alkalmazásai iránti motivációt.

### **Mozgástér növelésének szándéka**

Az indikátorrendszer kialakítását ugyancsak erősen motiválta a minisztériumi vezetés szándéka mozgásterének tágítására. Ez a motiváció egyrészt természetes reakció a magyar államigazgatásban gyakran tapasztalható hektikus viszonyok miatti folytonos reaktív, válságkezelő kényszerek miatt a legtöbb vezetőben kialakuló rossz érzésre. Másrészt kifejezi a minisztériumi vezetés azon – a magyar államigazgatásban sajnálatosan ritkasága – szándékát, hogy az általa irányított szervezet teljesítményén keresztül váljon sikeressé. A mozgástér növelésének szándéka három aspektusra bontható: a költségvetési pozíció erősítésére, vezetői döntések determináltságának csökkentésére és a minisztériumi szakpolitikákkal, részstratégiákkal szembeni követelmények konkrétabbá tételére.

A költségvetési pozíció erősítése a megszorítások időszakában különösen fontos. Nem csak azért mert a minisztériumi célok sikeres teljesítéséhez forrásokra van szükség, hanem azért mert a megszorítások logikája felboríthatja a szervezet működését. A politikailag látványosabb vagy beágyazottabb területek természetes előnyben vannak a forráselosztási pozícióik megőrzésében, ami a kevésbé frekvenciált területek pénzügyi pozícióinak összeomlásához vezethet. Ez veszélyeztetheti az alapvető feladatok ellátását, illetve az intézményi erőviszonyok felborításával destabilizálhatja az egész szervezeti működést. Ebben az esetben a forrásszerzési pozíciók stabilizálása kiemelkedően fontos, a cél és feladatorientált megközelítés a közpolitikai tevékenységek eredményeinek vagy

elmaradásának láthatóbbá válásával komoly érvekkel szolgálhat a költségvetési alkuk során.

A vezetői döntések determináltságának csökkentése teszi lehetővé, hogy egy minisztériumi vezetés érvényre juttassa szakpolitikai céljait. A létező jogszabályi feladatok, a folyamatosan megoldást igénylő válságok, a politikai bizonytalanság miatt gyakran bekövetkező „változó szituáció”, illetve a szakapparátusi információelőny miatt előálló kényszerhelyzetek miatt egy minisztériumi vezetés gyakran nem képes többre, mint hogy helytáll a kényszer által rá szabott politikai és kommunikációs feladatoknak a számára fontos kedvenc ügyek témák logikai, szakapparátusi lojális kezeléséért cserébe. A szakpolitikai teljesítményt felmutatni kívánó vezetőknek ezért a mozgásterüket tágító eszközökre van szüksége. A GKM-ben a stratégia és az indikátorrendszer kialakítása mögötti egyik fő motiváció, hogy erősebben érvényt tudjon szerezni a vezetői célkitűzéseknek. Az indikátorok (1) a stratégiai számonkérés eszközeiként a célkitűzéseken tartják a vezetés figyelmét, (2) információs rendszerként csökkentik a vezetés számára hátrányos információs aszimmetriát, (3) a célok számszerű meghatározásán keresztül segítik a vezetői figyelem és a szakapparátusi erőfeszítések fókuszálását.

### **Referenciacsoportoknak való megfelelés**

A minisztérium stratégiáért felelős vezetői, munkatársai számára belső elkötelezettségük mellett komoly ösztönző erővel bír, hogy erőfeszítéseiket, teljesítményüket a minisztériumon kívüli referenciacsoportjai elismerjék. A GKM esetében ezek jellemzően az állami tevékenységek hatékonyságával kapcsolatos kétségeiknek, elégedetlenségüknek gyakran hangot adó üzletemberek, közgazdászok. Ezen csoportok elismerésének megnyerését segíthetik a közpolitikák hatékonyabb szervezése érdekében tett hiteles lépések, mint például a stratégia megvalósulásának nyomon követését és a minisztériumi programok megalapozottságát segítő indikátorok alkalmazása.

A nemzetközi szervezetek és hálózatok (elsősorban az EU és az OECD) szakmai presztízsük és karrierlehetőségeik miatt ugyancsak jelentős referenciacsoportok a minisztérium szakmailag felkészült emberei körében: a nemzetközi fórumokon elért siker egyszerre elismerés és lehetőség számukra. Ezen fórumok egyrészt a tagállamok beszámolóira épülnek, másrészt komolyan számon kérik a stratégiai megközelítés érvényesülését a résztvevőkön. Ennek következtében a nemzetközi szakmai porondra kilépő emberek gyakran válnak az ezen fórumok által alkalmazott, támogatott eszközök kezdeményező támogatóivá.

A három említett tényező a minisztérium vezetésében erős elkötelezettséget teremtett a stratégiai eszközrendszer minisztériumi meghonosítására.

Az indikátorrendszer kialakítása iránti motiváció az érintettek más köreiből kézzelfoghatóan nem érzékelhető vagy felemás. A minisztériumi szakapparátus a feladatokkal szemben lojális, de az indikátorrendszert általában munkáját nem segítő többletfeladatként éli meg. Minisztériumi tisztviselők a kormányzati szintű koordináció hiányosságaira hívják fel a figyelmet, az e témában több területen elindult munka összehangolására hivatkoznak. Többször előfordult, hogy a Minisztérium előzetes konzultáció nélkül kapott a költségvetési tervezést és a mérőszámokat érintő szűk határidejű, nem teljesen tisztázott funkciójú feladatokat más igazgatási szervektől. A kormányzaton kívüli szereplők az indikátorrendszer kialakításába nincsenek bevonva.

Összességében elmondható, hogy az erős motivációval rendelkező GKM vezetés szövetségesek és erős ellendrukkerek nélkül munkálkodik az indikátorrendszer bevezetésén. A legtöbb interjúalany egymástól függetlenül adott hangot annak a meggyőződésének, hogy a projekt sikere a vezetői eltökéltség függvénye.

### **CÉL, ELVÁRÁSOK**

A „Stratégiai és operatív teljesítménymérő mutatószámrendszer kidolgozása” alias Thot című projekt célját a projektindító dokumentum a következőkben fogalmazza meg:

Szakértői támogatás nyújtása a GKM intézményi stratégiához és a fejezeti kezelésű előirányzatok költségvetéséhez kapcsolódó stratégiai és operatív teljesítménymérő mutatószámrendszer kidolgozásához.

(A Kormány 2007. december 12-én elfogadta a 2233/2007. sz. Korm. határozatot, amelyben feladatként fogalmazta meg a teljesítmény-információkra is építő, programszemléletű költségvetési rendszer bevezetését. A GKM az elmúlt időszakban sok energiát fordított a teljesítménymenedzsment rendszerének fejlesztésére, amelynek egyik kiemelt eredménye a 2007. júliusában elfogadott, 2007-2010. közötti időtávra szóló intézményi stratégia.

A fenti alapokra építve megkezdődhet a GKM stratégiai és operatív controlling rendszerének továbbfejlesztése, a stratégia megvalósulását és a legtöbb erőforrást magukban foglaló fejezeti kezelésű előirányzatokat nyomon követő mutatószámrendszer kialakítása, illetve bevezetése.)

A projekt keretében egy mutatószám kézikönyv és egy összefoglaló dokumentum készül. Ez utóbbi többek között bemutatja az indikátorok leírását és javaslatot tesz a rendszer informatikai támogatására.

Az interjúk során a készülő indikátorrendszerrel kapcsolatban motivációkhoz illeszkedően két fő cél fogalmazódott meg. Egyrészt a stratégia megvalósulásának, eredményességének nyomon követhetővé tétele, másrészt a költségvetési jogcímek mutatószámokkal való alátámasztása. Emellett még két elvárás fogalmazódott meg.

Egyrészt a stratégiai és költségvetési indikátorok együttes meghatározásától a stratégia alapú működés és a finanszírozás közötti kapcsolat erősödését várják. Másrészt a minisztérium tevékenységét, eredményeit bemutató adatok rendelkezésre állásától a jelentési kötelezettségeknek való könnyebb megfelelést és a kommunikációs feladatok gördülékenyebb elláthatóságát várják.

A szakapparátus részéről az indikátorrendszerrel kapcsolatban nem mutatkoztak a fentiekben túlmutató elképzelések a majdani alkalmazási lehetőségeket illetően.

### **FŐBB ESEMÉNYEK**

#### **Előzmények**

2006-ban Kákossy Csaba miniszter még kabinetfőnökként kezdeményezte, hogy a GKM készítsen egy középtávra szóló stratégiát. A stratégiai működés erősítése érdekében létrejött a Stratégiai Értekezlet. A stratégia 2007. májusra készült el, ezt követően született meg a stratégiához kötődő 2007-es feladatokat tárgyaló Akcióterv, melynek teljesülését a 2008. március végén megjelent Éves Jelentés tárgyalja. Az egyes dokumentumokat a minisztérium a honlapján nyilvánosságra hozta, a jövőbeli hasonló munkákat támogatandó módszertani segédleteket készített. Ugyancsak 2006-ban indult meg a minisztériumi költségvetési tervezés feladatalapúvá formálása. Az új működési megközelítéshez szükséges visszacsatolási folyamatok megerősítését szolgálja az indikátorrendszer kialakítása.

#### **A THOT projekt eddigi eseményei**

A munkát indító megbeszélésre 2008. január 30-án került sor. A projekt résztvevői először a mérőszámok meghatározásának módszertanát alakították ki. Ezután került sor a stratégiai célrendszer áttekintésére (I. Melléklet) és az egyes költségvetési fejezetek stratégiai célokhoz rendelésére. A projekt következő szakaszában vitatták meg az egyes stratégiai célok mérőszámait. A stratégiai és fejezeti indikátorok kialakítását a projektet támogató külső tanácsadó, az IFUA Horváth és Partners előzetes javaslatai alapján az érintett szakfőosztályok képviselőivel együtt alakították ki egy munkaértekezlet sorozat keretében. Az utolsó ilyen workshopra az esettanulmány lezárásának napján március 27-én került sor.

## **A projekt jövőbeli tevékenységei**

A projekt következő szakaszában a szakterületi megbeszélések alapján a felelős szakfőosztályok munkatársai elkészítik az egyes mutatókat, sor kerül az indikátorok összehangolására, véglegesítésére. Emellett elkészül a rendszer implementációjára vonatkozó javaslat és a mutatószámok kialakítására, alkalmazására vonatkozó kézikönyv.

## **AZ INDIKÁTOR PROJEKT SZERVEZÉSE**

### **A projekt vezetése és tagjai**

A GKM indikátor projektjének a Gazdasági, Informatikai és Humánpolitikai Szakállamtitkárság a gazdája, a projekt alapítója és szponzora Mészárosné Peredy Gabriella szakállamtitkár. A projekt két vezetője Dr. Hársvölgyi Katalin főosztályvezető (Tervezés-koordinációs és Kontrolling Főosztály) és Reszkető Petra főosztályvezető-helyettes (Stratégiai Főosztály). A projektalapítón és a két projektvezetőkön kívül Major-Fábián Ákos főosztályvezető-helyettes (Belső Fejlesztési Főosztály) a Projekt Irányító Bizottság tagja. Az irányítás mindkét szintjén (projektvezetés, projekttagok) a kabinetfőnök által felügyelt stratégiai területek és a minisztérium működési erőforrásaiért, infrastruktúrájáért felelős szakállamtitkárság kettőssége jelenik meg. Ez a kettősség egyrészt a készülő indikátorrendszer kettős funkcióját fejezi ki, másrészt a politikai, stratégiai irányítás és az erőforrás-allokáció érintettségének megfelelő képviselőket.

A projekt munkájában projekttagként az említett egységek további munkatársai mellett a szakállamtitkárságok és a kabinet illetékes főosztályainak képviselői vesznek részt. Ugyancsak a projekt tagjai a munkát támogató IFUA munkatársai, az IFUA részéről a projekt felelőse Tanács Zoltán. A projekt koordinációja Ferenczyné Gál Gabriella vezető controller (Tervezés-koordinációs és Kontrolling Főosztály) feladata.

### **A projekt működése**

A módszertan közös kidolgozása után a munka szakmai támogatása, a megbeszélések előkészítése és facilitálása, az emlékeztetők elkészítése a külső tanácsadó feladata. A projekt metodológiájának meghatározása, a célrendszer véglegesítése és a költségvetési fejezetek célokhoz rendelése után a szakterületekkel közös munka kiinduló pontjai workshopok voltak. Az ott meghatározott mérőszámok kidolgozásáért az adott területek szakemberei felelősek, a munkát szakállamtitkárságonként koordinátor fogja össze. Az egyes indikátorokról a felelősök a II. Mellékletben bemutatott sablont töltenek ki, ezeket azután a projekt vezetése és a tanácsadók közreműködésével véglegesítik. Az indikátor



sablonok egyelőre csak egy szakállamtitkárság esetében készültek el, az ezeket véglegesítő munka most kezdődik majd el.

A munka során a projekt csak a módszertani kereteket dolgozta ki, az egyes mutatószámok és célértékeik kialakításában a szakfőosztályok munkájára támaszkodnak. A projekt alapfilozófiája a közös munkára való törekvés és a rendszer tanulási folyamatként való kezelése. A cél nem az, hogy az elméletileg legjobb megoldást találják meg, hanem hogy a rendszer működtetésében érintett kollégák bevonásával együtt alakítsanak ki egy mindenki számára érthető és elfogadható rendszert. A projektet támogató tanácsadók a Stratégiai Főosztály és a Tervezés-koordinációs és Kontrolling Főosztály és a Belső Fejlesztési Főosztály módszertan kidolgozásban már gyakorlott munkatársaival dolgozzák ki az indikátorok metodológiáját. A fenti elveknek megfelelően a belső és külső szakértők hosszan egyeztetnek az érintettekkel még akkor is, ha a számukra egyszerűbb lenne a mutatók önálló kialakítása.

### Az alkalmazott módszertan

A mérőszámokkal kapcsolatban megállapított minimális követelmények:

- **Céllal való konzisztencia** – az indikátor értéke fejezze ki a cél teljesülésének mértékét;
- **Befolyásolhatóság** - a mutató értékére a vonatkozó akciók hatást tudjanak gyakorolni;
- **Ösztönzésre való alkalmasság** – az indikátor olyan legyen, hogy az elért eredmény összhangban legyen az érdekében kifejtett erőfeszítések mértékével;
- **Gazdaságosság** – a mutatót a lehető legkisebb költséggel lehessen előállítani.

E mellett a mérőszámokkal kapcsolatban a következő további követelményeket határozták meg:

- **Nehéz manipulálhatóság** – ne legyen könnyű a mutató értékét máshogy befolyásolni, mint a cél elérése érdekében tett erőfeszítésekkel;
- **Összehasonlításra való alkalmasság** – az alkalmazott mutatók lehetőséget adjanak a más hasonló célok vagy feladatok területén elért eredményességgel való összevetésre;
- **Kezelhető számosság** – az alkalmazott mutatók összessége áttekinthető legyen;

- **Egyszerűség** – a mutatók kidolgozása során mind a felhasznált adatok forrását mind a számítás komplikáltságát tekintve törekedjenek a lehető legegyszerűbb megoldás alkalmazására.

A munka során a stratégia pilléreihez és specifikus céljaihoz, illetve a specifikus célokhoz rendelt költségvetési fejezetekhez dolgoznak ki mutatószámokat. Besorolási alapelvként arra törekednek, hogy minél magasabban levő célhoz tartozik egy indikátor, annál valószínűbben hatás jellegű mutató legyen. Az előirányzatokhoz pedig legalább egy output jellegű mutatót rendelnek. A hatás- eredmény- és kimenet indikátorok megkülönböztetését az EU strukturális alapok indikátor-módszertanához hasonlóan alkalmazzák.

Az indikátorrendszer logikájának kialakítása során tudatosan a költségvetési szempontokat sorolták hátrébb. Ezt a pénzügyi részleg is támogatja, így tarják megvalósíthatónak, hogy feladatalapú költségvetés készüljön és a PM-mel folytatott költségvetési alkuk során erős tartalmi háttérrel tudják igazolni a felmerülő forrásigényeket.

A mutatókat definiáló sablonban (II. Melléklet) az indikátor definíciója, adatforrásai és mérési gyakorisága mellett az azok tartalmáért és előállításáért felelős személyt és az indikátor bázis és célértékét is meg kell adni. A mutatók státusza lehet aktív vagy passzív. Passzív státusznál a mutatót nem veszik figyelembe, de a későbbi alkalmazási lehetőség miatt nem törlik a rendszerből.

## **TERVEZETT MŰKÖDTETÉS**

Az indikátorok adatainak összegyűjtéséért és a mérőszámok értékeinek kiszámításáért a tervek szerint a szakfőosztályok kollégái lesznek felelősek. Az interjúalanyok véleménye szerint a rendszer működtetése érdekében pótlólagos kapacitásokra nincsen szükség, az indikátorrendszer beépül majd a működő jelentési rendszerbe. A kezdeti többletmunka fedezetét az elektronikus ügyintézési technikák elterjedése következtében felszabaduló idővel tervezik biztosítani, az érintettek ösztönözöttségét az indikátorrendszer működtetésének és az indikátorokhoz kapcsolt célértékek teljesítésének teljesítményértékelési rendszerbe való beépítésével kívánják megoldani.

Az indikátorrendszer bevezetése miatt szervezeti változásokat sem nagyon terveznek, a kontrolling stratégiai aspektusának erősítése merült fel lehetőségként az interjúk során. A rendszer működtetője várhatólag a kontrolling részleg lesz, de a jövőben is fenn

kívánják tartani a stratégiai és a pénzügyi tervezési szempontok érvényesülésének kettősségét.

A mutatók kialakítása során a már meglévő adatok alkalmazására törekednek, az esetleges kiegészítő adatgyűjtésekért az egyes szakfőosztályok lesznek felelősek. Az indikátorrendszer működtetésével kapcsolatos erőforrások allokációjának rendszerére majd a projekt további részében készül javaslat.

Ugyancsak a jövő feladata a jövőbeli módszertan, informatikai támogatás és a mutatók kontrolling rendszerhez illesztését leíró koncepciójának kialakítása. A rendszer informatikai alapja a költségvetési tervezéshez is használt COGNOS rendszer lesz, az adatfeltöltést várhatóan a szakfőosztályok fogják végezni. Az eredmények kommunikációjára SPS kontrolling portált terveznek használni.

Az indikátorok meghatározó inputként fognak szolgálni a stratégia végrehajtásáról készülő jelentés és a költségvetési beszámoló, költségvetési tervezés elkészítése során is. Emellett azt remélik, hogy a minisztérium jelentési kötelezettségeinek egy részét az indikátorrendszer alkalmazásával tudják majd ellátni az illetékes munkatársak és vezetők.

Az indikátorrendszerben megfogalmazott mutatók, célértékek és teljesülésük publikálási rendjéről még nem született döntés. A rendszer logikájából következőleg a minél nagyobb nyilvánosságra törekszenek, de több területen erős a nyomás arra, hogy bizonyos minisztériumi szándékok az indikátorrendszeren keresztül ne válhassanak idő előtt megismerhetővé, illetve elkerüljék a deklarált célok kockázatosságából következő nyilvános kudarchelyzeteket. Ezen igényekkel szemben az átláthatóság és a hitelesség erősítésének igénye lép fel – a rendszer adatainak nyilvánosságával kapcsolatos politika meghatározása jövőbeli feladat.

Ugyancsak kidolgozásra vár az indikátorrendszer és a minisztérium kiemelt akcióinak – top projektjeinek - előrehaladását nyomon követő monitoring rendszer összehangolása. Az ugyancsak kialakítás alatt lévő monitoring rendszer két fő eleme a kiemelt akciókhoz készülő projektterv (projektindító dokumentum plusz ütemterv) és az előrehaladást rendszeresen értékelő Monitoring Értekezlet. Az indikátorrendszerrel való összehangolás során az jelent majd kihívást, hogy a top projektek az egyes specifikus célok alatti akciócsoportok részelemei, így az előrehaladást jelző mutatószámuk sokkal konkrétabb kell, hogy legyen mint a specifikus céloké. A projektalapú operatív indikátorok és a stratégiai alapú cél indikátorok összehangolásakor az alulról és a felülről történő tervezés eltérő logikáját kell majd megfelelően összekapcsolni.

A rendszer működését erősen befolyásolja majd, hogy milyen kormányzati információs elvárásoknak kell majd megfelelnie a minisztériumnak. Például a PM most dolgozta ki az új szakfeladat nomenklatúrát és most indul a költségvetési tervezést várhatóan jelentősen átalakító elektronikus tervezési rendszer kialakítása.

Arra készülnek, hogy a rendszer működését egy év múlva komolyan felülvizsgálják – a stratégia felülvizsgálatával összhangban. Az indikátorok módszertana és definíciója mellett azok gyűjtési, összesítési és elemzési rendszerét és alkalmazási területeit is át kívánják majd tekinteni. Arra számítanak, hogy idővel csökkenteni lehet az indikátorok jelenleg túl magasnak talált - 100 körüli - számát.

### **FOGADTATÁS, VÁRAKOZÁSOK**

#### **Várakozások**

Az egyik vezető szerint a GKM stábjában tapasztalható eredményorientáltság biztosítja, hogy az indikátorok kialakítása során ne kerüljön alacsonyra a mérce. Az indikátorrendszer kidolgozásában érintett minisztériumi szakemberekkel folytatott interjúk részben alátámasztják ezt a képet: sokan lojálisan, pozitív várakozásokkal állnak a rendszerhez. Bízunk abban, hogy a jelentési feladatok kiszámíthatóbbá és egyszerűbbé válnak és egyes feladataik elvégzését (pl. a vezetők számára házon kívüli szereplésre, tárgyalásra felkészítő anyagok készítése) könnyebbé teszi.

Mások szkeptikusabbak. Nem tudják hogyan fog a rendszer működni, vagy úgy vélik, hogy az indikátorok előállítás, alkalmazása „döcögős lesz”. Attól tartanak, hogy egyes főosztályok vezetői jobban elkötelezettek lesznek, jobb minőségű munkát végeznek, míg máshol az adminisztratív teljesítés minimalizmusát választhatják. Az ilyen különbségek alááshatják a rendszer egyenszilárdságát, megbízhatóságát. Elképzelhetőnek tartják azt, hogy a felelősök csak kitöltik a sablonokat, érdemben pedig nem fognak törődni az indikátorokkal – így sok területen a valós mérések elmaradnak vagy használhatatlan információkat állítanak elő, a különböző mutatók magasabb szintre aggregálásához szükséges módszertani adatszolgáltatási összhang nem lesz megfelelően erős.

Többen megfogalmazták aggodalmukat, hogy a rendszer működését károsan befolyásolhatja a magas (átlagosan 18%-os, a vezetők körében ennél is magasabb) minisztériumi fluktuáció. Az indikátorok gazdái is cserélődhetnek, az új felelősöknek újra kell majd tanulni a rendszert, annak is megvan a kockázata, hogy a szakmai felelősök által kidolgozott indikátorokkal kapcsolatos módszertant az új emberek átszabják, ami veszélyezteti az összemérhetőséget. Ugyancsak felmerült annak a problémája, hogy a csökkenő minisztériumi források és a gazdasági nehézségek közepette bizonyos mutatók esetében a csökkenés mérséklése is eredménynek számítana, de ha a rendszer logikája a mutatók értékének csökkenését, mint célkitűzést nem fogadja, a rendszer teljesíthetetlen vállalásokra ösztönözve elveszti hitelességét.

Összességében a bizakodó, lojális attitűd tűnt erősebbnek, de a szkepszis és a rendszer működésével kapcsolatos bizonytalanságtól való félelem is gyakran felszínre került.

## Várható ellenállás

Az indikátorrendszer kialakításának eddigi munkálatai alatt nem mutatkoztak jelentős konfliktusok. A projekt egyik irányítója szerint amíg a mutatószámok kidolgozása tart, addig valószínű nem is lesznek, az ellenállás várhatólag később, a rendszer letisztulása, működésének láthatóvá válása után lehet valamivel erősebb.

Az interjúalanyok vélekedései alapján a nehezebben mérhető területek fogadják a leghűvösebb várakozással a rendszert. Ezekben a területeken egyrészt az eredmények nehezen operacionalizálhatók – az egyik interjúalany az ilyenkor használt mutatókat hívta „öncélú indikátoroknak”. Ilyenkor a sikereket nehezebb láthatóvá tenni, másrészt mivel az indikátorok nem képesek pontosan megragadni a minisztériumi munka hatásait, a mérőszámok értékei akár romolhatnak is a megfelelő erőfeszítések ellenére is. Valószínűleg elsősorban néhány gazdaságdiplomáciai feladat és a gazdaságdinamizálás egyes területei esnek ezen nehezen mérhető, így az indikátorrendszerhez várhatólag ambivalensen hozzáálló kategóriába.

## A rendszer többletterhei és alkalmazhatósága

Arra a kérdésre, hogy a szakapparátusi munkára hogyan fog hatni a rendszer, az volt az általános válasz, hogy alkalmazási területet nem nagyon látnak, az indikátorok előállításával járó feladatok plusz munkát jelentenek majd számukra. Volt, aki ezt a többlet munkát elenyészőnek és átmenetinek tartotta, mások komolyabban tartanak a terhelés növekedésétől. Többen javasolták a rendszer létrehozásában, működtetésében részt vevők anyagi motiválásának bevezetését.

A megkérdezettek döntő többsége egyetértett abban, hogy a minisztérium vezetése számára használható információkkal szolgál majd a rendszer. Általános a vélekedés, hogy a szakfőosztályok mindennapi munkáját kevésbé fogja támogatni a rendszer. A kommunikációs feladatok elvégzésének, felkészítők elkészítésének támogatása, a jelentési feladatok rendszeresebbé válása hangzott el mint potenciális alkalmazási terület. Az, hogy az indikátorrendszer révén a minisztérium működése átláthatóbb és kiszámíthatóbb lesz, illetve hogy a vezetői elvárások egyértelműbbé válnak nagyon ritkán merült fel, többen azt gondolják, hogy az ad-hoc „tűzoltás” jelentősége a jövőben sem csökken.

Összességében a minisztériumi apparátus nem ellenséges az indikátorrendszer kialakításával szemben, abban egy újabb feladatot lát. A feladat motivációját értik és méltányolják, azonban tartanak a rendszer működtetéséből adódó többletmunkától és a működés következményeitől.

## **NYERTESEK, VESZTESEK**

Az indikátorok működésének sikerességét komolyan befolyásolja az, hogy kik lesznek a rendszer nyertesei és vesztesei. Az érintettek jövőbeli pozíciójával kapcsolatos kérdésre gyakran elsősre nem vagy nehezen fogalmaztak meg választ az interjúalanyok. Rövid gondolkodás után azonban több az érintett szereplőkre gyakorolt hatást elemező szempont merült fel.

Hirtelen reflexióként – pozíciójuktól függően – mindenkit vagy a vezetőséget neveztek meg nyertesnek, és senkit vagy a többletmunkák terheinek viselőit tartották vesztesnek.

Elemzési szempontként négy aspektus merült fel: az egyes területek mérhetősége, bizonytalansága, hatékonysága, illetve a megfogalmazott célértékek szintje.

Ahogy már korábban utaltunk rá, az egyes szakterületek eredményeinek mérhetősége jelentősen eltér egymástól. Vannak területek, ahol az eredményesség sok drágán mérhető dimenzióból áll, vagy az eredmények jelentős időbeli eltolódása miatt a rendszer időtávjához illeszkedő mutatószámmal nehezen ragadható meg. Többen megfogalmazták félelmüket, hogy a könnyebben mérhető területek könnyebben tudják majd alátámasztani forrásigényeiket.

Sok területen a minisztérium által nem befolyásolható tényezők jelentősen befolyásolják a kitűzött célok teljesülését. Minél rutinszerűbb egy tevékenység típus, annál jobban azonosíthatóak és kontrollálhatóak ezek a külső tényezők, habár egyes területeken – ahol a feladatok eredményessége nagyban függ néhány jelentős, a minisztériumon kívüli szereplő szándékaitól – a bizonytalanság nehezen kezelhető. Azon területeken, melyek mutatóinak teljesülése kockázatosabb, gyakrabban nem teljesülnek a célértékek, ami ronthatja megítélésüket és forrásszerzési pozícióikat. Többen említették a jogalkotási feladatok nehézségeit, ahol az előkészítés és az elfogadás külön szereplők feladata és a jogalkotás minősége nehezen mérhető.

A mutatószámrendszer bevezetése feltárhatja az erőforrás-felhasználási hatékonyságban mutatkozó jelentős szervezeten belüli különbségeket. Ennek a feltárás során pazarlónak mutatkozó részlegek lesznek a vesztesei, a hatékonyabb területek akkor válhatnak nyertessé, ha jobb mutatóik révén valamilyen nyereséghez juthatnak.

A mutatók és célértékek meghatározásán keresztül is vesztesé vagy nyertessé válhatnak egyes területek. Ugyanarra a területre meghatározhatóak könnyebben vagy nehezebben mérhető, különböző kockázatú, eltérő viszonyítási alapokat alkalmazó indikátorok. Ezért az indikátorok meghatározásában részt vevő vezetők befolyásolhatják, melyik területek kapnak könnyebben vagy nehezebben mutatókat. Ez még inkább igaz a célértékek meghatározására, ahol a vezetői döntések szerepe még erősebb. Ezáltal nem csak a jobb mutatószámot, célértéket kiharcolni képes területek, hanem az indikátorok meghatározására hatást gyakorló szereplők pozíciója is erősödik.

A nyertesek egy különleges csoportjaként merült fel a gazdasági minisztériumot külső és nemzetközi fórumokon képviselők, akik jobb információkat használhatnak a felkészülésük, prezentációik során.

A minisztériumon kívüli szereplők közül a hatékonyabb működés eredményeinek nyerteseként jelölték meg az állampolgárokat, illetve a kormányzat egészét.

Az indikátorok kialakításán dolgozók szerint a nyertes-vesztes kérdés nem olyan fontos, mert nem a rendszer működése következtében járnak az egyes szervezeti részlegek jól vagy rosszul. Azt hangsúlyozták, hogy „az erős és a gyenge teljesítmény megítélésével csínján kell bánni: a közlekedés nehezen mérhető össze a K+F-fel”. A vezetői prioritások egyértelműbbé és stabilabbá válásával és a minisztériumi feladatok megalapozottságának erősítésével az érdemi munkát végzők csak jól járhatnak. Ahogyan az egyik interjúalany fogalmazott: „igazi vesztes nincs, ha valaki úgy éli meg, az kommunikációs hiba”.

### **KÜLSŐ KÖRNYEZET**

Az indikátorrendszer kialakítása a kormányzati partnerszervektől nem mindig kap elég támogatást – ezt főleg a módszertanok kompatibilitásában jelent problémát. Többen kulcsfontosságúnak tartják a nemzetközi – EU-s, OECD-s – támogatást.

Az összkormányzati munka koordinátorainak elvárásait a GKM felelős szakemberei inkonzisztensnek és gyakran teljesíthetetlennek tartják. Gyakori, hogy előzetes konzultáció nélkül kap a minisztérium rövid határidős, a minisztérium szervezeti és adatrendszeréhez nem illeszkedő tájékoztatási feladatokat kap. Többen említették, hogy a PM új szakfeladatrendje nem illeszkedik a korábbi közfeladat nomenklatúrához. Nem tudják, hogy a kialakulóban lévő költségvetési mutatók rendszere hogyan illeszkedik majd ehhez az új nomenklatúrához, az költségvetés-készítés elektronizálására induló projekthez. A minisztériumban úgy érzékelik, hogy a stratégiai megközelítésű államigazgatási eszközök bevezetésének kormányzati koordinációja akadozik.

A EU egyre több területen javasolja vagy írja elő stratégiák készítését, mérőszámok alkalmazását. Ez egyrészt kényszert, másrészt módszertani segítséget jelent az egyes szakterületeken. Hasonlóan módszertani támogatást és ösztönzést jelent más nemzetközi szervezetek munkája. Megfogalmazódott olyan vélemény is, hogy a mérőszámok alkalmazása elsősorban a nemzetközi elvárások miatt fog stabilá válni a minisztériumban.

Meglepőnek találtuk, de a központi államigazgatáson és a nemzetközi szervezeteken kívüli társadalmi, gazdasági szereplők érintettségére, esetleges hatására interjúalanyaink említést sem tettek.

## FŐBB KOCKÁZATOK

Interjúink során a rendszer sikeres működésével kapcsolatban a következő kockázatok merültek fel:

**Vezetői támogatás csökkenésének veszélye** - A projekt lendületét nagyrészt a vezetői támogatás adja. Ha ez a támogatás a minisztériumi vezetőség szándékainak változása miatt lankad, vagy ha a bevezetést követő nehezebb kezdeti szakaszban a támogatás nem lesz kellően erős, és akkor a projekt sikere komoly veszélybe kerül. A minisztérium az indikátorrendszer kiépítésének kezdeményezőjeként és fő haszonélvezőjeként a minisztert és vezetőtársait azonosítja. A tisztviselői lojalitás addig tart ki a projekt mellett, amíg ezt komoly elvárásként érzékeli.

**Az aktuális politikai környezet** - Komoly kockázatot jelent a politikai körülmények gyors változásának lehetősége. A minisztériummal szembeni elvárások változásához a stratégiára épített működési rendszer nem tud hirtelen alkalmazkodni: ha az élet felülírja a terveket, felülírja azok indikátorait is. A politikai bizonytalanság a vezetők motivációját is jelentősen csökkenti, hozzájárul a projekt sikerességében kulcsfontosságú szerepet betöltő vezetőségen belüli gyors fluktuációhoz. Az interjúk során ugyancsak kockázati tényezőként azonosították a költségvetési megszorítások menedzselésének szisztematikus munkát nehezítő gyakorlatát, amely az erőforrások hatékonyabb felhasználása helyett a működő rendszerek túlterhelésével, leépítésekkel operál. A rendszer hosszú távú működésével kapcsolatban ugyancsak kockázati tényezőt jelent, hogy a jövőbeli kormányátalakítások, kormányváltások után – a múltbeli gyakorlatot interpolálva – a minisztérium nem a mai formájában fog létezni.

**Szakterületek ellenállásának veszélye** - Az indikátorok bevezetési szakaszában egyértelművé válik, melyik területek veszthetnek pozíciót a rendszer működése következtében. Ha az ellenkoalíció kellően erős lesz, bürokratikus akadályokkal, külső politikai szövetségesek bevonásával vagy az indikátorrendszer működéséhez nélkülözhetetlen feladatok látszatteljesítésével meglékelheti a stratégiai irányítás kiterjedését. Különösen veszélyes lehet, ha a legnagyobb költségvetési forrásokkal rendelkező, döntéseiben a politikai befolyással mélyebben átitatott területeket nem sikerül a mérőszámok alkalmazásának hasznosságáról meggyőzni.

**Potenciális kommunikációs kudarcok** - Többen megfogalmazták félelmüket, hogy a mutatószámok célértékeinek nem teljesülése esetén a minisztérium maga idéz elő kommunikációs kudarcokat. A kommunikációs félelmekhez járul hozzá, hogy a mutatórendszer révén felszínre kerülhetnek kellemetlen igazságok - láthatóvá válhat, hogy törvény adta feladatokat a forráshiány miatt nem tudnak ellátni, kiderülhet, hogy egyes területeken az üzleti szektorral összevetve rosszak az eredményeik „ami ott egy forint az itt 13 és fél”. Másik oldalról a megfelelő nyilvánosság nélkül a mutatószámrendszer nem működőképes, ebben az esetben a számonkérhetőségtől való félelem nehezítheti meg a rendszer működtetését.



**Kormányzati koordináció problémái** – Több minisztériumi cél végrehajtása más szaktárcákkal való együttműködést igényel, sok területen más igazgatási szervek bevonásával lehetséges csak a mérőszámrendszer működéséhez szükséges adatokat előállítani. A GKM-nek illeszkednie kell a kormányzat tájékoztatási, információs, költségvetési rendszereihez, alkalmazkodnia kell ezek változásaihoz. Az ilyen helyzetekben a mutatószámok előállíthatósága, alkalmazhatósága a kormányzaton belüli együttműködéstől függ. Amennyiben a GKM nem tud a kulcsfontosságú területeken stabil kooperációt kialakítani és az egyeztetések nehézkessé válnak, a mutatószámrendszer a GKM kompetenciáján kívüli területeken korlátozott eredményeket tudnak csak felmutatni.

**Módszertani nehézségek** – Az egyes szakterületek mérőszámainak egységes rendszerbe rendezése komoly nehézségekkel fog majd járni: rengeteg esetben kell megválaszolni a „Hogyan lehet az almát a lapáttal összemérni?” kérdést. Az egyes területek koncepcionális mérhetősége közötti eltérések, a rendelkezésre álló adatokban való különbségek, a különböző indikátor-felhasználási igények összehangolása komoly módszertani kihívást jelent. Ugyancsak komoly feladatot fog jelenteni az indikátorrendszer sikeres működéséhez szükséges adatforrások létrehozása, karbantartása, illetve az indikátorkészlet rugalmasságának és időbeli stabilitásának összeegyeztetése.

#### **AMI REMÉNYRE AD OKOT**

A kockázatok ellenére a GKM indikátorrendszer építési projektje komoly esélyekkel rendelkezik, hogy sikeresen működjön, mint az első hazai közpolitikákra vonatkozó stratégiai mérőszámrendszer.

**A stratégiai eszközök bevezetése töretlenül halad** - A GKM stratégiai irányítási rendszerének kiépítése második éve folyamatosan halad. A miniszterváltással a folyamat lendülete egyáltalán nem tört meg, az új irányítási megközelítés idővel egyre inkább gyökeret ver. A napokban jelenik meg az első akcióterv végrehajtásáról szóló jelentés.

**A projekt megközelítése, módszertana, szervezése példaértékű** – Az indikátorrendszer kialakítását – a korábbi stratégiai dokumentumok elkészítéséhez hasonlóan – tanulási folyamatnak tekintik a felelős vezetők. A lépésenkénti haladást választották, a munkába folyamatosan bevonják az érintett szakmai kulcsszereplőket. Az együtt tanulásnak teret adó, kreatív légkörű munkacsoportokon vitatják meg a szóba jövő mutatókat, mielőtt azokat a felelős szakfőosztályok részletesen kidolgozzák. A projekt koordinációja gördülékenyen, a kooperációs szándékot példamutatással is támogatva működik. A GKM jó együttműködést alakított ki a projekt szakmai támogatóival akik a korábbi hasonló igazgatási projektekben szerzett tapasztalatokra építve módszertanilag konzisztens, semleges de motivált facilitátorként végzik munkájukat. Egy a GKM belső folyamatait jól ismerő külső szereplő szerint a stratégiai

megközelítés meghonosításán gondolkozó vezetők személyes hozzáállása és kvalitásai is komolyan hozzájárulnak ahhoz, hogy a folyamat jól haladjon. Ugyancsak fontos, hogy sikerült megteremteni a pénzügyi tervezés, az informatikai háttér kialakításának, a stratégia fejlesztésének és a monitoring-rendszer kialakításának megfelelő összehangoltságát, sikerült elkerülni az indikátorrendszer működtetésének és alkalmazásának ellenőrzésére vonatkozó kompetenciaharcokat. A folyamatot nagyban támogatja, hogy a magánszektorban már bevált szervezési technológiák és informatikai támogatások bevezetése is most van folyamatban.

**Vágy a változtatásra** – A GKM indikátor workshopjain érzékelhető az a törekvés, hogy a munkában résztvevők egy, az eddigieknél jobb működést lehetővé tévő rendszert alakítsanak ki. A résztvevők érzékelhetően együtt gondolkozva alakítják ki a közpolitikai folyamatok lényegének precíz mutatókkal való leírását. Ezáltal újrafogalmazzák, újraértelmezik a minisztérium feladatait is, ami érzékelhetően mutat perspektívát az elmúlt időszakban nagyban elhasználdott köztisztviselői ethosz felfrissítésére.

### ZÁRÁSKÉNT

Az esettanulmány információgyűjtésének lezárultakor – 2008. március 28-án – ért véget a mérőszámrendszer kialakításának első szakasza. Az összes stratégiai terület mérőszámrendszerét megvitató műhelymunka után, a projekt következő szakaszban az indikátorok pontos meghatározása és az indikátorrendszer működési rendjének kialakítása lesz a feladat: most jön majd a munka neheze.

**I. MELLÉKLET – A GKM STRATÉGIA MUTATÓSZÁMOK MEGHATÁROZÁSÁHOZ HASZNÁLT CÉLHIERARCHIÁJA**

GKM - CÉLHIERARCHIA				
SZINTEK:	Küldetés	Pillérek	Specifikus célok	Akciócsoportok
FELELŐS:	GKM	SZÁT	SZÁT	Főosztály

**VERSENYKÉPESSÉG**

<b>Gazdaságdinamizálás</b>	
	<b>Tudás- és szolgáltatásintenzív gazdaság fejlődésének segítése</b>
	K+F és innovációs tevékenység keretfeltételeinek fejlesztése
	Az információs társadalom kiteljesítése
	Komplex logisztikai fejlesztések elősegítése, támogatása
	<b>Vállalkozásbarát üzleti környezet megteremtése</b>
	Állami adminisztrációs terhek csökkentése
	Fizetési fegyelem erősítése
	Közbeszerzések elektronikus támogatása
	Tisztességes és átlátható piacok támogatása, megteremtése
	Vállalkozások jobbiztonságának növelése
	<b>Vállalati növekedés ösztönzése</b>
	Finanszírozáshoz hozzájutás elősegítése
	Új technológiákhoz hozzájutás támogatása
	Menedzsmenttudáshoz és versenyképes piaci információkhoz való hozzáférés elősegítése
	Vállalati innováció és K+F tevékenység ösztönzése
	Klaszteredés, hálózatosodás elősegítése
	<b>Hazai vállalatok nemzetközivé válásának segítése</b>
	ITDH fejlesztési projekt – Üzletfejlesztési projekt
	Külpiaci megjelenést ösztönző szolgáltatáscsomagok összehangolása
	Direkt pénzügyi eszközök
	<b>Működőtőke-beáramlás segítése</b>
	ITDH fejlesztési projekt – Befektetésösztönzés
	Pénzügyi ösztönzők diverzifikálása
	Újrabefektetés ösztönzése
<b>Infrastruktúra</b>	
	<b>A közlekedési ágazat ciklusokon átívelő, stratégiai irányításának kialakítása</b>
	Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia kialakítása
	Közlekedésbiztonság stratégiai dokumentumainak elkészítése
	További közlekedési stratégiai dokumentumok kidolgozása

<b>Közösségi közlekedési szolgáltatások / közlekedésszervezés fejlesztése</b>	
	Új közgazdasági és jogi alapok megteremtése, a közlekedés finanszírozására
	Közösségi közlekedési szolgáltatások regionális átszervezése
<b>Közlekedési hálózat fejlesztése, fenntartása és üzemeltetése</b>	
	Végrehajtó intézményrendszer felülvizsgálata és átalakítása
	Közlekedési hálózat fejlesztése, programozás
	Kiemelt hálózatfejlesztési projektek
	Közlekedési módok közötti munkamegosztás ésszerűsítése
<b>Közlekedési szolgáltatások versenyfeltételeinek megteremtése („piacosítás”)</b>	
	Közlekedési társaságok átalakítása
	Szabályozási keretek felülvizsgálata
	A használat arányos útdíjfizetési rendszer kialakítása
<b>Elektronikus hírközlési és postai szolgáltatások piacainak élénkítése</b>	
	Piaci versenyintenzitás növelése
	Szélessávú hálózathoz való hozzáférés segítése
<b>Energetika</b>	
<b>Az energetikai szakterület ciklusokon átívelő, stratégiai irányításának kialakítása</b>	
	Megalapozó stratégiai dokumentumok kidolgozása
<b>Ellátásbiztonság fenntartása</b>	
	Energiaforrás-struktúra javítása
	Energiaimport-diverzifikáció, stratégiai készletek biztosítása
<b>Energiapiaci verseny intenzitásának növelése</b>	
	A piacnyitás következetes megvalósítása
	Nemzetközi együttműködés erősítése
<b>Energiahatékonyság, megújuló energiaforrások arányának növelése (fenntarthatóság)</b>	
	Energiahatékonyság, takarékoság növelése
	Megújuló energiaforrások arányának növelése
	Éghajlatváltozás kezelése
<b>Gazdaságdiplomácia</b>	
<b>Stratégiai felülvizsgálat</b>	
	Külgazdasági stratégia felülvizsgálata
<b>Nemzetközi gazdasági kapcsolatok fejlesztése</b>	
	A gazdaságdiplomácia kormányzati koordinációjának javítása

	Kiemelt gazdaságdiplomáciai projektek megvalósítása
<b>Működés</b>	
	<b>Humánerőforrás-fejlesztés</b>
	Humán diagnosztika, munkaköri rendszer, HR-adminisztráció fejlesztése
	Képzési rendszer fejlesztése
	Teljesítményértékelési rendszer fejlesztése
	Toborzás, motiválás, karriermenedzsment fejlesztése
	<b>Magas működési és szolgáltatási színvonal biztosítása</b>
	Egyértelmű felelősségi körök, szervezeti hatékonyság megteremtése
	Stratégiai szemlélet erősítése (stratégiai és operatív feladatok elválasztása)
	Költségvetési, pénzügyi tudatosság erősítése
	Elektronikus adatkezelés, ügyintézés lehetőségeinek kiaknázása
	<b>Intézményi portfólió-menedzsment fejlesztése</b>
	Stratégiai irányítás és felügyelet fejlesztése, szervezetfejlesztés
	<b>Vállalati portfólió-menedzsment fejlesztése</b>
	A vagyongazdálkodás szakterület ciklusokon átívelő, stratégiai irányításának kialakítása
	Vállalatirányítás („corporate governance”), tulajdonosi és szabályozási feladatok összehangolása
	Kontrolling, vállalati információs rendszer fejlesztése
	<b>Kommunikáció hatékonyságának növelése</b>
	Minisztériumi imázs erősítése
	A reformprogramok bemutatása, elfogadottság növelése
	Társadalmi kapcsolatok, Civil Fórum
	Intézmények kommunikációjának koordinálása
	Belső kapcsolatok fejlesztése

**II. MELLÉKLET – A THOT PROJEKT SORÁN HASZNÁLT MUTATÓSZÁM SABLON**

**MUTATÓSZÁM NEVE**

**KITÖLTÉSI SEGÉDLET**

**AZONOSÍTÁS:**

<b>1. Mutatószám kódja:</b>	kód	<b>2. Mutatószám rövid magyarázata:</b>	rövid szöveges leírás
-----------------------------	-----	---	-----------------------

*1. Nem kell kitölteni.*

*2. Rövid, 1-3 mondatos magyarázat. (A pontos definíció lentebb van, itt a cél az, hogy a mutatószám lényegét összefoglalja.)*

**VÁLTOZÁSKÖVETÉS:**

<b>0. Vonatkozó stratégia (elfogadás ideje):</b>				dátum			
<b>1. Mutató státusza:</b>	Kérjük, válasszon!	<b>2. Verziószám:</b>	verziószám	<b>3. Utolsó változtatás dátuma:</b>	dátum	<b>4. Utolsó változtatás oka:</b>	ok rövid leírása
<b>5. Mutatószám tartalmáért és előállításáért felelős személy neve:</b>						név	
<b>6. Email:</b>	emailcím	<b>7. Telefon:</b>	telefonszám	<b>8. Szervezet:</b>	szervezeti egység neve		

*0. A stratégiai jóváhagyásának ideje (a 2007-2010-es stratégia esetén ez 2007).*

*1. Aktív, azaz használt mutató. (Passzív státuszt abban az esetben fog kapni a jövőben, ha valamelyik felülvizsgálat során a mutató kikerülne a nyomon követett mutatók közül.)*

*2-3-4. Nem kell kitölteni.*

*5. A szakterületen dolgozó személy. A felelős személy feladata a mutatószám sablon kitöltése és napra készen tartása. (A felelős személy nem egyenlő a jóváhagyóval, tehát pl. szakállamtitkárt lehetőleg ne tüntessenek fel.)*

*6-7-8. A felelősre vonatkozó adatok.*

**KAPCSOLÓDÁS:**

<b>1. Kapcsolódó GKM pillér kódja:</b>	kód	<b>2. és neve:</b>	név
<b>3. Kapcsolódó GKM kódja:</b>	kód	<b>4. és neve:</b>	név

<b>specifikus cél kódja:</b>			
<b>5. Kapcsolódó GKM fejezeti kezelésű előirányzat kódja:</b>	kód	<b>6. és neve:</b>	név
<b>7. Kapcsolódó részfeladat kódja (opcionális):</b>	kód	<b>8. és neve:</b>	név

1-8. Kitöltendő, az aktuális megnevezésekhez és kódokhoz a Stratégiai Főosztály biztosít listát. (Pillérek pl. 3. Energetika, 2. Infrastruktúra; specifikus célok pl. 1.5 Működőtőke-beáramlás segítése, 2.5 Elektronikus hírközlési és postai szolgáltatások piacainak élénkítése.)

**DEFINÍCIÓ:**

<b>1. Számítási mód:</b>	A konkrét képlet leírása, szükség esetén magyarázatokkal.		
<b>2. Mértékegység / skála:</b>	Mértékegység, skála meghatározása.		
<b>3. Fogalmak:</b>	A szükséges fogalmak magyarázata.		
<b>4. Mutatószám típusa (2 fféle besorolás):</b>	Kérjük, sorolja be!		Kérjük, sorolja be!
<b>5. Ha kulcsmutató, akkor a kapcsolódó „top prioritás” kódja:</b>	kód	<b>6. és neve:</b>	név

1. A számítási mód szabatos, pontos leírása, a 3-as pontban kitérve a terminológia definiálására, amennyiben szükséges. A definíciós rész alapján egyértelműen meghatározhatónak kell lennie a mutatónak. (Pl. Egy cég létrehozásához, illetve az alapító okiratának módosításához átlagosan szükséges idő a mutató, a definíció: Egy cég létrehozásához, illetve az alapító okiratának módosításához szükséges kérelem beadásától az elsőfokú döntés postázásáig eltelt idő, napban kifejezve. Az átlagos ügyintézési időt az egyedi ügyek átfutási idejének átlagaként a Cégbíróság adatai alapján lehet meghatározni.)

2. A mutató mértékegysége (pl. nap, %, millió Ft).

3. A mutató ill. számítási módja megértéséhez szükséges fogalmak pontos definiálása (pl. mit értünk aktív korú népességen, vagy pl. megújuló energia (VET): a nem fosszilis energiaforrásokból (geotermikus, nap-, szél-, és vízenergia, valamint biomassza), továbbá hulladéklerakóból, illetve szennyvízkezelő létesítményből származó gázból, valamint bio-gázból előállított energia).

4. Mutató besorolás: „output” = rövid távú produktum (pl. 100 km autópálya megépült); „eredmény” = közvetlen eredmény (pl. menetidő 20 perccel csökkent); „hatás” =

áttételes eredmény, hatás (pl. Debrecen régió fejlődött). „**Kulcs**” mutató = olyan mutató, mely a GKM kiemelt, „TOP prioritásait” méri.

5. A Stratégiai Főosztály által biztosított lista alapján a top prioritás kódja.

6. A Stratégiai Főosztály által biztosított lista alapján a top prioritás neve.

**CÉLÉRTÉKEK:**

<b>1. Mutatószám vonatkozási időszaka:</b>		folyamatos vagy határozott idejű (adott évig)				
<b>2. Bázis érték (2007. december 31.):</b>		bázisérték vagy nincs adat				
<b>3. Célértékek:</b>	<b>2008.</b> december 31.:		<b>2009.</b> december 31.:		<b>2010.</b> december 31.:	

1. A „folyamatos” határozatlan időt jelent, mindaddig használjuk a mutatót, amíg más döntés nem születik. A határozott idejű lehet például egy adott projekthez kapcsolódó mutató (ha a projekt véget ér, a mutató is); ebben az esetben pl. „határozott idejű (2010-ig)” írandó be.

2. A bázis érték esetén a vonatkozási dátum; ez alapesetben 2007. december 31., de változtatható. (Amennyiben nem 2007, úgy a szürke mezőbe az évszám is beírandó.)

3. A célérték vonatkozási dátuma, azaz mikor kell a mutatónak adott értéket elérnie. Ha szükséges, a dátumok melletti mezőbe megjegyzés is írható a célérték mellé. (A célértékeket első körben nem szükséges kitölteni, azonban a projekt befejezéséig, április végéig ezeket is meg kell adni, a szükséges jóváhagyásokat is beleértve.) Amennyiben pl. évi két célérték is van, ez is beírható, csak fontos, hogy egyértelmű legyen, hogy minek mikorra kell teljesülnie.

**MÉRÉS, JELENTÉS:**

<b>1. Alapadatok előállítás:</b>		<input type="checkbox"/> Teljes mértékben rendelkezésre áll (jelenleg is mért vagy meglévő adatokból előállítható)		<input type="checkbox"/> Új mérés is szükséges az előállításához	
<b>2. Mérhetővé tétel:</b>		<input type="checkbox"/> Megtörtént (vagy nincs rá szükség)		<input type="checkbox"/> Még nem történt meg; határidő: határidő	
<b>3. Adatforrás:</b>		Adatforrás rendszer / szolgáltató megnevezése.			
<b>4. Alapadatok előállításáért felelős kontakt személy neve:</b>			név		
<b>5. Email:</b>	emailcím	<b>6. Telefon:</b>	telefonszám	<b>7. Szervezet:</b>	szervezeti egység neve
<b>8. Mutatószám előállítás:</b>		<input type="checkbox"/> Mérés alapján közvetlenül		<input type="checkbox"/> Számítással	



<b>9. Mérés gyakorisága:</b>	<input type="checkbox"/> Havi	<input type="checkbox"/> Negyedéves	<input type="checkbox"/> Éves
<b>10. Jelentés gyakorisága:</b>	<input type="checkbox"/> Havi	<input type="checkbox"/> Negyedéves	<input type="checkbox"/> Éves
<b>11. Mérés határideje:</b>	határidő	<b>12. Jelentés formája:</b>	mely jelentés tartalmazza

1. A mutató kiszámításához szükséges adatok mindegyike rendelkezésre áll vagy számítással, egyszerű módon előállítható. Az új mérés azt jelentheti például, hogy az alapadatok nem állnak rendelkezésre, informatikai fejlesztés szükséges, kérdőíves megkérdezést kell lebonyolítani. Az új mérés rendszerint többlet költséget, időt jelent.

2. Ha új mérés szükséges, mikorra teremtendő meg. Ha a mérhetővé tétel megtörténik, akkor az alapadatok rendelkezésre fognak állni.

3. A forrás rendszerek neve (pl. FORRÁS SQL adott modulja, adott lekérdezése).

4-7. Az alapadatok előállításért felelős személy és elérhetősége. Az alapadatok határidőre történő maradéktalan előállításáért felel. A mutató kiszámításáért azonban végső soron a korábban „Mutatószám tartalmáért és előállításáért felelős személy” esetén megjelölt személy felelős. A két személy természetesen lehet azonos. Ha szükséges, több személy is megjelölhető (ebben az esetben érdemes sorszámmal ellátni őket és adataikat, tehát pl. 1. Kiss István 2. Nagy József, 1. kissjozsef@gkm.gov.hu 2. nagyjozsef@gkm.gov.hu).

8. Ha számítás is szükséges hozzá, akkor az utóbbi ikszelendő.

9. Az alapadatok mérésének gyakorisága. Nem feltétlen azonos a mutatók számítási gyakoriságával (tehát lehet, hogy egy-egy alapadatot havonta kell mérnünk ahhoz, hogy éves szinten kiszámoljunk belőle egy mutatót.

10. A jelentés gyakorisága a mutató kiszámítási gyakoriságát jelenti, vagyis milyen gyakorisággal jelenítjük meg a jelentésekben.

11. A mérés határideje azt mutatja, hogy mikorra kell a mérés alapján az alapadatnak rendelkezésre állnia.

12. Megmutatja, hogy mely jelentésekben szerepel az adott mutató (pl. éves beszámoló).

**MEGJEGYZÉS:**

megjegyzések

1. Bármilyen egyéb megjegyzés helye.

### III. MELLÉKLET - A GAZDASÁGI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM FELADATAI

III. Melléklet - A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium feladatai	97
I. Bevezetés	97
II. Statútum	97
III. A Minisztérium feladatai	101
III. 1. Szervezeti felépítés	101
III. 2. Háttérintézmények	113
III. 3. A Kormányprogram által meghatározott feladatok	115
III. 4. A Stratégia 2007-2010 által meghatározott feladatok	117
III. 5. A minisztériumi vezetői fórumok rendje	120
III. 6. Munkabizottságok	121
III. 7. Koordináció	122
IV. Hivatkozásjegyzék	123

#### I. BEVEZETÉS

A következőkben a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (továbbiakban GKM) feladatait mutatjuk be. Először a Statútum által meghatározott feladatköröket írjuk le, ez rendelkezik a miniszter konkrét feladatairól. A következő részben bemutatásra kerül, hogy az előbbi dokumentum által megnevezett feladatok milyen miniszteri szervhez tartoznak, majd az egyes Főosztályok feladatkörét ismertetjük. Ezt követi a Minisztériumhoz tartoznak háttérintézmények, feladataik ismertetése. A Stratégiai Terv és a Kormányprogram által meghatározott feladatok leírására után, a minisztériumi döntéshozatali mechanizmus meghatározó hivatalos fórumait jellemezzük.

#### II. STATÚTUM

A 2006. évi 163. kormányrendelet foglalkozik a gazdasági és közlekedési miniszter feladatairól és hatásköréről. „Az 1.§ szerint a miniszter a Kormány:

- gazdaságpolitikáért

- iparügyért
- bányászati ügyért
- kereskedelemért
- közlekedésért
- külgazdaságért
- energiapolitikáért
- informatikáért
- elektronikus hírközlésért
- postaügyért
- kutatás-fejlesztésért és technológiai innovációért

felelős tagja.”<sup>6</sup>

Tehát alapvetően ez a paragrafus határozza meg közvetlen módon a miniszter feladatait, illetve közvetetten a minisztériumét is. A következő részben ezeket a feladatköröket fogom részletesen bemutatni, az előbbi sorrend szerint.

A Statútum 3. § foglalkozik azzal, hogy milyen konkrét feladatok tartoznak a gazdaságpolitikához. A miniszter előkészíti a gazdasági versenyképesség javításával, a mikro-, kis- és középvállalkozásokkal, fejlődésük támogatásával, a gazdasági kamarákkal, a beruházások ösztönzésével és a nemzeti akkreditálással összefüggő jogszabályokat. Javaslatot készít a pénzügyminiszterrel együttesen a Kormány gazdaságpolitikai céljaira, a gazdaságpolitikai programok végrehajtására és a megvalósításához szükséges eszközökre. A miniszter közreműködik a Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó és a kormányzati PPP feladatokkal és rendszerekkel összefüggő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában. Továbbá a gazdasági versenyképesség javításával kapcsolatos kormányzati feladatokat koordinálja.<sup>7</sup>

Az iparügyekért való felelőssége körében a miniszter a következő feladatok esetében adhat ki rendeleteket és készíthet elő jogszabályokat: a mérésügy; a nemzeti szabványosítás; a nemesfémtermékek és termékek vizsgálata, hitelesítése, tanúsítása és forgalmazása; a telepengedélyezés; haditechnikai termékek gyártása és forgalmazása; kábítószer-prekurzorokkal végezhető tevékenységek; műszaki termékek biztonsága és

---

<sup>6</sup> Statútum (2006) 1. o.

<sup>7</sup> Statútum (2006) 2. o.; Nemzeti Fejlesztési Terv programja részletesen in Nemzeti Fejlesztési Terv (2008)

piacfelügyelete esetében.<sup>8</sup> Továbbá a miniszter az iparügyért való felelőssége körében irányítja a Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalt.

A Statútum 3. § 3. pontja foglalkozik a bányászati ügyekkel, a következő feladatot látja el a miniszter: előkészíti a bányászatról szóló jogszabályokat, továbbá ennek kapcsán rendeleteket ad ki, valamint irányítja a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalt.

A következő fontos feladata a kereskedelem. Ennek kapcsán a miniszter előkészíti különösen a kereskedelemről; vásárokról és piacokról, az üzletek működéséről; a vendéglátásról; a közraktározásról és a gazdasági reklámtevékenységről szóló jogszabályokat.<sup>9</sup>

A miniszter a külgazdaságért is felel. Feladatai: előkészíti az áruk, szolgáltatások és az anyagi értékeket képviselő országhatárt, illetve vámhatárt átlépő kereskedelemmel; a kettős felhasználású termékek és technológiák külkereskedelmi forgalmának engedélyezésével; a haditechnikai eszközök és szolgáltatások kivitelének, behozatalának, transzferjének és tranzitjának engedélyezésével kapcsolatos jogszabályokat. A Statútum 6. § szerint: „A miniszter a külgazdaságért való felelőssége körében ellátja a kereskedelem, illetve az áruk szabad áramlása akadályaival kapcsolatban külön jogszabályban meghatározott értesítési és bejelentési eljárásokban az egyes nemzetközi szervezetek, az Európai Unió intézményei és tagállamai felé megteendő, illetve ezektől érkező értesítések és bejelentések továbbításával összefüggő feladatokat.”<sup>10</sup> Továbbá a külgazdaságban érdekelt miniszterekkel együttműködve kialakítja a Kormány külgazdasági politikáját (például: kidolgozza az Európai Unió kereskedelem – és vámpolitikájával kapcsolatos álláspontot). A 6.§ szerint stratégiát dolgoz ki a külföldi működőke befektetések ösztönzésére, illetve a hazai vállalatok működőke-exportjának elősegítésére.<sup>11</sup>

A miniszter a közlekedéssel kapcsolatosan előkészíti különösen a közúti közlekedésről; a légi közlekedésről; a vasúti közlekedésről; a vízi közlekedésről; a veszélyes áruk szállításáról; a kombinált árfuvarozásról; a közlekedési szolgáltatásokról; a közlekedési szolgáltatások hatósági árának megállapításáról; a közforgalmú

---

<sup>8</sup> u. o. 2. o.

<sup>9</sup> u. o.

<sup>10</sup> Statútum (2006) 5. o.

<sup>11</sup> u. o.

személyszállítási utazási kedvezményekről; a közlekedési hatósági eljárások díjairól; a gyorsforgalmi utakról és az utakkal kapcsolatos egyéb szabályokról; a közlekedés védelméről, a közlekedés biztonságáról; a nehéz tehergépkocsik közlekedésének korlátozásáról; a közlekedési szakemberek képzéséről, vizsgáztatásáról, utánpótlásáról és a nemzetközi közúti fuvarozást végző egyes járművek személyzetének vezetési és pihenőidejéről szóló jogszabályokat.<sup>12</sup> A miniszter a közlekedésért való felelőssége körében irányítja a Nemzeti Közlekedési Hatóságot, a Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központot, a Magyar Vasúti Hivatalt és a Közlekedésbiztonsági Szervezetet.

Az energiapolitika esetében a miniszter előkészíti a villamos energiáról; a földgázellátásról; a villamos energia és a földgáz határon keresztül történő szállításáról; a távhőszolgáltatásról; a központi fűtésről és melegvíz-szolgáltatásról; a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről; a bioüzemanyagok és más megújuló üzemanyagok közlekedési célú felhasználásáról; a megújuló energiaforrások hő- és villamosenergia-termelési céllal történő felhasználásáról; az energiahatékonyság és energiatakarékosság fokozása érdekében teendő lépésekről szóló jogszabályokat<sup>13</sup>. Mindezek mellett a miniszter irányítja a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalt, felügyeli a Magyar Energia Hivatalt.

A Statútum 3. §-nak 8. pontja az informatikával foglalkozik. Ennek kapcsán a miniszter előkészíti az informatikáról szóló jogszabályokat, továbbá közreműködik a közigazgatási informatikai feladatokkal és rendszerekkel összefüggő jogszabályok előkészítésében és irányítja a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztési Intézetet.

A miniszter a digitális műsorterjesztésre való átállás kivételével az elektronikus hírközléssel kapcsolatos jogszabályokat készíti elő.

A postaügyért felelősség körében rendeleteket alkot és jogszabályokat készít elő a postai tevékenységről, valamint a postai szolgáltatások ellátásáról és irányítja a Nemzeti Hírközlési Hatóságot.

A Statútum 3. §-nak 11. pontja szerint a miniszter a kutatás-fejlesztésről; a technológiai innovációról, a magyar formatervezési díjról és az iparjogvédelemi

---

<sup>12</sup> u. o. 3. o.

<sup>13</sup> u. o. 3-4. o.

támogatásokról szóló jogszabályokat készíti elő<sup>14</sup>, illetve irányítja a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatalt.

### **III. A MINISZTERIUM FELADATAI**

Ebben a részben a Statútum alapján mutatjuk be, hogy az egyes miniszteri feladatokkal melyik főosztály foglalkozik. Leírásra kerül a minisztérium szervezeti felépítése és a fontosabb háttérintézmények feladatai. Ezután a Kormányprogram és a Stratégia által meghatározott feladatokat tárgyaljuk. A fejezet utolsó része a minisztériumban működő értekezletek és bizottságok működését tárgyalja. (döntés-előkészítési és döntéshozatali mechanizmusok).

#### **III. 1. Szervezeti felépítés**

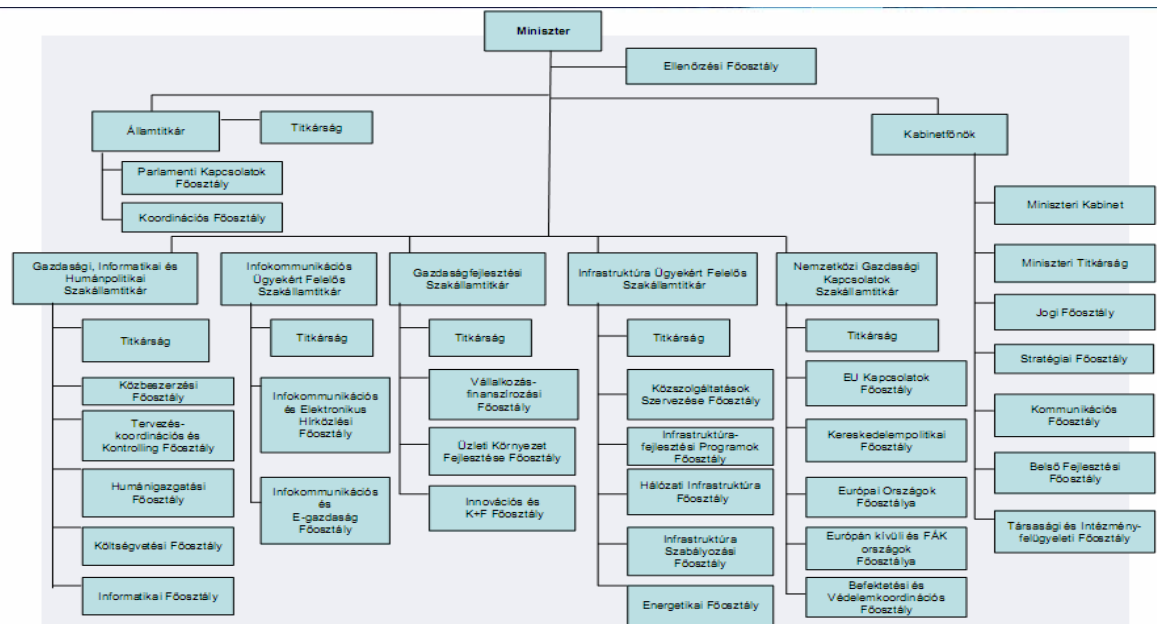
A Minisztériumnak egy államtitkára, öt szakállamtitkára és egy kabinetfőnöke van. A GKM belüli szakállamtitkárok: Gazdasági, Informatikai és Humánpolitikai Szakállamtitkár, Infokommunikációs Ügyekért Felelős Szakállamtitkár, Gazdaságfejlesztési Szakállamtitkár, Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár és Nemzetközi Gazdasági kapcsolatok Szakállamtitkár.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Statútum (2006) 4. o.

<sup>15</sup> GKM SZMSZ (2008)

1. ábra: A GKM szervezeti struktúrája



Forrás: GKM SZMSZ (2008) 22. o.

A Miniszteri Kabinet munkáját a Kabinetfőnök vezeti. A következő feladatai vannak<sup>16</sup>:

- közreműködik a minisztérium és társasági, intézményei stratégiájának kialakításban;
- közreműködik a minisztérium kommunikációs stratégiájának kialakításban és a társadalmi beágyazódottságának növelését célzó döntések meghozatalában;
- a roma mikro-, kis- és középvállalkozások gazdasági életbe való integrálódását elősegítő programokat dolgoz ki;
- hivatalos kapcsolattartás a szociális és társadalmi kérdésekkel foglalkozó államigazgatási intézményekkel;
- a K+F és a Civil kapcsolatok irányítása;
- közreműködik az elektronikus úton terjesztett közérdekű adatok elérhetőségével kapcsolatos koordinációs munkálatokban;
- a miniszter részére érkezett javaslatok, előterjesztések véleményezése

<sup>16</sup> GKM SZMSZ (2008) 25-27. o.

- kapcsolattartás a Miniszterelnöki Hivatallal;
- együttműködés más minisztériumok kabinetjével;
- a miniszter által felügyelt és irányított intézmények gazdálkodási tevékenységét irányítja.

A kabinetfőnök irányítása alá tartozik négy főosztály: a Jogi Főosztály, a Stratégiai Főosztály, a Kommunikációs Főosztály, a Társasági és Intézmény-felügyeleti Főosztály és a Belső Fejlesztési Főosztály.<sup>17</sup>

A Jogi Főosztály kodifikációs központként szolgál. Legfontosabb feladata az, hogy a minisztérium hatáskörébe tartozó területekre vonatkozóan előkészítse a jogszabálytervezeteket, persze figyelembe kell vennie az EU jogharmonizációs törekvéseit.<sup>18</sup>

A Stratégiai Főosztály a következő feladatokat látja el<sup>19</sup>:

- a minisztériumi intézményi stratégiájának és az adott évre vonatkozó akciótervének kidolgozása és a stratégia végrehajtásának ellenőrzése;
- az éves végrehajtási jelentés összeállítása;
- a minisztérium egészét érintő gazdaságpolitikai elemzések készítése;
- stratégiai jelentőségű közgazdasági szabályozással kapcsolatos ajánlások és összefoglalók készítése;
- a szakmai főosztályok számára módszertani támogatás készítése a különböző szakpolitikai elképzelésekhez;
- a minisztérium adó-, járulék-, és illetékrendszerrel kapcsolatos álláspontot kidolgozása;
- a központi költségvetéssel, társadalombiztosítással, az egészségügyi és nyugdíjszabályozással, a foglalkoztatás-szabályozással, foglalkoztatáspolitikával, az oktatáspolitikával, a támogatási rendszerrel, az államháztartás szabályozásával kapcsolatos minisztériumi teendők ellátása és összefogása, valamint az erre vonatkozó minisztériumi álláspont kialakítása;

---

<sup>17</sup> GKM SZMSZ (2008) 25. o.

<sup>18</sup> u. o. 28-29. o.

<sup>19</sup> u. o. 29-32. o.



- az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió és egyéb fejlesztéspolitikai dokumentumok minisztériumot érintő részeinek kialakítása és összefogása<sup>20</sup>;
- az EU regionális/kohéziós politikájával kapcsolatos koordináló feladatok ellátása;
- az Országos Érdekegyeztető Tanács munkájával kapcsolatos minisztériumi feladatok ellátása;

A Stratégiai Főosztály két osztályra tagolódik: az Elemzési és Szabályozási Osztályára és a Strukturális Politikák Osztályára.

A Kommunikációs Főosztály legfőbb feladata az, hogy kialakítsa a minisztérium kommunikációs stratégiáját, továbbá a minisztérium által irányított vagy felügyelt intézmények kommunikációját koordinálja.<sup>21</sup>

A Társasági és Intézmény-felügyeleti Főosztály feladata<sup>22</sup>:

- a vagyongazdálkodási és vagyonkezelési stratégiát kidolgozza a vagyonkezelt társaságok tekintetében;
- egységes vagyonkezelői irányítási módszertant dolgoz ki;
- a vagyonkezelői felelősségbe tartozó társaságok középtávú működési, tevékenységi és szervezeti stratégiájának kialakítása;
- a minisztérium és a miniszter által felügyelt illetve irányított intézmények feladatait összehangolja;
- a felügyelt illetve irányított intézmények negyedéves mérlegjelentéseinek ellenőrzése és feldolgozása;
- a felügyelt illetve irányított intézmények féléves és éves beszámolóinak feldolgozása és ellenőrzése;
- havi rendszerességgel adatszolgáltatás készítése a miniszter által felügyelt illetve irányított intézmények előirányzat felhasználásáról, az intézmények negyedéves előirányzat finanszírozási tervének összesítése.

A Főosztály tagozódása: Társasági Osztály és Intézmény-felügyeleti Osztály.

---

<sup>20</sup> Az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió részletesen: OFK (2008)

<sup>21</sup> GKM SZMSZ (2008) 32-33. o.

<sup>22</sup> u. o. 33-36. o.

A Belső Fejlesztési Főosztály legfőbb feladata az SZMSZ szerint a következő: „A minisztérium és az intézmények működési sajátosságainak feltérképezésével, és problémák beazonosításával olyan szervezetkulturális, strukturális változások generálása és implementációja, melyek növelik a működési és költséghatékonyságot.”<sup>23</sup> A Főosztály feladata<sup>24</sup>:

- a minisztérium és a miniszter által felügyelt illetve irányított intézmények általi feladatellátás optimalizálására vonatkozó stratégia megalkotása;
- Központi Projekt Iroda működtetése;
- a minisztérium hatékony működéséhez szükséges szervezetfejlesztési stratégia elkészítése;
- a stratégiákhoz kapcsolódó éves intézkedési terveket ellenőrzi;
- projektek indítása, támogatása és kontrollja;
- részvétel a közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatos kormányzati munkákban.

Az Ellenőrzési Főosztály közvetlenül a miniszter hatáskörébe tartozik. Két osztályra tagolódik: a Közösségi Támogatások Ellenőrzési Osztályára és a Költségvetési Ellenőrzési Osztályra. Feladatai<sup>25</sup>:

- a minisztérium kockázatelemzésén alapuló stratégiai és éves ellenőrzési tervének elkészítése;
- a miniszter által felügyelt illetve irányított intézmények ellenőrzési tervének összesítése;
- az intézkedési tervek végrehajtásának ellenőrzése;
- belső ellenőrzési kézikönyvek kidolgozása.

Az államtitkár hatáskörébe két Főosztály tartozik: a Parlamenti Kapcsolatok Főosztály és a Koordinációs Főosztály. Az előbbi feladata az SZMSZ szerint: „A Kormányprogram és a minisztériumi álláspont képviselése az Országgyűlés előtt. A Parlament törvényalkotási és kormányzati ellenőrző szerepéből adódó, a minisztériumot érintő feladatok irányítása az Országgyűlés házszabályi követelményeinek figyelembevételével. Az Országgyűlés és a minisztérium közötti összekötő, közvetítő, tájékoztató, szervező szerep betöltése annak érdekében, hogy a

---

<sup>23</sup> GKM SZMSZ (2008) 37. o.

<sup>24</sup> u. o.

<sup>25</sup> u.o. 38-39. o.

tárca által kidolgozott intézkedéseket az országgyűlési képviselők megismerjék, azokhoz a parlamenti többség támogatása megszerezhető legyen.”. Az utóbbi Főosztály feladata pedig az, hogy a minisztérium számára biztosítsa az egységes feladatmenedzsmentet (feladatkiadási, utókövetési és számonkérési rendszer kialakítása és működtetése).<sup>26</sup> Ez utóbbi lényege az, hogy a költségvetés végrehajtásából származó feladatok megvalósulását nyomon kell követni, ezáltal lehet ugyanis teljes képet kapni az egyes folyamatokról, mert csak így lehet megállapítani a gyengeségeket és az erősségeket.

A Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Szakállamtitkársághoz öt főosztály tartozik: a Kereskedelempolitikai Főosztály, az Európai Országok Főosztálya, az Európán kívüli és FÁK országok Főosztálya, az EU Kapcsolatok Főosztálya és a Befektetési és Védelemkoordinációs Főosztály.

A Kereskedelempolitikai Főosztály feladata<sup>27</sup>:

- az EU közös kereskedelempolitikáját érintő ügyekben a magyar álláspont kialakítása;
- a WTO, az OECD, UNCTAD (ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferencia) tevékenységben való magyar részvétel irányítása;
- a közösségi vámpolitikára, vámtarifára és azok érvényesítésre vonatkozó javaslatok készítése, a meglévők véleményezése;
- az EU kereskedelmi védelmi eszközök alkalmazásával kapcsolatos nemzeti álláspont kialakítása;
- kereskedelempolitikai tárgyalások előkészítése.

A Főosztály szervezeti tagozódása: Árukereskedelmi Osztály, Szolgáltatáskereskedelmi és Nemzetközi Szervezetek Osztály és Kereskedelmi Védelmi Eszközök Osztály.

Az Európai Országok Főosztálya feladata<sup>28</sup>:

- részvétel a külgazdasági stratégia kidolgozásában;
- a magyar K+F potenciál fejlesztését elősegítő nemzetközi gazdasági lobbizás munkájában való közreműködés;
- külgazdasági eszközrendszer irányítása (európai országok esetében);

---

<sup>26</sup> GKM SZMSZ (2008) 40-42. o.

<sup>27</sup> u. o. 44-46. o.

<sup>28</sup> u. o. 46-49. o.

- a két- és sokoldalú keretben megvalósuló együttműködések és kapcsolatok gondozása;
- a gazdaságdiplomácia útján nyert információk feldolgozása.

A Főosztály tagolódása: Nyugat-Európa Osztály, Kelet- Közép Európa Osztály, Nemzetközi Elemző és Többoldalú Együttműködési Osztály és Nemzetközi Közlekedési Osztály.

Az Európán Kívüli és FÁK országok Főosztályának feladata<sup>29</sup>:

- a magyar gazdaság érdekeinek érvényesítése a Fák, Ázsia, Amerika, Ausztrália és Afrika országaival folytatott gazdasági kapcsolatok tekintetében;
- az ezzel kapcsolatos gazdaságdiplomáciai feladatok koordinálása, egy átfogó stratégia kialakítása, az információk feldolgozása.

A Főosztály szervezeti tagozódása: Fák-országok Osztály, Amerika és Óceánia Osztály, Ázsia és Afrika Osztály és Nemzetközi Kapcsolatok Szervezési Osztály.

Az EU Kapcsolatok Főosztály feladata<sup>30</sup>:

- az EU tagságból származó jogok érvényesítése és kötelezettségek teljesítésének biztosítása;
- a tárca-feladatok összehangolása;
- az ágazati politikához tartozó stratégiák koordinációja;
- az EU döntéshozatali eljárások minden szintjén a leghatékonyabb módon képviselni a magyar nemzetgazdaság versenyképességeinek érdekeit (figyelembe véve az EU szempontjait is);
- a 2007-2013 Európai Területi Együttműködés Programok koordinációja<sup>31</sup>.

A Főosztály szervezeti tagozódása: Közösségi Döntés-előkészítő Osztály és Közösségi Jog-érvényesítési Osztály.

A Befektetési és Védelemkoordinációs Főosztály feladata<sup>32</sup>:

- a külföldi működőtőké-beáramlás elősegítésével kapcsolatos feladatok ellátása;

---

<sup>29</sup> GKM SZMSZ (2008) 49-52. o.

<sup>30</sup> u. o. 53-54. o.

<sup>31</sup> Lásd részletesen ETEP (2008)

<sup>32</sup> GKM SZMSZ (2008) 54-57. o.

- haditechnikai eszközök beszerzésének intézése;
- a védelmi ágazati követelmények és feladatok meghatározása;
- a nagybefektetők beruházási projektjeivel kapcsolatban felmerülő szakhatósági ügyek kezelése;
- az Ellentételezési Bizottság munkájának irányítása;
- a védelmi célú állami tartalékok kezelésével összefüggő feladatok ellátása.

Az Infrastruktúra Szakállamtitkársághoz öt főosztály tartozik: az Infrastruktúra-fejlesztési Főosztály, a Közszolgáltatások Szervezése Főosztály, a Hálózati Infrastruktúra Főosztály, az Infrastruktúra Szabályozási Főosztály és az Energetikai Főosztály.

Az Infrastruktúra-fejlesztési Főosztály feladata<sup>33</sup>:

- a közlekedési infrastruktúra fejlesztését szolgáló programok előkészítése, elfogadása és módosítása;
- együttműködés a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel az infrastruktúra fejlesztése kapcsán;
- környezeti hatásvizsgálatok módszertanának fejlesztése;
- a PPP tudásbázis folyamatos fejlesztése;
- forráslehetőségek feltárása az infrastruktúra-fejlesztésre (EU támogatások);
- a megkötött autópálya koncessziós szerződésekkel kapcsolatos projektmenedzsment feladatok ellátása;
- a minisztérium által tervezett PPP projektek előkészítése és lebonyolítása;
- közlekedési zajvédelemmel kapcsolatos feladatok irányítása;
- a fenntartható fejlődés elveinek érvényesítésének függvényében a közlekedés környezet- és természetvédelmi stratégiájának kidolgozása és végrehajtásának koordinálása.

---

<sup>33</sup> GKM SZMSZ (2008) 58-61. o.

Szervezeti tagozódása: Infrastruktúra Finanszírozási Osztály, PPP Osztály és Fenntartható Fejlődés Osztály.

A Közszolgáltatások Szervezése Főosztály feladata<sup>34</sup>:

- a közösségi közlekedési rendszer kiépítésre, a közlekedési reformra vonatkozó javaslatok, fejlesztési koncepciók kidolgozása;
- a menetrend szerinti közúti személyszállítás működési rendszerét meghatározó elvek kialakítása;
- az állam és a közszolgáltatási feladatokat ellátó vasúttársaságok közötti szerződéses kapcsolatok kidolgozása és felülvizsgálata;
- a Volán társaságok szakmai felügyelete;
- az ingyenes utazások után járó fogyasztói árkiegészítés megállapításával kapcsolatos feladatok ellátása.

Szervezeti tagozódása: Regionális Kapcsolatok Osztály és Közszolgáltatás-fejlesztési Osztály.

A Hálózati Infrastruktúra Főosztály feladata<sup>35</sup>:

- a közlekedéspolitikával kapcsolatos minisztériumi feladatokban való közreműködés, az infrastruktúra-fejlesztési elvek kidolgozása;
- az intermodális logisztikai központok infrastruktúra-hálózat fejlesztésének irányítása;
- részvétel a közlekedési hálózatok pályahasználati díjának meghatározásában;
- városi és elővárosi infrastruktúra-hálózat fejlesztéspolitikájának kialakítása;
- az úthálózat-fejlesztéssel és a közúti beruházásokkal kapcsolatos vizsgálatok elvégzése;
- az országos közúthálózat forgalomirányítási és tájékoztatási rendszerének meghatározása;
- részvétel az EU Bizottság közlekedésfejlesztési projektjeiben.

Szervezeti tagozódása: Közúti Osztály, Vasúti és Víziközlekedési Hálózatok Osztálya és Intermodális Hálózati Kapcsolatok Osztálya.

---

<sup>34</sup> u. o. 61-62. o.

<sup>35</sup> GKM SZMSZ (2008). 62-64. o.

Az Infrastruktúra Szabályozási Főosztály feladata<sup>36</sup>:

- a közlekedési és postai ágazat állami szabályozásának szakmai előkészítése;
- kormányzati postastratégia kidolgozása;
- a közúti közlekedésbiztonságot érintő állami feladatok tárcaközi koordinálása;
- a postapiaci liberalizáció előkészítése;
- a közutakkal kapcsolatos jogszabályok szakmai előkészítése;
- a nemzetközi közúti áru- és személyszállítási engedélyek elosztási elveinek meghatározása;
- a polgári légit közlekedés koncepciójára és fejlesztésre vonatkozó javaslatok kidolgozása.

Szervezeti tagozódása: Közúti- és Gépjárműközlekedés-szabályozási Osztály és Vasúti Szabályozási Osztály.

Az Energetikai Főosztály feladata<sup>37</sup>:

- energiapolitikai döntések meghozatalának előkészítése;
- energetikával foglalkozó jogszabályok előkészítése;
- az energiatakarékosság és az energiafelhasználás hatékonyságnövelési stratégiájának kidolgozása és végrehajtása;
- a Nemzetközi Energia Ügynökségben Magyarország képviselője;
- energiapiaci árszabályozás.

Szervezeti tagozódása: Energiatakarékossági és Energiakoordinációs Osztály és Energiagazdálkodási Osztály.

A Gazdaságfejlesztési Szakállamtitkársághoz három főosztály tartozik: Vállalkozásfinanszírozási Főosztály, Üzleti Környezet Fejlesztése Főosztály és Innovációs és K+F Főosztály.

A Vállalkozásfinanszírozási Főosztály feladata<sup>38</sup>:

- a gazdaságfejlesztési operatív program tervezési feladatainak ellátása;

---

<sup>36</sup> u. o. 64-67. o.

<sup>37</sup> u. o. 67-68. o.

<sup>38</sup> GKM SZMSZ (2008) 70-72. o.

- a Kormány által elfogadott kis- és középvállalkozás-fejlesztési stratégia végrehajtásának koordinálása;
- éves jelentés készítése az előbb megnevezett programról;
- együttműködés a vállalkozásfejlesztés kapcsán más érintett tárcákkal;
- az MFB-vel kapcsolatos jogalkotási feladatok szakmai megalapozásában való részvétel.

Szervezeti tagozódása: Tervezési Elemzési Osztály, Finanszírozó Termékek Fejlesztése Osztály és Koordinációs és Szabályozási Osztály.

Az Üzleti Környezet Fejlesztése Főosztály feladata<sup>39</sup>:

- országos szinten összehangolt és átfogó fejlesztést szolgáló stratégiai koncepciók kidolgozása és koordinálása;
- közreműködés a fenntartható fejlődésre vonatkozó EU és nemzeti stratégiák üzleti környezetet érintő szabályozásában;
- vállalkozásbarát piaci környezet kialakításával kapcsolatos javaslatok készítése;
- a Magyar Logisztikai Stratégia kialakítása és végrehajtásának koordinálása;
- a gazdaság hálózatosodásának ösztönzése és a vállalkozások nemzetköziesedésének elősegítése;
- nemzetközi versenyképességi elemzések nyomon követése és értékelése;
- a „Szülőföld Program” gazdaságfejlesztési és munka-helyteremtési keretprogramjának koordinálása<sup>40</sup>;
- a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szakmapolitikai koncepciók koordinálása;
- közreműködés a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátásában.

Szervezeti tagozódása: Stratégiai és Üzleti Környezet Elemző Osztály, Vállalkozásfejlesztési és Belső Piaci Osztály és Üzleti Környezet Szabályozási Osztály.

---

<sup>39</sup> u. o. 72-75. o.

<sup>40</sup> Szülőföld (2008)



Az Innovációs és K+F Főosztály feladata<sup>41</sup>:

- a K+F- és az innovációpolitika stratégiájának kidolgozása;
- az innovációt ösztönző jogszabályi környezet kialakítása;
- programok kidolgozása a vállalkozások szellemi tulajdonvédelmi tevékenységének erősítése érdekében.

A Gazdasági, Informatikai és Humánpolitikai Szakállamtitkársághoz öt főosztály tartozik: Tervezés- Koordinációs és Kontrolling Főosztály, Közbeszerzési Főosztály, Költségvetési Főosztály, Humánigazgatási Főosztály és Informatikai Főosztály.

A Tervezés- Koordinációs és Kontrolling Főosztály feladata<sup>42</sup>:

- az éves költségvetés tervezése, az azt megalapozó ágazati stratégiai célok és prioritások kialakításának koordinálása;
- a folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzésről szóló szabályozási feladatok ellátása (a FEUVE-rendszer);
- rendszeres havi kontrolling jelentések készítése, elemzése és feldolgozása, ennek alapján javaslatok kidolgozása.

A Közbeszerzési Főosztály feladata<sup>43</sup>:

- a közbeszerzéssel kapcsolatos tevékenységek összehangolása;
- egységes közbeszerzési rendszer működtetése;
- a Közbeszerzési Bizottság munkájának szervezése és működtetése.

A Költségvetési Főosztály legfontosabb feladata az, hogy a költségvetési törvénytervezet minisztériumi előirányzatokra vonatkozó számszaki mellékleteit összeállítsa, és összhangba hozza a szakmapolitikai elképzelésekkel.<sup>44</sup>

A Humánigazgatási Főosztály a minisztérium stratégiájának megfelelő emberi erőforrás stratégia operatív megvalósítását és működtetését végzi el.

Az Informatikai Főosztály legfontosabb feladata az, hogy kialakítsa az informatikai stratégiát és az ezzel kapcsolatos éves akcióterveket.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> GKM SZMSZ (2008) 75-76. o.

<sup>42</sup> u. o. 77-78. o.

<sup>43</sup> u. o. 78-79. o.

<sup>44</sup> GKM SZMSZ (2008) 79-82. o.

<sup>45</sup> u. o. 84-85. o.

Az Infokommunikációs Ügyekért Felelős Szakállamtitkárság két főosztályból tevődik össze: Infokommunikációs és Elektronikus Hírközlési Főosztály és Infokommunikációs és E-gazdaság Főosztály.

Az Infokommunikációs és Elektronikus Hírközlési Főosztály feladata<sup>46</sup>:

- közreműködés a hírközlési politika kialakításában és érvényesítésben;
- frekvenciagazdálkodással kapcsolatos központi feladatok ellátása;
- a Nemzetközi Hírközlési Hatóság feladatainak szakmai felügyelete.

Szervezeti tagozódása: Infokommunikációs Infrastruktúra Osztály és Elektronikus Hírközlési Osztály.

Az Infokommunikációs és E-gazdaság Főosztály feladata<sup>47</sup>:

- az e-gazdaság fejlődéséhez kapcsolódó hosszú távú stratégiai tervezési feladatok ellátása (támogatási programok tervezése);
- infokommunikációs szektor versenyképességét növelő javaslatok elkészítése;
- rövid távú (1 évnél rövidebb, a hosszabb távúhoz kapcsolódik) támogatási és közpolitikai programok tervezése, az ezekhez kapcsolódó operatív feladatok ellátása;
- tervezetek készítése: az elektronikus kereskedelem szabályzási környezetének kialakításáról, az elektronikus aláírás szabályzási környezetéről, a közérdekű adatok hozzáféréséről, az információs társadalommal összefüggő speciális szerzői jogi és iparjogvédelmi problémákról.

### III. 2. Háttérintézmények

A Minisztérium munkáját különböző háttérintézmények segítik. Ebben az alfejezetben a következő intézmények feladatait fogom bemutatni: Magyar Energia Hivatal, Magyar Vasúti Hivatal, Nemzeti Hírközlési Hatóság, Nemzeti Információs Infrastruktúrafejlesztési Intézet, Magyar Szabadalmi Hivatal és Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal.

---

<sup>46</sup> u. o. 86-87. o.

<sup>47</sup> u. o. 88-90. o.

A Magyar Energia Hivatal 1994-ben hozták létre az 1994.évi XLI. Törvény alapján (gázszolgáltatásokkal foglalkozott). A Hivatal jogszabály által meghatározott feladatai<sup>48</sup>:

- a villamos energia termelésére, elosztására, kereskedelmére és közüzemi szolgáltatására vonatkozó működési engedélyek kiadása, illetve módosítása (gázipari-, villamosenergia-ipari -, távhőtermelő társaságok engedélyezése);
- a villamosenergia-ellátási szabályzatok jóváhagyása;
- a földgáz, a villamos energia és az engedélyes erőművekben termelt hőenergia hatósági árának és áralkalmazási feltételeinek előkészítése döntésre;
- a villamos energiára és a földgázra vonatkozó energiaforgalmi és felhasználási információk gyűjtése, értékelése és tárolása.

A Magyar Vasúti Hivatal feladatait a 2005. évi CLXXXIII. törvény határozza meg<sup>49</sup>:

- engedélyező hatóságként kiadja, ellenőrzi, módosítja és visszavonja az országos, térségi, előváros, helyi és saját célú vasúti társaságok működési engedélyét;
- szabályozó szervként megszabja a vasúti infrastruktúra használatának feltételeit, amelyeket nem a piaci kereslet és a kínálat törvénye határoz meg;
- meghatározza a vasúti infrastruktúra igénybevételének árait;
- jóváhagyja a vasúti közlekedés piaci szereplőinek üzletszabályzatait.

A Nemzeti Hírközlési Hatóság jogállását a 2003.évi C. törvény határozta meg<sup>50</sup>:

- az elektronikus hírközlési, postai és informatikai szolgáltatások piacainak zavartalan működésének elősegítése (hatékony és tisztességes verseny kialakítása és fenntartása);
- felügyeli az előbb felsorolt piacokat;

---

<sup>48</sup> MEH (2008)

<sup>49</sup> MVH (2008)

<sup>50</sup> NHH (2008a), NHH (2008b)

- a szélessávú elektronikus hírközlési szolgáltatások és az Internet elterjedésének ösztönzésére vonatkozó elvek és programok kidolgozása.

A Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Hivatal feladata a Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Program (a teljes magyarországi kutatási, felsőoktatási és közgyűjteményi közösség számára biztosítja az integrált számítógép-hálózatot, kooperációs szolgáltatásokat, tartalom-generálási és tartalom-elérési hátteret) koordinálása.<sup>51</sup>

A Magyar Szabadalmi Hivatal a szellemi tulajdon védelméért felelős kormányhivatal, amely az 1895. évi XXXVII. törvénycikk alapján jött létre. A Hivatal feladatai az 1995. évi XXXIII. törvény szerint<sup>52</sup> :

- az iparjogvédelmi hatósági vizsgálatok és eljárások lefolytatása;
- a szerzői és a szerzői joghoz kapcsolódó jogokkal összefüggő egyes feladatok ellátása;
- a szellemi tulajdon védelmét szabályozó jogszabályok előkészítésében való részvétel;
- a szellemi tulajdon védelmére irányuló kormányzati stratégia kidolgozása és érvényesítése, az ehhez szükséges állami intézkedések kezdeményezése, illetve végrehajtása.

A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal feladatait elsősorban a 297/2005 (XII. 23.), illetve a 260/2006 (XII. 20.) Kormányrendelet határozza meg. Legfőbb feladata az, hogy engedélyeket ad ki a következő területekre vonatkozóan: a kereskedelmi tevékenységre (regisztrálás), a haditechnikára, az exportellenőrzésre, a műszaki biztonságra, a nemesfémvizsgálatra és a mérésügyre vonatkozóan.<sup>53</sup>

### III. 3. A Kormányprogram által meghatározott feladatok

A Kormány egyértelmű célja az, hogy Magyarországnak sikeres, erős és fejlődőképes gazdasága legyen. Ehhez szükségszerű: rövid távon gyors intézkedésekkel

---

<sup>51</sup> NIIF (2008)

<sup>52</sup> MSZH (2008)

<sup>53</sup> MKEH (2008)

a költségvetési egyensúly helyreállítása, valamint közép- és hosszú távú szerkezet átalakító reformok kidolgozása.<sup>54</sup>

A Kormányprogramban található az Új Magyarország című fejezet, amely egy fontos célt deklarál: a fejlesztő állam koncepciójának megvalósítása (állam pozitív felfogása, aktív cselekvő, aki a piaci kudarcok felszámolásán fáradozik).<sup>55</sup>

Az Új Magyarország című fejezet által meghatározott feladatok<sup>56</sup>:

- Magyarország logisztikai központtá való fejlesztése (ki kell használni az ország kedvező földrajzi fekvését);
- fejlesztési programokat kell megvalósítani a turizmusra vonatkozóan
- fejleszteni kell a közlekedési infrastruktúrát (közúthálózat fejlesztése [M7, M6, M8, M9 autópályák]);
- átfogó vasútfejlesztési és járműcsere programot kell kidolgozni;
- egységes személyszállítási szabályokat kell megteremteni (menetrendek, szállítási kapacitások összehangolása);
- informatika („intelligens infrastruktúra”) fejlesztése (2010-ig minden településen elérhető áron szélessávú Internet megteremtése, kormányzati informatikai hálózat egységesítése);
- kis- és középvállalkozások segítése (közbeszerzési szabályok módosítása, versenyképességüket növelő törvények elfogadása, nagybefektetőknek nyújtott kedvezmények és támogatások feltételeinek meghatározásánál nagyobb kis- és középvállalkozói beszállítói arányt kérünk);
- mikro-, kis- és középvállalkozások hitelhez való jutásának esélyének növelése (megújítjuk és kiszélesítjük a mikrofinanszírozási rendszert, bővítjük a Sikeres Magyarországért hitelprogramok hitellehetőségeit);
- innováció fokozása a vállalkozások versenyképességéért (magyar vállaltok minél több kutató-fejlesztő részleget hozzanak létre, ezt ösztönözni kell különféle intézkedésekkel);
- új energiapolitika (megújuló energiaforrások növelése, új liberalizált piaci működési rend kialakítása, az erőművek és a közüzemi

---

<sup>54</sup> Kormányprogram (2006) 13. o.

<sup>55</sup> Kormányprogram (2006) 29. o.

<sup>56</sup> u. o. 30- 44. o.

nagykereskedők között meglévő hosszú távú szerződések felülvizsgálata).

### III. 4. A Stratégia 2007-2010 által meghatározott feladatok

A minisztérium (a többi minisztériumtól eltérően) 2007-2010-re vonatkozóan elfogadott egy stratégiai tervet. Ez a dokumentum a következő részekből tevődik össze: küldetés megnevezése; helyzetelemzés; a gazdaság dinamizálására, az infrastruktúrára, a gazdaságdiplomáciára, az energetikára és a működésre vonatkozó stratégia tervek.<sup>57</sup>

A Stratégiai tervben meghatározott küldetés: „...önkorlátozó állami szereplőként olyan piaci- és befektetésbarát üzleti környezet megteremtésére törekszünk, amely a piaci korlátok lebontásával élénkíti a versenyt, ösztönzi az innováción és a tudás alapú gazdaságon nyugvó növekedését, valamint segíti a vállalkozások külpiazi megnevezését.”.<sup>58</sup>

#### 2. ábra: Stratégiai pillérek



Forrás: GKM Stratégia (2007) 12. o.

A minisztérium stratégiája öt pillérből tevődik össze. Természetesen ezek a pillérek egymáshoz szorosan kapcsolódnak. A működés, a gazdaságdiplomácia, az energetika, az infrastruktúra és a gazdaság dinamizálása együttesen határozza meg a versenyképességet, ami valójában a minisztérium missziója.

A következő részben a részterületekre vonatkozó stratégiai elveket, lépéseket fogom bemutatni.

---

<sup>57</sup> GKM Stratégia (2007)

<sup>58</sup> u. o. 10. o.

A gazdaság dinamizálására vonatkozó stratégiai elvek<sup>59</sup>:

- K+F, innováció növelése (piacorientált kutatás-fejlesztés támogatása);
- információs társadalom kiteljesítése (Internet használat népszerűsítése a Hétköznapi Internet Program keretén belül);
- komplex logisztikai fejlesztések;
- állami adminisztrációs terhek csökkentés (adó- és járulékrendszer előírásainak egyszerűsítése, együttműködés az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummal és az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériummal);
- fizetési fegyelem erősítése;
- közbeszerzések elektronikus támogatása;
- tisztességes és átlátható piacok (versenyszabályozás, versenyfelügyelet, feketegazdaság felszámolására való törekvés [együttműködve a Szociális és Munkaügyi Minisztériummal]);
- vállalkozások jogbiztonságának növelése;
- vállalati növekedés elősegítése (finanszírozási-juttatás elősegítése, új technológiákhoz való hozzájutás támogatása, hozzáférés a menedzsmenttudáshoz és a versenyképes piaci információkhoz, vállalati innováció ösztönzése, klaszteresedés ösztönzése);
- hazai vállaltok nemzetközivé válásának elősegítése (üzletfejlesztési projektek indítása, külpiaci megjelenést ösztönző szolgáltatás-csomag összehangolása, direkt pénzügyi eszközök);
- FDI-ösztönzés (befektetés-ösztönzés elősegítése, közvetlen támogatások, beruházókkal történő kapcsolattartás racionalizálása).

Az infrastruktúrára vonatkozó stratégiai akciók, lépések<sup>60</sup>:

- egységes közlekedésfejlesztési stratégia;
- közlekedési hálózat fejlesztése (forrásokat koordináló Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központ szervezeti átalakítása);
- közlekedési szolgáltatások versenyfeltételeinek megteremtése;

---

<sup>59</sup> u. o. 39-44. o.

<sup>60</sup> GKM Stratégia (2007) 52-54. o.

- elektronikus hírközlési és postai szolgáltatások versenyintenzitásának növelése (piaci versenyintenzitás növelése, szélessávú hálózatfejlesztés).

Az energetikára vonatkozó stratégiai akciók, lépések<sup>61</sup> :

- stratégiai felülvizsgálat (új energiapolitikai koncepció kidolgozása);
- ellátásbiztonság (energiaforrás-struktúra, energiainport-diverzifikáció);
- piaci verseny intenzitásának növelése;
- az energiahatékonyság és a megújuló energiaforrások növelése (Nemzeti Megújuló Energia Stratégia kidolgozása).

A gazdaságdiplomáciára vonatkozó stratégiai elképzelések<sup>62</sup>:

- külgazdasági stratégia készítése és folyamatos felülvizsgálata;
- a gazdaságdiplomácia kormányzati koordinációjának javítása;
- kiemelt gazdaságdiplomáciai projektek megvalósítása (külhoni magyar évadok eredményes megrendezése [időrendi sorrendben: Kína, Olaszország, Spanyolország]);
- kétoldalú és multilaterális külgazdasági kapcsolatok fejlesztése.

A működésre vonatkozó stratégiai elképzelések<sup>63</sup>:

- feladatelhatárolás (feladat-feltérképezés megvalósítása 2007-ben);
- humánerőforrás fejlesztése (humándaagnosztika, képzési stratégia, felkészülés a 2011-es EU-elnökségi feladatokra);
- teljesítményértékelés feltételeinek megteremtése;
- egyértelmű felelősségi körök a szervezeti hatékonyság miatt;
- stratégiai szemlélet erősítése (stratégiai és operatív feladatok elválasztása);
- elektronikus adatkezelés;
- háttérintézményi portfólió-menedzsment;

---

<sup>61</sup> u. o. 60-61. o.

<sup>62</sup> GKM Stratégia (2007) 67-68. o.

<sup>63</sup> u. o. 76-80. o.



- vállalati portfólió-menedzsment (vagyongazdálkodási stratégia készítése; vállalatirányítási, tulajdonosi és szabályozási feladatok összehangolása; vállalati információs rendszer létrehozása).

### III. 5. A minisztériumi vezetői fórumok rendje

A Minisztériumon belül négy különböző típusú Értekezlet működik: Kormányülés utáni tájékoztató értekezlet, középvezető értekezlet, Stratégiai Értekezlet és Monitoring Értekezlet.<sup>64</sup>

A Kormányülés utáni értekezlet hetente természetesen a kormányülések után ülésezik. Részt vesznek a felsővezetők (miniszter, államtitkár, szakállamtitkárok, kabinetfőnök, a Miniszteri Kabinet delegáltjai, a miniszter személyi titkára, a szóvivő, a Stratégiai Főosztály, a Jogi Főosztály, a Kommunikációs Főosztály, a Koordinációs Főosztály és a Parlamenti Kapcsolatok Főosztály vezetője), valamint az értekezlet vezetője (miniszter hiánya esetén az államtitkár vezeti) által meghívott személyek.<sup>65</sup>

A középvezetői értekezlet félévente, illetve szükség szerint ülésezik. Résztvevők: a miniszter, az előbb felsorolt felsővezetők, illetve a főosztályokat vezető főosztályvezetők, a titkárságok vezetői, valamint az értekezlet vezetője (miniszter vagy az általa kijelölt felsővezető) által meghívott személyek.<sup>66</sup>

A Stratégiai Értekezlet negyedévente, illetve szükség szerint ülésezik. Résztvevők: az előbb felsorolt felsővezetők, valamint a Miniszteri Kabinet, a Jogi Főosztály, a Kommunikációs Főosztály, és a Stratégiai Főosztály egy-egy delegáltja (állandó tagok). Feladatai <sup>67</sup>:

- stratégiaileg összehangolt döntés-előkészítés és - támogatás biztosítása;
- a minisztérium átfogó, stratégiai jelentőségű kormány-előterjesztéseinek és miniszteri rendeleteinek megtárgyalása;
- a minisztérium intézményi stratégiájának, éves akciótervének, éves végrehajtási jelentésének elfogadása; a minisztérium hatáskörébe tartozó területekre vonatkozó stratégiák megvitatása;

---

<sup>64</sup> GKM SZMSZ (2008) 4-6. o.

<sup>65</sup> GKM SZMSZ (2008) 4-6.o.

<sup>66</sup> u. o. 5-6. o.

<sup>67</sup> u. o.

- a különböző EU-val kapcsolatos szakpolitikai fórumokon való részvételének tartalmi összehangolása;
- állásfoglalás kialakítása a minisztérium által kezelt célelőirányzatok és alapprogramok prioritásának kijelölésében;
- a Stratégiai Előkészítő Bizottság (lásd részletesen a következő alfejezetben) által előterjesztett kérdések megvitatása.

A Monitoring Értekezlet feladata az, hogy a Stratégiai Értekezlet által elfogadott stratégiai dokumentumokban foglaltakat nyomon kövesse, a végrehajtás kapcsán pedig beszámolókat készítsen a Stratégiai Értekezlet számára.<sup>68</sup>

### III. 6. Munkabizottságok

A miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó feladatok ellátására (döntés-előkészítés, javaslattétel) munkabizottságokat hozhat létre. A Minisztériumban a következők működnek: Stratégiai Előkészítő Bizottság, Társasági és Intézményi-felügyeleti Bizottság, Közbeszerzési Bizottságok, Nemzeti Minőségi Díj Bizottság, Kitüntetési Bizottság, Logisztikai Irányító Testület és K+F Konzultatív Testület.<sup>69</sup>

A Stratégiai Előkészítő Bizottság szükség szerint ülésezik, az üléseket a Stratégiai Főosztály vezeti. Résztvevők: a Stratégiai Főosztály vezetője, állandó tagjai az államtitkárságnak, a szakállamtitkárságnak, a Miniszteri Kabinetnek, a Kommunikációs Főosztálynak és a Stratégiai Főosztálynak (ezek az előbb felsorolt szervezetek egy-egy tagot delegálnak, ezek lesznek a Bizottság állandó tagjai). A Bizottság legfőbb feladata az, hogy a Stratégiai Értekezlet feladatkörébe tartozó kérdéseket előzetesen megtárgyalja és előterjesztéseket készítsen számára.

A Társasági és Intézmény-felügyeleti Bizottság munkájában részt vesznek: a Társasági és Intézményi-felügyeleti Főosztály vezetője (aki egyben a Bizottság vezetője is), az állandó tagjai a Társasági és Intézményi-felügyeleti Főosztálynak, a Jogi Főosztálynak, a Költségvetési Főosztálynak, a Humánigazgatási Főosztálynak és a Miniszteri Kabinet vezetői vagy az általuk kijelölt köztisztviselő. A Társasági és Intézmény-felügyeleti Bizottság legfőbb feladata az, hogy a miniszter vagyongazdálkodási felelősségbe tartozó társaságokkal, illetve a miniszter által felügyelt, illetve irányított intézményekkel kapcsolatos döntéseket előkészítse (szervezeti döntések [például: a költségvetési szerv vezetőjének kinevezése vagy felmentése], létszámok jóváhagyása, elemi költségvetés jóváhagyása).

---

<sup>68</sup> u. o. 6. o.

<sup>69</sup> GKM SZMSZ (2008) 6-8. o.

A Kitüntetési Bizottság természetesen a miniszter által adományozható kitüntetések elbírálásában segít.

A Logisztikai Irányító Testület havi rendszerességgel ülésezik, a Testület döntés-előkészítő szerve az Operatív Ülés. A Testület tagjai: a Gazdaságfejlesztési Szakállamtitkár (ő a Testület vezetője), a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatokért felelős Szakállamtitkár és a Miniszteri Kabinet képviselője, valamint az Üzleti Környezet Fejlesztése Főosztály vezetője (állandó tagok). A Testületnek ideiglenes tagjai is lehetnek, felkért szakmai referensek, szakmai partnerszervezetek képviselői, illetve külső szakértők. A Testület legfőbb feladata az, hogy a logisztikát érintő stratégiai (illetve aktuális) ügyeket megvitassa.

A K+F Konzultatív Testület hetente ülésezik. A Testület tagjai: a Gazdaságfejlesztési Szakállamtitkár (a Testület vezetője), a Gazdaságfejlesztési Szakállamtitkár, a Miniszteri Kabinet megbízott képviselői, a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal elnöke, a Kutatási és Technológiai Innovációs Tanács elnöke és az Innovációs és K+F Főosztály vezetője. A Konzultatív Testület legfontosabb feladata az, hogy a minisztérium kutatás-, fejlesztés- és innováció- politikáját egyeztesse, továbbá az ezzel kapcsolatos döntéseket meghozza és ellenőrizze.

### **III. 7. Koordináció**

A Főosztályok közötti kapcsolatokat főként a Miniszteri Kabinet Főosztályai végzik el. Ezek közül a legfontosabb a Stratégiai Főosztály, amely kidolgozza a Stratégia alapján az éves intézkedési tervet, valamint ellenőrzi is. A Kabinetben belül a második legfontosabb főosztály a Társasági és Intézményfelügyeleti Főosztály, amely a minisztérium és a miniszter által irányított és felügyelt intézmények stratégiájának kidolgozásában működik közre, illetve ez utóbbiak feladatait összehangolja (egyfajta koordinációs szerepkör). A Belső Főosztály pedig a főosztályok közötti feladatelosztást végzi el (optimalizál). Az Ellenőrzési Főosztály a minisztérium kockázatelemzésén alapuló stratégiai és éves ellenőrzési tervet készíti el, illetve ellenőrzi az éves intézkedési terveket.<sup>70</sup>

A pénzügyi feladatokkal kapcsolatos koordinációs feladatokat a Tervezési – Koordinációs és a Kontrolling Főosztály (Miniszteri Kabinethez tartozik) és a Koordinációs Főosztály (államtitkár hatáskörébe tartozik) végzi el, amely a 1998. évi 217. kormányrendelet alapján elvégzi a folyamatba épített előzetes, utólagos és vezetői

---

<sup>70</sup> GKM SZMSZ (2008)

ellenőrzési rendszerrel kapcsolatos feladatokat (FEUVE-rendszer).<sup>71</sup> A FEUVE rendszer elemei:

- az ellenőrzési nyomvonal kialakítása és működtetése;
- a kockázatkezelés rendszerének kialakítása;
- a szabálytalanságok kezelésével kapcsolatos eljárásrend kialakítása (két típusú szabálytalanság létezik: szándékosan okozott és nem szándékosan okozott)<sup>72</sup>.

A gazdálkodás körében elkövetett szabálytalanságok kezelésének operatív felelőse és szakmai összefogója a Költségvetési Főosztály.

Hogyan történhet meg a szabálytalanságok észlelése a FEUVE-rendszerben?

- a minisztérium valamely munkatársa észleli a szabálytalanságot;
- valamely minisztériumi vezető észleli a szabálytalanságot;
- az Ellenőrzési Főosztály észleli;
- külső ellenőrzési szerv (Állami Számvevőszék, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, az Európai Unió ellenőrzést gyakorló szervei)<sup>73</sup>.

Majdnem minden Főosztály készít a hatáskörébe tartozó ágazatokra vonatkozó stratégiákat és fejlesztési koncepciókat: K+F- és innovációpolitika (Innovációs és K+F Főosztály), üzleti környezet fejlesztése (Üzleti Környezet Fejlesztése Főosztály), Magyar Logisztikai Stratégia (Üzleti Környezet Fejlesztése Főosztály), kis- és középvállalkozás-fejlesztési stratégia (Vállalkozásfinanszírozási Főosztály), energiapolitika (Energetikai Főosztály), kormányzati postastratégia (Infrastruktúra Szabályozási Főosztály), infrastruktúra fejlesztési elvek (Hálózati Infrastruktúra Főosztály), közlekedésfejlesztésre vonatkozó koncepciók (Közszolgáltatások Szervezése Főosztály és Infrastruktúra-fejlesztési Főosztály), külgazdasági stratégia (Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Szakállamtitkárságához kapcsolódó főosztályok).<sup>74</sup>

#### IV. HIVATKOZÁSJEGYÉK

**ETEP (2008):** Európai Területi Együttműködés Program 2007-2013. In: [http://www.nfu.hu/europai\\_teruleti\\_egyuttmukodes\\_kozep\\_europai\\_transznacionalis\\_egyuttmukodesi\\_program\\_2007\\_2013\\_central\\_european\\_space\\_ces](http://www.nfu.hu/europai_teruleti_egyuttmukodes_kozep_europai_transznacionalis_egyuttmukodesi_program_2007_2013_central_european_space_ces) (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

---

<sup>71</sup> u. o.

<sup>72</sup> u. o. 101-102. o.

<sup>73</sup> GKM SZMSZ (2008) 103-104. o.

<sup>74</sup> GKM SZMSZ (2008)

**Kormányprogram (2006):** Új Magyarország. Szabadság és szolidaritás. In: [www.miniszterelnok.hu/domain2/files/modules/module25/fileok/Kormanyprogram.pdf](http://www.miniszterelnok.hu/domain2/files/modules/module25/fileok/Kormanyprogram.pdf) (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**Költségvetés (2008).** In: <http://www.mkogy.hu/irom38/03860/adatok/fejezetek/fejezetek.htm#BM15> (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**GKM SZMSZ (2008):** A gazdasági és közlekedési miniszter 2/2008. (MK 23.) GKM utasítása. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról. In: [http://www.gkm.hu/miniszterium/gkm/szmszstatutum/gkm\\_szmsz.html](http://www.gkm.hu/miniszterium/gkm/szmszstatutum/gkm_szmsz.html) (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**GKM Stratégia (2007):** GKM Stratégia 2007-2010. In: [http://www.gkm.gov.hu/miniszterium/gkm/gkmstrat/gkm\\_strat.html](http://www.gkm.gov.hu/miniszterium/gkm/gkmstrat/gkm_strat.html) (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**MEH (2008):** Magyar Energia Hivatal bemutatása. In: <http://www.eh.gov.hu/home/html/index.asp?msid=1&sid=0&lng=1&hkl=144> (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**MKEH (2008):** SZMSZ In: <http://mkeh.gov.hu/index.php?name=OE-SearchEngine&file=index> (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**MSZH (2008):** A Magyar Szabadalmi Hivatalról. In: <http://www.mszh.hu/hivatalrol/> (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**MVH (2008):** A Magyar Vasúti Hivatal feladatai. In: <http://vasutihivatal.gov.hu/hivatal/feladatai> (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**Nemzeti Fejlesztési Terv (2008):** Nemzeti Fejlesztési Terv és az operatív programok. In: <http://www.gvop.hu/tenerum.php?pid=17> (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**NHH (2008a):** Mi az NHH? In: <http://www.nhh.hu/?id=hir&cid=721&mid=331&lang=hu> (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**NHH (2008b):** Küldetés, jövőkép, stratégia. In: <http://www.nhh.hu/?id=hir&cid=722&mid=332&lang=hu> (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**NIIF (2008):** A Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Program bemutatása. In: <http://www.niif.hu/hu/intro> (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**OFK (2008):** Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció. In: <http://www.civil.info.hu/modules.ngo?name=News&file=article&sid=1161> (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**Szülőföld (2008).** In: <http://www.szulofold.hu/> (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

**Statútum (2006):** 163/2006. (VII.28) Kormányrendelet a gazdasági és közlekedési miniszter feladat- és hatásköréről.

In: [http://www.gkm.hu/miniszterium/gkm/szmszstatutum/171\\_2002.html](http://www.gkm.hu/miniszterium/gkm/szmszstatutum/171_2002.html) (Letöltés ideje: 2008. 02.29. 18:00)

## 1. táblázat: A GKM felügyelete alá tartozó költségvetési intézmények

	<b>Intézmény megnevezése</b>	<b>Felügyeletet ellátó felsővezető</b>	<b>Szakmai felelős osztály</b>
1.	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Igazgatása	Gazdasági, Informatikai és Humánpolitikai Szakállamtitkár	Költségvetési Főosztály
2.	Magyar Energia Hivatal	Miniszter	Energetikai Főosztály
3.	Magyar Vasúti Hivatal	Miniszter	Infrastruktúra Szabályozási Főosztály
4.	Közlekedésbiztonsági Szervezet	Miniszter	Infrastruktúra Szabályozási Főosztály
5.	Nemzeti Hírközlési Hatóság	Miniszter	Infokommunikációs és Elektronikus Hírközlési Főosztály
6.	Nemzeti Információs Infrastruktúrafejlesztési Intézet	Infokommunikációs Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Infokommunikációs és Elektronikus Hírközlési Főosztály
7.	Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központ	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Hálózati Infrastruktúra Főosztály
8.	Magyar Állami Földtani Intézet	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Energetikai Főosztály
9.	Magyar Állami Eötvös Lóránd Geofizikai Intézet	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Energetikai Főosztály
10.	Magyar Bányászati és Földtani Hivatal	Miniszter	Energetikai Főosztály
11.	Magyar Szabadalmi Hivatal	Miniszter	Innovációs és K+F Főosztály
12.	Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal	Miniszter	Innovációs és K+F Főosztály
13.	Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal	Gazdaságfejlesztési Szakállamtitkár	Üzleti Környezet Fejlesztése Főosztály
14.	Bányászati Utókezelő és Éjjeli Szanatórium	Kabinetfőnök	Társasági és Intézményfelügyeleti Főosztály
15.	MÁV Kórház és Központi Rendelőintézet Budapest Felszámoló Szervezet	Kabinetfőnök	Társasági és Intézményfelügyeleti Főosztály

## Indikátorok a stratégiai kormányzásban

16.	Budai MÁV Kórház Felszámoló Szervezet	Kabinetfőnök	Társasági és Intézményfelügyeleti Főosztály
17.	MÁV Kórház és Rendelőintézet Szolnok	Kabinetfőnök	Társasági és Intézményfelügyeleti Főosztály
18.	Nemzeti Közvetkezői Hatóság	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Infrastruktúra Szabályozási Főosztály

Forrás: GKM SZMSZ (2008) 93-94. o.



2. **táblázat:** A gazdasági és közlekedési miniszter tulajdonosi joggyakorlásával, illetve vagyonkezelésével érintett gazdasági társaságok és alapítványok szakmai felügyeletének ellátása

	<b>Társaság megnevezése</b>	<b>Felügyeletet ellátó felsővezető</b>	<b>Szakmai feladatok ellátásának szervezéséért felelős szervezeti egység</b>
1.	Magyar Fejlesztési Bank Zrt.	Kabinetfőnök	Vállalkozásfinanszírozási Főosztály
2.	Magyar Államvasutak Zrt.	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Hálózati Infrastruktúra Főosztály
3.	Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt.	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Infrastruktúra-fejlesztési Programok Főosztálya
4.	Állami Autópályakezelő Zrt.	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Hálózati Infrastruktúra Főosztály
5.	Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zrt.	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	személyszállítás tekintetében: Közszolgáltatások Szervezése Főosztály pálya tekintetében: Hálózati Infrastruktúra Főosztály
6.	Magyar Közút Kht.	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Hálózati Infrastruktúra Főosztály
7.	Vasúti Pályakapacitás-elosztó Kft.	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Infrastruktúra Szabályozási Főosztály
8.	HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat Zrt.	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Infrastruktúra Szabályozási Főosztály
9.	Közlekedéstudományi Intézet Kht.	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Közszolgáltatások Szervezése Főosztály
10.	Jövő Háza Központ Tudományos és Kulturális Kht.	Kabinetfőnök	Miniszteri Kabinet
11.	Kisrókus 2000 Kft.	Kabinetfőnök	Miniszteri Kabinet
12.	Magyar Befektetési és Kereskedelemfejlesztési nonprofit Zrt.	Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Szakállamtitkár	Befektetési és Védelemkoordinációs Főosztály
13.	Energia Központ Kht.	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Energetikai Főosztály
14.	Bányavagyon-hasznosító Kht.	Infrastruktúra Ügyekért Felelős Szakállamtitkár	Energetikai Főosztály

15.	Neumann János Digitális Könyvtár és Multimédia Központ Kht.	Kabinetfőnök	Miniszteri Kabinet
16.	Universitas Alapítvány	Gazdaságfejlesztési Szakállamtitkár	Vállalkozásfinanszírozási Főosztály
17.	Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány	Gazdaságfejlesztési Szakállamtitkár	Vállalkozásfinanszírozási Főosztály
18.	SEED Kisvállalkozás-fejlesztési Alapítvány	Gazdaságfejlesztési Szakállamtitkár	Vállalkozásfinanszírozási Főosztály
19.	Iparfejlesztési Közalapítvány	Gazdaságfejlesztési Szakállamtitkár	Üzleti Környezet Fejlesztése Főosztály

Forrás: GKM SZMSZ (2008) 92-93. o.

### 3. táblázat: GKM költségvetésének alakulása

FEJEZET	millió forintban					
	2006. évi teljesítés	2007. évi előirányzat	2008. évi előirányzat	2009. évi irányszám	2010. évi irányszám	2011. évi irányszám
<i>Melléklet, mérlegbesorolás, kiemelt előirányzat (1)</i>						
<b>XV. GAZDASÁGI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM</b>						
<b>KIADÁSOK</b>	<b>496 271,8</b>	<b>778 898,7</b>	<b>604 901,5</b>	<b>500 985,3</b>	<b>558 714,7</b>	<b>579 232,2</b>
1. Költségvetési szerv	185 451,3	87 321,2	80 300,8	83 173,0	85 705,2	88 705,9
01/00 Működési költségvetés	--	--	--	--	--	--
01/01 Személyi juttatások	37 415,4	27 782,9	25 352,8	26 749,2	27 793,5	29 302,9
01/02 Munkaadókat terhelő járulékok	11 438,1	8 674,4	7 640,6	8 101,7	8 540,0	9 253,9
01/03 Dologi kiadások	58 849,5	42 406,3	40 163,4	40 547,3	41 355,1	42 048,4
01/05 Egyéb működési célú támogatások, kiadások	39 642,8	3 523,6	1 825,5	1 865,9	1 903,0	1 945,4
02/00 Felhalmozási költségvetés	--	--	--	--	--	--
02/01 Intézményi beruházási kiadások	35 696,3	4 268,3	4 688,1	5 233,7	5 463,6	5 512,5
02/02 Felújítás	928,9	284,5	190,6	240,5	214,8	207,6
02/03 Egyéb intézményi felhalmozási kiadások	1 380,7	302,9	327,9	324,6	324,6	324,6
03/00 Kölcsönök	99,6	78,3	111,9	110,1	110,6	110,6
2. Szakmai fejezeti kezelésű előirányzat	217 075,8	565 779,0	363 577,1	251 037,8	314 612,6	329 154,2
01/00 Működési költségvetés	--	11 100,8	11 031,4	10 842,6	10 777,5	10 612,8
01/01 Személyi juttatások	--	15,6	4,0	10,0	10,0	10,0
01/02 Munkaadókat terhelő járulékok	--	4,4	0,6	1,5	1,5	1,5
01/03 Dologi kiadások	86 175,1	62 506,7	86 123,3	94 186,8	146 721,6	151 564,6
01/05 Egyéb működési célú támogatások, kiadások	58 733,7	72 070,6	50 944,1	67 505,5	72 623,5	75 430,1
02/00 Felhalmozási költségvetés	--	--	--	--	--	--
02/01 Intézményi beruházási kiadások	26 998,9	--	8 952,5	3 100,0	3 070,8	3 100,0
02/02 Felújítás	7 647,2	--	22 637,2	31 640,2	27 601,0	32 300,9
02/03 Egyéb intézményi felhalmozási kiadások	37 520,9	420 080,9	183 884,0	43 751,2	53 804,7	56 134,3
3. Központi beruházás	3 077,9	1 350,1	1 461,9	915,0	661,9	733,3
02/04 Kormányzati beruházás	3 077,9	1 350,1	1 461,9	915,0	661,9	733,3
4. Központi előirányzat	90 666,8	124 448,4	159 561,7	165 859,5	157 735,0	160 638,8
	90 666,8	124 448,4	159 561,7	165 859,5	157 735,0	160 638,8
<b>BEVÉTELEK</b>	<b>280 440,1</b>	<b>194 960,1</b>	<b>201 661,7</b>	<b>197 174,5</b>	<b>202 995,7</b>	<b>192 304,6</b>
1. Költségvetési szerv	149 768,5	75 210,8	69 800,8	71 100,1	71 845,3	72 820,6
2. Szakmai fejezeti kezelésű előirányzat	41 673,9	36 508,3	48 500,9	57 664,4	62 640,4	72 874,0
4. Központi előirányzat	88 997,7	83 241,0	83 360,0	68 410,0	68 510,0	46 610,0
<b>MARADVÁNY-FELHASZNÁLÁS</b>	<b>81 861,4</b>	--	--	--	--	--
1. Költségvetési szerv	31 366,9	--	--	--	--	--
2. Szakmai fejezeti kezelésű előirányzat	47 978,4	--	--	--	--	--
3. Központi beruházás	2 516,1	--	--	--	--	--
<b>TÁMOGATÁSOK</b>	<b>200 040,0</b>	<b>542 731,2</b>	<b>327 038,1</b>	<b>206 361,3</b>	<b>266 494,0</b>	<b>272 898,8</b>
1. Költségvetési szerv	17 063,8	12 110,4	10 500,0	12 072,9	13 859,9	15 885,3
2. Szakmai fejezeti kezelésű előirányzat	180 954,4	529 270,7	315 076,2	193 373,4	251 972,2	256 280,2
3. Központi beruházás	2 021,8	1 350,1	1 461,9	915,0	661,9	733,3
<b>ÁTLAGOS ÁLLOMÁNYI LÉTSZÁM</b>	<b>8 102,0</b>	<b>6 827,0</b>	<b>4 828,0</b>	<b>4 826,0</b>	<b>4 729,0</b>	<b>4 685,0</b>
1. Költségvetési szerv	8 102,0	6 827,0	4 828,0	4 826,0	4 729,0	4 685,0
<b>LÉTSZÁMKERET</b>	<b>8 236,0</b>	<b>7 243,0</b>	<b>4 863,0</b>	<b>4 861,0</b>	<b>4 764,0</b>	<b>4 720,0</b>
1. Költségvetési szerv	8 236,0	7 243,0	4 863,0	4 861,0	4 764,0	4 720,0
<b>KELETKEZETT MARADVÁNY:</b>	<b>67 738,8</b>	--	--	--	--	--

Forrás: Költségvetés (2008)

## FELTÉTELEK, ADOTTSÁGOK EGY VÍZÜGYI POLITIKAI INDIKÁTORRENDSZERHEZ

### TARTALOMJEGYZÉK

Feltételek, adottságok egy vízügyi politikai indikátorrendszerhez.....	131
Bevezető.....	133
A vízügyi politika céljai.....	133
A vízügyi politika eszközrendszere .....	139
A vízgazdálkodás térségi összefüggései .....	141
A Tisza-völgy vízgazdálkodásának fenntartható fejlesztése, Vásárhelyi-terv továbbfejlesztésének programja (VTT).....	141
A Duna-völgy magyarországi szakaszára irányuló vízgazdálkodási célú fejlesztések	141
A síkvidéki vízgazdálkodás feltételrendszerének kialakítása .....	142
Hegy- és dombvidéki vízgazdálkodás .....	142
Az árvízi kockázatok felmérése és kezelése, az árvízvédelmi rendszer biztonságának növelése .....	142
Belvízgazdálkodás .....	142
Belterületi vízrendezés fejlesztése.....	143
Környezeti kárelhárítás .....	143
Szennyezett területek felszámolása, kármentesítése .....	143
Kémiai biztonság javítása .....	143
A vízügyi politika szereplői, feladatai.....	144
A vízügyi politika irányítása.....	144
Víz- és környezeti kárelhárítási főosztály .....	146
Vízgyűjtőgazdálkodási és vízvédelmi főosztály .....	146
Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság.....	146

Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség .....	147
Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság.....	147
Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek.....	147
„VITUKI” Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Közhasznú Társaság .....	148
Árvíz és Belvízvédelmi Központi Szervezet (ÁBKSZ) .....	148
A vízgazdálkodási társulatok.....	148
A vízügypolitika külső szereplői.....	149
Az egyes szereplők és a stratégiai elemek/feladatok kapcsolata .....	149
A vízügypolitika adatforrásai.....	150
Jelentéstételi kötelezettségek a vízügyben .....	151
Adatforrások a vízügyi ágazatban .....	152
Összefoglalás és értékelés .....	154
Stratégiai megalapozottság a célok egyértelműsége.....	154
A működési modell feltérképezése, az eszközrendszer és a célok viszonya .....	155
Az érintett szereplők feladatkörének egyértelműsége.....	155
Kulturális beágyazottság, felhasználható infrastruktúrák.....	155
Melléklet.....	156
A vízügyi ágazatot meghatározó jogszabályok.....	156
Interneten elérhető információforrások .....	159
Stratégiai dokumentumok és jelentések.....	159

### **BEVEZETŐ**

Ez a háttér tanulmány azokat az intézményi feltételeket tekinti át, amelyek egy stratégiai indikátorrendszer, illetve egy stratégiai jelentés elkészítéséhez lennének szükségesek a vízügyi ágazatban. Ez a kísérlet elsősorban annak illusztrálására szolgál, hogy megállapíthassuk, hogy a ma létező kormányzati rendszernek mekkora változtatásra van szüksége a teljesítmény alapú kormányzási eszközök bevezetéséhez.

A felhasznált információk és az azokra épülő értékelések a nyilvánosan hozzáférhető dokumentumok alapján és szakértők véleményének kikérésével készült. A belső információs folyamatokkal, a szervezeti kultúrával kapcsolatos többlet információk nem vagyunk birtokában, A vízügyi ágazat mutatószámrendszerének bevezetésére jelen fejezetben nyilvánvalóan nem vállalkozhatunk, de talán jó támpontokat adhatunk mindazok számára, akik ezt a feladatot a jövőben megkísérik megtenni.

Az esettanulmány egyúttal példa is kíván lenni a jelentések bevezetését megelőzően szükséges szervezeti helyzetértékelésekre.

### **A VÍZÜGYI POLITIKA CÉLJAI**

A teljesítmény alapú stratégia menedzsment reformok kiinduló pontja egy adott közpolitika esetében mindig a szervezeti/ágazati célok feltérképezése. Egy ilyen célrendszer lehet az alapja minden további teljesítmény alapú menedzsment eszköz akár egy mutatószámrendszer, akár egy jelentés struktúrájának kialakításához.

A rendelkezésre álló anyagok áttekintése alapján a magyar vízügyi közpolitikára, mint számos egyéb magyar ágazati politikára nem a célok hiánya, hanem azok sokszínűsége a jellemző. Mivel nincs egyetlen olyan dokumentum, amely a vízügy politika stratégiájának tekinthető, ezért több stratégiai dokumentum és jogszabály által definiált stratégiai célok lehetnek az ágazat célrendszerének feltérképezésében segítségünkre. Ezek a stratégiai dokumentumok együttesen rajzolják ki a vízügy politika célrendszerét.

A vonatkozó stratégiai dokumentumok közül átfogó jellegük miatt a legmeghatározóbbak a következők:

- a Nemzeti Környezetvédelmi Program II.,
- a Környezetvédelmi és Vízügyi minisztérium stratégiája<sup>75</sup>,
- a Víz Keret Irányelv,

---

<sup>75</sup> Bár az esettanulmány készítése idején ez a stratégia, még éppen véglegesítés alatt, de a vitaanyag már eléggé kidolgozott és kiérlelt annak érdekében, hogy felhasználhassuk munkánk során.

- a Környezeti és Energia Operatív Program.<sup>76</sup>

Mindezek mellett számos, további részterületek tekintetében irányadó stratégiai dokumentum létezik, például Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Program.

Bonyolítja a kérdést, hogy a vízügyben számos jogszabály által definiált olyan minőségi szabványelőírás található, pl. a folyóvizek minőségére vonatkozóan, amelyek közvetlenül nem csak közvetve állnak az ágazati irányítás befolyása alatt, tehát maguk is megfeleltethetőek egy egy ágazati cél hatásmutatójának.

Mivel a fenti stratégiai dokumentumok különböző szempontú és rendeltetésű dokumentumok, ezért a vízügyi politika fő célkitűzéseit a többféle csoportosítás különbözőképpen definiálja, tehát nem a célok hiánya, hanem inkább sokasága okozza a problémát.

Leválasztva mutatószámokat a célokról és összehasonlítva az egyes célokat összességében a következő célrendszer bontakozik ki a stratégiák vizsgálata alapján.

A vízügyi ágazat három fő célt követ:

- 1) Az első cél a vízügy tárgyának minőségi célja: A magyarországi vizek minőségének megfelelő szinten való biztosítása és javítása. Ez az absztrakt cél magába foglalja a vízminőségi és mennyiségi és a vízbázis védelem (szennyezés csökkentése, talajvíz szint biztosítása – sivatagosodás megakadályozása). célját, egyúttal ez a cél erősen kapcsolódik NKP II.-ben megfogalmazott célhoz az ökoszisztémák védelméről;
- 2) A második a vízügyi ágazat társadalmi (a jelenség természetéből adódóan igazságossági) célja: Az egészséges ivóvíz biztosítása a lakosság számára, amely cél elsősorban a társadalom és környezet harmónikus kapcsolatának biztosítása NKP II. céllal rokon;
- 3) A harmadik egy stabilitási célként definiálható: A vízügyi környezeti kockázatok mérséklése (árvíz, belvíz, aszály), amelyet a vizek kártétele elleni védelem címszó alatt találunk az NKP célkitűzései között.

A fenti célokat meghatározó jelenségek működési logikáját egyik dokumentum sem tartalmazza, de feltételezhető egy működési logika mindazon ágazati feladatokat

---

<sup>76</sup> A vízügyi politika céljait és feladatait meghatározó jogszabályok és stratégiai dokumentumok jegyzékét a Melléklet tartalmazza.

definiáló operatív célrendszer mögött, amelyeket az NKP II. alapján a következő részcélokra és beavatkozási területekre bonthatóak:

- 1) a Víz Keretirányelv ütemezett hazai feladatainak időarányos végrehajtása;
- 2) az üzemelő és távlati vízbázisok, valamint a kiemelt vízvédelmi területek védelme;
- 3) az ésszerű vízhasználat és a szennyezés-csökkentő technológiák széles körű elterjesztése;
- 4) a települési szennyvíz kezelésének fejlesztése, figyelembe véve a település sajátosságait (pl. méret, gazdaságos csatornázhatóság);
- 5) a kommunális szennyvíziszapok hasznosítási arányának növelése;
- 6) a felszín alatti vízkészletet veszélyeztető környezetkárosodások felszámolása;
- 7) diffúz (nem pontszerű) szennyezések csökkentése (átfogó tárcaközi és a környezeti elemeket átfogó programokkal).

A vízügyi politikai céljaihoz jelenleg az alábbi mutatószámok és célértékek vannak rendelkezésre.

Célkitűzések	Mutatószám	Alapérték	Célérték
vízügyi környezeti kockázatok mérséklése (árvíz, belvíz, aszály)	árvízvédelmi fővédvonal előírt kiépítettsége	62%	75-80%
	fajlagos vízlevezetési kiépítettség	10-78 l/s/km <sup>2</sup> ; súlyozott területi átlag 27,2 l/s/km <sup>2</sup>	az átlag alatti rendszerek kiépítése 27,2 l/s/km <sup>2</sup> -re (2008)
	Árvízvédelmi projektek száma	0 (2007)	40 (2015)
	Árvízvár ellen kielégítően védett lakosok száma és aránya az érintettek számához képest	0,94 millió fő (41%) (2006)	1,63 millió fő (71%) (2015)
vizek minőségének megfelelő szinten való biztosítása és javítása (vízminőség és vízbázis védelem)	Biológiai elemek mérése (Fitoplankton, Más vízi flóra, Makroszkopikus gerinctelenek, Halak, Hidromorfológiai elemek, Folytonosság, Hidrológia, Morfológia)		



felszín alatti vízkészletet veszélyeztető környezetkárosodások felszámolása	Fizikai-kémiai elemek mérése (Hőmérsékleti viszonyok, Oxigénellátottság, Sótartalom, Tápanyagállapot, Savasodási állapot, Egyéb szennyező anyagok, Elsődleges szennyező anyagok)		
vízbázisok, valamint a kiemelt vízvédelmi területek védelme	az energetikai célú termálvízhasználók közül a visszatáplálással működők aránya	kb. 5%	A jelenlegi használók 10%-ánál, az új energetikai célú használók 100%-ánál legyen visszatáplálás (2008)
diffúz (nem pontszerű) szennyezések csökkentése	a felszámolt szennyezőforrások száma		
	biztonságba helyezett üzemelő és távlati ivóvízbázisok kapacitása		
	a megvalósult komplex vízvédelmi beruházások száma		
	toxikus, bioakkumulálódó és vízszennyező vegyi anyagok és növényvédő szerek felhasználásának csökkentése, kiváltása	100%	a jelenlegi felhasználás 20%-os csökkentése (2008)
	perzisztens szerves szennyezők (POP) kibocsátásának csökkentése	100%	a jelenlegi felhasználás 20%-os csökkentése (2008)
	az 50 mg/l nitrát-koncentrációt meghaladó mértékben szennyezett vízműkutak aránya	3,6%	2% alatt (2008)
	Kármentesített (felszín alatti vizeket is magában foglaló) szennyezett	2755 (2006)	3305 (2015)

földtani közeg térfogata (ezer köbméter)		
jó állapotot elért víztestek aránya a felszíni és felszín alatti víztestek vonatkozásában:		
hidromorfológiai kockázat szerint (felszíni vizek)	55% (2004)	65% (2015)
kémiai kockázat szerint (felszíni vizek)	38% (2004)	62% (2015)
hidromorfológiai kockázat szerint (felszín alatti)	57% (2004)	59% (2015)
kémiai kockázat szerint (felszín vizeki)	97% (2004)	98% (2015)
Kiemelten kezelt víztestekre vonatkozóan az ökológiai állapotban beállt változás aránya (8 kiemelt beruházásra von.)	0% (2007)	50% (2015)

Célkitűzések	Mutatószám	Alapérték	Célérték
egészséges ivóvíz biztosítása a lakosság számára	az ivóvíz minőségi határértékeinek nem megfelelő vízzel ellátott lakosok aránya	27,4%	0% (2009)
az ésszerű vízhasználat és a szennyezés-csökkenő technológiák széles körű elterjesztése	felszín alatti víznyomásszint csökkenés a sokévi átlagos helyzethez képest	Duna-Tisza közeli homokhátság: 3-4 m,	Az ország 90%-án szűnjön meg a víztermelés miatti nyomásszint csökkenés, 10%-án kezdődjön meg a nyomásszint emelkedés (2008)
		Kisalföld, Szigetköz: 1-2 m,	
		Debrecen: 2-3 m	
a kevésbé vízigényes technológiákra való átállások száma			
megfelelő minőségű ivóvízzel ellátott lakosok száma		7,46 millió (2002)	9,8 millió (teljes lakosság, 2015)

	Ivóvízhálózatba bekötött lakások aránya (%)		
	Közműolló (m) szennyvízcsatorna hossz (m)/vízvezeték hossz (km) bekötések nélkül		
a települési szennyvíz kezelésének fejlesztése	települési szennyvíztisztítók kapacitása és kapacitáskihasználtsága		
	a megépített új csatornahálózattal és szennyvíztisztító teleppel ellátott települések száma		
	a hosszú távon csatornázatlan települések száma és a lakosok száma, ahol egyedi tisztítóberendezés alkalmazására került sor		
a kommunális szennyvíziszapok hasznosítási arányának növelése	a hasznosított kommunális szennyvíziszap mennyisége, aránya		
	a megfelelő mértékben tisztított települési szennyvíz aránya:		
	- érzékeny területen (a csatornázott településeken keletkező összes szennyvíz 4,1%-a)	68%	100% (2008)
	- normál területen (a csatornázott településeken keletkező összes szennyvíz 95,9%-a)	46%	83% (2015)
	a csatornahálózattal nem rendelkező településeken, településrészekben keletkező szennyvíz ártalommentes elhelyezése	12%	100% (2015)
	szennyvízcsatornával ellátott lakosok aránya	65% (2005)	89% (2015)

összegyűjtött szennyvizek legalább biológiai fokozatú tisztítása	65% (2005)	100% (2015)
Szennyvízcsatorna hálózatba bekötött lakások aránya (%)		
szennyvízkezelési projektben érintett lakosok száma	0 millió fő (2007)	1,3 millió fő (2015)

színmagyarázat:		VKI
		NKPIL
		KEOP

Mivel a főcélok összetettek és a különböző indikátorozási módszertanokkal készült stratégiákban eltérő súllyal szerepelnek, ezért nem meglepő módon a vonatkozó mutatószámok is csak egy-egy aspektusát ragadják meg a főcéloknak. A hét operatív cél tekintetében lényegesen nagyobb a mutatókkal való lefedettség, ugyanakkor egyes területek esetében kétséges, hogy valóban a célokat legjobban mérő mutatók vagy inkább a célok mérésére leginkább előállítható mutatók szerepelnek-e a listában.

A mutatók számossága és minősége (sok output mutató) ma elsősorban az operatív irányítást segíti és kevésbé alkalmas a teljesítmények nyomon követésére, ugyanakkor jó kiindulópontja lehet annak megteremtésére. Egyes mutatók pedig már az ágazati politika kifejezetten jól meghatározott eredményeinek mérésére is alkalmas, ilyen például a KEOP-nak a környezeti kockázatok csökkentésére használt mutatószáma az „Árvízkar ellen kielégítően védett lakosok száma és aránya az érintettek számához képest”.

#### A VÍZÜGYI POLITIKA ESZKÖZRENDSZERE

A teljesítmény menedzsment rendszerek megfelelő alkalmazása az ágazatra jellemző működési modell vagy beavatkozási logika vizsgálatát igényli. jelen fejezetben áttekintjük az ágazati irányítás legfontosabb eszközeit, amelyekkel a célok elérésre hatni tud. Ezen áttekintéskor a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Stratégiájának két nagy fejezetére (a Vizeink védelme és fenntartható használata, valamint A környezetbiztonság javítása c.) támaszkodunk, amelyek a vízügyi területet érintő cselekvési területeket és a hozzájuk rendelt feladatokat ismerteti.

Mivel a vízügy céljai vízbázisonként és vízrendszerenként meghatározhatóak, ezért a célok elérésére is általában területileg (vízgyűjtők szerint) integrált eszközök szolgálnak. A vízügypolitika következőkben bemutatott eszközei mind hatásukban, mind tervezésükben, mind végrehajtásukban a vízügyi ágazatnak legalábbis területileg egymással szorosan összefüggő elemei.

Az eszközök három nagy kategóriáját különböztetjük meg: szabályozási eszközök, programok és beavatkozások, illetve koordinációs eszközök. A fenti dokumentum alapján az egyes kategóriákba a következő eszközök tartoznak:

**Szabályozási eszközök**, ahol az ágazati beavatkozás a magán szereplők tevékenységének befolyásolásával történik:

- talajvízvédelmi agrárszabályozás,
- belvíz gazdálkodási szabályozási program,
- Zöld kommandó akciósorozat.

**Programok, beavatkozások**, ahol az ágazati irányítás által létrehozott outputok szolgálják a célok elérését:

- Ivóvízbázis védelmi program (KEOP),
- Nagytavak védelmi programja (Balaton, Velencei-tó, Tisza-tó programok),
- árvízvédelmi programok (Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztése, Duna-nagyprojekt),
- folyók vízminőségjavító programjai (pl. Ráckevei Duna program),
- víz megtartási, pótlási programok (Homokhátság, Mosoni Duna),
- tározó program,
- csapadékvíz elvezetési program.

**Koordinációs eszközök**, ahol az ágazati irányítás elsősorban orientálással, információ szolgáltatással próbál hatni más szereplők viselkedésére:

- vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítése,
- részvízgyűjtők árvízi cselekvési terve,
- Duna-védelmi Nemzetközi Bizottság Cselekvési Programja,
- Információs és Tájékoztató rendszerek (nagy tavakról),
- környezeti kárelhárítási területi tervek,
- kétoldalú együttműködési megállapodások.

### **Vízminőség-védelem, a vízszennyezés csökkentése**

Vízgyűjtő-gazdálkodási tervek elkészítése: A VKI ütemezett végrehajtásának keretében 2009-ig kell elkészülniük a vízgyűjtő-gazdálkodási terveknek, amelyért a Vízgyűjtő-gazdálkodási és Vízügyi Főosztály felel, de részt vesz benne az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság.

Vízmennyiségi és vízminőségi monitoring rendszer működtetése: 2007-től üzemszerűen kell működtetni a felszíni vízmennyiségi és vízminőségi monitoring rendszer, ugyancsak a VKI előírásai alapján, melyért szintén a Vízgyűjtő-gazdálkodási és Vízügyi Főosztály felel.

Ivóvízbázis-védelmi Program koordinációja: Ugyancsak a VKI végrehajtásának keretébe tartozik a Ivóvízbázis-védelmi Program, melynek végrehajtásában elengedhetetlen az agrártárcával való közreműködés, a nitrát-érzékeny területek kezelését az Új Magyarország Vidékfejlesztési Terv biztosítja.

### **A VÍZGAZDÁLKODÁS TÉRSÉGI ÖSSZEFÜGGÉSEI**

Információs és Tájékoztató Rendszer üzemeltetése: nagy tavaink védelmének érdekében szükséges egy megfelelő minőségű információs rendszer. Az ITR a Vízgyűjtő-gazdálkodási és Vízügyi Főosztály kezelése alatt van a vízügyi igazgatóságokkal megosztva.

### **A Tisza-völgy vízgazdálkodásának fenntartható fejlesztése, Vásárhelyi-terv továbbfejlesztésének programja (VTT)**

A Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése: a régóta problémás Tisza-völgyi vízgazdálkodás, és így a térség fenntartható fejlesztését jelentheti. Ez három terület összehangolt működését kívánja meg: vízgazdálkodás, területfejlesztés, vidékfejlesztés. Az elsőt a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság, a Víz- és Környezeti Kárelhárítási Főosztály és a Vízgyűjtő-gazdálkodási és vízvédelmi Főosztály képviseli elsősorban. Közreműködnek még az adott térség önkormányzatai és a vízügyi igazgatóságok.

### **A Duna-völgy magyarországi szakaszára irányuló vízgazdálkodási célú fejlesztések**

Duna-védelmi Nemzetközi Bizottság Cselekvési Programja: a Duna nagyprojekt a védtöltések kiépítését a teljes magyarországi szakaszon és a Duna-Tisza közti homokhátság vízháztartásának javítását, a Ráckevei- (Soroksári-) Duna nagyprojekt pedig a vízminőség javítását célozza a Ráckevei- (Soroksári-) Dunán. Szigetközi

létesítmények építését is magába foglalják a bizottság elképzelései, melyek a talajvízszint csökkenésének megállítását hivatottak elősegíteni a Szigetközben.

Mindhárom esetben a vízügyi igazgatóságok és az adott térség önkormányzatai a fő partnerei a Vízyűjtőgazdálkodási és vízvédelmi és a Víz- és Környezeti Kárelhárítási Főosztálynak.

### **A síkvidéki vízgazdálkodás feltételrendszerének kialakítása**

Belvíz gazdálkodási szabályozási program: e terület főbb célkitűzései az ésszerű földhasználat és a vízvisszatartáson alapuló belvízgazdálkodás gyakorlatának elterjesztése. A környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságokon kívül a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, a Regionális Fejlesztési Tanácsok és a Vízgazdálkodási Társulatok a legfontosabb felelősök.

### **Hegy- és dombvidéki vízgazdálkodás**

Tározó program: a hegy- és dombvidéki vízfolyások kártétele elleni megelőzés keretében tározó-programokat indít a minisztérium. A végrehajtásban a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok, a Regionális Fejlesztési Tanácsok, a vízgazdálkodási társulatok és az önkormányzatok vesznek részt.

### **Az árvízi kockázatok felmérése és kezelése, az árvízvédelmi rendszer biztonságának növelése**

A Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése: a potenciális árvízkárok korai előrejelzését és kockázatkezelését és a védvonalak rekonstrukciós munkáit kívánják ezzel megoldani.

Részvízgyűjtők árvízi cselekvési tervének elkészítése: szintén a potenciális árvízkárok kezeléséért felel.

Mindkét program megvalósításában a Víz- és Környezeti kárelhárítási Főosztály, Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság, környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok, Árvíz és Belvízvédelmi Központi Szervezet (ÁBKSZ), a vízgazdálkodási társulatok és az önkormányzatok vesznek részt.

### **Belvízgazdálkodás**

Gyakorlatilag „A síkvidéki vízgazdálkodás feltételrendszerének kialakítása” című stratégiai cselekvési területtel megegyeznek a célkitűzései, így eszközei és felelősei is.

### **Belterületi vízrendezés fejlesztése**

A csapadékvíz elvezetési program: ez jelenti a belterületi vízkármegelőzés legfőbb eszközét. A végrehajtásban az Önkormányzati és Területfejlesztési Tanácsok és az önkormányzatok vesznek részt a vízügyi igazgatóságok közreműködésével.

### **Környezeti kárelhárítás**

Környezeti kárelhárítási területi tervek készítése: baleseti szennyezések, és környezetkárosító tevékenységek következtében adódik a legtöbb környezeti veszélyhelyzet. Itt a kár csökkentésén van a hangsúly. A környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok felelnek a területükön lévő potenciális veszélyforrást jelentő üzemek kárelhárítási terveinek elkészítéséért.

Kétoldalú együttműködési megállapodások megfogalmazása: a kármegelőzést hivatottak segíteni. A Víz- és Környezeti Kárelhárítási Főosztály felel ezért a területért, valamint a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság.

„Zöldkommandó” ellenőrzési akcióorozat: kárfelderítés, megelőzés a feladata. A Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az ÁNTSZ és a katasztrófavédelem pedig az ellenőrzési akciókban vesznek részt.

### **Szennyezett területek felszámolása, kármentesítése**

Országos Környezeti Kármentesítési Program fejlesztése: a szennyezett területek környezeti kármentesítését elsősorban ezzel látják el.

A Nemzeti Barnamezős Stratégia kidolgozása és a kockázatosnak ítélt üzemek számára biztosítékadási kötelezettség előírása is szerepel a tervek között. A Víz- és Környezeti Kárelhárítási Főosztály, Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság, környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok és az önkormányzatok működnek együtt ezeknek végrehajtásában.

### **Kémiai biztonság javítása**

Nincs koordinációs eszköz vagy program rendelkezésre állva. Ez a feladat csaknem valamennyi tárcát érinti, ezért elsődleges célkitűzés a nagyobb fokú koordináció kialakítása. A nagy mennyiségben gyártott és a környezetre kockázatot jelentő vegyi anyagok teljes körű regisztrációja, a legveszélyesebb anyagok engedélyezési eljárás alá vonása jelentheti a legfontosabb lépéseket a környezeti kockázat csökkentéséért. A „zöld kémia” fejlesztése is kiemelten kezelendő terület. Környezetvédelmi, Természetvédelmi



és Vízügyi Főfelügyelőség a szakhatósági, az ÁNTSZ hatósági feladatokat lát el ezen a területen.

Egy stratégiai jelentés vagy mutatószámrendszer elkészítéséhez az eszközöknek a főcélokra való hatását bemutató logikai váz felvázolásával lehetne a következő lépést megtenni. Erre bizonyos mértékig a KEOP keretében történtek kísérletek, de azok is csak egyes beavatkozás típusú eszközök esetén állnak rendelkezésre.

A beavatkozási logika alapján megállapíthatóak azok a mérési pontok, amelyek az ágazati politika teljesítményét mutatják és amely pontok mérésére meg kell találni a megfelelő mutatószámokat.

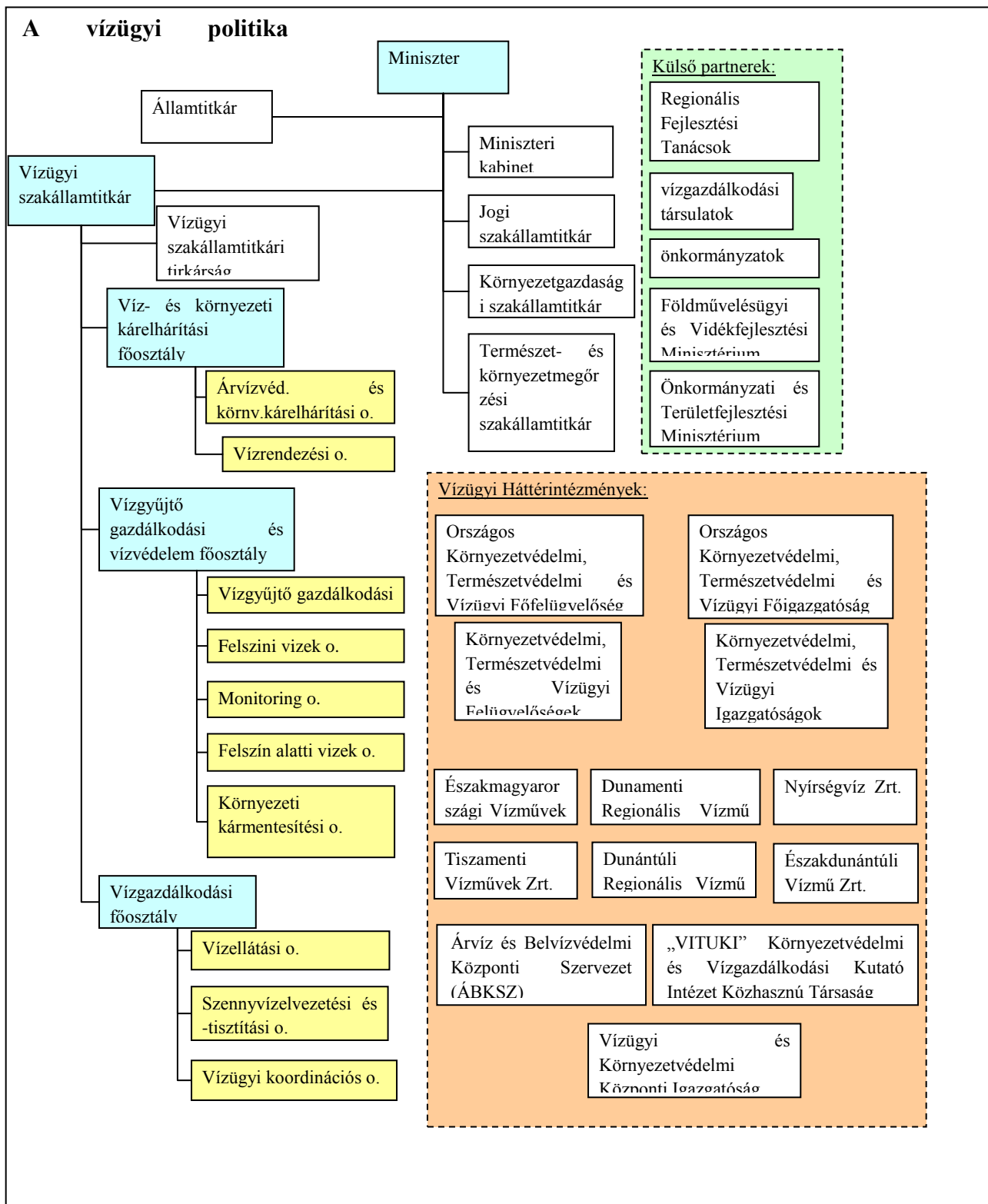
Mindenestre a fenti eszközkataszter léte és számos elemével kapcsolatban az NKP II. éves beszámolója alapján több évre visszamenőleg rendelkezésre álló információk megfelelő tervezési alapot nyújtanak egy az eszközök eredményességét is megvizsgáló éves jelentési rendszer elkészítéséhez.

### **A VÍZÜGYI POLITIKA SZEREPLŐI, FELADATAI**

Egy éves jelentéshez vagy egy indikátorrendszerhez szükséges adatszolgáltatási rendszer meghatározásának kulcslépése az stratégia végrehajtásában érintett szereplők meghatározása, akiknél a végrehajtás során a szükséges adatok keletkezni fognak. Meg kell vizsgálnunk tehát a vízügy stratégijának megvalósításában érintett egyes szervezeti egységeket és azok feladatait.

### **A VÍZÜGYI POLITIKA IRÁNYÍTÁSA**

A vízügyi politika legfontosabb résztvevőit az alábbi ábra szemlélteti.



### **Víz- és környezeti kárelhárítási Főosztály**

A megfelelő minőségű árvízvédelem felelőse, ennek keretében országos és térségi árvízvédelmi és vízrendezési programokat dolgoz ki, majd végrehajtja és értékeli. A vízügyi igazgatóságokhoz tartozó védművek fenntartását felügyeli, az ehhez szükséges képzettségű és létszámú humán erőforrást biztosítja. A megelőzésen kívül a vízkárelhárítás szervezettségéért is felel a főosztály, ezt főleg szakmai felügyelettel támogatja. Mivel folyóink legnagyobb része több országot is átszel, így a nemzetközi megállapodások elengedhetetlenek a hatékony vízgazdálkodáshoz. Ezeknek a ráeső részét megfelelő minőségben végrehajtja. A főosztály hatáskörébe tartozik a víziutak megfelelő minőségének, hajózhatóságának biztosítása is. Ezt elsősorban meder-, vízszint- partvonal szabályozási feladatok koordinációjával látja el.

### **Vízgyűjtőgazdálkodási és Vízvédelmi Főosztály**

A főosztály hazai vizeink jó minőségének eléréséről, fenntartható használatáról a vízminőség-védelemmel kapcsolatos megfigyelő és ellenőrző rendszerekkel, a Víz-Keretirányelvnek megfelelő programokkal és az ivóvízbázis-védelmi program gondozásával gondoskodik. Ezeken túl vízkészlet-gazdálkodási, vízvédelmi stratégiát dolgoz ki a felszín alatti és felszíni vizeinkre. A környezeti kármentesítést elsősorban az Országos Környezeti Kármentesítési Program irányításával biztosítják. A főosztályhoz tartozik még a talajvédelem és a nemzetközi vízgazdálkodás létrejöttének segítése.

### **Vízgazdálkodási Főosztály**

A megfelelő víziközműszolgáltatás biztosítását és minél több vízügyi beruházás megvalósításának segítése a két fő célkitűzése a főosztálynak. Előbbit a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási- és az ivóvízminőség-javító programmal, valamint a szolgáltató szervezetek körében a szakterületi, kapcsolattartói szerepvállalással kívánja elérni. Az utóbbi forrásbiztosításában szakmai közreműködését adja.

### **Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság**

A vizek kártételei elleni védelemmel, megfelelő vízgyűjtő-gazdálkodás biztosításával és megfelelő minőségű víziközműszolgáltatás biztosításával foglalkozik az igazgatóság. Speciális feladatai közt a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelése, a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése szerepel. Vizeink minőségi és mennyiségi állapotáról való gyors és folyamatos tájékozódást központi vízügyi nyilvántartások és informatikai rendszerek

üzemeltetésével érik el. A nemzetközi vízgazdálkodás létrejöttét határvízi egyezmények végrehajtásában való aktív részvétellel segítik.

### **Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség**

Hatósági feladatokat lát el, a környezeti kármegelőzéshez járul hozzá az ellenőrzési akciókban való részvétellel.

### **Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság**

Fő profiljába a vízkár megelőzése és utólagos gyors és szakszerű elhárítása, a megfelelő víziközműszolgáltatás és a víziutak megfelelő minőségének, hajózhatóságának biztosítása tartozik. Ezekből adódóan feladati között szerepel az országos szintű vízgyűjtő-gazdálkodási terv összeállítása, a víziközmű-szolgáltatás és a mezőgazdasági vízszolgáltatás operatív végrehajtásának szervezése, valamint a vízügyi hajózási és távközlési tevékenységének összehangolása. Ezen túlmenően a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok irányítása és vízrajzi feladatok ellátása is fontos operatív teendője a főigazgatóságnak.

### **Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek**

Elsősorban az árvízvédelem és vízkárelhárítás megfelelő minőségét kell biztosítaniuk a saját területükön. Ezt a védművek fenntartásával és III. fokú készületség esetén az ár- és belvízvédekezés, és a vízminőségi kárelhárítás meghatározott feladatainak ellátásával teljesítik.

### **Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok**

Feladatuk a területükhöz tartozó vizek kártételének megelőzése és utólagos gyors és szakszerű elhárítása, valamint megfelelő minőségű ivóvíz biztosítása. Utóbbi vízi létesítmények működtetésével és távlati ivóvízbázisok védelmének ellátásával, előbbi célt pedig a vízgazdálkodását érintő koncepciók és tervek elkészítésével biztosítják. Emellett a nemzetközi vízgazdálkodás létrejöttének segítségével, határvízi egyezmények végrehajtásában való részvétellel és a víziutak megfelelő minőségének, hajózhatóságának biztosításával foglalkoznak területi szinten.

## **„VITUKI” Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Közhasznú Társaság**

Feladatai a vízügyi területek magas szintű kutatása, technikáinak fejlesztése, vizeink minőségi és mennyiségi állapotáról való gyors és folyamatos tájékozódás megteremtése. Ebbe beletartoznak a kutatási, oktatási, ismeretterjesztési feladatok, valamint a környezeti állapotról és vízrajzról adatgyűjtés, árvízi előrejelzés készítése.

### **Árvíz és Belvízvédelmi Központi Szervezet (ÁBKSZ)**

Az árvíz és belvízvédelem ellátásában, a vízminőségi kárelhárítás gyors és szakszerű biztosításában és a Tisza rehabilitációjában kap kulcsszerepet az ÁBKSZ. Teljeskörűen végzi a védekezési feladatokat, a kárelhárítás különleges műszaki feladatainak szervezését és részben ellátását, valamint a Tisza és Szamos folyók élővilágának rehabilitációját, a tiszai halászat és a halászok természetes életformájának fenntartását.

### **A vízgazdálkodási társulatok**

A társulatnak két formája lehetséges és ezeknek megfelelően két fő feladattípust különíthetünk el: víziközmű-társulat esetén lakott területi részének közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, káros vizek elvezetését szolgáló vízellátási munkákat hoznak létre, illetve fejlesztenek; víztársulat esetén helyi vízrendezési és vízkár-elhárítási feladatokat látnak el.

### **A VÍZÜGYPOLITIKA KÜLSŐ SZEREPLŐI**

Az ágazat célrendszerének eléréséhez elsősorban a vízügyi szakállamtitkár alá tartozó főosztályok és a vízügy területi szervei (felügyelőségek, igazgatóságok) járulnak hozzá. A hagyományos vízügyi szerveken túl azonban más államigazgatási szereplők is érintettek a vonatkozó ágazati célok elérésében.

- A külső partnerek között a legjelentősebbek az önkormányzatok, akik gyakorlatilag minden vízügyi kérdéskörben érintettek, legtöbbször az ő közreműködésükkel hajtják végre a területi feladatokat (pl.: szennyvízhálózat kiépítése).
- Más tárcánál is találhatunk közös pontokat a vízügy küldetésével. A leginkább érintett a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium. A mezőgazdálkodási vízhasználat kérdését, ezen belül a nitrátszennyezés csökkentését kell közösen megoldják. (165/2006. (VII. 28.) Korm. Rendelet)
- Vízgazdálkodási társulatokkal a víziközmű-szolgáltatás területén dolgozik együtt a KvVM.
- A Regionális Fejlesztési Tanácsok szintén a települési környezet minőségjavításában segítenek (szennyvízhálózat fejlesztése).

A minisztériumon belül is találunk átfedéseket, egyes főosztályok céljait a vízügyi célok között is megtaláljuk. Ezek mind horizontális feladatok, tehát a minisztérium egészének felelősségi körébe tartoznak.

- A Környezetkutatási, oktatási és informatikai koordinációs főosztály felel a környezetünkről való minél gyorsabb és minőségibb információk szakszerű rendszerekbe gyűjtéséről, fenntartásáról. Ez a hatékony vízkárelhárításhoz, kármegelőzéshez elengedhetetlen.
- A környezettudatosság erősítése, az ismeretterjesztés a vízügyi problémákat is képes csökkenteni, megelőzni. Ez nemcsak vízügyi főosztályok célrendszerében található meg, hanem a Kommunikációs és Koordinációs Főosztályénak is.
- A vízügyben, hazánk adottságaiból kifolyólag, különösen sok nemzetközi együttműködést igénylő cél található. Ezeket a Stratégiai Főosztály Nemzetközi kapcsolatok osztálya hivatott elősegíteni.

### **AZ EGYES SZEREPLŐK ÉS A STRATÉGIAI ELEMELK/FELADATOK KAPCSOLATA**

Az előző fejezetben bemutatott eszközök és az egyes vízügyben érintett szervezeti egységeket a szervek feladatkörét rögzítő jogszabályi keretek alapján térképezhetjük fel.

A fenti cselekvési területek felelősségi körei egyértelműen meghatározhatóak a következő dokumentumok alapján:

- Víz- és Környezeti Kárelhárítási Főosztály, Vízügytőgazdálkodási és vízvédelmi Főosztály, Vízgazdálkodási Főosztály feladatait a 17/2006. (MK 94.) KvVM utasítás tartalmazza.
- Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság feladatait az alapító-okirata tartalmazza, melyet a 11/2007. (K. V. Ért, 2007. / 4) KvVM utasítása foglal magába.
- Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok felelősségi körét a 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet foglalja magába.
- „VITUKI” Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Közhasznú Társaság feladatait SZMSZ-be foglalták.
- Az Árvíz és Belvízvédelmi Központi Szervezet (ÁBK SZ) feladatlírását az SZMSZ-e tartalmazza.
- Regionális Fejlesztési Tanácsok működését és feladatait az 1996. évi XXI. a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény tartalmazza.
- Vízgazdálkodási társulatok és az önkormányzatok vízügyi feladatait az 1995. évi LVII. Törvény tartalmazza.

Általános rendezőelvként megállapíthatjuk, hogy a szabályozási eszközök végrehajtásáért területi szinten a felügyelőség a felelős, a beavatkozás típusú eszközök a területi igazgatóságok hatáskörébe tartoznak, a koordinációs eszközöket pedig a jog elsősorban a minisztériumi szintre, de részben a VITUKI-hoz és helyi szinten az igazgatóságokhoz telepítette.

### **A VÍZÜGYPOLITIKA ADATFORRÁSAI**

Egy új kormányzástechnikai eszköz bevezetésének sikere elsősorban annak a már létező szervezeti és kulturális tényezőkhöz való illeszkedésétől függ, ezért érdemes az ilyen eszközök már létező eszközökre ráépíteni. a következőkben bemutatjuk tehát hogy milyen adatforrások és jelentések léteznek már ma is a vízügyi ágazatban, amelyek továbbfejlesztésével javítani lehet az ágazat teljesítménymenedzsmentjét.

## Jelentéstételi kötelezettségek a vízügyben

Hazánk nemzetközi kapcsolataiból adódóan több irányba is jelentéstételi kötelezettséget vállalt. A nemzetközi szervezetek közül az OECD és az EU felé történő tájékoztatási és jelentési kötelezettségeket, valamint az ENSZ egyezményekből adódó vízügyi jelentési kötelezettségeket kell teljesítenie az ágazati irányításnak.

A tárca vízüggyel kapcsolatos jelentéseinek jellemzőit a Vízügyi Jelentés Nyilvántartó Információs Rendszer gyűjti össze<sup>77</sup>. Az adatbázis szerver alapú információs rendszer a nyilvántartott jelentésekről szolgáltat információt, megtudhatjuk a jelentéseket előíró jogi anyagok számát, címét, a jelentés elkészítéséért felelős intézményt, a jelentéstétel gyakoriságát, az adatfogadót stb. A vízügyi területet érintő jelentéseket e rendszer alapján hat féle „jogforrástípusba” sorolhatjuk:

- Erkölcsi kötelesség
- EU Tanácsi irányelv
- ICPDR ajánlás
- Két- vagy többoldalú megállapodás
- Nemzetközi egyezmény
- Nemzetközi jegyzőkönyv

Mindezek közül kiemelkedő az EU Víz Keretirányelvéhez kapcsolódó jelentési kötelezettség, amely különböző határidőkre és tartalommal feladatokat és jelentési kötelezettségeket ír elő a tagországok számára. Az EU csatlakozás óta Magyarország három jelentést nyújtott be az Európai Bizottság számára<sup>78</sup>.

Két szempontból is fontos ez utóbbi jelentéstételi kötelezettség, egyrészt, mint a magyar vízügyi politika számára meghatározó stratégiai elvárás szerinti jelentéstételi kötelezettség, lefedi annak egy jelentős részét, másrészt pedig mint egy olyan jelentési struktúra, amely egyszerre kér információkat a vízügyi politika hatásairól, illetve a vízügy befolyásolni kívánt állapotmutatóiról és a vízügyi politika eszközeiről.

A vízügypolitikáról azonban nemcsak nemzetközi fórumokon kell beszámolnia a KvVM-nek. A tárca, mint a kormány része, az országgyűlésnek felelős. A területről köteles évente költségvetési beszámolót tartania a parlamentben, az ágazat átfogó programjainak végrehajtásáról szintén jelentést kell tennie. Így például két évente jelentés készül a Nemzeti Környezetvédelmi Program- végrehajtásáról.<sup>79</sup> vagy készült jelentés a Kormány részére az Országos Környezeti Kármentesítési Program évi

---

<sup>77</sup> <http://www.euvki.hu/>

<sup>78</sup> <http://www.euvki.hu>

<sup>79</sup> A Ktv. 40. § (3) bekezdése, valamint a 42. § c) pontja alapján



feladatteljesítéseiről is. Ezek az éves jelentések a programok végrehajtásáról és a végrehajtás során szerzett tapasztalatokról szólnak. Az első NKP hatéves értékelésének meghatározó eleme a célok, az azokhoz kapcsolódó intézkedések és természetesen az elért eredmények értékelése volt.

### Adatforrások a vízügyi ágazatban

A jelentések különböző részterületeket lefedő, különböző üzemeltetőhöz tartozó és felhasználási területű adatbázisokon alapulnak. Vízügyi statisztikai adatgyűjtés a 154/1999. (X. 22.) Kormányrendelet alapján történik.

Egy 2004-es helyzetértékelés 25 adatbázist vett számba és az alábbi főbb részeit azonosította be a vízügy információs háttérnek:

- VIZIR (Vízgazdálkodási Információs Rendszer);
- VIR (Vízkárelhárítási Védekezési Információs Rendszer);
- VIKÁR (Vízminőségi Kárelhárítási Információs Rendszer).

Adatszolgáltatást - területi szinten - a Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok és a Felügyelőségek is kötelesek teljesíteni a 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet alapján.

A mellékelt táblázat a 2004-es állapot szerinti adatbázisokat mutatja be. bár feltehetően 2004 óta a szervezeti átalakítások következtében az egyes adatgazdák megváltoztak, de az adatbázisok és azok tartalma feltehetően nem sokban különbözik a négy évvel ezelőtől.

Adatbázis neve	Adatgazda/üzemeltető	Adatbázis felhasználása
Felszíni vizek vízminőségi törzshálózata	VITUKI RT.	vízminőségi adatgyűjtés, értékelés
Duna Monitoring Adatbázis	KvVM - ÉDUKÖFE	Duna elterelés - környezeti hatás megfigyelés
Felső Duna szakasz Környezeti Adatgyűjtő és Információs Rendszer	ÉDUKÖFE	
VIFIR - Vízföldtani Információs Rendszer	VITUKI RT.	Felszín alatti vízminőségi adatbázis
SHATIR - Számítógépes	VITUKI RT.	Duna monitoring

Hidrológiai Adatfeldolgozó, Tároló és Információ szolgáltató Rendszer		rendszerben észlelt adatok tárolása
Felszín alatti vízminőségi adatok	VITUKI RT.	Felszín alatti vizek minőség-változásainak nyomon követése, idősor-elemzés
Víziközművek adatai	KvVM	az 1376. sz. OSAP adatlappal gyűjtött információk
Magyar Hidrológiai Adatbázis	VITUKI RT.	vízgazdálkodás
Üzemelő sérülékeny vízbázisok (védőterületek)	VITUKI RT.	Vízbázisvédelem

Adatbázis neve	Adatgazda/üzemeltető	Adatbázis felhasználása
VB Atlasz	VITUKI RT.	országos értékelő jelentések, vízgazdálkodás
Védekezési Információs Rendszer (VIR) vízminőségi kárelhárítási fokozatok	OVF	Vízminőségi kárelhárítás területi és központi irányítása
Védekezési Információs Rendszer (VIR) védekezési erőforrások	OVF	Vízkárelhárítás területi és központi irányítása
Védekezési Információs Rendszer (VIR) vízminőségi kárelhárítási napi jelentések	OVF	Vízminőségi kárelhárítás területi és központi irányítása
OTAR – Objektum Azonosító rendszer	VITUKI Rt.	Vízrajzi adatok gyűjtése, feldolgozása
Központi Vízirajzi Adattár	VITUKI Rt.	
Magyarország Mélyfúrású Kútjainak Katasztere	VITUKI Rt.	Kútkataszteri kötetek közreadása
Országos Hévízkút Kataszter	VITUKI Rt.	Hévízkataszteri kötetek
Felszín alatti vízminőségi adatállományok	VITUKI Rt.	Országos feldolgozásokhoz
Vízművek üzemi adatszolgáltatásai	VITUKI Rt.	Országos és területi vízgazdálkodási feladatokhoz
Forráskataszter	VITUKI Rt.	
Hidrometeorológiai-talajvíz	VITUKI Rt.	Lezárt archív adatállomány

adatbázis		belső munkákhoz
Dunántúli középhegység főkarsztvíztároló-modell adatbázisa	VITUKI Rt.	A DKH és részterületei esetenkénti állapotértékelése, modellezése, előrejelzések
Duna-Tisza köze hidrológiai adatbázis	VITUKI Rt.	Operatív felhasználásra a folyamatban lévő munkákhoz
Szigetközi monitoring (mederfelmérések és észlelőkutak adatai)	VITUKI Rt.	A szigetközi monitoringgal kapcsolatos feladatokhoz
Felszíni vízhozam mérési eredmények	VITUKI Rt.	Ideiglenesen csak belső feldolgozásokhoz

A már létező jelentési gyakorlat és az elérhető adatbázisok nagy száma alapján nagy valószínűséggel megállapítható, hogy a nem humán infrastruktúra ma is rendelkezésre áll egy az ágazat teljesítményét rendszeresen bemutató jelentés elkészítéséhez.

### ÖSSZEFOGLALÁS ÉS ÉRTÉKELÉS

Az eredményorientált vízügyi politika feltételeinek megállapításához röviden vegyük sorra a célok, eszközök, szereplők és az őket összekötő adatszolgáltatási-jelentéstételi rendszert.

### Stratégiai megalapozottság a célok egyértelműsége

A vízügy terület céljainak nincs egységes rendszerbe foglalt koncepciója, a már meglévő stratégiai dokumentumok - az NKP, a VKI, a KEOP és a KvVM Stratégia - is más megközelítésből írja le az általa kívánatosnak tartott célkitűzéseket. A négy dokumentumban megjelölt célok között éppen ezért nagyfokú az átfedés, s így a hozzájuk rendelt mutatószámok között is találunk olyanokat, melyek ugyanazt a hatást többféleképpen mérik (pl.: az ivóvíz minőségi határértékeinek nem megfelelő vízzel ellátott lakosok aránya- NKP mutató és a megfelelő minőségű ivóvízzel ellátott lakosok száma – KEOP mutató). A kinyilvánított, konkrét célkitűzések azonban jelentős részben nincsenek számszerűsítve (lásd például a fenti táblázatban: a hasznosított kommunális szennyvíziszap mennyisége, aránya – NKP mutató). Ugyancsak megoldandó problémát

jelent a tárca egészét érintő, úgynevezett horizontális célkitűzések elvárásainak integrálása, a vízügyi politikára. (Ez utóbbi alól kivétel a környezettudatosság erősítésének célja, a KEOP több indikátort és célértéket is megad hozzá.)

Mind a négy, fentebb említett vízügyi dokumentumról elmondható, hogy a pontos célkitűzésekhez nem rendel konkrét felelősöket. S ezt a fajta hozzárendelést a másik oldalon, az egyes vízügyi szervek feladatlírásaiban sem találjuk meg.

### **A működési modell feltérképezése, az eszközrendszer és a célok viszonya**

Amint láthattuk A „vízügyi politika eszközrendszere” című fejezetben, a vízügyi célok eszközei területileg integrált eszközök. Tehát egy eszköz egyszerre több célt szolgál ki. Az eszközöknek a stratégiában történő leírásából hiányzik azoknak a már meglévő mutatószámokkal való összekötése, az ok-okozati kapcsolat leírása.

### **Az érintett szereplők feladatkörének egyértelműsége**

A vízügyi célok elérésében részt vevő szereplők számosak és mind funkcionálisan (pl.: ÁBKSZ – árvíz, belvíz, VITUKI – információs rsz.), mind területileg megosztottak (pl.: Környezetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek). E mátrixjellegű feladatmegosztás az esetleges párhuzamos munkavégzés miatt erősen igényli a viszonyrendszerek szabályozását, a felelősségi rendszer tisztázását, a jó tervezést és az erős visszacsatolást. Bár a szakértői vélemények szerint a minisztérium szakterületei közül a vízügy területén a legerősebb a szervezeti állandóság, de néhány változás, mit például VKKI megerősítése, illetve a VKI kapcsán egy vízügyi igazgató kijelölése részben módosított a terület hagyományos szervezeti rendszerén. Az ilyen változásokkal együtt járó szervezeti bizonytalanság tipikus velejárója, hogy szervezeti ellenállás, bizalmatlanság alakulhat ki az újabb reformlépésekkel szemben.

### **Kulturális beágyazottság, felhasználható infrastruktúrák**

A vízügyi ágazat erőteljes nemzetközi beágyazottsága folytán már rendszeres jelentéstételi gyakorlattal rendelkezik, amelyre építeni lehet egy újabb teljesítménymenedzsment eszköz bevezetésekor, ezáltal jelentősen csökkentve az eszköz bevezetésének költségeit. Ugyanakkor a jelentéstétel hazai gyakorlata elsősorban a programszerű folyamatokra vonatkozott, ezért egy rendszeres ágazati jelentés kialakítása erőfeszítéseket igényelne.

Az adatbázisok tekintetében a célokhoz hasonló a kép. A jelentések alapjául szolgáló adatbázisokról és az információs rendszerről rendelkezésre álló információk alapján

megállapítható, hogy itt is inkább a túl sok, mint a túl kevés problémájával állunk szemben és a megfelelő szelekció, az adatok ésszerű mederben tartása a feladat. Mivel a területhez kapcsolódó 25 adatbázis többsége egyetlen adatgazdához, a „VITUKI”-hoz tartozik, ezért a mutatószámokhoz információk begyűjtésének koordinációs feladatai más ágazatokhoz képest kisebb költséggel megoldhatónak tűnik, ugyanakkor feltehetően a megfelelő mutatók előállításához szükséges módszertani ismeretek is rendelkezésre állnak az adatgazdánál. Szakértői vélemények szerint adathiányosságok elsősorban a területi adatgyűjtéseknek az aggregálhatóságával szemben léphetnek fel, elsősorban a kormányzati tevékenységhez kapcsolódó naturáliák kapcsán.

Összességében megállapítható, hogy a „Jelentés a vízügyi politikáról” című éves kiadvány elkészítése a megfelelő rendező elvek, célrendszer és működési modellek kialakítását követően technikailag megoldható lenne.

Egy ilyen jelentés kulcstémáinak a következő kérdéseket javasoljuk:

1. Vízyűjtőnkénti vízmérleg bemutatása (példa a VITUKI 2002 – M.o. vízkészleteinek állapotfelmérése);
2. Fenntarthatósági értékelést befolyásoló változások a nagy vízfolyásokra és vízyűjtőkre (pl. szabadfolyású folyóvizek hossza/aránya, változása);
3. Az árvízi kitettség Magyarországon;
4. A vizek használatáról egy közérthető beszámoló (az EUs jelentés közérthető összefoglalója);
5. Mit tett a kormányzat, a vízfolyás fenntartási tevékenységek naturáliáinak éves bemutatása.

## **MELLÉKLET**

### A vízügyi ágazatot meghatározó jogszabályok

1995. évi LVII. Tv.: a vízgazdálkodásról

72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet: a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról

18/1996. (VI. 13.) KHVM rendelet: a vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és melléleteiről

219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet: a felszín alatti vizek védelméről

220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet: a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól

221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet: a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól

239/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet: a bányatavak hasznosításával kapcsolatos jogokról és kötelezettségekről

46/1999. (III. 18.) Korm. rendelet: a hullámterek, a parti sávok, a vízjárta, valamint a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról és a hasznosításáról

123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet: a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízellétesítmények védelméről

33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet: a felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő egyes feladatokról

3/2004. (II. 24.) KvVM rendelet a környezetvédelmi és a vízügyi célelőirányzat felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól

240/2000. (XII.23.) Korm. rendelet: a települési szennyvíztisztítás szempontjából érzékeny felszíni vizek és vízgyűjtőterületek kijelöléséről

49/2001. (IV.3.) Korm. rendelet: a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről

201/2001. (X.25.) Korm. rendelet: az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről

- 273/2001. (XII.21.) Korm. rendelet: a természetes fürdővizek minőségi követelményeiről, valamint a természetes fürdőhelyek kijelöléséről és üzemeltetéséről
- 25/2002. (II.27.) Korm. rendelet: a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és –tisztítási Megvalósítási Programról
- 163/2004. (V.21.) Korm. rendelet: a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és –tisztítási Megvalósítási Programról szóló 25/2002. (II.27.) Korm. rendelet módosításáról
- 22/1998. (XI.6.) KHVM rendelet: a vízügyi igazgatási szervezet vízrajzi tevékenységéről
- 28/2004 (XII.25.) KvVM rendelet: a vízszennyező anyagok kibocsátására vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól
- 30/2004.(XII.30.) KvVM rendelet: a felszín alatti vizek vizsgálatának egyes szabályairól
- 31/2004.(XII.30.) KvVM rendelet: a felszíni vizek megfigyelésének és állapotértékelésének egyes szabályairól
- 17/2006. (MK 94.) KvVM utasítás: a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 155/2002. (VII. 9.) Korm. rendelet: a környezetvédelmi és vízügyi miniszter feladat- és hatásköréről
- 165/2006. (VII. 28.) Korm. Rendelet: a környezetvédelmi és vízügyi miniszter feladat- és hatásköréről
- 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet: az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről

2000/60/EK irányelv (Víz Keret Irányelv)

Interneten elérhető információforrások

[www.kvvm.hu](http://www.kvvm.hu)

[www.vizugy.hu](http://www.vizugy.hu)

[www.euvki.hu](http://www.euvki.hu)

[www.abksz.hu](http://www.abksz.hu)

[www.vituki.hu](http://www.vituki.hu)

[www.ovf.hu](http://www.ovf.hu)

[www.oktvmf.gov.hu/](http://www.oktvmf.gov.hu/)

[www.hydroinfo.hu/](http://www.hydroinfo.hu/)

[www.hydroinfo.hu/vituki/archivum/index.html](http://www.hydroinfo.hu/vituki/archivum/index.html)

Stratégiai dokumentumok és jelentések

- Nemzeti Környezetvédelmi Program II.
- KVVM stratégia
- Környezeti és Energia Operatív Program
- Jelentés az Európai Bizottság részére a 91/676/EGK irányelv 10. cikke értelmében „a mezőgazdasági eredetű nitrát szennyezéssel szembeni vízvédelmi feladatok végrehajtásáról” (2004)
- Jelentés a Nemzeti Környezetvédelmi Program-I (1997-2002) végrehajtásáról.<sup>80</sup>
- Jelentés a Kormány részére az Országos Környezeti Kármentesítési Program 2004. évi feladatteljesítéséről

---

<sup>80</sup> A Ktv. 40. § (3) bekezdése, valamint a 42. § c) pontja alapján



## **AZ EU-S KOHÉZIÓS POLITIKA INDIKÁTORRENDSZERÉNEK REFORMJA**

Az Európai Unióban az indikátorok használatának egyre bővülő és szélesebb tárházával találkozunk. A különböző szakpolitikák nagyon eltérő módszerrel és megközelítéssel, de egyre szélesebb körben alkalmazzák az indikátorokat működésük során. Az eltérések részben evolúciós okokra vezethető vissza, de nagyban függenek az egyes szakterületek eszközrendszerétől, szervezeti kereteitől és nem utolsósorban a szakpolitika téma-specifikus sajátosságaiból. Mivel az uniós politikák indikátorrendszereinek összes variációjának számbavétele és elemzése nem célja munkánknak, ezért csupán egyik szakterületét választjuk most ki, a kohéziós politikát, annak érdekében, hogy megvizsgáljuk az indikátorok használatát, annak közelmúltbeli változásai milyen üzeneteket, tanulságokat hordoz az indikátoroknak a magyarországi szakpolitikákban való alkalmazhatóságára.

A választott szakterület három okból is fontos a munkánk szempontjából. Egyrésről az indikátorokra az egyik legszisztematikusabban építkező uniós szakterülete a kohéziós politika, amelynek közel 10 éves tapasztalatai számos tanulsággal szolgálhatnak számunkra is. Másrésről a 2007-13-as időszakra ez a terület megreformálta az indikátorok használatával kapcsolatos elvárásait, amely változások mögötti okok, indokok megértése segíthet minket más kárán tanulva elkerülni bizonyos csapdákat, harmadrészt ez az a terület, amely a magyar közigazgatás számára is a tanuló pályaként szolgált így részben a saját tapasztalatainkról is szól ez az eset.

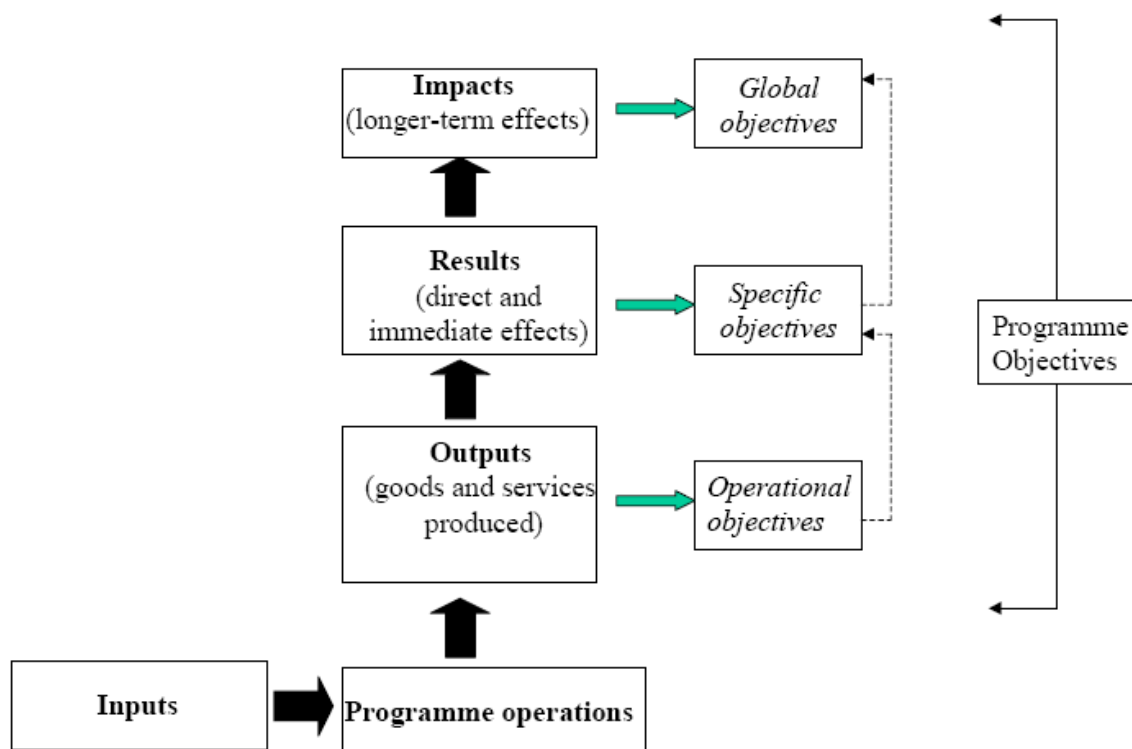
Az indikátorokat a kohéziós politika menedzsmentjében 2000-től kezdték el szisztematikusán használni. Korábban az országok saját gyakorlatának megfelelően alkalmazták vagy nem alkalmazták, abban a mértékben és olyan célokra, ahogyan azt a helyi közigazgatási kultúra szükségessé vagy megszokottá tette.

A 2000-ben bevezetett rendszer motivációját a strukturális alapok menedzsmentjében bekövetkező változások motiválták. Elsősorban az alapok felhasználásának decentralizálása miatt megnövekedett értékelési/monitoring igény eszközeinek kiépítését szolgálta. A cél az volt, hogy elmozduljanak a korábbi kizárólag pénzügyi jellegű monitoringtól a programok működésének nyomon követését és stratégiai céljainak értékelését lehetővé tevő irányba.

Mivel a kohéziós politika megvalósítása tagállami hatáskörben volt, ezért az indikátorrendszer kötelező bevezetése természetesen elsősorban azt a célt szolgálta, hogy a pénzt adó brüsszeli igazgatóság időben értesüljön az esetleges kockázatokról. Mivel a programok céljairól Brüsszellel a tagállamok megállapodtak, ezért az indikátor annak mérésére és nyomon követésére szolgált ebben az időszakban, hogy **az országok célrendszerének minden elemét nyomon követve**, időben jelezze, ha a program nem halad megfelelően.

A következő ábra mutatja, hogyan elméletben hogyan épült fel a kohéziós politika valamely programjának célrendszere és ebből következően indikátorrendszere is:

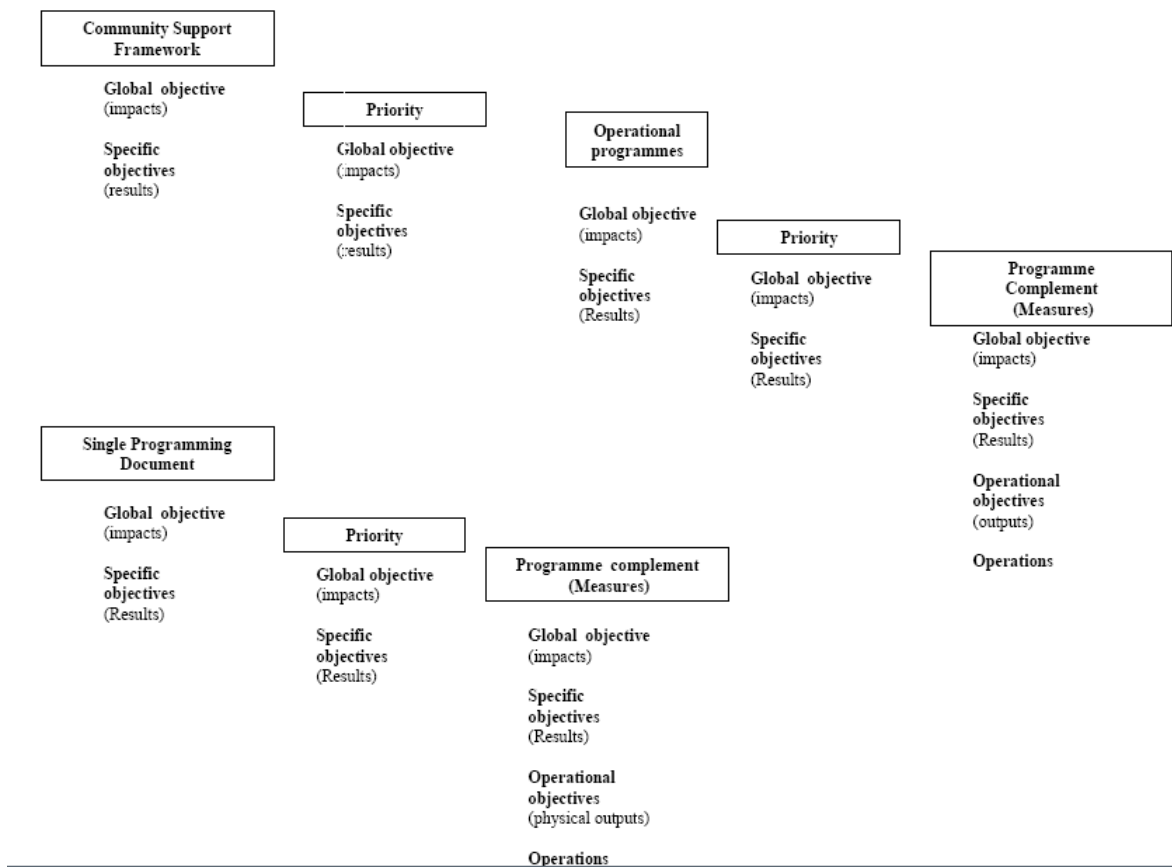
Figure 1: The intervention logic of a programme



Forrás: EC (2000), pp.6

Ugyanakkor, mivel programok végrehajtása több egymásra épülő programozási szintből állt valójában ennél lényegesen összetettebb egymásra épülő célrendszert kellett indikátorokkal leképezni. A különböző dokumentumok céljainak mélysége meghatározta indikátorainak szintjeit. Ezt mutatja a következő ábra.

**Figure 2: Connections between levels and effects of assistance**



Forrás: u.a., p.7.

A Bizottság elvárásként fogalmazta meg, hogy ezen indikátorok (akárcsak a célok) egymásra épüljenek, de az alsóbb szintek output indikátorai legyenek aggregálhatóak magasabb szintek nyomon követésére, továbbá, hogy az indikátorok fejezzék ki a célok közötti okozati összefüggéseket.

Mivel az indikátorokat elsősorban az értékelés eszközének szánták, ezért a Bizottság ajánlásaiban nagy hangsúlyt fektetett az egyes indikátoroknak és az értékelési feladatoknak az összhangjára. Ezt jelzi a következő táblázat, amely a Bizottság vonatkozó ajánlásából származik:

Table 2: Effectiveness and efficiency indicators

	Indicators	Effectiveness	Efficiency
Operational objective (measure/operation)	Financial/physical output	Actual/planned output	Output compared to cost
Specific objective	Result	Actual/planned results	Result compared to cost
Global objective	Impact	Actual/planned impact	Impact compared to cost

Forrás: u.a., p. 10.

Az indikátorrendszerben a program indikátorok mellett definiálták az úgynevezett kontextus indikátorokat, amelyek elsősorban azt voltak hivatottak bemutatni, hogy az a környezet, amelyben a program megvalósul hogyan változott, vagyis a beavatkozásoktól független tényezők hogyan milyen mértékben változtak meg. Érdekes módon, bár ezek az indikátorok elsősorban „felelősségáthárítás” céljából kerültek a rendszerbe, de nem kérték számon annak bemutatását, hogy a környezeti tényezők (és indikátorok) változása milyen hatással lehet a program céljaira (és indikátoraira). Hasonlóan az indikátorok értelmezését segítő kéri a bázis értékek meghatározását.

Az indikátorok négy felhasználását definiálták a tagállamok számára:

- 1) az előzetes értékelés során ellenőrizendő a célrendszer logikáját;
- 2) a közbenső értékelés során, amelyben részint a programok és célrendszerük felülvizsgálatát, részint a teljesítmény tartalékok (performance reserve) szétosztását javasolták az indikátorokhoz kötni;
- 3) az utólagos értékeléskor a programok és a célok teljesülésére;
- 4) az éves monitoring jelentésekben a programokat felügyelő monitoring bizottságok informálására.

Míg az első és a harmadik felhasználás a szereplők orientálására szolgál az utolsó, de különösen a második kifejezetten a szigorú, számon kérő funkcióhoz tartozik. (Az indikátorok orientáló és szigorú felhasználásáról lásd bővebben: Szepesi-Szűrszabó (2006)) Ez utóbbihoz a Bizottsággal közösen a tagállamoknak ki kellett választania az indikátorok közül azokat a teljesítményindikátorokat (performance indicators), amelyek alkalmasak a program eredményességének (effectiveness), a végrehajtás minőségének és a pénzügyi lebonyolítás állásának értékelésére.

A Bizottság javasolta úgynevezett magindikátorok alkalmazását, a programok összehasonlíthatóvá tétele és egyes menedzsment feladatok ellátása érdekében, ezekre javaslatokat is megfogalmazott, de nagyjából a tagállamokra bízta azok alkalmazását.

A lehetséges problémák körét bár előre jelzi a Bizottság, de részletesen nem foglalkozik vele. A problémák, amelyek „esetleges előfordulását” előrejelzi:

- ok-okozati összefüggések nem megfelelése (tervezési hibák);
- mérési problémák (nem megfelelő minőségű vagy időzítésű adathozzáférések);
- adatok összehasonlíthatatlansága.

### **A REFORM**

Már az új tagállamokkal való tárgyalásokon érezni lehetett 2003-ban, hogy a Bizottság nincs megelégedve saját indikátorozási módszertanával. A legfontosabb eltérések a magindikátorok alkalmazásának szükségességének nagyobb hangsúlyozásában és az indikátorok teljes egymásra épülő ok-okozati rendszerének kialakításától való elmozdulásában lehetett tetten érni.

Milyen problémákra világított rá a 2000-2006-os időszak indikátortapasztalata? Alapvetően három kulcsproblémába ütközött a rendszer:

- Kezelhetetlenül túlméretezett lett: Olyan nagy mennyiségű információ előállítását várta volna el a szereplőktől, amit gyakran már a programozás során sem lehetett teljesíteni a korábbi adatok hiánya és a szereplők gyakorlatlansága miatt<sup>81</sup>, így már induláskor maradtak lyukak, mind az indikátorok, mind azok egyes attribútumai (célok, baseline-ok, adatgyűjtési rendszere) tekintetében, amelyekre „haladékat” kaptak a tagállamok, de sok esetben a 6 év alatt sem oldottak meg. Más országok, bár látványos indikátorrendszert építettek ki az elején, de használni a nem megfelelő adatgyűjtési rendszer, a tévesen kitalált programozási logika vagy az eredmények ijesztő volta miatt nem lehetett.
- A felhasználó hiánya: Mivel az indikátorok információtartalma az előző pontban jelzett okokból nagyon gyenge lett, ezért igazából annak fő kedvezményezettje az értékelési információkban érdekelt monitoring bizottságok és az Európai

---

<sup>81</sup> Alapvetően az angolszász országok tapasztalatai motiválták a rendszer bevezetését, amelynek használata idegen volt más országok adminisztrációi számára, beleértve olyan nagy országok adminisztrációját, mint a francia, német, olasz bürokrácia.

Bizottság nem különösebben használta az indikátorokat semmire. Akiknek meg azokat elő kellett állítani, inkább kötelezően „letudandó” jelentési feladatnak, mint hasznos programmenedzsment eszköznek látták azokat. Az egyetlen kötelező felhasználás, a teljesítménytartalékok elosztása során is ezért inkább csak formálisan, valós hatás nélkül alkalmazták őket, mivel maguk az elbírálók sem tekintették megbízható információs forrásnak az indikátorokat. Ráadásul a magindikátorok nem eléggé precíz definíciója és nem túlságosan számon kért felhasználása következtében országok közötti, de gyakran országon belüli régiók összehasonlítására sem voltak alkalmasak.

- Rossz ösztönzőket okozott: mivel az indikátorok elsősorban az indikátorok előállításáért felelős szereplők kontrolljának eszköze kívánt lenni, értelemszerűen azok pontos, szakszerű és átlátható kialakítása éppen azoknak volt a legkevésbé érdeke, akiknek a legnagyobb hatásuk volt az indikátorok használhatóvá tételében.

Ugyanakkor kétségtelen sikeresnek mondható a rendszer abból a szempontból, hogy a mutatószámok alkalmazását a programok megalkotásában és végrehajtásában legitim eszközzé váltak és bizonyos kulcsfogalmak és kulcskérdések az indikátorokkal kapcsolatban ismertté váltak az ehhez nem szokott adminisztrációkban is.

A 2007-re tervezett rendszer átalakítását ezért a következő célok mentén tervezték meg:

- nem teljesen új rendszert bevezetni, hanem a meglévő hibáit kiküszöbölni;
- felhasználóbarát rendszert építeni, vagyis csak olyan indikátorok kialakítását ösztönözni, aminek a felhasználója és a felhasználásának a módja is ismert és igényli is;
- legyen a stratégiai eszköze és ne a számonkérésé;
- segíteni az országok közötti tudásáramlást;
- a szemléletváltozást ösztönözni.

A változások alapvetően a következő elemeket tartalmazták:

- 1) kevesebb indikátor, nem a célrendszer egészének lefedésére csak a legfontosabb elemek nyomon követésére;
- 2) hangsúly az eredmény indikátorokon;
- 3) kevesebb, de jobban definiált magindikátor használata;

- 4) puha következmények (legyen értékelés, ha valami hibát jeleznek az indikátorok); a számonkérésjellegű elemek elhagyása;
- 5) több módszertani segítség.

Az első két elem az indikátoroknak a stratégiai menedzsmentben való felhasználásához és a programok menedzsmentjének decentralizálásához kapcsolódik. Az indikátorok számának csökkenése bár összhangban van a célok fókuszáltságának elvárásával is, de alapvetően azt a szemléletet tükrözi, hogy az indikátor nem a cél mérésére, hanem a cél változásának jelzésére szolgál, tehát nem a célok teljes körű lefedése, hanem a célokkal való nagyfokú együttmozgás a legfontosabb elvárás. Ugyancsak ezt a szemléletváltást jelzi, hogy az eredmény indikátorra került át a fő hangsúly, vagyis nem cél, hogy az országok tevékenységét kontrollálják vele (nem is alkalmas erre, nem lehet időben a megfelelő információt szolgáltatni ehhez), de cél, hogy nyomon követhető legyen vajon képes-e a tagország (a szervezet) az elé kitűzött célt megvalósítani, vagy szükséges a célok/eszközök újragondolása.<sup>82</sup>

A változás harmadik eleme a magindikátorok használatában történt. A változás lényege hogy egyrésztől kevesebb számú magindikátort, de azt szisztematikusan kérte a tagállamoktól a Bizottság. A változás nagyon egyszerűen a korlátok között lehetséges minimális összehasonlíthatóság igényével és nem utolsó sorban a kohéziós politikát irányító DG Regio beszámolási kötelezettségét hivatott szolgálni. Ez utóbbi körbe tartozik két olyan indikátor is (A bruttó hozzáadott érték (GVA – Gross Value Added) és a létrejövő munkahelyek száma (jobs created)), amelynek felhasználása a kohéziós politikának a Lisszaboni célokhoz való illeszkedését hivatott biztosítani. Összefoglalóan ez az átalakítás három célt is szolgált egyszerre: segíteni a tagállamok egymástól való tanulását, csökkenteni a felesleges adatkéréseket, és építeni a már meglévő módszertani tudásra.

A negyedik változás kulcsfontosságú az indikátor használatban. A reform során gyakorlatilag elhagytak minden számon kérő kötődést az indikátorok mellől és a folyamatra, a tanulási folyamatra került át a hangsúly. Az indikátoroknak a várttól jelentős mértékben történő eltérése esetén sem szankció, hanem mérlegelés következik, pontosabban értékelés. Láthatóan ez a változás, egyrésztől a stratégia menedzsment

---

<sup>82</sup> Bár ezt explicit megfogalmazza a módszertani dokumentum, de valójában kisebb hangsúlyt kap az eredmény indikátorok alkalmazásában az a tény, hogy ez jobban köthető a közösségi célokhoz.

korlátainak felismerését jelenti, de legalább ennyire az indikátorokhoz való hozzáállást kívánja megváltoztatni.

Az ötödik fontos változás, hogy a módszertani problémák kiküszöbölése lényegesen több segítséget próbál adni a Bizottság útmutatója.

- A legfontosabb módszertani változtatás a baseline és a kontextus indikátor elhagyása illetve átértelmezése és a nettó indikátorral vagy dinamikus baseline-nal való fölcserélése. A változás a technikai nehézségek, az indikátorok túl nagy számának és az előrejelzési hibákból adódó „vészjelzések” elkerülését szolgálja. Egyúttal még nagyobb hangsúlyt ad az értékelésnek mivel jórészt az onnan származó információk értelmezésével lehet csak ezeket előállítani.
- Nagy hangsúlyt fektet a Bizottság a különböző felhasználók információ igényének definiálására, illetve az indikátor rendszer „sales”-szére, nem utolsósorban, hogy tervezési és menedzsment eszközként definiálja újra az indikátorokat, ahol az értékelés nem az indikátor célja, hanem támogató tevékenysége;
- Felhívja a figyelmet az indikátorrendszer költséghatékonyságára (proportionality) vagyis, hogy az információ előállításának költsége és az új információból eredő hasznok egybevetése alapján érdemes megfontolni a választást egy szofisztikált, de drága indikátor helyett egy kevésbé pontos, de könnyen előállítható indikátor javára;
- A hangsúlyt a folyamatos fejlesztésre, újragondolásra helyezi, vagyis az indikátor az rendszerben egy gondolkodás strukturáló elemmé válik és nem a beszámoltatás eszközévé.

### **FELHASZNÁLT FORRÁSOK:**

European Commission (2000): The New Programming period 2000-2006:methodological working papers, WORKING PAPER 3 Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology, Európai Bizottság, Brüsszel, 2000

European Commission, (2004). The GUIDE to the Evaluation of Socio-Economic Development. Published on the Internet at [www.evaled.info](http://www.evaled.info)



European Commission (2006): The New Programming Period 2007-2013 - INDICATIVE GUIDELINES ON EVALUATION METHODS: MONITORING AND EVALUATION INDICATORS Working Document No. 2, Európai Bizottság, Brüsszel, 2006. Augusztus

Kai Stryczynski (2005): Indicators – a practical guide. - Draft Working Paper - 2007-2013 (Előadás), Fejlesztéspolitikai Akadémia, 2005. július 18-án.; [www.fejlesztéspolitika.gov.hu](http://www.fejlesztéspolitika.gov.hu) (Dokumentumtár/rendezvények/fejlesztéspolitikai akadémia/indikátor)

Szepesi Balázs –Szűrszabó Péter (2006): Indikátorok használata az ÚMFT végrehajtásának és hatásainak nyomon követése és értékelése céljából, Európai Tükör, XI. évf. 2006/9, p 93-101

## **OECD JAVASLATOK A TELJESÍTMÉNYALAPÚ KORMÁNYZATI REFORMOKHOZ, A MUTATÓSZÁMOK SZEMSZÖGÉBŐL**

A kormányzat hatékonyságának kérdésköre a '80-as évek vége óta egyre jelentősebb szerepet játszik az OECD működésében. Mivel az OECD a kormányok önkéntes nemzetközi együttműködése, ezért a klasszikus gyenge koordinátor szerepét tölti be a tagországok kormányzati kihívásainak támogatásában. Bár hatalma nincs, de magas színvonalú szakmai munkája következtében javaslatai, észrevételei viszonyítási ponttá váltak a tagországok számára. Tevékenységét alapvetően három módon fejti ki:

1. értékelések, jelentések készítése az egyes tagországokról a különböző tématerületeken, amelynek során az OECD szakértőinek szakmai hozzáértése és pártatlansága révén a szervezet nagy presztízs vívott ki a tagországok között;
2. nemzetközi összehasonlítások biztosítása – mivel a szervezet magában foglalja a fejlett világ 30 országát és további 70 nem tagországgal épített szakmai együttműködést, ezért tevékenységének egyik kulcs területévé vált az úgynevezett „benchmarking”, vagyis az összehasonlító adatok alapján a tagországok számára bemutatott referencia pontok létrehozása, amely szerepét nagyban köszönheti szakértőinek módszertani felkészültségének és módszertani fegyelmezettségének;
3. nemzetközi tapasztalatcsere és irányelvek megfogalmazása – a szervezet egyik leghatásosabb tevékenysége a nemzetközi tapasztalatok összefoglalásának az ezek alapján levont ajánlásoknak a publikálása, amely tevékenységének elismertségét nem csak a tagországok közötti információáramlás és az irányelveit elfogadó reformkezdeményezések mutatják, de ezeknek más nemzetközi szervezetek általi elfogadottsága, a módszertani feladatokban az OECD-vel való gyakori együttműködése is jelzi.

Az OECD-nek az eszközrendszere azért érdemel figyelmet, mert ezekkel az informális eszközökkel is sikerült elérnie, hogy számos általa felvetett és promotált reform a tagországokban „divattá” váljon és hatni tudjon. Bizonyos szempontból az OECD modellje maga is egy jó példa arra, hogy szemléletváltást igénylő reformok bevezetésére

egy felkészült módszertani központ puha eszköztárával hogyan alkalmazható, amely szemléletváltás, mint látni fogjuk a teljesítménymenedzsment rendszerek bevezetésénél kulcskérdésként jelentkezett a legtöbb országban.

Az OECD terminológiájában a jó kormányzás (good governance) fogalma az, amely a kormányzati reformok motivációját kell, hogy jelentse. Ezen témakör vizsgálatával a 90-es évek eleje óta foglalkozik intenzívebben a szervezet, a Public Governance and Territorial Development Directorate (GOV) támogatásával. E témakörben először a Public Management Committee által irányított Public Management (PUMA) program keretében folyt a munka, amely a 92-től kiegészült az Európai Unióval közös SIGMA programmal (eredetileg a PHARE programok részeként), amely az unióhoz csatlakozni szándékozó tagállamok menedzsment reformjait hivatott segíteni.

Az OECD e területen egyre nagyobb mértékben működik együtt a szervezeten kívüli országokkal, illetve tapasztalatait megosztja olyan nemzetközi szervezetekkel, amelyek OECD-n kívüli országok számára nyújtanak technikai segítséget. Így például közös projektet indítottak a Világbank fejlesztési tanácsával a DAC-cal<sup>83</sup>, az eredményorientált kormányzás és az értékelés támogatására.

A jó kormányzás segítő reformokkal kapcsolatos szakértői munka két egymással összefüggő kulcsterülete az OECD-ben a teljesítmény alapú kormányzati reformok már a kezdetektől és a szabályozási reformok (better regulation - hivatalos magyar félrefordításban minőségi jogalkotás) kérdései állnak a 90-es évek közepe óta.

2007-ben a kormányzás minőségének jobb leírására és vizsgálatára alkalmas új mutatószámrendszer kialakításába kezdett a szervezet, a „Governance at Glance” program keretében. E program céljai szerint 2009-re olyan rendszeres mutatószámrendszerrel alátámasztott jelentésrendszert dolgoz ki, amely alapja lehet a tagországok kormányzati teljesítménymérésének és nemzetközi összehasonlíthatóságának.

---

<sup>83</sup> Development Assistance Committee

Az OECD szakemberei 20 évnyi munkájuk tapasztalatait foglalták össze a kormányzati reformok megvalósításával kapcsolatban 2005-ben, a „Modernising Government: The way Forward” című kiadványukban.

Jelen fejezetben e két projekt eredményeit foglaljuk össze. Mivel az indikátorok alkalmazása az OECD tapasztalatai és javaslatai szerint is mélyen beágyazott egyéb kormányzati eredményességet javító eszközök tekintetében, ezért fejezetünkben jelentős szerepet fog kapni az indikátorok alkalmazásának körülményeivel, feltételeivel kapcsolatos észrevételek megfogalmazása.

### **A TELJESÍTMÉNY MENEDZSMENT RENDSZEREK KÖRNYEZETÉRŐL**

Az OECD a „jó kormányzás” (good governance) értelmezésében és annak megteremtése iránti szándékok megértésénél a legerőteljesebben a 30 OECD ország közötti különbséget hangsúlyozza. Felhívja a figyelmet, hogy mindazon **kulturális tényezők**, amelyek az eltérő történelmi fejlődésből adódnak **nagyon különböző reakciókat, eredményeket szülhetnek hasonló megoldásokra**, ezért javasol komoly fenntartással fogadni minden olyan állítást, amely egységes megoldást kínál a világ minden országára. Hangsúlyozzák, hogy nem csak a jó kormányzás, de a kormányzás fogalma sem egységes az OECD országokban és bár bizonyos értékek (általános választójog, egyéni jogok és kötelezettségek, illetve a jogegyenlőség vagy a kollektív döntésekben való részvétel joga) közősek ezekben az országokban a kormányzati struktúrák nagyon eltérőek (szövetségi államok vs. egységes államok, parlamentáris vs. elnöki vagy fél-elnöki berendezkedések, köztársaságok és alkotmányos monarchiák stb.).

Hasonlóan jelentős eltérések tapasztalhatóak a közigazgatás felépítésében is, amelynek számottevő hatása van a reformok megközelítésére. A különbségek jelentősek a társadalmi és a formális kontroll erejében, a jogszabályok szerepében, a közszolgáltatási szervezetrendszerben, a civil társadalom szerepében, a nemzeti konszenzus gyakorlatában, stb. Ennek következtében nem csak az egyes országok egyediek, de egyes ország csoportok is szisztematikusan különböznek más csoportoktól.

A kormányzati reformok kapcsán az OECD kiemeli, hogy sokszor idősíkjában és megoldásában eltérő célok ütközhetnek, míg rövid távon egyes kormányzati

beavatkozások a napi problémákat akarják megoldani, addig közép távon valamely stratégia megvalósulását kell elérnie a kormányzatnak, de a leghosszabb távon fenn kell tudnia tartania mindazon értékeket és bizalmat, amelyek a kormányzat működőképességének hosszú távú feltétele. A reformok művészete általában az, hogy úgy avatkozzon be a javítás szándékával a már működő rendszerekbe, hogy valamennyi időtáv céljait támogassa, de legalábbis ne sértse. **A kormányzati reformok leggyakoribb hibája, hogy a leghosszabb távú cél a kormányzatba vetett bizalom kerül a legnagyobb veszélybe** (OECD 2005., 18.o.). Vagyis közigazgatási reform a kormányzás képességgel függ össze akkor is, ha csak a belső folyamatokra koncentrál.

Húsz év kormányzati reform törekvéseit áttekintve az OECD tapasztalatai szerint három fő mozgatórugója volt a kormányzati reformoknak az OECD országokban: 1) a technikai fejlődés miatti új kormányzati feladatok, 2) a költségvetési nyomás, 3) a változó társadalmi elvárások.

Mindezen kényszerek párosultak azzal is, hogy az állam szerepe a társadalom életében annak ellenére vagy talán éppen azért növekedett, hogy a közvetlen szolgáltatástól egyre nagyobb mértékben a piac szabályozása vált a meghatározó kormányzati eszközzé, miközben bizonyos területeken (elsősorban az egészségügy, oktatás, nyugdíj) egyre erőteljesebbé vált a kereslet a kormányzati kiadások iránt.

A fenti ösztönzőkre adott kormányzati válaszok bár országonként eltérő reformokat hoztak, de a célok nagyon hasonlóak volt: hatékonyság, átláthatóság, szolgáltató állam, rugalmasság és eredmény orientáltság.

A reformok tipikus irányát a következő hat eszközben látja az OECD.

1. *Kormányzati nyitottság erősítése.* Az OECD országokban egyre újabb és újabb eszközei és intézményei alakulnak ki a konzultációk, az átláthatóság intézményeinek. Jellemző adat, hogy az OECD országok 90%-ának van már valamilyen információ szabadságról szóló törvénye, kapcsolódó ombudsmannal, több mint felének vannak szolgáltatási sztenderdjei.
2. *Teljesítménynövelés a közszektorban.* Az eredményesség szerepének felértékelődése megfigyelhető a formális tervezési, jelentési és kontrolling rendszerek elterjedésével. Az országok 72%-ában a költségvetés benyújtásával

együtt már számos nem pénzügyi adatot is szolgáltatnak a döntéshozóknak. Ugyanakkor reformok tipikus hibájaként jelzi az OECD, hogy a kormányok általában túlértékelték az teljesítmény menedzsment eszközök szerepét a eredményorientáltságához szükséges kultúraváltás kialakulásában és alulértékelték azok korlátait. Sokszor elhanyagolták az eredményességhez szükséges vezetői autonómiát és a formális kontrollt helyettesítő ösztönző rendszereket a reformok során.

3. *Az ellenőrzési és beszámoltatási rendszerek modernizációja.* A nagy és összetett kormányzati beavatkozások feletti ellenőrzésre szolgáló eszközökben az elmúlt évtizedekben beállt legfontosabb változások az előzetes kontrollról az utólagos ellenőrzésre való átállás, illetve a belső ellenőrzési eljárások megerősödése volt tapasztalható. A nagyobb dereguláció és a kiszervezés hatására a biztos, de nem túl hatékony szabályossági ellenőrzési rendszereket fokozatosan váltják föl a bizonytalanabb, de összességében sokkal hatékonyabb teljesítmény vizsgálatok.
4. *Átcsoportosítások és átszervezések.* A kormányzati kiadások növekedésével szembeni erősödő társadalmi elvárások hatására költségvetések szerep egyre kevésbé a támogatási funkció, mint inkább a stratégiai menedzsment lett. Annál is inkább, mert a szervezeti átalakulások következtében maga a költségvetés tervezési mechanizmus is kulcs eleme illetve sokszor hatékonyabb alternatívája lett a kormányzati átszervezéseknek. Ennek az elsődleges oka - amint az OECD felhívja a figyelmet -, hogy a szervezeti átalakítások, sokszor nagyon költségesek, elsősorban az elvesző szervezeti tudás, és az elvesző hosszú távú szervezeti kapacitások miatt, ezért ennek az eszköznek az alkalmazása helyett inkább a már meglévő szervezetrendszer erősségeinek és gyengeségeinek ismeretében az erősségekre kell a reformoknak támaszkodnia.
5. *Piaci mechanizmusok alkalmazása.* Kézzelfogható trendje az elmúlt évtizedek kormányzati reformjainak az erősödő piaci mechanizmusok szerepe a kormányzatban. Alkalmazásával kapcsolatban azonban komoly veszélyekre hívja föl a figyelmet az OECD. Egyrészt nem lehet uniformizált megoldásokat alkalmazni az ilyen mechanizmusokat sikeresen csak esetről estre lehet megtervezni. A másik veszély, hogy összekeveredik a magán és közérdek, illetve,

hogy bizonytalanná válik a közösségi felelősségvállalás, amelyek elkerülése érdekében meg határozni és védeni a közösségi elvárásokat a rendszerben. Harmadik figyelmeztetése a szervezetnek, hogy úgy kell ezt az eszközt alkalmazni, hogy megmaradjon a kormányzati autonómia az átalakításhoz, amennyiben később megváltozik a társadalmi elvárás.

6. *A kormányzati foglalkoztatás modernizálása.* Szinte valamennyi OECD országban végbe ment valamilyen reform az állami foglalkoztatások területén, jogszabályi módosítások kísérték a foglalkoztatásnak a magánszférához hasonlóvá tételét. A teljesítménybérezi rendszerek bevezetése a közszolgálatban mára az OECD országok kétharmadát jellemzi, annak ellenére, hogy hamar kiderült, hogy ezen technikák közszolgálati bevezetés bonyolultabb eljárás, mint ahogy azt a kezdeti reformerek gondolták. A folyamat kétségtelenül annak a költségével járt, hogy sokkal nehezebbé tette a közös közszolgálati kultúra és ethosz elérését.

A kormányzati reformok eredményeit vizsgálva az OECD nagyon vegyes értékelést ad az eredményekről. Miközben egyértelmű, hogy a reformok minden OECD országban jelentősen átalakították a közigazgatási menedzsmentjét, és ma a legtöbb országban a kormányzat hatékonyabb, átláthatóbb, „fogyasztó”barátabb, és teljesítmény orientáltabb, mint 20 évvel ezelőtt, de a bevezetett eszközök számos nem kívánt hatással jártak, mivel a viselkedést és a kultúrát átalakítani sokkal nehezebbnek bizonyult, mint a modern eszközöket bevezetni.

A kormányzati reformok sikerességének vagy kudarcának okait elemezve az OECD a következőkre hívja fel a figyelmet:

- A kormányzati reformok erősen környezetfüggőek. Bár a kihívások hasonlóak a **megoldások országok közötti másolása kevésbé sikeres, mint a reform folyamatok dinamikájából való tanulás.**
- **A reformok maguk is új megoldandó problémákat szültek**, amelyek között a legáltalánosabb, hogy a reformok hatására szétagoltabbá váló és a lakossági igényekre jobban reagáló kormányzat hogyan képes a stratégiák koherenciáját és

a kormányzati értékek folytonosságát megtartani. A szerződések és jelentéstételi kötelezettségek e tekintetben már nem bizonyulnak elegendő eszköznek a közösségi érdek és az egyéni motivációk összehangolására.

- Mivel a körülmények változása folyamatos nem az egyszeri reformok a sikeresek, hanem azok, amelyben a kormányzat képes a **problémák folyamatos diagnosztizálását és az eredmények kiértékelését** megoldani.
- A kudarcok egy része abból adódott, hogy figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy **a közigazgatás egy összefüggő rendszer** és valamely pontjának megváltoztatása más pontokon is változást hozni.
- A javuló kormányzati teljesítmény megteremtette a saját társadalmi keresletét, ezért a teljesítmény folyamatos javulása iránti igény folyamatos nyomás alatt tartja a kormányzatot. Ez a folyamatos fejlesztési igény szükségessé teszi, hogy nagyobb hangsúlyt kapjanak a közigazgatásban a vezetői képességek (leadership), illetve az ehhez kapcsolódó olyan képességek, amelyek a szükségesek az egyéni szakértő, menedzseri és politikai döntések meghozatalához, mint például a **stratégiai gondolkodás és a kooperációs készség**.

#### TELJESÍTMÉNYNÖVELÉS A KÖZSEKTORBAN

Az elmúlt húsz évben a kormányzati teljesítménnyel, a közszolgáltatások színvonalával szembeni elvárások növekedése és ezzel együtt a kormányzati kiadások visszafogásával szembeni elvárások együttes szorítása számos országban vezettek a teljesítmény alapú kormányzást erősítő reformlépésekhez a menedzsment, a költségvetés, a közszolgálati foglalkoztatás vagy éppen az intézményrendszer szerkezetének átalakításában. Ezek a változások magukban foglalták a menedzsmenthez sőt a költségvetéshez kapcsolt teljesítmény méréseket, a ráfordítások kontrolljának lazításával, hatáskörök delegálását és a köztisztviselők szerződéses viszonyának és teljesítmény bérezésének bevezetését.

Az OECD országokban az elmúlt húsz évben bevezetett teljesítmény alapú menedzsment és költségvetés rendszerek átfogó jellemzői, hogy



- a ráfordítás oldal helyett az eredményre koncentrál mind a menedzsment, mind a költségvetés, mind a beszámoltatás folyamataiban;
- a vezetők és a szervezetek nagyobb hatáskört kaptak döntéseik meghozatalában, hogy megfelelő eszközük legyen az eredmények befolyásolására;
- ezáltal a beszámoltatásuk alapja is az eredményeik mérése lett, amelyet vagy az fizikai kimenet (output) vagy az eredménycélokban (outcome) definiáltak.

Az OECD anyagai hangsúlyozzák, hogy az eredmény információk nem a folyamat végét jelentik, sokkal inkább azt az eszközt, amelynek segítségével a politikusok és a bürokraták megalapozottabb döntéseket tudnak hozni. A tapasztalatok azt mutatják, hogy miközben az eredmény információk lényegesen nagyobb mértékben állnak rendelkezésre, mint korábban, valamennyi országban komoly gondot okoz az információk megfelelő minősége és a az információknak a használatának biztosítása a döntéshozatalban. **A tapasztalatok azt mutatják, hogy az eredményekkel megfelelő kapcsolatos mérések és indikátorok kialakítása időigényes folyamat, de még annál is tovább tart a kulcsdöntéshozók (politikusok és bürokraták) döntési kultúrájának átalakítása.**

A szakpolitikák és az intézmények hatékonyságát és eredményességét mérő teljesítmény információk három csoportját különbözteti meg az OECD, a teljesítmény mutatókat, a az összehasonlító adatokat és az értékelést. Bár a továbbiakban csak a legelsőre koncentrálunk az értékelés szerepét fontos kihangsúlyoznunk a megfelelő teljesítmény információk előállításában.<sup>84</sup>

Az értékelés és a teljesítményinformációk egymásra utaltságát, illetve egymást erősítő voltát hangsúlyozza a Világbank is a monitoring és értékelési rendszerek fejlesztésében a fejlődő világ országai számára.<sup>85</sup>

A teljesítmény menedzsmentnek és a teljesítmény alapú költségvetésnek számos definíciója létezett már a kezdetek óta (a kezdetek az egyesült államokbeli Hoover-bizottság 1949-es ajánlásáig nyúlnak vissza<sup>86</sup>).

---

<sup>84</sup> Lásd részletesebben OECD (2005): Performance Information in the Budget Process, GOV/PGC/SBO(2005)6

<sup>85</sup> Mackay (2007) és Világbank (1996)

<sup>86</sup> részletesen lásd Szalai (2007)

Az OECD (1995) szerint a teljesítmény menedzsment ma használatos definíciója szerint: az a döntési ciklus, amelyben meghatározzák a program teljesítmény céljait és célértékeit, a döntéshozók rugalmas lehetőséget kapnak azok teljesítésére, a megvalósult teljesítményt megméri és jelentik és ezen információk alapozzák meg a program finanszírozásának/paramétereinek/eszközeinek módosítását illetve a döntéshozók jutalmazását vagy büntetését. Ugyanakkor létezik egy lényegesen tágabb definíció is, amely bármely előző elem meglétekor már teljesítmény alapú menedzsmentről beszél.

Hasonlóan a teljesítmény-költségvetés tágabb definíciója szerint minden olyan költségvetés ebbe a kategóriába tartozik, amely teljesítmény információkat közöl a költségvetési dokumentumban, míg a szűkebb értelmezés szerint a források és a teljesítmény információk direkt (közvetlen következménnyel járó) vagy indirekt összekapcsolásakor beszélünk teljesítmény-költségvetésről. A direkt összekapcsolás nagyon ritka és olyankor is csak nagyon szűk területen fordul elő az OECD országokban.

### **Egy kis történeti visszatekintés**

A teljesítmény menedzsment mostani felfutása Új-Zélandon indult a 80-as évek végén, amelyet az angolszász világ (Nagy-Britannia, Kanada, Egyesült Államok), a skandináv országok (Svédország, Dánia, Finnország) és Hollandia követett a 90-es évek elején, végül a német nyelvterületen (Németország, Svájc és Ausztria) kezdődtek meg a reformok az új évezred első éveiben. A megközelítésekben ugyanakkor jelentős eltérések tapasztalhatóak, például az éllovas Új-Zéland az output orientált megközelítésről csak mostanában váltott át az eredménye orientált megközelítésre, miközben például Dánia már a kezdetek óta az eredményre koncentrált.

Különbözőek voltak a reform bevezetésének céljai is, alapvetően négy motiváció volt megfigyelhető:

1. a minisztériumok és egyéb kormányhivatalok hatékonyságának és eredményességének kontrollját, ösztönzését szolgálta;
2. a költségvetési allokáció hatékonyságának és a Pénzügyminisztériumnak a minisztériumok feletti ellenőrzési jogkörének erősítését szolgálta;

3. javítani a külső beszámoltathatóságot a Parlament és/vagy a társadalom felé, illetve láthatóvá tenni a politikusok és közszolgák céljait a társadalom számára;
4. megtakarításokat elérni.

Az országok abban is eltértek, hogy melyik célt tűzték ki célul, volt amelyik csak az egyiket volt amelyik az összeset.

Atekintetben is eltérőek a megközelítések, hogy a minisztériumon belüli stratégiai terv vagy az egyes intézmények (pl, minisztérium és kormányhivatal vagy a főosztályvezetők és a minisztérium) közötti teljesítmény megállapodások/"szerződések" voltak-e a teljesítmény rendszerek alapjai. Előbbire jó példa az Egyesült államok az utóbbi működött például Nagy-Britanniában.

Jelentős eltérések voltak a bevezetés módjában is. Míg az egyesült államok egy négy éves kísérleti időszak után vezette csak be a GPRA-t (lásd részletesen a vonatkozó fejezetben), vagy például az írek és a németek kísérleti projektekkel kezdték a reformjukat, addig a többi angolszász állam és Hollandia felülről totális reformmal indítottak. A finnek jó példái az alulról jövő, terjedéses bevezetésnek, mely rendszerben minden hivatal saját maga fejleszthette ki a saját teljesítmény menedzsment rendszerét, szinte minimális felső kontrollal.

### **A jelenlegi helyzet és a folyamatok<sup>87</sup>**

A **teljesítmény-költségvetés** tekintetében az OECD összesítése szerint jelenleg a szervezethez tartozó országok 72%-a ad többlet információt a teljesítményről a költségvetés tervezési folyamatban, igaz mindössze 44%-uk esetében fedik le ezek az információk a szektoroknak több, mint háromnegyedét. Az országok 71%-a mutatja be valamilyen formában a teljesítmény célokat is, bár a szektorok szerinti lefedettség nagyon különböző, azonban akik ezt nyilvánosságra hozzák általában ezt a költségvetésekkel, illetve költségvetési beszámolókkal együtt teszik (65%). A többség kimenet és eredmény információkat egyaránt használ, bár az országok 27%-a csak az

---

<sup>87</sup> Az adatok az OECD és a Világbank közös Budget Practices and Procedures Database Survey-jének adatait mutatja, amely önbevallással a 30 OECD tag közül 27 ország választ tartalmazza 2003-ból.

eredmény mutatókat közli. A teljesítmény költségvetés használata, annak szigorúan vett értelmében elég ritka, mindössze a tagállamok 18%-a folytat ilyen gyakorlatot.

Az **információk használata a költségvetési döntéshozatalban** sem terjedt még el, az országok 31%-a nem használja a költségvetési allokáció során ezeket az információkat, az egyes programok közötti átcsoportosításokra még ennél is kevesebben, az országok 41%-a egyáltalán nem, amiben e téren olyan nagy hagyományú ország, mint az Egyesült Államok is megtalálható. A jutalmazás/büntetés mechanizmusainál mindössze az országok 20%-a nyilatkozta, hogy figyelembe veszik a célok elérését vagy el nem érését. A legelterjedtebb alkalmazása a teljesítmény mutatóknak a finanszírozásban az egészségügy és oktatás, különösen a felsőoktatás esetében jellemző.

A **teljesítmény menedzsment rendszerek működtetése** tekintetében valamelyest kedvezőbb a kép. Az OECD országok kétharmadánál a miniszter vagy a főosztályvezetők felelősek a célok kitűzéséért. Az esetek 56%-ában létezik belső monitoring tevékenység a célok eléréséről és az országok 63%-ában rendszeres éves riportot kell nyilvánosságra hozni a célok teljesüléséről.

Az **információk használata** tekintetében az országok felében az elindított programokkal kapcsolatos allokációs és átalakítási döntéseknél használják is az információkat, igaz a bérezésben csak elvétve alkalmazzák. Igaz az előzőekben jelzett alkalmazás mikéntje és súlya ne ismert.

A **teljesítmény menedzsment rendszerek elterjedtsége** tekintetében is vegyes a kép, bár az országok felében működik ilyen rendszer, de míg például Hollandi, Új-Zéland vagy az Egyesült Államok teljes körűen alkalmazza a rendszert, Belgium, Németország vagy Kanada csak programjaik mintegy negyedénél működtet ilyen rendszert.

Bár a rendszerek hatékonyságnövelő ereje a vezetői autonómia erősödésétől függ, az adatok erősen azt mutatják, hogy **a nagyobb fokú vezetői rugalmasság csak nagyon kis százalékban járt együtt a teljesítmény mutatók bevezetésével** az OECD országokban. E tekintetben az élenjáró országok a skandináv államok, elsősorban Finnország és Svédország, amely ezen államoknak a független ügynökségekkel való nagy hagyományából várható is volt.

### **Nyilvánosság a teljesítménymérésben**

Az OECD országok majd 90%-a valamilyen módon nyilvánosságra hozza a teljesítmény információkat. a többségük minisztériumi szinten teszi ezt vagy önálló riportban (43%) vagy valamely más minisztériumi beszámoló keretében (32%), de nagyon elterjedt az összkormányzati beszámolókként (22%) vagy más összkormányzati beszámolók részeként (22%) való publikálás is. Ennek háttérében az OECD szerint az a kormányzati elgondolás áll, hogy a fokozott teljesítmény elvárások teljesítését meggyőzőbben lehet számokkal bemutatni, mint egyéb formában, azonban néha éppen a számok minősége és pontossága válhat ilyenkor s vita tárgyává, különösen a konfrontatív politikai kultúrával rendelkező országokban ezért bizonyos esetekben a számok helyett publikálási kényszere maga is hiteltelenítheti a kormányzást, figyelmeztet az OECD.

A hitelesség növelésének eszköze lehet, ha a jelentéseket egy külső audit hatóság ellenőrzi. Ugyanakkor e tekintetben nincs akkora előrelépés az OECD országokban, mint várnánk, az országok negyedében egyáltalán nincs, ilyen audit, és mindössze az országok ötödénél van minden jelentésen külső kontroll. Ennek a lemaradásnak az egyik oka lehet, hogy ellentétben a pénzügyi adatokkal a teljesítmény adatok auditálása lényegesen bonyolultabb feladat, ami speciális felkészültséget igényel. Másodsorban visszatartó erő lehet, hogy a külső kontroll túlságosan felerősítheti a teljesítési kényszert és visszafoghatja az innovációt és a döntési rugalmasságot.

### **A teljesítmény menedzsment reformok bevezetése**

**A reform környezetének fontosságát az egyes lépések hatékonyságában** többször is **hangsúlyozza az OECD**. Amint fogalmaznak „a teljesítmény módszerek formalizált bevezetése a költségvetési folyamatokba vagy a menedzsmentbe nagyban függ olyan tényezőktől, mint az adott ország politikai és adminisztratív környezete. A reformerek nem fehér lapra írnak; a teljesítmény indikátorok és célok bevezetése egy már létező és működő beszámoltatási és ellenőrzési rendszerbe történik, amelyeknek egyaránt vannak formális és informális részei is.” (OECD (2005a) pp. 70)

Mivel a teljesítménytől különböző beszámoltatási célok is tovább élnek általában a reformok során, mint például a szabályosság, ezért nem a már létező mechanizmusok lecseréléséről, hanem az azokhoz való illeszkedés és összhang megteremtését tekintik az OECD szakemberei a megfelelő megközelítésnek. Ezt annál is inkább hangsúlyozzák, mert egy egydimenziós számonkérési rendszer általában az adott dimenzió menti torzításokhoz vezetne. Hogy mi a helyes aránya a különböző beszámoltatási eszközöknek az az adott ország adott időszak belüli problémájától függ. Például egy olyan időszakban, amikor az országban a korrupció gyanúja komoly problémát jelent az államigazgatás számára az input kontroll fenntartása a teljesítménnyel szemben továbbra is kívánatos lehet (lásd az előző fejezetet a különböző időtávú célokról), míg amikor az államigazgatás rugalmatlansága és alkalmazkodó képességének hiánya az érzékelt probléma ott az eredmény és kimenet célok egy megfelelő összhangja lehet a jó alapja a beszámoltatási rendszernek.

Éppen a korábbi rendszerekbe való integrálás miatt **egy teljesítmény mérési rendszer bevezetése nem csak új technikák bevezetését jelenti, hanem meg kell hozzá változtatni a kulcsszereplők viselkedését is, ami miatt a sikeres reformok hosszú távon tudnak csak hatni.** Ilyen kulcsszereplő, a bürokraták, a vezető köztisztviselők és a politikusok.

A reformok sikerének kulcskérdése, az információknak a döntéshozatalban történő felhasználása, mivel a rendszer bevezetésének legfontosabb célja az informáltabb döntéshozatal megteremtése. Ugyanakkor egy ilyen rendszer bevezetése maga is fel fog hozni működési zavarokat a menedzsmentben. Egy teljesítmény menedzsment rendszerben idővel egyértelműen szét fog válni a célkijelölés és a célok elérésének menedzsment feladata, amely a hagyományos közigazgatási rendszerekben sokszor összekeveredett. Bár a reformokat a politikusok általában a bürokraták megregulálására vezetik be, a politikusok részvétele a reformban kulcskérdéssé válik. **A reformok sikerének egyik kulcsa, hogy a létrejövő új információt a politikai döntéshozatal során valóban felhasználják, mintegy keresletet támasztva a teljesítmény mérési rendszer működése iránt.** Az OECD statisztikák szerint e téren még komoly lemaradások vannak a tagországokban, mindössze 8% körül van azon országok aránya, ahol ezek az adatok részeivé válnak a parlamenti költségvetési döntéseknek, valamivel nagyobb, mintegy 19% azon országok aránya, ahol a parlamenti

szakpolitikai viták során figyelembe veszik a teljesítmény információkat. A reformok kétségtelen sikere, hogy a jelentések szerint az országok több mint felében a szakminiszterek figyelembe veszik a teljesítmény információkat.

### **Kritikus pontok és korlátok**

A kockázatok és mellékhatások tekintetében óvatosságra intenek az OECD szakemberei. Őt olyan tényezőre/problémára hívják fel a figyelmet, amelyre érdemes a teljesítmény mutatók bevezetésekor tekintettel lenni.

**A mutatószámok hatékony alkalmazása nem lehet meg a szükséges értékelési, hatásvizsgáló kapacitások nélkül.** A mutatószámok alapvetően jelzésre és ösztönzésre szolgálnak, de a megalapozott döntéshez/ítélethez nem adnak meg minden szükséges információt. Az elmaradt vagy túlteljesített célok mögötti okok és magyarázatok egy mutatószámrendszerből legfeljebb megsejthető, de meg nem tudható. A hatékony teljesítmény menedzsment rendszerekben ezek a mutatók szolgálnak az értékelések, illetve az értékelési szükségletek alapjául, amelyek az eredmények elmaradása vagy túlteljesítése mögötti okok összefüggések feltárásával javaslatokat fogalmazhatnak meg a szükséges döntések meghozatalához.

E ponton érdemes felhívni a figyelmet, hogy a Világbank éppen ezért az indikátorok alkalmazása helyett a fejlődő országokban elsősorban az értékelési és monitoring rendszerek bevezetését szorgalmazza.

### **Teljesítmény mutatók szerepe az értékelésben a Világbank módszertaná**

Az IBRD és a Világbank 2004-es Evaluation and Monitoring Some Tools, Methods and Approaches című kiadványa, amelynek célja, hogy segítse a fejlődő országok értékelési rendszerének kiépítését a teljesítmény mutatókat, mint a monitoring és értékelés eszközt definiálja.

Ebben felhívják a figyelmet, hogy a teljesítmény mutatók (input, folyamat, output, eredmény, hatás), amikor megbízható adatgyűjtéssel és rendszeres elemzéssel és jelentésekkel párosulnak hasznos támogató eszközei lehetnek a stratégiai menedzsmentnek a folyamatok nyomon követése az eredmények prezentálása és a szükséges korrekciók megtervezésében.

Kiemeli, hogy a kulcs döntéshozók bevonása az indikátorok megtervezésében elengedhetetlen ahhoz, hogy az azok adta információkat utána használják is.

Alkalmazásának három fontos területét definiálja:

- segíti a célok kijelölését és teljesülésük nyomon követését,
- időben jelezhetik a komolyabb problémák bekövetkeztét,
- jelezhetik azokat az eseteket, amikor mélyreható értékelésre van szükség.

Előnyének tartja, hogy az eredmények mérésének egyik leghatékonyabb eszköze és bizonyos feltételek megléte esetén segítheti a folyamatok és szervezetek térben és időben történő összehasonlítását. Hátrányának tartja ugyanakkor, hogy gyakran túlértékelik alkalmazási lehetőségét és túl sok és sokszor megfelelő adatgyűjtéssel vagy rossz definícióval társulva téves döntésekre vagy feleslegesen drága megoldásokra vezet. Ennek egyik legfontosabb okát abban az átváltásban látja, hogy a már létező adatokból relatíve könnyen előállítható indikátorok és a jó minőségű indikátorok ritkán összeegyeztethető feladatot jelentenek.

Az indikátorok alkalmazása a folyamatok megértésében nem minden esetben a legolcsóbb módszer, azok jelentős adatigénye, illetve az alkalmazásukhoz szükséges tudás és készségek elsajátítása miatt

Bár a **teljesítmény mutatók** alkalmazása nagyon hatékony eszköz a teljesítmény menedzsment kezében, de **nem minden kormányzati terület esetében alkalmazható hatékonyan**. Vannak kormányzati területek ahol a folyamatok mérése célravezetőbb, mint a teljesítmény mérése, ilyennek tartja például a tanácsadási szolgáltatások esetét, és vannak területek, ahol csak nagyon bonyolult módon lehet előállítani mutatószámokat, ezeknél az eseteknél az értékelés egyszerűbben szolgáltat információt,



mint a mutatószámok.<sup>88</sup> Ebből adódóan szektoronként egyedi teljesítmény menedzsment rendszerek alkalmazása kívánatos.

**A jó szervezeti kultúrából adódó informális teljesítmény elvárás bizonyos esetekben hatékonyabb eszköz lehet, mint a formális mutatószámokkal alátámasztott teljesítmény ösztönzés.** Ez elsősorban olyan területeken fordulhat elő, ahol a kormányzati beavatkozások összetettsége csak egyedi döntésekkel irányítható, ilyenkor a magas fokon képzett munkaerőnek a célokkal való azonosulását megcélzó szervezeti kultúra és vezetői irányítás a célravezetőbb bármilyen szofisztikált teljesítménymutatóval alátámasztott kontrolling rendszereknél, amelyek akár még negatívan is hathatnak.

**A teljesítmény menedzsment nem helyettesítheti a strukturális reformokat más szektorban.** Bár a jó teljesítmény menedzsment rendszerek bevezetésének egy motivációja a költséghatékonyabb kormányzás megvalósítása ez csak egy eszköz a hatékony kormányzás megvalósítására, amely- hangsúlyozzák az OECD szakértői – segítheti, de nem helyettesítheti azokat a szerkezeti reformokat, amelyekkel a legtöbb országban OECD ország ma szembesül (előregedés, globalizációs verseny stb. kihívásai).

**A mutatószámok közvetlen összekapcsolása a teljesítményértékeléssel szinte minden esetben torz ösztönzőket szül,** a lazább kapcsolat ezt elkerüli ugyan, de ennek ára, hogy a célok ösztönző/kényszerítő ereje csökken. Mivel a mutatók általában nem a cél közvetlen mérése, hanem a cél megvalósulását jól jelző mérhető információ (úgynevezett proxy), ezért a teljesítmény mutatók direkt teljesítményértékeléssel való összekapcsolása sokszor arra ösztönzi a köztisztviselőket, hogy ne a célt, hanem a mutatóknak való megfelelést tekintsék céljuknak.<sup>89</sup> A lazább kapcsolat előnye, hogy egyéb általában kvalitatív információkkal egészül ki a teljesítményértékelés, ezáltal a mutatószámok nem a számonkérés, hanem az informáltabb döntéshozás eszközeivé válik, de ennek ára, hogy a menedzsment célok követését kevésbé lehet számonkérni.

---

<sup>88</sup> Ugyanakkor Van Dooren et al (2007) felhívja arra a figyelmet, hogy annak ellenére, hogy bizonyos esetekben a teljesítmény számszerűsítetten nem mérhető a hatékonyság koncepcionális definíciója elkerülhetetlen annak érdekében, hogy más eszközök felhasználásával értékelni lehessen az adott terület, szervezet teljesítményét.

<sup>89</sup> Ez gyakorlatilag annak a problémának felel meg, amikor a középiskolás diákokat az egyetemi felvételi feladatsorokból oktatják, mert a középiskolák teljesítményét a felvételi sikerességgel mérik, miközben a középiskolától elvárt cél a diákok műveltségének szélesítése, a megfelelő tanulási készségek elsajátítása lenne.

### **Teljesítmény romboló teljesítmény ösztönzők**

Egyes szakértői úgy vélik empirikusan vizsgálatok még nem támasztották alá a mutatószámok elméletben várt teljesítmény növelő hatását, de a már jelzett taktikai „játékok” miatt komoly veszélye van annak, hogy ez a hatás akár negatív is lehet. Van Dooren et al. (2007) (hivatkozva Bevan, G. and Hood, C. (2005)-ra<sup>90</sup>) három ilyen esetet mutat be. Az egyik az úgynevezett horgony hatás (ratchet effect), amely arra hívja fel a figyelmet, hogy az a gyakorlat, amelyben a teljesítmény célokat az előző évi eredmény alapján állapítják meg arra ösztönöz, hogy adott évben visszafogják a szervezetek a teljesítményüket a következő évi célok alacsonyán tartása végett. A másik hatás az úgynevezett küszöb hatás (threshold effect), amely szerint a több mutatószám szerinti értékelés hatására a szervezetek arra fognak koncentrálni, amelyik teljesítése a legközelebb van a küszöbértékhez elhanyagolva azokat a célokat, amelyek vagy csak nagyon nagy erőfeszítéssel elérhetőek, vagy várhatóan maguktól is teljesülnek. A harmadik hatás amikor mért output célok elérésére fókuszálnak csak a nem mért célok rovására.

### **Kihívások**

Az OECD a teljesítmény mutatók alkalmazásában az eddigi tapasztalatok alapján négy területen látja a jelenlegi kihívásokat az OECD országokban.

**Mérési nehézségek.** Még azokban az országokban is, ahol már majd két évtizede alkalmazzák a teljesítménymutatókat állandó kihívás olyan mutatók definiálása, amelyek jó minőségben, megbízhatóan és időben rendelkezésre állhatnak. Ez a probléma egyaránt érinti a

- célkijelölést (sok szervezetnél nem tisztáztak egyértelműen vagy nagyon szerteágazóak a célok);
- a megfelelően mérhető mutatók megtalálását (míg az output viszonylag egyszerűen mérhető általában nem a tényleges célt, az eredményt méri,

---

<sup>90</sup> Bevan, G. and Hood, C. (2005). *What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System*. The Public Services Programme. London: Economic and Social Research.

amelynek viszont csak bonyolult sokszor késletett mutatója szerkeszthető, ezért a legtöbb ország már ma is a kétfajta mutató keverékét alkalmazza) és

- a az adatgyűjtési rendszerek kialakítását (a költséges és bonyolult adatgyűjtések fejlesztése igényli az adatok rendszeres auditálását).

**Célértékek meghatározása.** Az ambiciózus, de teljesíthető teljesítmény elvárások megfogalmazása önmagában egy jelentős kihívást jelentő vezetői feladat. A probléma két fontos területe, ahol az OECD országoknak egyelőre még van mit előrelépniük:

- a túl sok cél esete, amely egyrészt túlzott elvárásokat támaszt az adatgyűjtési rendszerrel szemben, másrészt csökkenti is az információk értékét (az OECD országokban általában a célok száma folyamatosan változik, jellemzően csökken<sup>91</sup>) és
- a torzított ösztönzők esete, amelyről az előzőekben már ejtettünk szót.

**Teljesítmény mutatók és a költségvetés tervezés összekapcsolása.** Bár a reformok kiemelt célja volt az erőforrások jobb felhasználásának ösztönzése, költségvetés tervezési protokollok egyelőre számos OECD országban még nem harmonizálhatóak a teljesítmény mutatók rendszerével. Ahol ezt a technikai problémát viszont sikerült megoldani általában a még nehezebb kérdéssel, a „hogyan hasson az elért vagy el nem ért teljesítmény az adott szervezet finanszírozására” kérdésre kell választ találnia, de az esetleges automatizmusok kockázatairól a korábbiakban már felhívtuk a figyelmet.

**A szokások és a kultúra átalakítása.** Valamennyi kihívás között a legnehezebb és megoldásában várhatóan a legtovább tartó problémának a teljesítmény orientáltság kultúrájának kialakítása fog bizonyulni a kulcsszereplőknél, a politikusoknál és a közszolgáknál. Ennek is négy vetülete érdemel figyelmet:

- Meg kell szerezni és fenn kell tartani a teljesítmény reformok támogatását a vezető köztisztviselők körében, mert ha a teljesítmény információk elvárása nem párosul azok használatával, akkor a teljesítmény mutatók alkalmazása csak felesleges papírmunkává és költséggé válik;
- Meg kell szerezni és fenn kell tartani a politikai támogatottságot;

---

<sup>91</sup> Az Egyesült Királyságban például az 1998-as teljesítmény megállapodásokban összesen 600 célt tűztek ki, ennek 2002-es felülvizsgálata már csak 130-at tartalmazott.

- Össze kell tudni hangolni a kormányzat egészében zajló mutatórendszereket, mivel számos kormányzati feladat megoszlik a minisztériumok és egyéb kormányhivatalok között;
- Menedzselni kell tudni a várakozásokat, mivel a mutatók alkalmazása is divattá vált és csodaszerként tekintetnek rá a reformok „élharcosai”, ezért fontos tudatosítani minden érintettben, hogy a reform folyamatnak mind a technikai, mind a kulturális változásokhoz időt kell tudni adni.

### **OECD irányelvek a teljesítmény mérés költségvetési alkalmazására**

Végezetül és az eddigiek összefoglalójaként álljon itt az OECD-nek az Európai Unió német elnöksége számára megfogalmazott ajánlásai egy teljesítmény alapú költségvetési reform számára.

### **Ajánlások a teljesítmény költségvetési reformok bevezetéséhez**

1. **A környezet meghatározó.** Minden ország és minden terület sajátos közigazgatási gyakorlattal bír, ezért nem érdemes egységes megoldásokat erőltetni.
2. **Legyenek tiszták a reform céljai.** A várakozások menedzselése és az összefüggő elemek összehangolása kulcskérdés minden reform esetében.
3. **Össze kell hangolni a pénzügyi és a teljesítmény információkat.** A költségvetési gyakorlat, amely a bevett államháztartási könyvelési gyakorlaton alapszik sokkal rugalmatlanabb, mint a szakpolitika alkotás, ezért a teljesítmény költségvetési rendszerek kiépítése nem nélkülözi az államháztartási eljárások átalakítását sem.
4. **A teljesítménymutatók integrálása a költségvetésnek már a tervezési időszakába be kell, hogy épüljön.** Ugyanakkor ennek mikéntje tekintetében nincs egységesen legjobb megközelítés, az ország költségvetési gyakorlatától függ.
5. **Az információk végső felhasználójának fejével tervezzük meg a rendszert.** Csak olyan információt kérjünk, amelyet valaki a döntése során fel is használ és

tegyük nyilvánvalóvá a felhasználás mikéntjét is, így nemcsak a felesleges információgyűjtést kerülhetjük el, de a szervezeti ellenállás is könnyebben csökkenthető.

6. **Azokat az össz-kormányzati rendszereket, ahol automatizmusok kötik össze a teljesítmény mérést a forrásallokációval kerülni kell.**
7. **A majdan működő rendszer kulcsszereplőit (politikuskok és vezető köztisztviselők) már a reform kialakításába is be kell vonni.** Ez szintén segít a természetes szervezeti ellenállás leküzdésében és elősegíti a szükséges kulturális változásokat is.
8. **A mutatószámok hatékony használata érdekében ki kell fejleszteni illetve be kell vezetni egy tervezési és jelentési rendszert is.**
9. **Többfajta teljesítmény információt kell alkalmazni.** Fontos, hogy tisztába legyünk a különféle teljesítmény információk (kvantitatív, kvalitatív mutatók, értékelések stb.) használatának korlátaival és összefüggéseivel.
10. **Független külső értékelése legyen a teljesítmény információknak.** A független külső szem egyszerre segítheti a teljesítmény információk minőségének javítását és azok hitelességének növelését is.

#### **Ajánlások a teljesítmény alapú költségvetés működtetéséhez**

11. **Az alkalmazott megközelítés illeszkedjen a már létező szervezeti struktúrához és kormányzati gyakorlathoz.** Ugyanakkor a centralizált gyakorlattal bíró országoknak erőfeszítéseket kell tenni (például konzultációt kell kezdeményeznie), hogy a teljesítmény költségvetés használata okozta centralizációt enyhítse, mivel az autonóm vezetői döntések meghozatala kulcskérdés a rendszer eredményességében. A decentralizált gyakorlattal bíró országok esetében, pedig a kulcskérdés, hogy megteremtsék azokat az ösztönzőket, amelyek révén elérhető az információk összehasonlíthatósága és a szükséges kulturális változások minden szinten történő ösztönzése.
12. **Legyen rugalmas a végrehajtás, ugyanaz a megoldás nem alkalmazható mindenkire.** A kormányzati feladatok sokszínűsége igényli az eltérő technikai

megoldásokat annak érdekében, hogy valamennyi szervezet el tudja érni célját a teljesítmény költségvetés rendszerében is.

13. **Meg kell erősíteni a vezetői készségeket.** Az autonóm vezetői döntések elengedhetetlenek a teljesítmény növelése érdekében, ezért megfelelő támogatást kell biztosítani a vezetőknek a rendszer működtetésében.
14. **Kapacitás fejlesztés kell a reformhoz.** A teljesítményorientált rendszerek működéséhez jelentős elemzői és adminisztratív kapacitások kellenek, amelyek kiépítése nélkül nem működhet hatékonyan a teljesítmény menedzsment rendszere.
15. **Az eredményekre nem az outputokra kell koncentrálni.** Bár a megfelelő eredménymutatók használatának elérése tovább tart és nehezebb, mint az output mutatók használata, hosszabb távon az eredményorientált mutatók alkalmazása biztosíthatják csak a várt teljesítmény növekedést.
16. **Legyenek pontos célmeghatározások és mérések és a pontos monitoringja a programok előrehaladásának.** Nem elegendő a célok ismerete, de annak nyomon követése is fontos, hogy mit tesz azoknak az eléréséhez hozzá az adott kormányzati program. Az éves értékelés erősen ajánlott.
17. **A programok megfelelő ismerete szükséges a teljesítmény megítéléshez.** Amennyiben a teljesítmény a költségvetési rendszer alapja, akkor nem elegendő a számok és mutatók ismerete a jó döntéshez, de a szóban forgó programok működési logikáját is ismerni kell.
18. **A célok számát korlátozni kell, de a mérések számát inkább növelni.**
19. **Össze kell hangolni a kormányzaton belüli információs rendszereket.** Ez nem feltétlenül jelenti a közös informatikai rendszer kiépítését, de a meglévő rendszereknek a szükséges mértékben kommunikálnia kell tudni egymással.
20. **A különböző kormányzati intézmények közötti kooperáció szükséges.** Mivel a kormányzati programok felelőssége is általában több minisztériumot érint, ezért biztosítani kell a teljesítmény rendszerek összehangolását. A feladat annál inkább nélkülözhetetlen minél centralizáltabb a teljesítmény mérési rendszer.

21. **Az azonosuláshoz nélkülözhetetlen a konzultáció.** A rendszer működésének feltétele, hogy a kulcsszereplők azonosulni tudjanak vele, ezért fontos, hogy rendszeresen konzultáljanak velük.
22. **Vegyék figyelembe, hogyan hat a szereplők viselkedésére a költségvetés.** Az ösztönzések, játékok függetlenül a teljesítmény költségvetési rendszerektől léteztek, de egy ilyen rendszer átalakítás új kívánatos és nem kívánatos ösztönzőket teremt, amelyekre oda kell figyelni.

### **Ajánlások a teljesítmény költségvetési rendszerek továbbfejlesztéséhez**

23. **A teljesítmény menedzsment rendszerek megteremtik a saját kihívásaikat, amelyekre reagálniuk kell.** Egy már működő rendszerben is érdemes a már említett ösztönzőket időről időre megvizsgálni és a szükséges változtatásokat megtenni.
24. **A teljesítmény rendszereknek is változniuk kell, ahogy új kihívásokkal szembesülnek.**
25. **Meg kell teremteni azokat az ösztönzőket, amelyekkel a köztisztviselők kulturális változása elérhető.**
26. **A politikusi viselkedés megváltoztatásának ösztönzőit is meg kell teremteni.**
27. **Fejleszteni kell a teljesítmény információk megjelenítését és jelentési rendszerét.**
28. **Figyelembe kell venni a teljesítmény információk korlátait.** Nincsen sem tökéletes kormányzás sem tökéletes teljesítmény információs rendszer. Egyetlen OECD ország sem közöl információt a teljesítményértékelési rendszerének teljes költségéről.
29. **A célhoz vezető út sokszor legalább olyan fontos, mint a cél maga.** A hasznok jelentős része a teljesítmény menedzsment rendszerek bevezetése és működtetése során a létező közigazgatási rendszerről feltett kérdések megválaszolásában rejlik. Ezek a kérdések és válaszok legalább olyan mértékben átalakíthatják a közigazgatást, mint maga a teljesítmény menedzsment rendszer.

**30. Kezelní kell a várakozásokat.** Érdemes tisztában lenni és minden érintettel tisztázni, hogy a teljesítmény költségvetések bevezetésének és működtetésének folyamata 3-5 vagy több évet is igénybe vehet egy országban. Az eredmények tekintetében sem érdemes egyből arra számítani, hogy a reform hatására tisztán racionális döntéshozatali folyamat fog kialakulni, mivel nem érdemes elfelejtkezni a kormányzati döntések politikai környezetéről és a változásokhoz szükséges kulturális átalakulások időigényéről. Amit reális várakozás lehet, hogy a reform hatására az adott ország közigazgatása elkötelezheti magát a teljesítmény információkon alapuló költségvetés tervezés mellett.

#### **FELHASZNÁLT FORRÁSOK**

Bertok, Janos - Hall, Jon - Kraan, Dirk-Jan - Malinska, Jana - Manning, Nick - Matthews, Erica (2006): Issues in Outcome Measurement for "Government at a Glance" OECD GOV Technical Paper 3, GOV/PGC(2006)10/ANN3, OECD, Paris, 2006

Dooren, Wouter Van - Lonti, Zsuzsanna- Sterck, Miekatrien and Bouckaert, Geert (2008): Institutional Drivers of Efficiency in Public Sector, GOV/PGC(2007)16/ANN, OECD, Paris

Dooren, Wouter Van - Manning, Nick - Malinska, Jana - Kraan, Dirk-Jan - Sterck, Miekatrien - Bouckaert, Geert (2006): Issues in Output Measurement for "Government at a Glance" OECD GOV Technical Paper 2, GOV/PGC(2006)10/ANN2, OECD, Paris, 2006

Jacobzone, S., C. Choi and C. Miguet (2007), "Indicators of Regulatory Management Systems", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/4, OECD Publishing

Lonti, Z. and M. Woods (2008), "Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency", OECD Working Papers on Public Governance, No. 7, OECD Publishing

Mackay, Keith (2007): How to Build M&E Systems to Support Better Government, The World Bank, Washington D.C. 2007



Manning, Nick – Kraan, Dirk-Jan and Malinska, Jana (2006): How and Why Should Government Activity Be Measured in "Government at a Glance"? OECD GOV Technical Paper 1, GOV/PGC(2006)10/ANN1, OECD, Paris, 2006

Michal Ben-Gera (2007): The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation, Sigma paper No. 39, OECD,

OECD (1996): Performance Auditing and the Modernisation of Government, OECD, Paris, 1996

OECD (1996): PERFORMANCE MANAGEMENT IN GOVERNMENT CONTEMPORARY ILLUSTRATIONS PUBLIC MANAGEMENT, OCCASIONAL PAPERS No. 9, OECD, Paris, 1996

OECD (1997): In Search of Results: Performance Management Practice, Paris 1997

OECD (2005): OECD GUIDING PRINCIPLES FOR REGULATORY QUALITY AND PERFORMANCE. OECD, Paris

OECD (2005a): Modernising Government: The Way Forward, Paris 2005

OECD (2005b): Performance Information in the Budget Process, GOV/PGC/SBO(2005)6

OECD (2007), "Towards Better Measurement of Government", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/1, OECD Publishing.

Rexed, K. et al. (2007), "Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/3, OECD Publishing.

Szalai Ákos (2007): Teljesítmény-költségvetés – technikák és külföldi tapasztalatok in. Kormányzás, Közpénzügyek és Szabályozás 2007/2, pp. 149-176, [www.kormanyzas.hu](http://www.kormanyzas.hu)

Teresa Curristine, Zsuzsanna Lonti and Isabelle Joumard (2007): Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, in OECD Journal on Budgeting, Vol. 7. No. 1., pp. 161-201, 2007

World Bank (1996): Performance Monitoring Indicators, A handbook for task managers, OPd World Bank, Washington D.C. 1996

World Bank OED, IBRD (2004) Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches, Washington D.C.

## STRATÉGIAI KORMÁNYZÁS ÉS INDIKÁTORRENDSZER AZ ÉGYESÜLT KIRÁLYSÁGBAN, AUSZTRÁLIÁBAN ÉS ÚJ-ZÉLANDON

### TARTALOMJEGYZÉK

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ .....	197
Első rész: Egyesült Királyság .....	197
Második rész: Ausztrália .....	198
Harmadik rész: Új-Zéland .....	199
Negyedik rész: Közös alapelvek .....	200
Ötödik rész: Tanulságok Magyarország számára .....	201
BEVEZETÉS .....	202
I. EGYESÜLT KIRÁLYSÁG .....	203
1. STRATÉGIAI KORMÁNYZÁS .....	203
2. A KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS ÁTALAKÍTÁSA .....	207
3. A STRATÉGIÁT ÉS A TELJESÍTMÉNYMÉRÉST MEGHATÁROZÓ DOKUMENTUMOK .....	208
3.1. Közszolgáltatási Egyezmények .....	209
3.2. Szolgáltatásbiztosítási Egyezmények .....	211
3.3. Minisztériumi stratégiák .....	212
3.4. Minisztériumi alegységek tervei .....	212
3.5. Egyéni hozzájárulás .....	213
4. A KORMÁNYZATI TERVEZÉS ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS INTÉZMÉNYI ASPEKTUSAI .....	213

4.1. Tervezés .....	213
4.2. Ellenőrzés .....	214
5. A BÜROKRÁCIA FELKÉSZÍTÉSE A STRATÉGIAI KORMÁNYZÁSRA .....	216
5.1. Tréningek, kurzusok.....	216
5.2. Dokumentumok .....	217
6. A BRIT RENDSZER TAPASZTALATAI .....	217
6.1. A stratégiai tervezés problémái.....	217
6.2. Teljesítmény nyomonkövetésének, ellenőrzésének nehézségei .....	218
6.3. Teljesítménymérő rendszer ösztönzési problémái.....	218
II. AUSZTRÁLIA.....	221
1. KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS AUSZTRÁLIÁBAN .....	221
1.1. Szövetségi költségvetés – állami költségvetés .....	221
1.2. Az ausztrál költségvetési tervezés mechanizmusa (budget process) .....	222
2. A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSÁT MEGHATÁROZÓ PROGRAMOK ÉS JOGSZABÁLYOK .....	223
2.1. Kormányzati programok .....	224
2.2. Új törvényi keretrendszer a pénzügyi irányítás és elszámoltathatóság terén ..	225
3. A STRATÉGIÁT MEGHATÁROZÓ DOKUMENTUMOK.....	226
3.1. Ágazati Költségvetési Jelentések .....	226
3.2. Éves Költségvetési Riport.....	228
4. A KORMÁNYZATI TERVEZÉS ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS INTÉZMÉNYI ASPEKTUSAI .....	228
4.1. Tervezés .....	228
4.2. Ellenőrzés .....	228
5. BÜROKRÁCIA FELKÉSZÍTÉSE .....	229
5.1. Tréningek.....	229

5.2. Dokumentumok .....	230
III. ÚJ-ZÉLAND .....	231
1. KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS ÚJ-ZÉLANDON .....	231
2. A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSÁT MEGHATÁROZÓ PROGRAMOK és JOGSZABÁLYOK .....	232
2.1. Kormányzati kezdeményezések .....	232
2.2. Törvényi keretek .....	235
3. A STRATÉGIÁT ÉS A TELJESÍTMÉNYMÉRÉST MEGHATÁROZÓ DOKUMENTUMOK .....	236
3.1. Szándéknyilatkozatok.....	236
3.2. Éves Jelentések.....	240
3.3. Költségvetési Előrejelzések.....	240
3.4. A Vásárlási Szerződések.....	240
4. A KORMÁNYZATI TERVEZÉS ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS INTÉZMÉNYI ASPEKTUSAI .....	240
4.1. Felelősségi rendszer .....	240
4.2. Tervezés .....	241
4.3. Ellenőrzés .....	241
5. A BÜROKRÁCIA FELKÉSZÍTÉSE .....	242
5.1. Tréningek, kurzusok, workshopok.....	242
5.2. Dokumentumok .....	243
IV. AMI KÖZÖS: A TELJESÍTMÉNYMÉRÉS ALAPELVEI .....	244
1. ÁLTALÁNOS ALAPELVEK: AZ ÉRTÉK A PÉNZÉRT KERETRENDSZER.....	244
2. EGY JÓ TELJESÍTMÉNYMÉRŐ RENDSZER JELLEMZŐI .....	246
3. A JÓ INDIKÁTOR JELLEMZŐI .....	247
V. KONKLÚZIÓ – TANULSÁGOK MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA.....	248

LINKGYŰJTEMÉNY.....	249
FELHASZNÁLT IRODALOM .....	252

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Ez a tanulmány az Egyesült Királyságban, Ausztráliában és Új-Zélandon a nyolcvanas és kilencvenes évtizedben bevezetett stratégiai kormányzás egyes tényezőiről, kiemelten a kormányzati teljesítménymérésről ad bemutató elemzést.

### **Első rész: Egyesült Királyság**

Az első fejezet összefoglalja stratégiai kormányzás bevezetésének fontos tényezőit, megfogalmazza a stratégiai kormányzáshoz szükséges szemléletváltás tényezőit: víziókkal rendelkező, hatékony, rugalmas végrehajtó hatalom, amely a minisztériumi kereteken túllépve, átfogó közpolitikákat kezdeményez és hajt végre, mindemellett a tudományos kutatási eredményeket a korábbiaknál sokkal jelentősebb mértékben használja fel munkájához.

A második fejezetben a költségvetési tervezés átalakításáról esik szó: 1997 után a brit kormány az évenkénti tervezés helyett a hároméves ciklusokban gondolkodó Kiadási Áttekintések (Spending Review) rendszerét vezette be, amely összkormányzati prioritásokhoz rendeli a költségvetési forrásokat.

A harmadik fejezet a stratégiát meghatározó dokumentumokat és azok hierarchiáját foglalja össze. A legfontosabb dokumentumok a Közzolgáltatási Egyezmények<sup>92</sup> (Public Service Agreement, PSA), amelyek minisztériumközi, átfogó célokat határoznak meg, azokhoz rendelnek konkrét célkitűzéseket és mérhető célértékeket, ez utóbbi értékek segítségével lehetséges a teljesítményt mérni. A Közzolgáltatási Egyezményekhez hozzárendelnek egy Szolgáltatásbiztosítási Egyezményt (Service Delivery Agreement, SDA) is, amely a célkitűzések megvalósításának módját rögzíti. Mindezen felül minden minisztérium saját stratégiával is rendelkezik, amelyet szinkronizálnak az összkormányzati stratégiával.

A negyedik fejezet a kormányzati stratégia tervezését és ellenőrzését mutatja be. A tervezési folyamat középpontjában a Pénzügyminisztérium és a Miniszterelnöki Megvalósítási Egység áll, amelyek az egyes minisztériumokkal együtt dolgozzák ki a Közzolgáltatási Egyezményeket. Az ellenőrzési folyamatban pedig részt vesz a

---

<sup>92</sup> Jelenlegi kiadási ciklusban 30 darab van belőlük.

Parlament, a Pénzügyminisztérium, független kormányzati intézményként a Nemzeti Számvevő Hivatal és a Számvevő Bizottság, valamint független intézmények, mint agytrösztök, kereskedelmi kamarák és a sajtó.

Az ötödik fejezet azt mutatja be, hogy miként készítik fel a köztisztviselőket a stratégiai kormányzás bevezetésére: tréningekkel, módszertani és alkalmazási útmutatók kiadásával.

A hatodik fejezet az brit rendszer tapasztalatait, problémáit írja le: a tervezés, az ellenőrzés és az ösztönzőrendszer nehézségeit. Legfontosabb tervezési probléma a középpontban álló Pénzügyminisztérium munkaerő-kapacitáskorlátja, ellenőrzési probléma az adatok nem megfelelő minősége és a gyakran változó célok. Mindemellett fontos ösztönzési probléma, hogy a minisztériumok vezetése nem kellőképp érdekelt a Közszolgáltatási Egyezmények célkitűzéseinek teljesítésében, valamint abban sem, hogy kemény célokat állítson fel, illetve megfelelő információkat biztosítson az ellenőrzéshez.

### **Második rész: Ausztrália**

Az első fejezet leírja az ausztrál végrehajtott hatalom szintjeit és feladatait, illetve a költségvetési tervezési mechanizmust. Ausztrália föderális ország, ezért az állami feladatok nagy része nem a szövetségi kormány, hanem a szövetségi államok vezetésének hatásköre alá tartoznak, ennek következtében a szövetségi kormány lehetőségei limitáltak a közpolitika-alkotás terén. A költségvetési tervezés során a Kiadási Áttekintés Bizottsága (Expenditure Review Committee) nevű kormánybizottság szinkronizálja a kormány prioritásait az ágazatok által benyújtott javaslatokkal.

A második fejezet összefoglalja a kormányzástechnikában és a közigazgatásban a nyolcvanas évek közepe óta lezajlott reformokat: kormányzati programokat, jogszabályokat. Ezek legfontosabb törekvése: elszámoltatható, hosszú távon tervező kormány, az üzleti életben megszokott módon működő, hatékony közigazgatás.

A harmadik fejezet a stratégiát és a teljesítménymérést meghatározó dokumentumokkal foglalkozik. A legfontosabb ilyen dokumentumok az évente a költségvetés részeként kiadott Ágazati Költségvetési Jelentések (Portfolio Budget Statements), amelyek rögzítik az adott ágazat által elérni kívánt célt (outcome), ahhoz rendelnek intézkedési területeket.

Az intézkedési területeken belül megfogalmazzuk prioritásokat, és azoknak megfelelően definiáljuk az indikátorokat. Az Éves Költségvetési Riportok (Annual Budget Reports) a az Ágazati Költségvetési Jelentések struktúrájában épülnek fel, az abban rögzített indikátorokat mérik.

A negyedik fejezet a stratégia tervezésének és ellenőrzésének intézményi aspektusait foglalja össze. Az Ágazati Költségvetési Jelentéseket az ágazat egyes hivatalai előterjesztéseinek összegzésével az ágazatot vezető miniszterek készítik el, de egyeztetnek a Pénzügyminisztériummal és a Miniszterelnöki és Kormányhivatal Megvalósítási Egységével. Az Éves Költségvetési Riportokat négy különböző 'oldal', intézménycsoport is ellenőrzi. Egyrészt a Parlament, másrészt a Pénzügyminisztérium, harmadsorban független közintézmények, negyedrészt pedig a közszférán kívüli intézmények.

Az ötödik fejezet azt mutatja be, hogy miként készítik fel a köztisztviselőket a stratégiai kormányzás bevezetésére: tréningekkel, módszertani és alkalmazási útmutatók kiadásával.

### **Harmadik rész: Új-Zéland**

Az első fejezet a költségvetési tervezési mechanizmust írja le. A folyamat három fázisból áll: a Stratégiai fázis, a Kezdeményezések fázisa és az Elkészítési fázis. Az elsőben születik döntés az összkormányzati prioritásokról, a második integrálja a célok megvalósítására vonatkozó minisztériumi kezdeményezéseket, míg a harmadikban elkészül a költségvetés.

A második fejezet összefoglalja a kormányzástechnikában és a közigazgatásban a nyolcvanas évek közepe óta lezajlott reformokat: kormányzati programokat, jogszabályokat. Ezek legfontosabb törekvése: elszámoltatható, hosszú távon tervező kormány, az üzleti életben megszokott módon működő, hatékony közigazgatás.

A harmadik fejezet a stratégiaalkotás és a teljesítménymérés dokumentumairól szól. Legfontosabb, a stratégiaalkotásra vonatkozó dokumentum az ágazatokra vonatkozó, az ágazatot vezető minisztérium által kiadott Szándéknyilatkozat (Statement of Intent), amely a következő 3-5 évre rögzíti a stratégiát. Megfogalmazza az összkormányzati



prioritásoknak megfelelő ágazati eredményt (outcome), amelyet célja elérni, majd ahhoz rendel célkitűzéseket (goal vagy objective). A célkitűzésekhez intézkedések tartoznak, valamint a célkitűzéseknek megfelelően határozzák meg az indikátorokat is. Az új-zélandi rendszer fontos jellemzője, hogy az egyes hivatalok az ágazatukat vezető miniszterrel formális szerződést (Vásárlási Szerződés, Purchase Agreement) kötnek az egyes intézkedéshez köthető források felhasználásáról, a rossz teljesítményért a hivatal vezetőjét felelősségre lehet vonni.

A negyedik fejezet a stratégialkotás és a teljesítmény ellenprzésének intézményi aspektusaira fókuszál. A tervezésben az egyes minisztériumok stratégiai osztályai és a Pénzügyminisztérium vesz részt, a teljesítményt négy különböző 'oldal', intézménycsoport is ellenőrzi. Egyrészt a Parlament, másrészt a Pénzügyminisztérium, harmadsorban független közintézmények, negyedrészt pedig a közsférán kívüli intézmények.

Az ötödik fejezet azt mutatja be, hogy miként készítik fel a köztisztviselőket a stratégiai kormányzás bevezetésére: tréningekkel, módszertani és alkalmazási útmutatók kiadásával.

### **Negyedik rész: Közös alapelvek**

A teljesítménymérő rendszer alapelveit leíró rész három fejezetből áll össze.

Az első fejezet leírja az Érték a Pénzért Keretrendszert (Value for Money Framework), amelynek lényege, hogy szétválasztja a kormányzati intézkedéseket (amely az intézmény tevékenységének kimenete [output]) és azoknak a társadalomra gyakorolt hatásait (amely a tevékenységek eredménye [outcome]). Előbbi jó működése a hatékonyság, míg utóbbié a hatásosság.

A második fejezet megfogalmazza a jó teljesítménymérő rendszer jellemzőit: fókuszált, megfelelő, kiegyensúlyozott, robusztus, integrált, költséghatékony.

A harmadik fejezet a jó indikátor jellemzőire fókuszál: releváns, elkerüli a rossz ösztönzőket, elérhető, pontosan meghatározott, időszerű, megbízható, összehasonlítható, ellenőrizhető.

### **Ötödik rész: Tanulságok Magyarország számára**

Fontos tanulság, hogy a reformtörekvések csak akkor lesznek sikeresek, ha a kormányzat központi intézményeinek stratégiai szemléletváltása és a közigazgatás átalakítása is megtörténik.

Magyarország számára az a tanulság vonható le, hogy egy rendszer csak akkor tud jól működni, ha precíz és átgondoltan kialakított intézményi mechanizmusok irányítják, érintettjei érdekelték fenntartásában, képes a változásokat és a problémákat kezelni. Ebben az esetben azt jelenti, hogy célszerű

- a jelenlegi mechanizmusokban szereplő érintetteket és azok érdekeit megfelelően felmérni, helyes ösztönzőrendszert kiépíteni,
- bürokráciát mind hozzáállásban, mind szaktudásban a kormányzati változásokra felkészíteni – ennek fontos része a kormányzás túlközpontosításának elkerülése,
- az intézmények közötti információáramlást biztosítani,
- a teljesítményről szóló információkat semmiképpen sem szabad kormánypropagandára felhasználni s ezzel a teljesítményértékelési rendszerrel kapcsolatos közbizalmat erodálni,
- a teljesítményértékelő rendszer hibáira más országok tapasztalaiból előre felkészülni, időben érzékelni és azokat azonnal kijavítani.

## **BEVEZETÉS**

A nyolcvanas évektől kezdve mind az Egyesült Királyságban, mind Ausztráliában, mind Új-Zélandon jelentős reformok zajlottak a kormányzati munka terén. Mindhárom ország jelentős költségvetési deficittel küszködött a hetvenes évek végén, s alapvetően az ennek megszüntetésére irányuló törekvések indították el a változásokat.

A közigazgatás és a kormányzás reformja alapvetően a következő területeken jelent megújulást (Curristine [2007] és James [2004]):

- a kormányzat vezetési és szervezési megoldásai, valamint a pénzügyek kezelése az üzleti életben megszokotthoz lesznek hasonlóak;
- a költségvetési szervek gazdálkodása átlátható lesz, s így elszámoltathatók a közpénzek elköltéséért felelős köztisztviselők;
- kormányzás stratégiai szemléletben, hosszú távra fog tervezni;
- a bürokrácia magasabb minőségű, hatékonyabb munkát fog végezni, szervezeti kultúrája és munkaszervezése az üzleti életben megszokotthoz fog hasonlítani.

Mindegyik terület kapcsán kiemelten fontos mind a kormányzat központi intézményei, mind a Parlament és más, a költségvetést ellenőrző szervek, valamint a közvélemény szempontjából az, látni és ezáltal értékelni lehessen a kormányzás teljesítményét. Ennek következtében van szükség a kormányzati teljesítménymérés, az indikátorrendszer bevezetésére.

A kormányzati teljesítményinformációs rendszer adatait felhasználják a kormányzati tervezés során, a kormányzati munka ellenőrzésére, valamint ösztönzőrendszerként is működik.

## I. EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

### 1. STRATÉGIAI KORMÁNYZÁS

A stratégiai kormányzás bevezetése a kormányzás az évszázad végén jelentkező kihívásokra adott válaszában, a második világháború utáni klasszikus jóléti állam lebontásának második eleme az Egyesült Királyságban.

Első lépésben, a nyolcvanas-kilencvenes években privatizálták a 'nemzeti iparágak' legtöbbszörét, kiszervezték vagy magánosították a közszolgáltatások egy jelentős részét. A központi kormányzás átalakításának fókuszja mind szervezeti, mind munkaszervezési szempontból a közszolgáltatások professzionálisabb menedzselése, a közpénzek hatékonyabb felhasználása lett: új, központi ügynökségek jöttek létre a minisztériumokon belül, a közintézmények vezetői egyre inkább a versenyszférában megszokott hatáskörrel és felelősséggel rendelkeztek. Mindez a *szolgáltatásbiztosítás* (service delivery) reformját jelenti.

A második lépés a *közpolitika-alkotás*<sup>93</sup> (policymaking) reformját jelenti. A Blair-kormányzat egyik kiemelt prioritása a kezdetektől a közpolitika-alkotás folyamatának átalakítása, a tényalapú kormányzás bevezetése volt. A reformerek szerint a közpolitika-alkotás legnagyobb problémái a következők voltak az átalakítások bevezetése előtt (Modernising Government White Paper [1999]):

- minisztériumok és egyéb kormányzati szervek közötti nem elégséges együttműködés;
- kormányzat központi és helyi szintjei közötti nem elégséges együttműködés;
- a közpolitika-alkotás és a szolgáltatásbiztosítás túlságosan elválk egymástól, az intézkedések stratégiai tervezésében nem elegendő mértékben vesznek részt azok, akik a szolgáltatások az emberekhez való eljuttatásáért felelősek;
- nincs elég hangsúly az egyéni teljesítmények értékelésekor azon, hogy az egyén mennyiben járult hozzá a kormányzat stratégiai céljaihoz;

---

<sup>93</sup> A szolgáltatásbiztosítás és a közpolitika-alkotás egyaránt állami tevékenység. Előbbi bizonyos szolgáltatásokra való folyamatos keresletet elégít ki, míg utóbbi a kormányzat a társadalom valamilyen szegmensének vagy jellegének megváltoztatására irányuló beavatkozása.

- kormányzati kezdeményezések sokszor csak a meglévő rendszerek parciális megváltoztatásaként jelennek meg, nem pedig egy hosszú távon tervező stratégiai vízió alkotóelemeiként;
- a kormányzati intézmények túlságosan kockázatkerülők.

A közpolitika-alkotás reformja szerint az új kormányzás három legfontosabb kompetenciája (Professional Policy Making [1999]):

- vízió;
- hatékonyság;
- folytonos fejlődés.

Ha a fenti kompetenciáknak meg kívánnak felelni, a kormányzati intézmények döntéshozói a korábbi években tapasztaltaknál (Professional Policy Making [1999])

- legyenek kreatívabbak;
- legyenek a korábbiaknál inkább hajlandóak megkérdőjelezni a létező intézményi rutinokat és szokásokat;
- többet és jobban használják a tudományos kutatási eredményeket és statisztikai elemzéseket a közpolitikák tervezésénél;
- fókuszáljanak a hosszú távú célok megvalósítására.

A fentiekén kívül a következő célokat állította maga elé a Blair-kormányzat a közpolitika-alkotás javítása érdekében (Modernising Government White Paper [1999]):

- stratégiai célok és eredmények, nem pedig szervezeti egységek és jelenleg is létező funkciók mentén tervezett közpolitikákra van szükség;
- a közpolitika-tervezés vegye számba a teljes nemzeti, nemzetközi és európai uniós kontextust;
- a közpolitikák a korábbiaknál legyenek nyitottabbak, a tervezés során vegyék a stratégiák számba az intézkedések érintettjeit és az intézkedések rájuk gyakorolt hatásait;
- lehetőleg ne jöjjenek létre új, felesleges szabályozások, korlátozások a közpolitika-alkotás folyamata eredményeképpen;

- legyen minél szélesebb együttműködés közpolitikák tervezésének folyamatában, a közpolitikák tervezői ne féljenek nyilvános vitára bocsátani a tervezeteket;
- fontos a közpolitikákból adódó kockázatok professzionálisabb kezelése;
- legyen a közpolitikatervezés előrelátóbb és nyitottabb a külső impulzusokra;
- tudjon tanulni a tapasztalatokból.

Mindezen célok mind a minisztériumoktól, mint a kormányzat központi intézményektől (miniszterelnök, Kormányhivatal [Cabinet Office]) erőfeszítéseket követelnek (Professional Policy Making [1999], Annex B, 76-78.):

<b>Tényező</b>	<b>Minisztériumi intézkedések</b>	<b>Központi intézkedések</b>
Hosszú távú és előretekinthető közpolitikaalkotás	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Közös munka hosszú távú forgatókönyveken, más minisztérium tapasztalatainak összegzése és beépítése</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Közös minisztériumi munka ösztönzése hosszú távú közös feladatokkal</li> </ul>
Határokon túl figyelő közpolitikaalkotás	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Közpolitika tervezőinek ösztönzése, hogy 'gondolkodjanak Európában' azzal, hogy a közpolitikával kapcsolatos előterjesztésekben explicit hivatkozás van Európára a célokkal kapcsolatban</li> <li>• Európai döntéshozatali mechanizmus megértésének javítása és arra gyakorolt befolyás növelése azáltal, hogy használják a Kormányhivatal az európai uniós szabályozásról közreadott kézikönyvét</li> <li>• A közpolitika érintettjeivel való kommunikáció új útjainak keresésével annak ösztönzése, hogy a kommunikáció a közpolitika-alkotás integráns részévé váljék</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más EU-országok közpolitika-alkotóival való együttműködés erősítése a bilaterális kapcsolatok, csereprogramok kiterjesztésével</li> </ul>
Innováció és rugalmasság	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elszigeteltség csökkentése külső munkatársak bevonásával („kölcsonnéséval”), más minisztériumok munkatársaival való együttműködés</li> <li>• Próba-közpolitikák tapasztalatainak beépítése</li> <li>• Kockázatfelismerés és -kezelés javítása a minisztériumi kockázatkezelési keretrendszer megalkotásával</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innováció és kockázatvállalás előtt álló elszámoltatási akadályok felszámolása</li> <li>• Kormányzat kockázatkezelési irányelveinek rögzítése egy nyilatkozatban</li> <li>• Kockázatkezelés javítása tréningeken keresztül</li> </ul>
Tények, elemzések használata	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minisztérium kutatásokhoz, elemzésekhez való általános hozzáállásának javítása a minisztériumi tervezés kutatási</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Közgazdasági modellezési kapacitás reális felmérése</li> <li>• Tényanyagok elérhetőségének javítása</li> </ul>

	<p>stratégiájának megalkotásával</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minisztériumközi együttműködés javítása azáltal, hogy egy minisztériumra van bízva a kormány kutatási stratégiája (legalábbis ennek megfontolása)</li> <li>• Minisztériumközi együttműködés javítása a kutatással foglalkozó részlegek hálózatának megszervezésével</li> <li>• Minisztérium specializált tudáshoz való folyamatos hozzájárulásának biztosítása külső vagy belső szakértők „kölcsonzásával”</li> <li>• Speciális tudással rendelkező munkatársak felvétele, számukra karrierlehetőségek biztosítása</li> <li>• Minisztériumi kutatási képesség fejlesztése a 'közpolitika-kutató' posztjának megalkotásával</li> </ul>	<p>azáltal, hogy a minisztériumok használják és hozzájárulnak a Centre for Evidence-based Policy anyagaihoz<sup>94</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Közpolitika-alkotással kapcsolatos tudásbázis kialakítása</li> </ul>
Nyitottság	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Egyéni teljesítmény értékelési mechanizmusának fejlesztése értékelő listák rendszerének bevezetésével</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Külső érintettekkel való közös munka javítása a tapasztalat megosztásával</li> <li>• Egyéni teljesítményértékelés megértésének, elfogadásának fejlesztése tréningek segítségével</li> <li>• Teljesítményértékelő elemzés elkészítése az értékelő listákból (Munkaügyi Minisztériummal közösen)</li> </ul>
Integrált közpolitika-alkotás	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertikális integráció erősítése: közpolitika-alkotás és a szolgáltatásbiztosítás munkatársainak közös munkájának ösztönzése, akár hatáskörcsere korlátozott időre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrált közpolitika-alkotás alapelveinek lefektetése: az elszámoltatási, költségvetési, szervezeti kultúrából fakadó akadályok leküzdése megfelelő ösztönzőrendszer kialakításával</li> <li>• Minisztériumokon átívelő programok (cross-cutting) elvárt eredményeinek jobb definiálása</li> </ul>
Tapasztalatok beépítése, tanulás	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégiai célokban való egyetértés, értékelés mechanizmus kidolgozása</li> <li>• Értékelés elkészítéséhez szükséges képzett munkaerő biztosítása megfelelő humánerőforrás-menedzsmenttel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Értékeléshez kapcsolódó szervezeti kultúra kialakítása egy az értékelésért felelős miniszter (Kormányhivatal vezető miniszter vagy a pénzügyminiszter) kijelölésével</li> <li>• Minisztériumi értékelés ösztönzése külön pénzeszközök biztosításával</li> </ul>

<sup>94</sup> kb. Tényalapú Közpolitika-alkotási Központ

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Értékeléssel kapcsolatos 'kiválóságok központja' kialakítása</li> </ul>
Minisztériumokon átívelő programok	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Professzionális projektmenedzsment-rutinok használata a teljes közpolitika-alkotási folyamatban</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Közpolitika-alkotás standardjainak emelése a minisztériumok és részlegek egymás általi ellenőrzése (peer review) által</li> <li>• Közpolitika-alkotás standardjainak emelése a közpolitika-alkotás leíró modelljének (Professional Policy Making [1999]) mintává való fejlesztése által</li> <li>• Közös minisztériumi tréningek</li> </ul>

## 2. A KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS ÁTALAKÍTÁSA

A brit kormány, nevezetesen Gordon Brown akkori pénzügyminiszter a költségvetési források elköltésének mechanizmusát érintő változtatásai – a közpolitika-alkotás átalakítása mellett – a másik fontos változás, amelybe a kormányzati indikátorrendszer bevezetése beágyazódik.

Alapvető változtatás a költségvetési tervezés menetében a korábbiakhoz képest, hogy a kormányzat kettéosztja a költségvetési forrásokat Minisztériumi Kiadási Korlátokra (Departmental Expenditure Limit, DEL) és Évenként Elosztott Kiadásokra (Annually Managed Expenditure, AME). Előbbit azok a kiadások jelentik, amelyeket a központilag, direkt módon több évre előre érdemes tervezni (egészségügy, közlekedés, oktatás), míg utóbbit azok a kiadások alkotják, amelyeknek mértékét évente célszerű meghatározni (társadalombiztosítási transzferek, kamatkidadások, önkormányzati kiadások). Az Évente Elosztott Kiadások csak konkrétan a költségvetési tervezetben jelennek meg, míg a Minisztériumi Kiadási Korlátok alkotják a költségvetési tervezés központi elemét, a két évente kiadott *Kiadási Áttekintéseket* (Spending Review) (Survey of Public Spending [2003]).

A munkáspárti kormány, amelynek fő ígérete többek között az volt az 1997-es választási kampányban, hogy a kormányzati feladatokat világos, konzisztensen kezelt prioritások és fókuszált forrásfelhasználás alapján fogja ellátni, a költségvetési tervezési folyamatot a következőképp alakította át: annak érdekében, hogy a stratégiai céloknak feleljen meg a pénzeszközök elosztása, bevezették a két évente kiadott *Kiadási Áttekintések*



rendszerét. A Kiadási Áttekintések rendelkeznek a Minisztériumi Kiadási Korlátok keretein belüli pénzekről, azokat szétszítva a minisztériumok között, hároméves ciklusokban (az 1998-as Átfogó Kiadási Áttekintés [Comprehensive Spending Review] rendelkezik 1999-2002, a 2000-es Kiadási Áttekintés 2001-2004, a 2002-es Kiadási Áttekintés 2003-2006, a 2004-es Kiadási Áttekintés 2005-2008, míg a 2007-es Átfogó Kiadási Áttekintés 2008-2011 között).

Számos egyéb változás mellett, amelyek jelen elemzésnek nem képezik tárgyát, a legfontosabb változás, hogy a Kiadási Áttekintésekben megjelennek a stratégiai kormányzás kulcsdokumentumai: a Közzolgáltatási Egyezmények (Public Service Agreement, PSA), amelyek megfogalmazzák az egyes minisztériumok számára az egész kormányzat által kijelölt stratégiát. A Közzolgáltatási Egyezményeket a kormányzat központi intézményei (miniszterelnök, Kormányhivatal, Pénzügyminisztérium) és az egyes minisztériumok kötik pénzeszközök felhasználásáról és a stratégia megvalósításának tényezőiről.

### **3. A STRATÉGIÁT ÉS A TELJESÍTMÉNYMÉRÉST MEGHATÁROZÓ DOKUMENTUMOK**

A kormányzati stratégiát meghatározó legfontosabb dokumentumok (nevezetesen a Közzolgáltatási Egyezmény, a Szolgáltatásbiztosítási Egyezmények [Service Delivery Agreement] és az egyes minisztériumi stratégiák) a következő hierarchiában helyezkednek el (Outcome Focused Management in the United Kingdom):



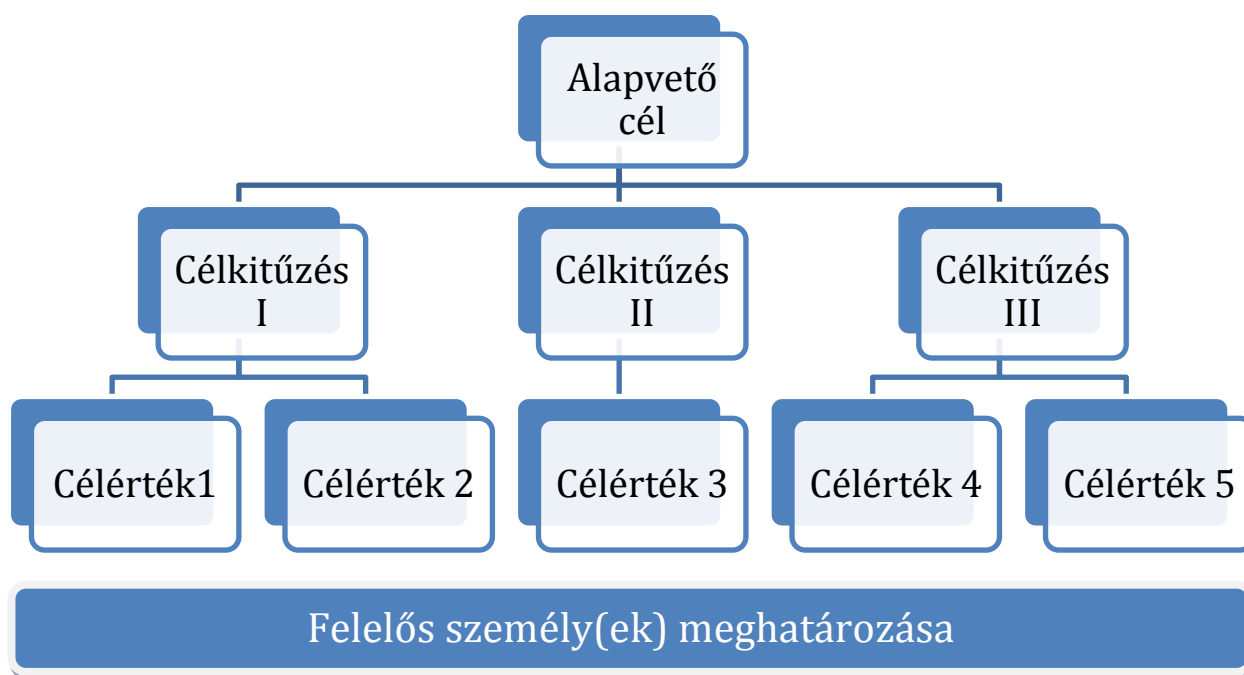
Ez a hierarchia határozza meg a dokumentumok egymáshoz való viszonyát, ami azt jelenti, hogy a kormány próbálja a kisebb hatáskörű, konkrétabb terveket az összkormányzati prioritásokhoz igazítani. Ezzel jobban lehet tervezni és kiküszöbölhetők az egyes tervezetek közötti átfedések.

### 3.1. Közszolgáltatási Egyezmények

A Közszolgáltatási Egyezmények a kormányzati stratégiát strukturáló dokumentumok. Felépítésük lényege, hogy megfogalmazzanak *egy* alapvető célt (aim), ezekhez rendelnek célkitűzéseket (objective) és az egyes célkitűzésekhez célérték(ek)et (target). Ez a hierarchia, az egyes elemek tartalmát koncepcionálisan illetve egy példán keresztül bemutatva a következőképp foglalható össze (Outcome Focused Management in the United Kingdom):

	<b>Tartalom</b>	<b>Példa</b>
Alapvető cél	Általános vízió	Legyen az embereknek több lehetőségük a felemelkedésre az oktatás által
Célkitűzés	Specifikusabb változás	16 éves korra a fiatalok rendelkezzenek a képességekkel a munkaerőpiacon való tisztességes helytálláshoz
Célérték	Konkrét, mérhető események	Az érettségien matematikából és nyelvből jeles eredményt kapók száma 2010-re legyen 75% fölött

Az alapvető cél, a célkitűzések és a célértékek hierarchiája a következő ábrán összegezhető (Outcome Focused Management in the United Kingdom):



A brit kormányzat céljainak megfelelően a Közszolgáltatási Egyezményekben rögzített stratégia a 2007-es Átfogó Kiadási Áttekintésben már nem a minisztériumi keretekben gondolkozik, hanem túlnyomó többségben az összkormányzati feladatokat számba vevő, minisztériumközi, átfogó (cross-cutting) alapvető célokat állít fel.

### 3.2. Szolgáltatásbiztosítási Egyezmények<sup>95</sup>

A Szolgáltatásbiztosítási Egyezmények a Közzolgáltatási Egyezményekhez kapcsolódnak, mint a feljebb leírt hierarchiából is látszik. A Szolgáltatásbiztosítási Egyezmény első része rögzíti az eredményfókuszú célok konkrét elérési tervét, amely kimenet- és folyamatfókuszú célokat jelent<sup>96</sup>. Az Szolgáltatásbiztosítási Egyezmények második része a minisztérium általános teljesítményét érintő vállalásokat és megoldási terveket (pl. internetes lehetőségek bővítése) tartalmazza.

Az előbbire egy példa (Outcome Focused Management in the United Kingdom):

<b>Közzolgáltatási Egyezmény célértéke</b>	<b>Szolgáltatásbiztosítási Egyezmény</b>
<p><i>Ezt akarjuk elérni:</i></p> <p>Igazságszolgáltatással kapcsolatba kerülő áldozatok és tanúk elégedettségének 5%-os növekedése 2010-ig, majd legalább ezen elért szint fenntartása</p>	<p><i>Ehhez ezeket kell tennünk:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009 májusáig a bíróságok legalább 40%-án legyen a tanúkat és az áldozatokat segítő szolgáltatás, más etnikumhoz tartozókat is beleértve;</li> <li>• 2010 tavaszáig valósuljon meg az Akció az Igazságért program intézkedéseinek többsége, legyen segítség a kiszolgáltatott és megfélemlített tanúknak;</li> <li>• Gondolják újra az áldozat az igazságszolgáltatási folyamatban játszott szerepét értelmező irányelveket.</li> </ul>

<sup>95</sup> A 2007-es Átfogó Kiadási Áttekintésben a Közzolgáltatási Egyezmények és Szolgáltatásbiztosítási Egyezmények egy dokumentumban szerepelnek. Ezekben a dokumentumokban a célok és a teljesítményindikátorok mellett a megvalósítási terv is fel van tüntetve. Ezek a következő (tartalmilag a korábbiakkal teljesen megegyező) formában épülnek fel: vízió, mérés, megvalósítás.

<sup>96</sup> Lásd 6.1. fejezet.

### 3.3. Minisztériumi stratégiák

A közszolgáltatások és közpolitikaalkotás ezen szintjei legalább olyan fontosak, mint a felsőbb szintek, de nincs olyan világosan leírható struktúrájuk, mint a Közszolgáltatási Egyezményeknek és a Szolgáltatásbiztosítási Egyezmények.

A minisztériumok stratégiai célkitűzései (departmental strategic objectives) illeszkedik a Közszolgáltatási Egyezményekhez, lényegében az azokban rögzített átfogó, minisztériumközi (cross-cutting) alapvető célok az adott minisztériumot érintő tagjaiból következő célkitűzéseket és azok megvalósítási tervét rögzítik. A minisztériumok teljesítményindikátort is rendelnek az egyes célkitűzésekhez.

Például, az Üzleti Vállalkozások és Szabályozási Reform Minisztériumának (Department for Business Enterprises and Regulatory Reform, BERR) stratégiai célkitűzései a következők voltak (DSOs of BERR):

1. Vállalatok létrejöttének és növekedésének elősegítése minden régióban egy erős gazdaság érdekében.
2. Annak biztosítása, hogy minden minisztérium és kormányzati ügynökség jobb szabályozási környezetet biztosít a magán-, a köz- és a civil szféra számára.
3. Igazságos szabad és versengőbb piac biztosítása a vállalkozások, a fogyasztók és a munkavállalók számára.
4. Tiszta, biztonságos és piaci árú energia megbízható kínálatának és hatékony felhasználásának biztosítása.
5. Energiával kapcsolatos kötelezettségek hatékony és felelősségteljes kezelése
6. Annak biztosítása, hogy az állam hatékony és okos tulajdonos; a szükséges professzionális vállalati pénzügyi tudás biztosítása a kormányzaton belül

### 3.4. Minisztériumi alegységek tervei

A brit minisztériumok több különböző részterülettel is foglalkoznak, így az egyes ágazati alaegységek az egyes részterületekkel foglalkoznak. Ezek a tervek egyrészt a magasabb szintű stratégiák alkotóelemei, másrészt pedig a részletes megvalósítási tervet rögzítik.

### 3.5. Egyéni hozzájárulás

Az egyének hozzájárulása a hierarchia legapróbb, de legalapvetőbb alkotóeleme. A minisztériumi munkaszervezés legfontosabb munkája az egyes egyének feladatainak helyes meghatározása, hogy azok beépüljenek a feljebb felvázolt rendszerbe.

## **4. A KORMÁNYZATI TERVEZÉS ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS INTÉZMÉNYI ASPEKTUSAI**

A kormányzati stratégia kulcsdokumentumai tehát, mint fentebb is látszik, a Közzolgáltatási Egyezmények (tartalmukról részletesebben később). A Közzolgáltatási Egyezmények megtervezése gyakorlatilag a kormányzat stratégiai tervezése, hiszen a központilag tervezhető forrásokat a Közzolgáltatási Egyezményekben kifejezett vízió és prioritások mentén fogják elkölteni a minisztériumok<sup>97</sup>.

### 4.1. Tervezés

A Közzolgáltatási Egyezmények tervezése az egyes minisztériumok stratégiai osztályai, a Pénzügyminisztérium (Treasury), ezen felül az annak szervezeti keretein belül működő Miniszterelnöki Megvalósítási Egység<sup>98</sup> (Prime Minister's Delivery Unit, PMDU), a Kormányzati Hivatal Stratégiai Egysége (Cabinet Office's Strategy Unit, SU) valamint a Kormányzati Pénzügyi Hivatal (Office of Government Commerce, OGC) közös munkája.

Ebben a szervezeti rendszerben az Stratégiai Egység feladata a kormányzati prioritásoknak megfelelő közpolitika-alkotás segítése. A Stratégiai Egység segít a minisztériumoknak a közpolitika-alkotás tervezési és elemzési feladataiban.

A Miniszterelnöki Megvalósítási Egység is ellát hasonló feladatokat, de legfőbb kompetenciája az egyes minisztériumi stratégiák (Departmental Strategic Objectives) és az összkormányzati (egyre inkább a minisztériumi kereteken kívül gondolkodó, cross-cutting) stratégia szinkronizálása. Ahhoz, hogy ezen feladatát el tudja látni, gyakorlatilag

---

<sup>97</sup> A Közzolgáltatási Egyezmények rendszerét nem törvény határozza meg, hanem a Brown fémjelezte Pénzügyminisztérium által kialakított intézményi rutin.

<sup>98</sup> Nem elírás: a Miniszterelnöki Megvalósítási Egység a Pénzügyminisztérium szervezetében működik. Ennek legalószínűbb oka az, hogy a stratégiai kormányzás és a kormányzati teljesítménymérés Gordon Brown jelenlegi brit miniszterelnök és közvetlen csapata egyik legfontosabb törekvése volt, aki 1997 és 2007 között pénzügyminiszterként dolgozott.

tükörreferatúrát működtet, ágazati alegységekkel<sup>99</sup>. Ezen alegységek a következők (Pénzügyminisztérium szervezeti ábrája):

- Gyermekügy, oktatás, képességek;
- Egészségügy, foglalkoztatás;
- Bel- és külügyek;
- Közösségek és környezet;
- Vállalkozások, makrogazdaság;
- Elemző részleg.

A PMDU-val együtt dolgoznak a Pénzügyminisztériumban egyes minisztériumokért felelős ún. 'kiadási csoportok' (spending team) (OECD [2007]), mindkettő közös feladata továbbá a Közzolgáltatási Egyezmények kidolgozása kapcsán a stratégiai prioritások megvalósításának kidolgozása, a víziók operacionálizált megfogalmazása. A Miniszterelnöki Megvalósítási Egység és a Pénzügyminisztérium

A forrásfelhasználás hatékonyságának javítása és a teljesítménymérési lehetőségek kidolgozása az Kormányzati Pénzügyi Hivatal feladata (OECD [2007]).

A központi intézmények és a minisztériumok, valamint azok egymással rendszeres évközi egyeztetéseket tartanak.

Mindezen intézményeken felül egyéb kormányzati hivatalok, sőt, külső érintettek is részt vehetnek a stratégia kialakításában.

#### 4.2. Ellenőrzés

A Közzolgáltatási Egyezményeket három különböző 'oldal', intézménycsoport is auditálja. Egyrésztől ellenőrzi a Parlament, másrésztől a kormányzat és végrehajtó hatalom speciális intézményei, harmasorban független közintézmények, negyedrésztől pedig a közszférán kívüli intézmények. A minisztériumok évente kétszer (tavasszal és ősszel) teszik közzé adataikat.

---

<sup>99</sup> 2004-es adatok szerint 31 emberrel dolgozik a Miniszterelnöki Megvalósítási Egység (House of Commons Hansard, Official Report, 09/01/2004).

Az első csoport a Parlament. Az alsóházban (House of Commons) ágazati bizottságok vannak: az egyes minisztériumok stratégiai tervezését a megfelelő ágazati bizottság ellenőrzi. Speciális bizottság a Közpénzügyi Bizottság (Public Account Committee), amely a teljes kormányzati forrásfelhasználás hatékonyságának ellenőrzéséért (és egyben a végrehajtó hatalom pénzügyi ellenőrző intézményeinek ellenőrzéséért) felelős. Szintén fontos ellenőrző szerv a közszolgálati és egészségügyi országgyűlési biztos (Parliamentary and Health Service Ombudsman), illetve az ő munkáját felügyelő képviselőházi bizottság, a Közszolgálati Bizottság (Public Administration Select Committee). Mindezek mellett a Pénzügyi Birottóság (Treasury Select Committee) is fontos ellenőrző szerv, nemcsak mint a Pénzügyminisztérium szűken vett saját teljesítményét auditáló ágazati bizottság, hanem mint a Pénzügyminisztériumot mint a kormányzati teljesítménymérés központi intézményét ellenőrző intézmény (Johnson – Talbot [2007]).

A második csoportot a végrehajtó hatalom szervezeti hálójába tartozó intézmény a Pénzügyminisztérium (Treasury) alkotja. A Pénzügyminisztérium negyedévente készít jelentést a kormányzati célok teljesüléséről a Parlament vonatkozó ágazati bizottságának.

A harmadik csoport a független közintézmények csoportja. a Nemzeti Számvevő Hivatal (National Audit Office, NAO), illetve az Számvevő Bizottság (Audit Commission)<sup>100</sup>. (Előbbi három intézmény alkotta a Kormányhivatal és Nemzeti Statisztikai Hivatallal a stratégiai kormányzás és a kormányzati teljesítménymérés bevezetésekor a Treasury keretein belül működő Teljesítményinformációs Egység [Performance Information Panelt]<sup>101</sup>, amely azóta megszűnt, de központi szerepet játszott az intézményi rutinok kialakításában.)

A negyedik csoport a nem a közszféra részeként működő intézmények: agytrösztök, érdekképviselői szervek, valamint az Egyesült Királyságban nagyon fontos sajtó. Ezek rendszeresen véleményezik a közpolitika-terveket, -döntéseket, elemzéseket, publikációkat készítenek. A teljesség igénye nélkül:

---

<sup>100</sup> Az Audit Commission a kormányzattól függetlenül működik, annak ellenőrzése a feladata. Szervezetileg mégis a végrehajtó hatalomhoz kötődik, mert vezetőit az Önkormányzati Minisztérium nevezi ki (Department for Communities and Local Government)

<sup>101</sup> [http://archive.treasury.gov.uk/performance\\_info/index.html/](http://archive.treasury.gov.uk/performance_info/index.html/)



- Chatham House (<http://www.chathamhouse.org.uk/>),
- Reform (<http://www.reform.co.uk/>),
- Institute for Public Policy Research (<http://www.ippr.org>),
- Joseph Rowntree Foundation (<http://www.jrf.org.uk/>),
- Public Management and Policy Association (<http://www.cipfa.org.uk/pmpa/>),
- Adam Smith Institute (<http://www.adamsmith.org/>),
- Centre for Policy Studies (<http://www.cps.org.uk/>),
- Institute for Economic Affairs (<http://www.iea.org.uk/>),
- Open Europe (<http://www.openeurope.org.uk/>),
- Brit Kereskedelmi Kamara, British Chamber of Commerce, BCC (<http://www.britishchambers.org.uk/>).

## 5. A BÜROKRÁCIA FELKÉSZÍTÉSE A STRATÉGIAI KORMÁNYZÁSRA

A brit kormányzás átalakításának egyik legnagyobb erőssége, hogy a változásokat nem kikényszeríteni, hanem elérni akarta. Ez azt jelenti, hogy nem egyik napról a másikra bevezette, hanem a megegyezésre helyezte a hangsúlyt. ezt mutatja az is, hogy a stratégiai tervezésbe nemcsak a kormányzat központi intézményei szólnak bele és azok határozzák meg, hanem a központ és a minisztériumok megegyezésének eredménye. A 'tárgyalásos reform' egyik központi eleme, hogy a központi kormányzat komoly erőfeszítéseket tett és tesz annak érdekében, hogy a bürokráciát felkészítse a stratégiai kormányzásra, a közszférában bevezetett teljesítménymérésre.

### 5.1. Tréningek, kurzusok

Ennek a felkészülési folyamatnak fontos része, hogy a közintézmények vezetői professzionális képzést kapnak a stratégiai vezetésről, a közszféra új kihívásainak való megfelelésről. A Nemzeti Kormányzati Iskola (National School of Government) Stratégiai Vezetés (Strategic Leadership) című programjának keretein belül a minisztériumok és

más intézmények vezetői és dolgozói kapnak képzést az 'új típusú kormányzás' koncepcionális és gyakorlati kérdéseiről.

## 5.2. Dokumentumok

A kurzusok mellett fontos, hogy a kormányzat középpontjában lévő Cabinet Office kiad segítséget adó módszertani és alkalmazási útmutatókat, amelyek válaszokat adnak az esetlegesen felmerülő kérdésekre, segítik a stratégiai kormányzásra való átállást. A legfontosabb ilyen típusú dokumentum a Strategy Survival Guide (kb. Hogyan éljük túl a stratégiaalkotást?)<sup>102</sup>.

## **6. A BRIT RENDSZER TAPASZTALATAI**

Jelen tanulmánynak legalább annyira célja bemutatni a brit rendszer működésében tapasztalható hibákat, mint magát a rendszert. A fejezetet James (2004) alapján íródott.

### 6.1. A stratégiai tervezés problémái

Kezdetben probléma volt a minisztériumok és a Pénzügyminisztérium csoportjai közötti tárgyalásokon, hogy a minisztériumok, mivel a Közzolgáltatási Egyezmények rendelkeztek a források felett, pénzügyi részlegüket küldték tárgyalni, és nem a stratégiáért, közpolitika-alkotásért felelős munkatársaikat. Ennek a zavarnak volt következménye, hogy az 1998-as Kiadási Áttekintés Közzolgáltatási Egyezményeit sebtében, sok esetben ad hoc módon állították össze.

Szintén nehézség volt fent említett tárgyalások során, hogy a Pénzügyminisztériumnak nem volt elég kapacitása: egész egyszerűen túl kevés emberre, mindössze 150 emberre<sup>103</sup> akarták rábízni a teljes tárgyalási folyamatot.

További probléma, hogy sok esetben átfedésben voltak a minisztériumi Közzolgáltatási Egyezmények és a minisztériumközi, átfogó (cross-cutting) Közzolgáltatási Egyezmények céljai között. Ez a probléma megoldódni látszik annak következtében, hogy a 2007-es Átfogó Kiadási Áttekintésben kizárólag átfogó Közzolgáltatási Egyezmények vannak.

---

<sup>102</sup> <http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/strategy/survivalguide/>

<sup>103</sup> Az összehasonlítás kedvéért: a 2007-es Átfogó Kiadási Áttekintésben 30 Közzolgáltatási Egyezmény van.

### 6.2. Teljesítmény nyomonkövetésének, ellenőrzésének nehézségei

Elviekben a minisztériumok a Közzolgáltatási Egyezményekben rögzített célok teljesüléséről a Közzolgáltatási és Közpénzügyi Kormánybizottságnak jelentenek évente kétszer, valamint vannak gyakoribb egyeztetések is. Probléma volt azonban, hogy az egyes miniszterek alacsonyabb rangú személyeket delegáltak a Kormánybizottság üléseire, míg a miniszterek közvetlenül a miniszterelnökkel és a Miniszterelnöki Megvalósítási Egységgel kezdtek tárgyalni. A jelentések ilyen duplikációja kikezdte a Közzolgáltatási Egyezmények rendszerének intézményi egységét.

Számos esetben ad hoc célokat, cékitűzéseket rögzítettek a Közzolgáltatási Egyezményekben. Ez annak volt a következménye, hogy a kormány törekvéseinek megfelelően a cékitűzések túlnyomó többsége eredményfókuszú volt, amely bizonyos területeken a terület jellegéből adódóan nem precíz, homályos célkitűzések rögzítéséhez vezet. Erre jellemző például, hogy a Külügyminisztérium (Foreign and Commonwealth Office) alapvető céljához (béke és stabilitás elősegítése) a következő célkitűzést rendelték hozzá: 'erőszakos konfliktusok következményeit elszenvedők számának csökkentése'.

Szintén felmerült az a probléma, hogy azok az intézmények, amelyek a teljesítmény ellenőrzését végzik (pl. Nemzeti Számvevő Hivatal) nagyon nehezen jutottak hozzá a minisztériumok munkájáról szóló adatokhoz, sőt az adatok sok esetben rossz minőségűek voltak, valamint az adatokkal való manipuláció is előfordult (bár ez inkább kivétel).

Nehézség volt továbbá a teljesítményellenőrzésnél, hogy a minisztérium céljai igen gyakran változtak: a Bűnüldözési és Igazságszolgáltatási Rendszer (Criminal Justice System) például, amely a kormány 8,5 milliárd fontos, fő prioritásként kezelt átfogó programja volt, 1998-as célkitűzései 2000-ben és 2002-ben is mind számuk, mind tartalmuk szempontjából megváltoztak.

### 6.3. Teljesítménymérő rendszer ösztönzési problémái

A teljesítménymérő rendszer az egyes köztisztviselők viselkedésére gyakorolt hatása a rendszer legkevésbé kidolgozott része, emellett a legtöbb probléma van vele, még annak

ellenére is, hogy a rendszer tervezői már a koncepció kialakításánál kísérletet tettek arra, hogy elkerüljék a torz viselkedésre ösztönző megoldásokat.

Az ösztönzési rendszer problémáinak két típusa van: az egyik, amikor a teljesítménymérő rendszer nem ösztönöz jobb teljesítményre, a másik, amikor kifejezetten torz viselkedésre ösztönöz.

Az első típusba tartozik az a probléma, hogy a rendszer nem bünteti igazán (például jelentős forrásmegvonással), ha nem teljesülnek a célok, így sem a minisztérium vezetését, sem az egyes köztisztviselőket nem ösztönzi a rendszer radikális teljesítménynövelésre. Ennek némileg ellentmond, hogy mivel a kormányzat központi intézményei szívügyüknek tekintik a Közzolgáltatási Egyezmények rendszerét, így a feljük való megfeleléskényszer, a kompetencia demonstrálásának igénye ösztönzi a minisztérium vezető tisztviselőit a magasabb teljesítményre. Emellett az ellenzék politikai támadásai is irányulnak a nem teljesülő minisztériumi célokra. Az azonban elmondható, hogy a rendszer 1998-es bevezetése és 2004 között mindössze egy miniszter<sup>104</sup> távozásában játszott szerepet, hogy nem teljesültek a minisztérium Közzolgáltatási Egyezményben rögzített céljai.

Szintén az első típusba tartozik az a jelenség, hogy a kormány központi intézményeinek vezérelve, hogy minisztériumközi, átfogó célokat állítsanak fel, ezeket azonban nem érzik magukénak a minisztériumok. Ezekben az esetekben osztott felelősség van, és ennek következtében egyik felelős miniszter (minisztérium) sem ügyel annyira a célok megvalósulására, az annak érdekében kifejtett erőfeszítések növelésére.

A második típus, amely esetben a rendszer torz viselkedésre ösztönöz, szintén jelentős problémákat jelent. Fontos nehézség, hogy a minisztériumok, annak érdekében, hogy a céloknak könnyen meg tudjanak felelni, túl könnyű feladatot adnak maguknak. A központi intézmények – amelyek szintén részt vesznek a célok kialakításában – lennének hivatottak ezt megakadályozni, de mivel az információkkal a minisztérium rendelkezik, erre nem mindig képesek.

---

<sup>104</sup> Vonatkozó miniszter Estelle Morris volt, aki 2002 októberébenben mondott le oktatási miniszteri (Secretary of State for Education and Skills), többek között a Közzolgáltatási Egyezményben rögzített célok teljesítésének elmaradása miatt (James [2004]).

Szintén jelentős probléma, hogy az adatokat manipulálhatják a minisztériumok. Ez ugyan ritkaságszámba megy, de reális veszély.

Komoly kockázata lehet mindezekon felül annak, ha a kormány – amelynek fő céljai között volt és van az, hogy a stratégiai kormányzás és a kormányzati teljesítménymérés bevezetésével a társadalomnak is lehetőséget biztosít arra, hogy beelásson a kormányzásba – a Közszolgáltatási Egyezmények eredményeit, azok tort bemutatásával kormánypropagandára használja fel. Ennek következtében ugyanis senki nem bízna tovább ezeknek a dokumentumoknak az igazságában, amely az egész rendszer értelmét kérdőjelezné meg.

## II. AUSZTRÁLIA

### 1. KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS AUSZTRÁLIÁBAN

A teljesítménymérési mechanizmusok és az indikátorrendszer a költségvetési tervezési folyamatba integráltak, így a következő fejezet az ausztrál költségvetésről és annak tervezéséről szól.

#### 1.1. Szövetségi költségvetés – állami költségvetés

Ausztrália szövetségi állam, még hozzá jelentős mértékű decentralizációval. Ennek következtében a kormányzati feladatok megoszlanak a szövetségi költségvetés és az egyes államok költségvetése között (Koutsogeorgopoulou [2007])<sup>105</sup>.

Az egyes államok kizárólagos jogkörrel bírnak a lakásügy, városfejlesztés, energiaügy, közlekedés, stb. területén, míg a szociális és az oktatás működtetése, finanszírozása a szövetségi költségvetés és az egyes állami költségvetések közös feladata.

Mivel nincs egyensúlyban a bevételek és a kiadások eloszlása, sem a szövetségi költségvetés és az egyes állami költségvetések, illetve az államok költségvetései között sem, ezért a szövetségi kormány direkt transfereket biztosít az államoknak. Ezen direkt kifizetések között vannak az úgynevezett Specifikus Kifizetések (Specific Purpose Payment, SPP), amelynek forrásait a központi kormány által meghatározott feltételek mentén kell elkölteni. (Koutsogeorgopoulou [2007]).

Mindenek következtében, az ausztrál kormánynak kevés lehetősége van nemzeti céloknak megfelelő prioritásokat kijelölni és azok mentén elindítani a közpolitikákat. Ehelyett a szövetségi költségvetés az egyes államok által kitűzött célok figyelembevételével, az államok vezetésével való folyamatos konzultációk (amelynek része a Specifikus Kifizetésekkel kapcsolatos megállapodás) során alakul ki. Mindemellett jellemző, hogy a decentralizált struktúra miatt az egyes

---

<sup>105</sup> 6 szövetségi állam (state) és 2, állami jogokkal rendelkező terület (territory) alkotja: New South Wales, Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia, Tasmania, Northern Territory, Australian Capital Territory.

minisztériumoknak van kiemelt szerepe, és nem a kormányzat központi intézményeinek.

### 1.2. Az ausztrál költségvetési tervezés mechanizmusa (budget process)

Az ausztrál költségvetési tervezés folyamata következő lépésekből áll, a pénzügyi év július 1-jén kezdődik (budget.gov.au FAQ alapján):

1. **Költségvetést megelőző beadványok** (Pre-Budget Submissions): a Kincstár sajtóközleménye után társadalmi vita indul a költségvetés prioritásairól (*szeptember-november*).

2. **Központi miniszteri áttekintés** (Senior Ministers' Review): a központi miniszteri áttekintésen a miniszterelnök, a miniszterelnök-helyettes, a kincstárnok és a pénzügyminiszter<sup>106</sup> vesz részt, ahol megvitatják az ágazatokat<sup>107</sup> vezető miniszterek előterjesztéseit. Kialakulnak a költségvetés prioritásai (*november/december*).

3. **Ágazati költségvetési beadványok** (Portfolio Budget Submissions): az egyes ágazatba tartozó minisztériumok és hivatalok előterjesztései a költségvetés források elköltésére. A közpolitikai javaslatok a központi miniszteri áttekintés eredményein alapulnak (*február*).

4. **Kiadási Áttekintés Bizottsága** (Expenditure Review Committee): ez a bizottság a kormány albizottsága. Ezen intézmény feladata eldönteni a központi célkitűzések alapján, hogy az ágazati javaslatok közül melyiket és milyen mértékben finanszírozzon a szövetségi költségvetés. Tagsága változó, de általában tagjai a következők: miniszterelnök, kincstárnok, pénzügyminiszter és még néhány más miniszter (*március*).

5. **Ad Hoc Bevételi Bizottság** (Ad Hoc Revenue Committee): ez a bizottság szintén a kormány albizottsága, feladata a Kiadási Áttekintés Bizottsága előterjesztéseinek ismeretében a költségvetés bevételi oldaláról való döntés (*március-április*).

---

<sup>106</sup> Ausztráliában egyaránt van Kincstár (Treasury) és Pénzügyminisztérium (Department for Finance and Deregulation) is. A kettő együtt látja el azokat a funkciókat, amelyek Magyarországon a Pénzügyminisztérium és a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium ellátnak, de nem ugyanabban a felosztásban. Az ausztrál Kincstár irányítja a gazdaságpolitikát, míg a Pénzügyminisztérium egyebek mellett felelős a költségvetés megalkotásáért.

<sup>107</sup> Ausztráliában az egyes minisztériumokat és kormányzati hivatalokat ágazatokba (portfolio) csoportosítják. Az ágazatok vezetői az ágazatba tartozó minisztérium(ok) vezetői.

6. **Költségvetési kormánydöntés** (Budget Cabinet): a Kiadási Áttekintés Bizottsága előterjesztéseinek megfelelően, Parlament elé kerülő költségvetésről való végső döntés (*április*).

7. **A költségvetés éjszakája** (Budget Night): A kormány előterjeszti a költségvetést a Parlamentnek. Legfontosabb mozzanata a kincstárnok a költségvetés irányait és számait összefoglaló beszéde (Budget Speech). A költségvetés éjszakája hagyományosan május második keddjén van.

8. **Végső költségvetési eredmények** (Final Budget Outcome): A költségvetéséhez hasonló pénzügyi előterjesztéseket tartalmazó dokumentum, a különbség annyi, hogy becslések helyett konkrét számokat tartalmaz sok helyen (*szeptember*).

9. **Évközi gazdasági és államháztartási kilátások** (Mid-Year Economic and Fiscal Outlook, MYEFO): megfogalmazza a költségvetési év kezdete óta a gazdaság állapotában valamint az államháztartás helyzetében bekövetkezett változásokat, valamint módosítja a költségvetést azokon a helyeken, ahol a büdzsét esetlegesen megváltoztató döntések születtek (*január*).

10. **Választások előtti államháztartási kilátások** (Pre-Election Fiscal Outlook, PEFA): választási évben kell kiadni, legkésőbb a választások előtti tizedik napon. Tartalmazza a kormány a következő három évre vonatkozó terveit.

## **2. A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSÁT MEGHATÁROZÓ PROGRAMOK ÉS JOGSZABÁLYOK**

A jelenlegi kormányzástechnikai módszerek – stratégiaalkotás, pénzügyek irányítása, teljesítménymérés az egymást követő ausztrál kormányok erőfeszítéseinek következményei. A folyamat 1984-ben kezdődött el (Notes on Public Service Reform... alapján).



## 2.1. Kormányzati programok

### **2.1.1. Költségvetési Reform Fehér Könyv – 1984 (White Paper - Budget Reform)**

Az 1984-ben kiadott Fehér Könyvnek<sup>108</sup> három legfontosabb törekvése a következő volt:

- kormányzati döntéshozatal korszerűsítése;
- kormányzat munkájáról szóló információs bázis fejlesztése, annak érdekében; hogy több lehetőség legyen a parlament és a közvélemény számára a kormányzás ellenőrzése;
- kormányzati programok pénzügyi menedzselésének javítása.

A Költségvetési Reform Fehér Könyv irányvonalait az újra jelentéssel megtöltött Kormánybizottságok (Cabinet Committees), köztük a mai is működő, fentebb említett Kiadási Áttekintés Bizottsága (Expenditure Review Committee) határozták meg, mely utóbbi bizottságot a miniszterelnök vezet.

Nagyon fontos intézkedése volt a Fehér Könyvnek, hogy fent említett információs bázis fejlesztésének keretein belül létrehozta az Ágazati Költségvetési Nyilatkozatokat (Portfolio Budget Statement), amelyek rögzítik az egyes ágazatok stratégiáját. Mindemellett a Fehér Könyv átalakította és az Ágazati Költségvetési Nyilatkozatokban rögzített célokhoz igazította az egyes minisztériumok Éves Költségvetési Riportját (Annual Budget Report). Ez utóbbi két dokumentum a kormányzati teljesítménymérés két alapidokumentuma.

### **2.1.2. Pénzügyi Irányítás Javítása Program – 1984 (Financial Management Improvement Program - FMIP)**

A Pénzügyi Irányítás Javítása Program az 'eredményorientált kormányzás' (management for results) megteremtését tűzte ki célul. Ennek alapján egy hosszú távon tervező, világos célokat felállító, a közvélemény számára átlátható kormányzati munka kialakítására törekedett. A Program céljai a következők voltak:

---

<sup>108</sup> A Fehér illetve Zöld Könyvek (White Paper, Green Paper) a Brit Nemzetközösség politikai életének meghatározó dokumentumai. Előbbi a törvényhozás vagy a kormány konkrét intézkedéseket tartalmazó cselekvési terve, míg utóbbi a lehetséges intézkedésekről szóló tervezet, amelyet a Könyv kiadásával társadalmi vitára bocsátanak.

- minisztériumi irányítási gyakorlat (management practice) fejlesztése;
- minisztériumi vezetők ösztönzése, hogy az eredményekre fókuszáljanak;
- minisztériumi vezetők és alkalmazottak ösztönzése a hatékonyabb munkára erőforrás-kezelésre.

### **2.1.3. Irányítás és Költségvetés Program – 1987 (Program Management and Budgeting, PMB)**

Az Irányítás és Költségvetés Program a kormányzástechnika és a teljesítményinformációs rendszer további fejlesztését irányozta elő. Fontos momentuma ennek a kezdeményezésnek, hogy az ellenőrzés javítása mellett célkitűzése volt azt elérni, hogy a köztisztviselők felelősséget érezzenek az általuk irányított programok sikeréért.

Az Irányítás és Költségvetés Program alakította ki a közpolitikai stratégiák mai struktúráját: a programok, alprogramok és tevékenységek hierarchiáját; valamint a teljesítményindikátorok rendszerét.

## 2.2. Új törvényi keretrendszer a pénzügyi irányítás és elszámoltathatóság terén

A pénzügyi irányítás és ellenőrzés alapjául egészen 1997-ig az 1901-es Ellenőrzési Törvény (Audit Act) szolgált. 1997-ben elfogadták az Ellenőrzési Törvény helyére lépő három törvényt:

### **2.2.1. Pénzügyi Irányítási és Elszámoltathatósági Törvény (Financial Management and Accountability Act)**

A Törvény modernizálta a pénzügyi adminisztráció jogszabályi hátterét, alkalmazkodott az 1901 óta lezajlott változásokhoz. Mindemellett egyszerűsítette és pontosította a pénzügyi ellenőrzés szabályait. Növelte a belső (kormányon belüli) elszámoltathatóságot azáltal, hogy előírta a minisztérium vezetésének a pénzek hatékony és etikus elköltését, csalásellenőrző tervek készítését, valamint minisztériumon belüli, magas rangú számvevő bizottságok létrehozását. A külső elszámoltathatóságot (Parlament felé) javította a források folyó kiadásokra és tartalékokra történő szétválasztásával.

### **2.2.2. Nemzetközösségi Hatóságok és Társaságok Törvény (Commonwealth Authorities and Companies Act)**

Ezen törvény célja a kormányzati szervek (minisztériumok és egyéb hivatalok) beszámolási és ellenőrzési kötelezettségeire vonatkozó keretrendszer felállítása volt.

### **2.2.3. Főszámvevő Törvény (Auditor-General Act)**

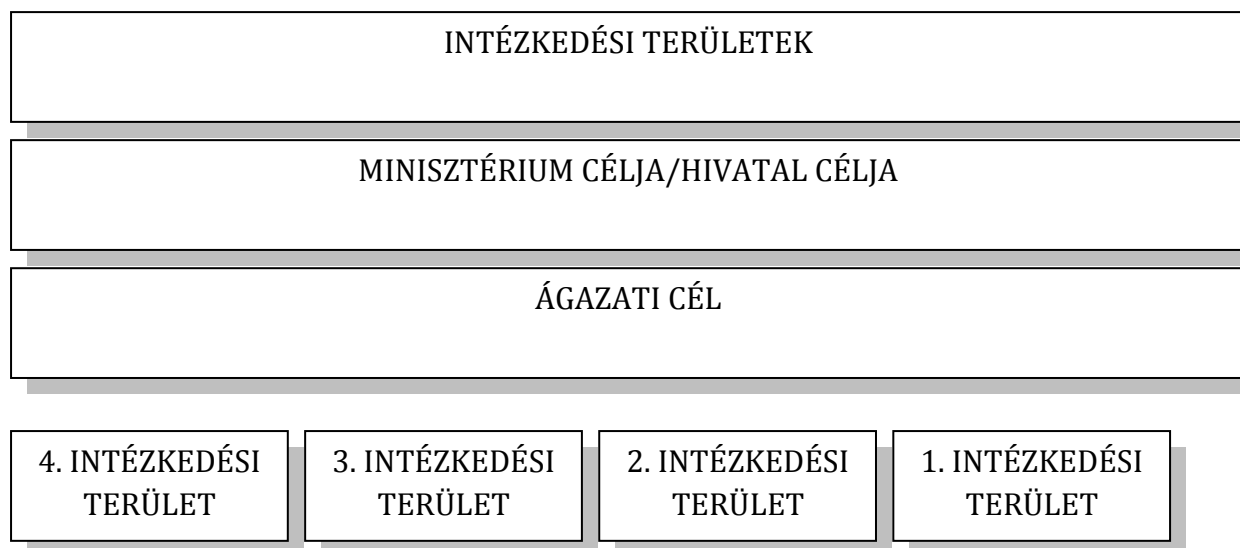
Ezen törvény legfőbb törekvése a Főszámvevő és ezáltal a Nemzeti Számvevőszék jelentőségének növelése volt, azáltal, hogy (1) Főszámvevő függetlenségének növekedett annak következtében, hogy kiválasztásába beleszól a Parlament, (2) a Főszámvevő megkapta azt a jogot, hogy bármikor jelentsen a törvényhozásnak, mindemellett (3) a Törvény pontosabban szabályozta a Főszámvevő feladatait, növelte hatáskörét.

## **3. A STRATÉGIÁT MEGHATÁROZÓ DOKUMENTUMOK**

A kormányzati stratégiát meghatározó dokumentumok Ausztráliában az Ágazati Költségvetési Jelentések (Portfolio Budget Statements), illetve az Éves Költségvetési Riportok (Annual Budget Report).

### 3.1. Ágazati Költségvetési Jelentések

Az Ágazati Költségvetési Jelentések a következőképp épülnek fel: meghatároznak egy ágazati célt (portfolio outcome), amelyet el kívánnak érni a költségvetési források felhasználásával, ehhez rendelődnek hozzá a minisztérium és az egyéb hivatalok céljai (departmental outcome, agency outcome). Az egyes intézmények céljai meghatároznak konkrétabb intézkedési területeket (ouput), amelyek mindegyike megfogalmaz prioritásokat, amelyekhez teljesítményindikátorokat rendel.



Például (a példák a Mezőgazdasági, Halászati és Erdőgazdálkodási Ágazat Költségvetési Jelentéséből származnak):

<b>Ágazati cél</b>	Fenntartható, versenyképes és nyereséges ausztrál mezőgazdaság, élelmiszeripar, halászat és erdőgazdálkodás megteremtése
<b>Minisztériumi cél</b>	Természeti erőforrásokat fenntartható módon kezelő, versenyképes, önálló, innovatív, a piacokat könnyebben elérő, betegségektől védett, tudományos tanácsadással és közgazdasági kutatásokkal támogatott mezőgazdaság, élelmiszeripar, halászat és erdőgazdálkodás meg-teremtése
<b>Intézkedési terület</b>	Állat- és növényegészségügy
<b>Prioritás</b>	Nemzeti állat- és növényegészségügyi és állatjóléti stratégia végrehajtása
<b>Teljesítményindikátor</b>	Nemzeti Haszonállat-regisztrációs Rendszer bevezetésének támogatása, segítése

### 3.2. Éves Költségvetési Riport

Az Éves Költségvetési Riportok az előző pénzügyi év munkáját mutatják be, pontosan az Ágazati Költségvetési Jelentések struktúrájában, az azokban lefektetett célok, célkitűzések, intézkedési területek és teljesítményindikátorok mentén.

## **4. A KORMÁNYZATI TERVEZÉS ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS INTÉZMÉNYI ASPEKTUSAI**

A kormányzati stratégia kulcsdokumentumai tehát, mint fentebb is látszik, a Ágazati Költségvetési Jelentések. Ezek megtervezése gyakorlatilag a kormányzat stratégiai tervezése, hiszen a központilag tervezhető forrásokat a Költségvetési Jelentésekben kifejezett célok és prioritások mentén fogják elkölteni az egyes ágazatokban a minisztériumok és egyéb kormányzati hivatalok.

### 4.1. Tervezés

Az Ágazati Költségvetési Jelentéseket az ágazat egyes hivatalai előterjesztéseinek összegzésével az ágazatot vezető miniszterek készítik el, de egyeztetnek a Pénzügyminisztériummal és a Miniszterelnöki és Kormányhivatal Megvalósítási Egységével.

Az összkormányzati célok és az egyes ágazati célok összehangolása a költségvetési tervezési folyamat során a Kiadási Áttekintés Bizottsága feladata.

### 4.2. Ellenőrzés

Az Éves Költségvetési Riportokat négy különböző 'oldal', intézménycsoport is ellenőrzi. Egyrészt a Parlament, másrészt a Pénzügyminisztérium, harmadsorban független közintézmények, negyedrészt pedig a közszférán kívüli intézmények.

A Parlamentben két bizottság használja a fel a teljesítménnyel kapcsolatos információkat: a Képviselőházban a Közpénzek Ellenőrzési Bizottsága (Joint Committee of Public Accounts and Audit), illetve a Szenátusban a Pénzügyi és Közszolgálati Bizottság (Senate Financial and Public Service Committee).

A kormányon belül az ellenőrzés a Pénzügyminisztérium feladata, míg a független közintézmények közül fontos számvevő szerepe van a Nemzeti Számvevőszéknek.

A negyedik csoport a nem a közszféra részeként működő intézmények: agytrösztök, érdekképviselői szervek. Ezek rendszeresen véleményezik a közpolitika-terveket, -döntéseket, elemzéseket, publikációkat készítenek. A teljesség igénye nélkül:

A konzervatív oldalhoz köthető<sup>109</sup> agytrösztök:

- Institute of Public Affairs (<http://www.ipa.org.au/>),
- The Centre for Independent Studies (<http://www.cis.org.au/>),
- The Sydney Institute (<http://www.thesydneyinstitute.com.au/>).

A baloldalhoz köthető agytrösztök:

- The Australian Fabian Society (<http://www.fabian.org.au/>),
- Evatt Foundation (<http://evatt.labor.net.au/>).

## 5. BÜROKRÁCIA FELKÉSZÍTÉSE

A közszféra átfogó reformja Ausztráliában nemcsak a kormányzat központi intézményeinek szemléletváltását, hanem a közigazgatás működésének modernizációját is jelentette. Ennek keretében az egész közigazgatást megpróbálták az üzleti életben megszokott vezetési és szervezési eljárásoknak megfelelően átalakítani. Mindez azt is jelentette, hogy a szervezet vezetőit és beosztottjait megpróbálták minél inkább felkészíteni a változásokra.

### 5.1. Tréningek

Ennek a felkészülési folyamatnak fontos része, hogy a közintézmények vezetői professzionális képzést kapnak a stratégiai vezetésről, a közszféra új kihívásainak való megfelelésről. Az Ausztrál Közigazgatási Bizottság (Australian Public Service Commission), amely egy kormányzati intézmény, felelős azért, hogy tananyagokat fejlesszen, tréningeket, workshopokat tartson.

---

<sup>109</sup> Nem szervezeti, pénzügyi, érdekbeli, hanem ideológiai kötődésről van szó.

## 5.2. Dokumentumok

A kurzusok mellett fontos, hogy Nemzeti Számvevőszék illetve a Pénzügyminisztérium kiad segítséget adó módszertani és alkalmazási útmutatókat, amelyek válaszokat adnak az esetlegesen felmerülő kérdésekre, segítik a stratégiai kormányzásra való átállást, az indikátorrendszer kialakítását.

### III. ÚJ-ZÉLAND

#### 1. KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS ÚJ-ZÉLANDON

A költségvetési tervezés folyamata (budget process) Új-Zélandon a következő fázisokból áll (Budget Process Overview [2008]):

##### 1. Stratégiai fázis (Strategic Phase)

Ebben a fázisban dőlnek el a kormány a következő költségvetést illető prioritásai, rögzítik az alapvető paramétereket. Ebben a fázisban születik meg a Költségvetési Közpolitikai Nyilatkozat (Budget Policy Statement). Fontos momentum, hogy ebben a fázisban dolgozzák fel az előző évről szóló információkat, amelyeket az előző évi költségvetésről szóló évközi áttekintések tartalmaznak (Októberi Áttekintés [October Baseline Update], Féléves Fiskális és Gazdasági Áttekintés [Half-Year Fiscal and Economic Update]) (*július-december*).

##### 2. Kezdeményezések fázisa (Initiatives Phase)

Ezen fázis funkciója, hogy a költségvetés formálásában résztvevő, egyes intézményektől származó kezdeményezéseket, ágazati stratégiákat integrálják. Ez az integráció a miniszterelnök, az egyes ágazatok miniszterei és a Kincstár megegyezésének eredménye.

##### 3. Elkészítési fázis (Production Phase)

Ebben a fázisban készítik el a költségvetést, amely a Parlament elé kerül. A költségvetés a következő évre vonatkozó számokat az Előrejelzések (Estimates) című dokumentumban közli, amely az egyes minisztériumokra lebontott terveket tartalmazza.



## **2. A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSÁT MEGHATÁROZÓ PROGRAMOK és JOGSZABÁLYOK**

Új-Zélandon a kormányzástechnikában, a közszféra működésében 1984 óta zajlanak jelentős reformtörekvések. Az elmúlt két és fél évtizedben számos kormányzati kezdeményezés indult és jelentősen átalakult a törvényi környezet is (Notes on Public Sector Reform...).

### 2.1. Kormányzati kezdeményezések

#### **2.1.1. A Munkáspárt kormányzati reformjai – 1984-1987**

1984-es hatalomátvétele után a munkáspárti kormány számos, mind a gazdaságot, mind az állami szektort érintő reformot vezetett be. Az kormányzat és az állam működését illető legfontosabb törekvések a következők voltak:

- Egyrészt, „A korlátok eltörlése” (Removing the Constraints) néven komoly átalakítások történtek a kormányzati döntéshozatalban, nagyobb döntési szabadságot adva a minisztériumok és egyéb kormányzati hivatalok vezetőinek a források felhasználását és humán erőforrás-menedzsmentet illetően.
- Másrészt fontos reform volt a kormányzati intézmények gazdálkodásának racionalizálása, keményebb költségvetési korlátok bevezetése, a pénzügyi ellenőrzés megerősítése.
- Harmadrészt, a munkáspárti kormányzathoz köthető az állami tulajdonban lévő vállalatok működésének átalakítása. Ez fontos momentuma volt annak a törekvésnek, hogy szétválasszák a kormány gazdasági és nem gazdasági jellegű (pl. szociális) tevékenységét.

### **2.1.2. Út 2010-ig – 1993 (Path to 2010)**

Az 1993-ban publikált Út 2010-ig című dokumentumban összefoglalt kormányzati kezdeményezés a stratégiai kormányzás bevezetéséről szól. Törekvései a következők voltak:

- Kialakította a Stratégiai eredmények (Strategic Area Results, SRAs) rendszerét. A Stratégiai kulcseredmények a kormányzat társadalomról alkotott víziójának megfelelő legfontosabb prioritások, amelyek megvalósulása az egész közszféra alapvető célja.
- Kialakította a Kulcseredmények (Key Area Results, KRAs) rendszerét. A Kulcseredmények azok a prioritások, amelyeket egy minisztérium vagy kormányzati hivatal tevékenységének középpontjában állnak. Teljesítményüket a Kulcseredmények megvalósulásaként értelmezhető.
- Bevezette a kormányzat teljesítményét mérő rendszert.

### **2.1.3. Közhivatalok működésének alapelvei, konvenciói és gyakorlata – 1995 (Public Service Principles, Conventions and Practices)**

Az Közigazgatási Bizottság (State Services Commission) 1995-ben több tanulmányban megfogalmazta a közigazgatás működésének alapelveit, konvencióit és gyakorlati kérdéseit. Ezek a dokumentumok explicit módon rögzítették a közhivatalok viszonyát a kormányhoz, a Parlamenthez és a közvéleményhez; áttekintették a közhivatalok működésére vonatkozó jogszabályokat, tisztázták a közhivatalok vezetőinek jogállását, feladatait.

### **2.1.4. A reform szelleme – 1996 (Spirit of Reform)**

A készítője, Allen Schick után Schick-jelentésnek (Schick Review) is nevezett, A reform szelleme – Az új-zélandi közigazgatás irányítása az idők változásával (Spirit of Reform – Managing New Zealand State Sector in the Time of Change) című dokumentum állítása szerint, az alapvetően sikeres reformokat a következő területeken kell tovább folytatni:

- Stratégiai kapacitás (Strategic Capacity): a Stratégiai eredmények és Kulcseredmények rendszerének továbbfejlesztése, hogy a kormányzati munkában a hosszú távú, stratégiai tervezés kerüljön túlsúlyba.

- Forrásfelhasználás (Resource Base): a közhivatalok vezetőinek ösztönzése a hatékonyabb forrásfelhasználás érdekében.
- Elszámoltathatóság (Accountability for Results): a trendeket bemutató és az összehasonlíthatóságot jobban szolgáló adatok biztosítása, annak érdekében, hogy a közhivatalok működésének parlamenti ellenőrzése javuljon.

### **2.1.5. Kormánytól független állami intézmények reformja – 2000 (Crown Entity Reform)**

A kormánytól független állami intézmények – független hivatalok, állami cégek – reformja megteremtette ezen intézmények egységes szabályozását: rögzítette a kormány és ezen intézmények viszonyát: kijelölte a felelősöket, szabályozta a pénzügyi ellenőrzést.

### **2.1.6. A központ áttekintése – 2001 (Review of the Centre)**

A központ áttekintése nevű kezdeményezés a közigazgatás működésének átfogó elemzése volt. Javaslati a következők voltak:

- integrált, a polgárok igényeire fókuszáló közszolgáltatások biztosítása,
- az eredményeket, a társadalomban bekövetkező változásokat a központba helyező közpolitika-alkotás,
- közigazgatás szervezeti kultúrájának javítása, erősítése.

### **2.1.7. Eredményfókuszú kormányzás – 2001 (Managing for Outcome)**

Az Eredményfókuszú kormányzás nevű kezdeményezés legfőbb célja, hogy a Stratégiai eredmények és a Kulcseredmények rendszerét továbbfejlesztve egy a kormányzati intézmények teljesítményét növelő, az eredményekre fókuszáló stratégiai tervező és teljesítménymérő keretrendszert alakítson ki.

## 2.2. Törvényi keretek

### **2.2.1. Törvény a közigazgatásról – 1988 (State Sector Act)**

A közigazgatás működését újraszabályozó törvény legfontosabb törekvése, hogy beépítse a közigazgatásba az üzleti életben bevált vezetési és szervezési gyakorlatokat, technikákat. Főbb kezdeményezései:

- A kormányzati hivatalok irányításáért a továbbiakban 'vezérigazgató' (Chief Executive) felel, akinek munkáltatója a Közigazgatási Bizottság. A vezérigazgató elszámoltatható az általa vezetett intézmény hatékony működéséért.
- A vezérigazgató számára pontosan specifikált teljesítménykritériumoknak kell megfelelni, a minisztérium teljesítményéről beszámolási kötelezettsége van.
- A Közigazgatási Bizottság égisze alatt létrejön egy Kiemelt Vezérigazgatók Szervezete nevű intézmény, amely a legfontosabb vezérigazgatókat tömöríti.
- Az Közigazgatási Biztos (State Service Commissioner, a Bizottság vezetője) a köztisztviselők feje. Az ő feladata a közigazgatás operatív irányítása, az egyes minisztériumok teljesítményének ellenőrzése, vezetőinek kiválasztása. Mindezek mellett a közigazgatás humánerőforrás-menedzsmentje is az ő felelőssége.

### **2.2.2. Törvény a közfinanszírozásról – 1989 (Public Finance Act)<sup>110</sup>**

Ez a törvény, a közigazgatásról szóló törvényt kiegészítve, tovább folytatta a közigazgatás reformját. A parlamenti ellenőrzés, az elszámoltathatóság és a teljesítmény javulása érdekében a következő fókuszokat határozta meg:

- a teljesítmény meghatározásának fejlesztése;
- felesleges adminisztratív korlátok eltávolítása;
- vezérigazgatók legyenek felelősek a minisztérium pénzügyi menedzseléséért;
- teljesítményinformációs rendszer kialakítása.

---

<sup>110</sup> A közfinanszírozásról és a közigazgatásról szóló törvényt 2004-ben egyesítették Törvény a közfinanszírozásról (és a közigazgatásról) néven (Public Finance [State Sector] Act) (Lienert-Jung [2004]).

### **2.2.3. Törvény a fiskális felelősségről – 1994 (Fiscal Responsibility Act)**

A fiskális felelősségről szóló törvény a fentiek mellett egy további fontos lépése volt az állam és a közigazgatás szerepét újradefiniáló folyamatnak. Legfőbb célkitűzései:

- egyensúlyban lévő költségvetés, pozitív elsősleges államháztartási egyenleg;
- stabil államadósság;
- állami vagyon értékének megőrzése;
- az állam pénzügyi helyzetét érintő kihívásokra való megfelelő felkészülés;
- állami feladatok megfelelő ellátása, kiszámítható, tervezhető adószint.

### **2.2.4. Törvény a nem kormányzati állami szervekről – 2004 (Crown Entities Act)**

Ezen törvény átfogó szabályozást vezetett be a nem kormányzati állami szervek működésére, gazdálkodására vonatkozólag. Fontos intézkedése, hogy teljesítményükről a minisztériumokhoz hasonlóan jelenteniük kell ezeknek az intézményeknek.

## **3. A STRATÉGIÁT ÉS A TELJESÍTMÉNYMÉRÉST MEGHATÁROZÓ DOKUMENTUMOK**

A kormányzati stratégiát Új-Zélandon a következő dokumentumok alkotják: a középtávú (3-5 évre vonatkozó) terveket az egyes ágazatok/minisztériumok Szándéknyilatkozatai (Statement of Intent, SOI) rögzítik; ezek teljesüléséről az Éves Jelentések (Annual Report) számolnak be. A rövid távú, a következő évre vonatkozó terveket és számokat a Költségvetési Előrejelzések (Budget Estimates) tartalmazzák. Mindezekon felül az ágazatokat (vote) vezető miniszter(ek) szerződést kötnek az ágazatok alá tartozó hivatalok vezetőivel a költségvetési forrásokat felhasználó intézkedésekről.

### **3.1. Szándéknyilatkozatok**

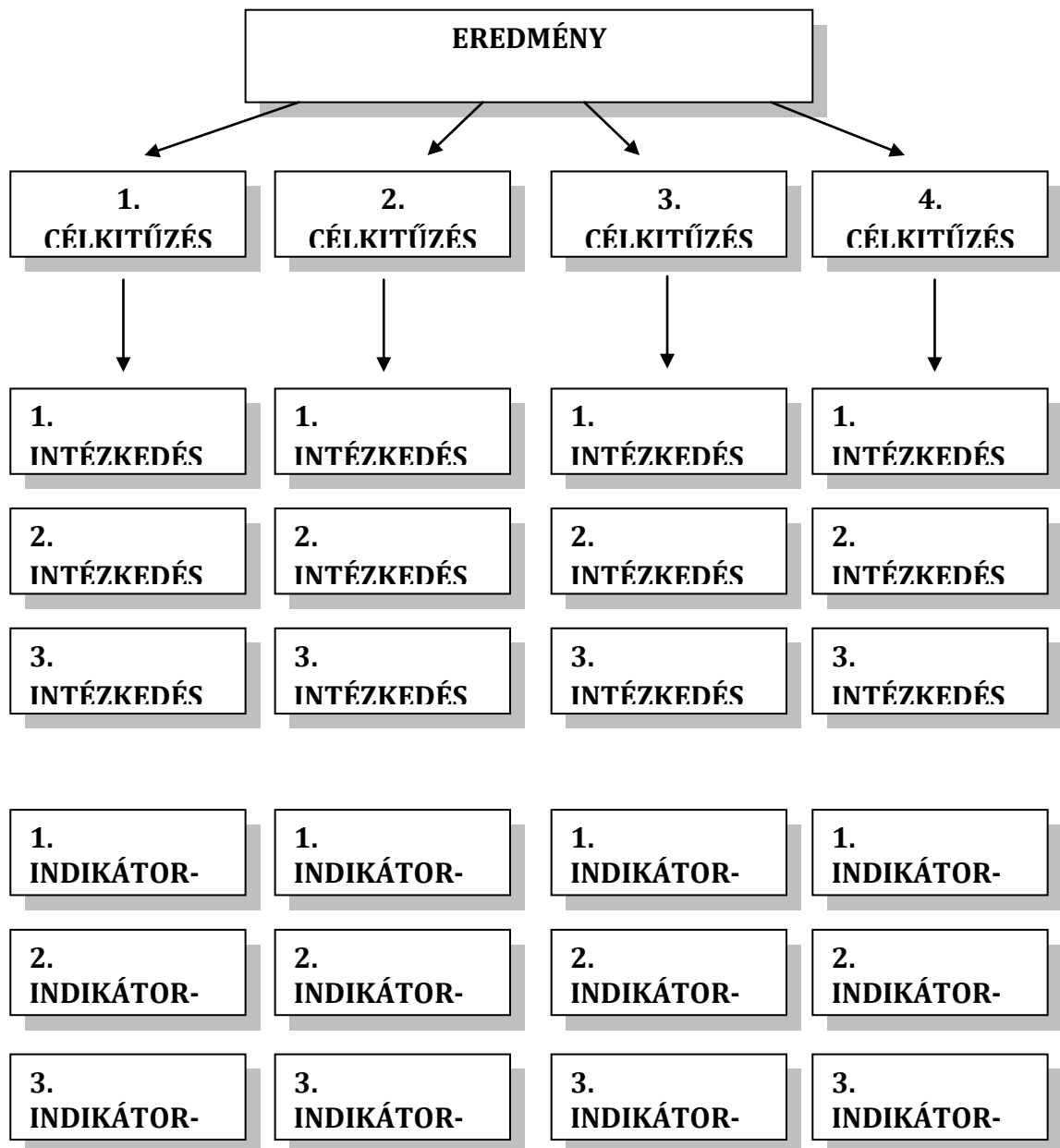
A Szándéknyilatkozatok rögzítik az egyes ágazatok vagy minisztériumok a következő 3-5 éves periódusra vonatkozó terveit, azokat az eredményeket, amelyeket az adott

közpolitikákkal el akarnak érni; ezek megvalósításának útját; valamint a teljesítmény méréséhez szükséges mérőszámokat. A Szándéknyilatkozatokban lefektetett célok összhangban vannak a kormányzat Stratégiai Eredményeivel.

A Szándéknyilatkozatok a következő struktúrában épülnek fel:

- **Funkciók** (Nature and Scope of Functions): a Szándéknyilatkozat elején rögzíteni kell, hogy mely területeken van tevékenykedik az adott minisztérium, mi az alapvető szerepe, célja. Mindemellett meg kell fogalmazni, hogy milyen jelentősebb akadályok vagy korlátozások vannak, amelyek befolyásolják a minisztérium teljesítményét.
- **Stratégiai irány** (Strategic Direction): a Szándéknyilatkozat ezen részében rögzíteni kell, hogy az adott minisztérium hogyan járul hozzá az összkormányzati stratégiai célokhoz. Ezen felül ebben a részben kell leírni, hogy milyen társadalmi változásokat (outcome) akar elérni a minisztérium a középtávon, és milyen hatást (impact) kíván elérni a következő évben.
- **Működési tervek** (Operating Intentions): ebben a részben kell megfogalmazni, hogy a minisztérium által elérni kívánt társadalmi változások milyen részterületekre (célkitűzésekre, goal) bonthatók, majd azt, hogy egyes részterületeken milyen intézkedések szükségesek. Az egyes célkitűzésekhez rendelik a teljesítményt mérő indikátorokat. Mindezek mellett a ebben a részben írják le a minisztériumok, hogy mely érintettekkel fognak együttműködni munkájuk során. Mindez a következő struktúrában foglalható össze:

•



Példaként felhasználva a Munkaügyi Minisztérium (Department of Labour) Szándéknyilatkozatát (Department of Labour, Statement of Intent 2007/2008):

<b>Eredmény (outcome)</b>	Produktív munkaerő, minőségi munkával töltött évek
<b>Célkitűzés (goal)</b>	<i>2. célkitűzés:</i> A munkaerő magas képzettsége és termelékenysége biztosítja, hogy az új-zélandi vállalatok világszerte sikeresek legyenek
<b>Intézkedés</b>	<i>3. intézkedés:</i> Munkaerőhiány megfelelő kezelése, oktatási intézkedéseken, az vállalkozásokat terhelő adók áttekintésén és a magas képzettségű bevándorlókra való fókuszáláson keresztül
<b>Indikátor</b>	<i>1. indikátorcsoport (oktatás):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• az iskolát képzettség nélkül elhagyók arányában,</li> <li>• a vállalatok gyakornoki programjában résztvevők arányában,</li> <li>• az olvasási és alapvető matematikai nehézségekkel küzdő munkavállalók arányában megfigyelhető trendek</li> </ul>

A Stratégiai irány című részben mindezek mellett meg kell adni a programok költséghatékonysági elemzését, azaz ki kell számolni, hogy egy egységnyi eredmény (outcome) eléréséhez mennyi pénzt kell felhasználni. Például, ha 60 ember vesz részt egy 5 millió dollárba kerülő dohányzásellenes programban, és ezek közül 50-en a programon való részvétel nélkül továbbra is dohányoznának, akkor ez azt jelenti, hogy 100 000 dollárba kerül egy egységnyi változás elérése. Abban az esetben, ha nem lehetséges az eredményt mérő indikátort használni, akkor a minisztérium konkrét tevékenységéről szóló információkat kell használni.

- **Változásmenedzsment:** a Szándéknyilatkozat ebben a részében kell megfogalmaznia a minisztériumoknak, hogy hogyan tervezik a lehetséges kockázatok kezelését.



### 3.2. Éves Jelentések

Az éves jelentések tartalmazzák a minisztérium részletes költségvetését, emellett beszámolnak a minisztérium teljesítményéről. A Jelentések a Szándéknyilatkozatokkal teljesen megegyező struktúrában épülnek fel, az abban rögzített eredmény megvalósulásáról, az abban lefektetett intézkedésekről tartalmaznak információt. Elvileg a Szándéknyilatkozatban rögzített indikátorok mentén kéne az információkat strukturálniuk, de ez a gyakorlatban nem mindig valósul meg.

### 3.3. Költségvetési Előrejelzések

A Költségvetési Előrejelzések rögzítik, hogy a költségvetés az egyes ágazatokban (vote) mennyi forrást használ fel a következő évben. Az Előrejelzések nem tartalmaznak teljesítményindikátorokat, csak az ágazatban elérni eredményt (outcome), valamint nagy vonalakban leírják az intézkedéseket.

### 3.4. A Vásárlási Szerződések

Fontos vonása az új-zélandi teljesítménymérő rendszernek, hogy a miniszterek és az ágazatok (vote) alá tartozó hivatalok vezetői formális szerződést kötnek egymással a hivatalok által meghatározott, a forrásokat konkrétan felhasználó intézkedésekről. A Szerződések (Purchase Agreement) negyedévenkénti jelentési kötelezettséget is előírnak (a hivatalok vezetői jelentenek a miniszternek).

## **4. A KORMÁNYZATI TERVEZÉS ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS INTÉZMÉNYI ASPEKTUSAI**

### 4.1. Felelősségi rendszer

A kormányzás felelősségi rendszere Új-Zélandon a következőképp alakul: a kormány miniszterei felelősek a Parlamentnek, az egyes minisztériumok alá tartozó hivatalok

vezetői felelősek a minisztereknek. A miniszterek rögzítik az alapvető célokat, míg a hivatalok vezetői határozzák meg a célok eléréséhez szükséges intézkedéseket.

### 4.2. Tervezés

A Szándéknyilatkozatok tervezése az egyes ágazatokért felelős minisztériumok stratégiai osztályai és a Pénzügyminisztérium (Treasury) 'ágazati csoportjai' (vote teams) feladata. A stratégiák elfogadása a költségvetési folyamatban két kormánybizottság, Kormánypolitikai Bizottság (Cabinet Policy Committee) és a Kormányzati Kiadások és Közigazgatás Bizottsága (Government Expenditure and Administration Committee) feladata.

Mindezek mellett fontos szerepe van a közpolitika-alkotás segítésében a Közpolitikai Tanácsadó Csoportnak (Policy Advisory Group).

### 4.3. Ellenőrzés

Az új-zélandi rendszerben a közigazgatás teljesítménye ellenőrzésének két szintje is van.

#### **4.3.1. Ágazati teljesítmény**

Az első az egyes ágazatok teljesítménye, amelyet négy 'oldal', intézménycsoport is ellenőriz. Egyrészt ellenőrzi a Parlament. Az egyes ágazati bizottságok ellenőrzik a vonatkozó ágazat(ok) teljesítményét, emellett fontos szerepe van a Pénzügyi és Kiadási Bizottságnak (Finance and Expenditure Committee), amely a teljes közigazgatás teljesítményét ellenőrzi.

Másrészt fontos ellenőrző szerepe van a kormányzat három központi intézménye<sup>111</sup> közé tartozó Közigazgatási Bizottságnak.

Harmadsorban ellenőrzési feladatokat végez a kormánytól független Főszámvevői Hivatal (Office of the Auditor General).

---

<sup>111</sup> Ez a három intézmény a következő: Miniszterelnöki és Kormányhivatal (Department of Prime Minister and Cabinet), Pénzügyminisztérium (Treasury) és a Közigazgatási Bizottság (State Services Commission).

Mindezek mellett a közszférától független intézmények is részt vesznek a teljesítmény ellenőrzésében, mint például agytrösztek, érdekképviseleti szervek. A teljesség igénye nélkül:

- The New Zealand Business Roundtable (<http://www.nzbr.org.nz/>),
- The New Zealand Institute (<http://www.nzinstitute.org/>),
- The Maxim Institute (<http://www.maxim.org.nz/>),
- The New Zealand Centre for Political Research (<http://www.nzcpr.com/>),
- Institute of Policy Studies (<http://ips.ac.nz/>),
- Ecologic Foundation (<http://www.ecologic.org.nz/>),
- Új-Zélandi Kereskedelmi Kamara – New Zealand Chamber of Commerce (<http://www.nzchamber.co.nz/>).

#### **4.3.1. Egyes hivatalok teljesítménye**

Az egyes hivatalok teljesítményének ellenőrzése az ágazatot vezető miniszter(ek) és a Közigazgatási Bizottság feladata.

### **5. A BÜROKRÁCIA FELKÉSZÍTÉSE**

A kormányzás reformja nem vihető véghez a közigazgatás felkészítése nélkül. Új-Zélandon ez a felkészítési folyamat egyrészt magát a közigazgatást érintő reformtörekvéseket jelentette (az üzleti életben megszokott vezetési és szervezési, valamint humán erőforrás-menedzsment technikák alkalmazása), másrészt pedig azt, hogy a központi kormányzat komoly erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a változtatásokról szóló információkat, az új helyzethez szükséges tudást a köztisztviselőknek biztosítsa.

#### **5.1. Tréningek, kurzusok, workshopok**

Új-Zélandon a közigazgatásban dolgozó munkaerő továbbképzéséért a Közigazgatási Képzési Szervezet (Public Sector Training Organization) felelős. Ez az intézmény számos

különböző képzési lehetőséget biztosít, hozzájárul ahhoz, hogy a köztisztviselők felkészültek legyenek az új típusú kihívásoknak való megfelelésre.

### 5.2. Dokumentumok

Mindezek mellett a Pénzügyminisztérium részletes és jól használható módszertani és alkalmazási útmutatókat ad ki, amelyek válaszokat adnak az esetlegesen felmerülő kérdésekre, segítik a stratégiai kormányzásra való átállást, az indikátorrendszer kialakítását.

#### IV. AMI KÖZÖS: A TELJESÍTMÉNYMÉRÉS ALAPELVEI<sup>112</sup>

A kormányzati teljesítménymérés alapelvei a következő strukturában épülnek fel: (1) fontos az általános alapelvek rögzítése, (2) annak megfogalmazása, hogy milyen ismérvei vannak egy jó teljesítménymérő rendszernek, ill. (3) milyen ismérvei vannak egy jó teljesítménymérő indikátornak.

##### 1. ÁLTALÁNOS ALAPELVEK: AZ ÉRTÉK A PÉNZÉRT<sup>113</sup> KERETRENDSZER

Az általános alapelvek megfogalmazásához szükség van az input, az output és az outcome fogalmának szétválasztására. A táblázat foglalja össze a meghatározásokat, az egészségügyi rendszer példáit használva (Choosing the Right Fabric [2001]).

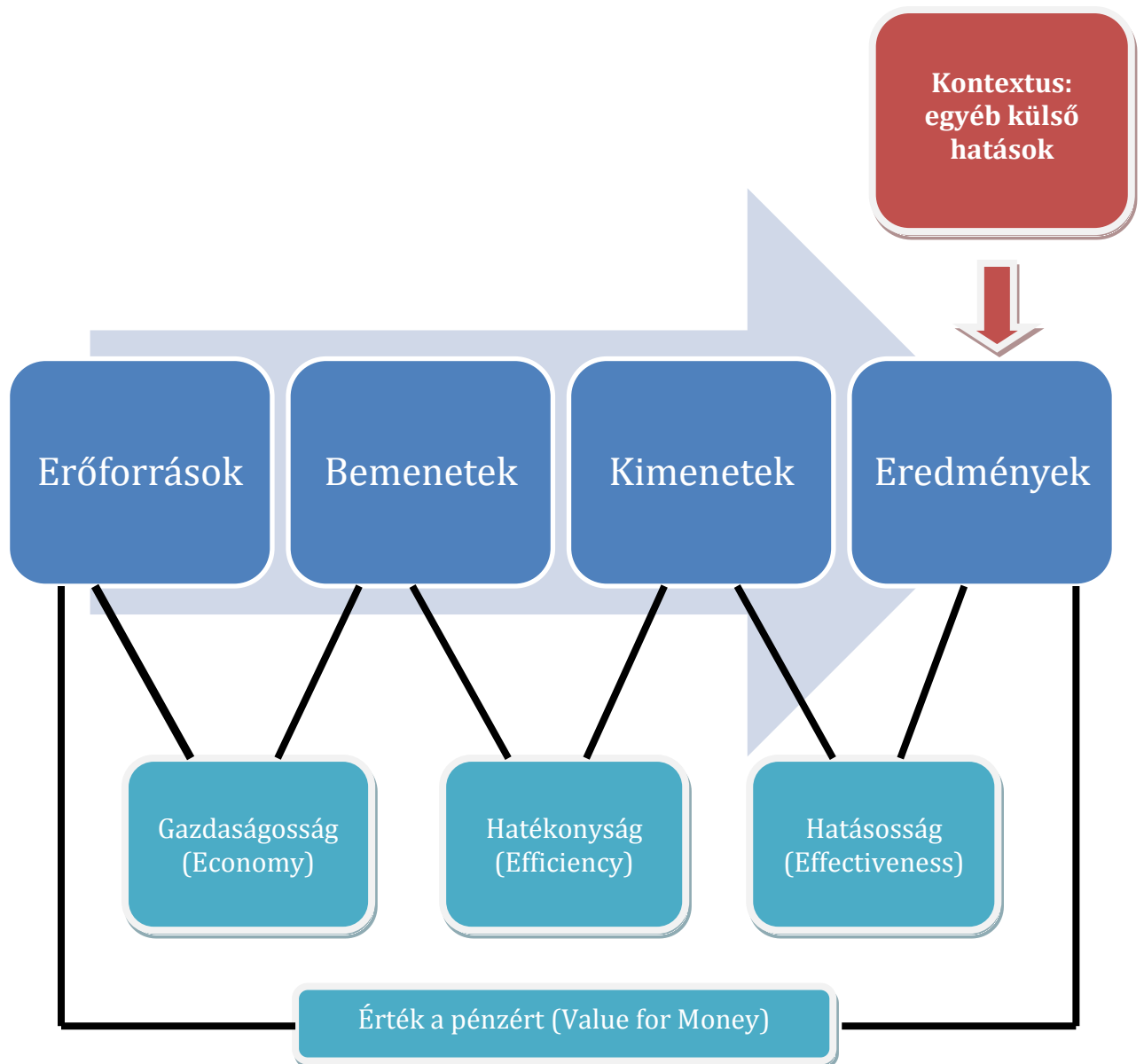
Bemenet	Kimenet	Eredmény
Erőforrások, amelyek hozzájárulnak a szolgáltatásokhoz	A szolgáltató intézmény 'végtermékei', amelyeket az emberek fogyasztanak	A kormányzat tevékenységének eredménye, a közösség életében elért javulás
Orvosok, nővérek, technikai eszközök	Orvosi kezelések, operációk	Hosszabb élettartam, egészségesebb élet

A kormányzat teljesítményét ebben a gondolkodási keretben három folyamat mentén is lehetséges mérni:

---

<sup>112</sup> Az itt használt struktúra az angol rendszer alapelveit rögzíti. A másik két rendszer alapelvei ezzel gyakorlatilag megegyeznek.

<sup>113</sup> Value for Money Framework



Ezek értelmezése, továbbra is az egészségügyi rendszer példáival:

Gazdaságosság	Hatékonyság	Hatásosság
Felhasznált erőforrások ár-érték aránya	Bemenetalakítás hatékonysága az értékteremtő folyamatokban	Programkimenetek hatása az elérni kívánt eredményekre
Adott kezeléshez felhasznált gyógyszerek ár-érték aránya	Adott kórházi felszereléssel hány beavatkozás végezhető	Dohányzásellenes kampány mennyiben csökkentette a dohányzó emberek számát

Természetesen, mivel a kormányzás tulajdonképpeni célja a társadalom életében pozitív irányú változás előidézése, a kormányzat teljesítményét érdemes az eredményekre fókuszálva elemezni. Ennek azonban komoly nehézsége, hogy a közpolitika környezetéből adódóan külső hatások is jelen vannak, amelyek befolyásolják a közpolitika céljait. Ennek ellenére érdemes a hatásosságot mérni a Közzolgáltatási Egyezmények rendszerében.

Nem elhanyagolhatóak azonban a gazdaságosság és a hatékonyság méréséből kinyerhető információk sem, ezek a konkrét megvalósítási tervet tartalmazó Szolgáltatásbiztosítási Egyezmények és konkrét minisztériumi tervek szempontjából fontosak.

## 2. EGY JÓ TELJESÍTMÉNYMÉRŐ RENDSZER JELLEMZŐI

Ezen ismérvek a következő táblázatban foglalhatók össze (Choosing the Right Fabric<sup>114</sup> [2001]):

Ismérv	Tartalom
Fókuszált (Focused)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indikátorok harmonizáljanak a szervezet céljaival</li> <li>• Ne legyen túl sok indikátor</li> </ul>
Megfelelő (Appropriate)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meg kell fontolni, hogy a kapott információkat ki/hogyan/miért használja</li> <li>• Külső és belső érintettek érdekeinek számbavétele, megfogalmazása</li> </ul>
Kiegyensúlyozott (Balanced)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minden tevékenységet számba kell venni (enélkül torzul a mérés)</li> <li>• Mérésnél a szolgáltatás nyújtásának következő aspektusait érdemes egyaránt számba venni: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gazdaságosság/hatékonyság/hatásosság</li> <li>• Szervezet érzékenysége/szolgáltatás minősége/szolgáltatás költségei</li> <li>• Stratégia/költség-hatékonyság/minőség/igazságos elérés</li> </ul> </li> </ul>
Robosztus (Robust)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teljesítményinformációs rendszer legyen felkészülve az esetleges szervezeti és személyi változásokra</li> </ul>
Integrált (Integrated)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teljesítményinformációs rendszer legyen integráns része a vezetési-szervezési struktúráknak, a belső érintettek legyen informáltak arról, hogy hogyan járulnak hozzá a teljes szervezet teljesítményéhez (ekkor megbízhatóságuk, pontosságuk javul)</li> </ul>
Költség-hatékony (Cost-Effective)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teljesítmény-mérés pénzbeni és nem pénzbeni költségei legyenek egyensúlyban hasznaival</li> <li>• Ez a költség-haszon elemzés legyen időről-időre újra megvizsgálva</li> <li>• az új adatok szerzésének magas költségei miatt érdemes a meglévő adatokat hasznosítani</li> </ul>

<sup>114</sup> A FABRIC a Focused, Appropriate, Balanced, Robust, Integrated, Cost-Effective szavak kezdőbetűiből álló betűszó.

### 3. A JÓ INDIKÁTOR JELLEMZŐI

A jó rendszer nem teljes jó indikátorok nélkül. A jó indikátor ismérvei a következők (Choosing the Right Fabric [2001]):

Ismérv	Tartalom
Releváns (Relevant)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Az indikátor legyen a szervezet céljainak megfelelő</li> <li>• Nem szabad 'túl egyszerű' indikátort választani (pl. megválasztott levelek száma)</li> <li>• Még a tökéletlen indikátor is jobb, mint a semmi a nehezen megfogható tényezők esetében</li> </ul>
Elkerüli a rossz ösztönzőket (Avoid perverse incentives)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nem szabad, hogy az indikátorok a szervezet céljai szempontjából felesleges, vagy akár káros viselkedésre ösztönözzenek</li> <li>• Pl. csak a mennyiség mérésével a minőség rovására mehet a mennyiség</li> <li>• A hatásosság mérése ebben az esetben is kiemelten fontos, mert ha az indikátorok csak a hatékonyságot mérik, könnyen érzéketlenné tehetik a szervezetet a külső változásokra</li> </ul>
Elérhető (Attributable)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Az indikátor mérjen olyan tényezőt, amelyre a szervezet hatással van</li> <li>• Legyen világos, hogy a szervezeten belül ki a felelős az egyes eseményekért, területekért</li> <li>• Lehetőleg az indikátorból a szervezet a célokhoz való hozzájárulásának mértékét is meg lehessen állapítani</li> </ul>
Pontosan meghatározott (Well-Defined)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indikátor legyen könnyen érthető</li> <li>• Egyértelműen, pontosan meghatározott</li> <li>• A kettő legyen egyensúlyban (érthető def. a köztájékoztatás számára, nagyon pontos, szakmai meghatározás belső használatra)</li> </ul>
Időszerű (Timely)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Az indikátorból kinyerhető adatok legyenek frissek és gyakoriak</li> <li>• A szervezet ismerje fel és kezelje az adatok pontossága és gyakorisága közötti átváltást</li> <li>• A szervezet ismerje fel és kezelje az adatközlés gyakorisága és az adatszerzés költségei közötti átváltást</li> </ul>
Megbízható (Reliable)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adatok legyenek statisztikailag relevánsak (reprezentatívak)</li> <li>• Adatok legyenek képesek a fokozatokat és a változásokat kezelni</li> <li>• Adatok legyenek külsőleg ellenőrizve</li> </ul>
Összehasonlítható (Comparable)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fontos az adatok összehasonlíthatósága hasonló tevékenységű szervezetek adataival</li> <li>• Indikátorok meghatározása lehetőleg ne változzon gyakran</li> <li>• Ahol lehet, legyen standard, széles körben elfogadott definíció</li> </ul>
Ellenőrizhető (Verifiable)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzisztens adatkezelés</li> <li>• Adatszerzés és mérés pontos definíciója</li> </ul>



## **V. KONKLÚZIÓ – TANULSÁGOK MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA**

A fenti oldalak a stratégiai kormányzás bevezetésének körülményeit, a teljesítménymérés alapelveit és intézményi aspektusait, valamint mindezek tapasztalatait, problémáit foglalták össze.

Fontos tanulság, hogy a reformtörekvések csak akkor lesznek sikeresek, ha a kormányzat központi intézményeinek stratégiai szemléletváltása és a közigazgatás átalakítása is megtörténik.

Magyarország számára az a tanulság vonható le, hogy egy rendszer csak akkor tud jól működni, ha precíz és átgondoltan kialakított intézményi mechanizmusok irányítják, érintettjei érdekelték fenntartásában, képes a változásokat és a problémákat kezelni. Ebben az esetben azt jelenti, hogy célszerű

- a jelenlegi mechanizmusokban szereplő érintetteket és azok érdekeit megfelelően felmérni, helyes ösztönzőrendszert kiépíteni;
- bürokráciát mind hozzáállásban, mind szaktudásban a kormányzati változásokra felkészíteni – ennek fontos része a kormányzás túlközpontosításának elkerülése;
- az intézmények közötti információáramlást biztosítani;
- a teljesítményről szóló információkat semmiképpen sem szabad kormánypropagandára felhasználni s ezzel a teljesítményértékelési rendszerrel kapcsolatos közbizalmat erodálni;
- a teljesítményértékelő rendszer hibáira más országok tapasztalataiból előre felkészülni, időben érzékeltetni és azokat azonnal kijavítani.

## LINKGYŰJTEMÉNY

### ELSŐ RÉSZ: EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

Pénzügyminisztérium (Her Majesty's Treasury)

<http://www.hm-treasury.gov.uk/>

Kormányhivatal (Cabinet Office)

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/>

Minisztériumi honlapok linkjei összegyűjtve

<http://www.number-10.gov.uk/output/Page30.asp>

Kormányhivatal Stratégiai Egysége (Cabinet Office's Strategic Unit)

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/>

Számvevő Bizottság (Audit Commission)

<http://www.audit-commission.gov.uk/>

Nemzeti Számvevő Hivatal (National Audit Office)

<http://www.nao.org.uk/>

OECD-tanulmányok: kormányzás

[http://www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_37405\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html)

OECD-tanulmányok: Egyesült Királyság

<http://www.oecd.org/uk>

Nemzeti Kormányzati Iskola (National School of Government)

<http://www.nationalschool.gov.uk/>

Brit think-tankek linkjei összegyűjtve

<http://www.reform.co.uk/website/links/ukthinktanks.aspx>

### MÁSODIK RÉSZ: AUSZTRÁLIA

Az ausztrál költségvetés honlapja

<http://www.budget.gov.au/>

Kincstár (Treasury)

<http://www.treasury.gov.au/>

Pénzügyminisztérium (Finance)

<http://www.finance.gov.au/>

Miniszterelnöki és Kormányhivatal (Department of the Prime Minister and Cabinet)

<http://www.dpmc.gov.au/>

Minisztériumi honlapok linkjei összegyűjtve

<http://www.australia.gov.au/Departments>

Ausztrál Nemzeti Számvevő Hivatal (Australian National Audit Office)

<http://www.anao.gov.au/>

OECD-tanulmányok: Ausztrália

<http://www.oecd.org/australia>

Ausztrál Közigazgatási Bizottság (Australian Public Service Commission)

<http://www.apsc.gov.au/>

HARMADIK RÉSZ: ÚJ-ZÉLAND

Pénzügyminisztérium (Treasury)

<http://www.treasury.govt.nz/>

Miniszterelnöki és Kormányhivatal (Department of the Prime Minister and Cabinet)

<http://www.dpmc.govt.nz/>

Közigazgatási Bizottság (State Service Commission)

<http://www.ssc.govt.nz/>

Minisztériumok és kormányhivatalok linkjei

<http://newzealand.govt.nz/directory/>

Nemzeti Főszámvevői Hivatal

<http://www.oag.govt.nz/>

OECD-tanulmányok: Új-Zéland

<http://www.oecd.org/nz>

Közigazgatási Képzési Szervezet (Public Sector Training Organization)

<http://www.learningstate.govt.nz>

## FELHASZNÁLT IRODALOM

### ELSŐ RÉSZ: EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

1. Bullock, Helen – Mountford, Juliet – Stanley, Rebecca: **Better Policy-making**, Centre for Management and Policy Studies, London, 2001.
2. **Choosing the right FABRIC**: A Framework for Performance Information (a HM Treasury, a Cabinet Office, a National Audit Office, Audit Commission, Office for National Statistics közös munkája, konkrét szerző nélkül)
3. Curristine, Teresa: **Government Performance: Lessons and Challenges**, in: OECD Journal on Budgeting, vol. 5. no.1., OECD, 2005.
4. Curristine, Teresa: **Performance Budgeting in OECD Countries**, Part II Chapter 12: United Kingdom, OECD, 2007.
5. Davies, Philip: **Policy Evaluation in the United Kingdom**, Government Chief Social Researcher's Office, Prime Minister's Strategy Unit, UK Cabinet Office, London, 2004.
6. Departmental Strategic Objectives of BERR. [http://www.berr.gov.uk/about/strategy-objectives/performance Framework/page43603.html](http://www.berr.gov.uk/about/strategy-objectives/performance%20Framework/page43603.html) (Letöltés ideje: 2008. március 11. 13:54)
7. Emmerson, Carl – Frayne, Christine – Love, Sarah: **A Survey of Public Spending in the UK**, The Institute for Fiscal Studies Briefing Note No. 43, London, 2003.
8. HM-Treasury szervezeti ábrája  
[http://www.hm-treasury.gov.uk/careers/career\\_organisechart.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/careers/career_organisechart.cfm) (Letöltés ideje: 2008. március 12. 14:01 )
9. James, Oliver: **The UK Core Executive's of Public Service Agreements as a Tool of Governance**, in: Public Administration, Vol. 82. No. 2. 2004.
10. Johnson, Carole – Talbot, Colin: **The UK Parliament and Performance**, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 73, No. 1, 2007.
11. **Modernising Government White Paper**, The Stationery Office, London, 1999.

12. **New Labour Manifesto** 1997. <http://www.psr.keele.ac.uk/area/uk/man/lab97.htm>

(letöltés ideje: 2008. március 12. 13:57)

13. **Outcome Focused Management in the United Kingdom**, in: General Expenditure Policy, HM-Treasury

14. SR2004: **Public Service Agreement 4**: Department for Transport

15. **Professional Policy Making for the Twenty First Century**, report by Strategic Policy Making Team, UK Cabinet Office, London, 1999.

*valamint a Linkgyűjteményben szereplő weboldalak.*

## MÁSODIK RÉSZ: AUSZTRÁLIA

1. Better Practice Guide: Performance Information in Portfolio Budget Statements, Australian National Audit Office, 2002.

2. Budget.gov.au Gyakran Ismételt Kérdések (FAQ) (letöltés ideje: március 28. 07:09)

3. **Better Practice in Annual Performance Reporting**, Australian National Audit Office, 2004.

4. Curristine, Teresa: **Performance Budgeting in OECD Countries**, Part II Chapter 6: Australia, OECD, 2007.

5. Department of Agriculture, Fisheries and Forestry **Budget Statement**, 2007.

6. Koutsogeorgopoulou, Vassiliki: **Fiscal Relations across Levels of Government in Australia**, OECD Economics Department Working Papers No. 541, 2007.

7. **Notes On Public Sector Reform and Performance Management—Australia**, Office of the Audit General of British Columbia

8. **Requirements for Annual Reports**, Department of the Prime Minister and the Cabinet, 2007.

9. **The Outcomes & Outputs Framework Guidance Document**, Department of Finance and Deregulation, 2000.

*valamint a Linkgyűjteményben szereplő weboldalak.*

HARMADIK RÉSZ: ÚJ-ZÉLAND

1. 2008 **Budget Process Overview**, New Zealand Treasury, 2007.
2. Cook, Anna-Luis: **“Managing for Outcomes” in the New Zealand Public Management System**, New Zealand Treasury Working Paper 04/15, 2004.
3. Kibblewhite – Ussher: **Outcome-focused Management in New Zealand**, in: OECD Journal of Budgeting, Vol. 1. No. 4. 2002.
4. Lienert-Jung (ed.): **The Legal Frameworks for Budget Systems**. In: OECD Journal of Budgeting, Vol. 4, No. 3. Special Edition. 2004.
5. Matheson, Scanlan, Tanner: **Strategic Management in Government: Extending the Reform Model in New Zealand**. State Service Commission
6. **Notes on Public Sector Reform and Performance Managementa–New Zealand**, Office of the Audit General of British Columbia
7. **Performance Information Measures and Standards in the SOI and Annual Report**, Treasury.
8. **Performance Management in Government**, in OECD Public Management Occasional Papers, 1996.
9. Schilck, Allen: **The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change**, Report Prepared for the States Service Commission and the Treasury, 1996.
10. **Statement of Intent - Process and Production Guidance for Departments**, Treasury, 2007.
11. **Statement of Intent – Technical Guide for Departments**, Treasury, 2007.
12. **Statement of Intent**, Department of Labour, 2008.

*valamint a Linkgyűjteményben szereplő weboldalak.*

## **TELJESÍTMÉNYMÉRÉSI KÍSÉRLETEK AZ OSZTRÁK KÖZIGAZGATÁSBAN**

Az angolszász hagyományoktól eltérően német nyelvterületen a közigazgatási intézmények teljesítményének mérése nem tekint vissza hosszú múltra. OECD által promotált „New Public Management” reformja az, amely az ezzel kapcsolatos folyamatokat elindította. Ezek elsődleges célja a közigazgatás ügyfélközpontúságának növelése volt, amely szinte kizárólagos vezérelvévé vált. Kisebbségi mértékben a reform kísérletek céljai között megjelentek még a közigazgatási folyamatok átalakításának a költségcsökkentés és humán erőforrás racionalizáció céljai is.

Az OECD országok közül a német nyelvterület országai (Svájcot leszámítva) a teljesítménymenedzsment rendszerek, így az indikátorrendszerek alkalmazásával külső inspirációra a 90-es évek végén kezdtek csak elfoglalkozni. Sem az osztrák, sem a német közigazgatási kultúrában nincsen nagy hagyománya tehát olyan teljesítmény menedzsment rendszereknek, amelyek stratégiai célokhoz rendelt, programozható folyamatok inputjait, outputjait vagy hatásait mérnék, ezúton megalapozottá téve a folyamatokba való beavatkozásokat és ezek értékelését. Indikátoroknak a folyamatok szervezésében, az eredmények nyomon követésében való alkalmazása elsősorban azokon a területeken figyelhető meg, ahol vagy az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet (pl. Világbank, ENSZ) komoly szerepet játszik a nemzeti politikák befolyásolásában, mint például a környezetvédelem (fenntarthatósági indikátorok alkalmazása) vagy a nemzeti segélyprogramok, vagy a kohéziós politikai beavatkozások.

A német-osztrák államigazgatási gyakorlatban, szintén külső inspirációra, de annak logikáját elsajátítva talán még a reformfolyamatok egyik legfontosabb eszközének tekintett standard-cost-számítások állnak a legközelebb a klasszikus értelemben vett indikátorok alkalmazásához. Ezek a mutatók az Európai Unióban a Lisszaboni folyamat részeként kulcsterületként definiált úgynevezett Better Regulation (hivatalos magyar fordításban minőségi jogalkotás<sup>115</sup>) klasszikus eszközei, amelyeket a közigazgatás bürokratikus eljárásrendjének gazdasági szereplőkre áthárított költségének mérésére és így azok csökkentése érdekében használnak fel. Ugyanakkor ezen a területen a

---

<sup>115</sup> Az eredeti angol kifejezést helyesebb lenne inkább minőségi szabályozásnak fordítani, hiszen nem csak a jogalkotás, de a jogalkalmazást is a magában foglalja.



mutatószámok tipikusan az államigazgatási szervezeten kívülről érkeznek, vagyis sokkal kevésbé érintik a belső szervezeti kultúrát.

A kormányzáshoz kapcsolódó indikátorok funkcióit a német nyelvterület országában sokkal inkább olyan teljesítményinformációk helyettesítik, amelyek inkább kvalitatív elemzésekből, semmint kvantitatív mutatókból származnak. Ezeket a széles körben alkalmazott teljesítmény beszámolók alapján nyilvánosságra is hozzák. Az német példák érdekessége tehát abban rejlik, ahogyan ezek az államigazgatások alkalmazkodnak a „mainstream” angolszász értékelési fejlesztési iskolákhoz, amelyek jelenleg dominálják az európai értékelési diskurzust. Ez az alkalmazkodás tudniillik inkább olyan, hogy egy központi értékelési projekt hiányában, amelyhez módszertani és elszámoltatási rendszerek alapján kapcsolódhatnának az alsóbb szintek, legfeljebb egyfajta „divatkövetésről” lehet szó, amelyet egy központilag deklarált államigazgatás megreformálására irányuló politikai szándék – egyelőre – explicit módszertan nélkül diktál, és amely néhány esetben, ahogy azt látni fogjuk, igencsak ellentmondásos értékelési folyamatot eredményez. Ezen eltérések demonstrálására az osztrák közigazgatásban az elmúlt évtizedben megkísérelt közigazgatási reformokból szemezgetünk.

Az osztrák államigazgatás jellegzetessége, hogy a szövetségi állam felépítésének még a monarchia idejére visszanyúló történeti előzményei miatt „megcsontosodott”, amelyet a szabályozottságon alapuló erősen hierarchikus szervezeti kultúra jellemez. A osztrák közigazgatási politikai kultúrát három fontos tényező határozza meg:

- a szokatlanul erős nagykoalíciós hagyományok;
- a társadalmi partnerség erőteljes konszenzusos hagyománya;
- az úgynevezett arányossági rendszer, amelyben a politikai, az adminisztratív és a gazdasági funkciókat a politikai súlyok szerint osztják meg a pártok és minden döntést az elitek jellemző kompromisszumok és kölcsönös engedmények alapján hoznak.

Ez az erősen konzervatív hagyományokkal rendelkező osztrák politikai és közigazgatás rendszer a reformoknak általában nem siet elébe. Ezen a rendszeren az 1995-ös EU-csatlakozás az államigazgatásra is hatással bíró államháztartási reformok

kikényszerítésén keresztül némileg finomított, de kulturális okokból nem az Európai Unióban domináns angolszász példák átvételével, hanem a svájci „eredmény-orientált” államigazgatási modell lassú adaptálásával kísérleteztek.

Ausztria reformjait Promberger és szerzőtársai a nemzetközi összehasonlításban Pollitt/Bouckaert<sup>116</sup> nyomán a *status quo* megőrzésére törekvő államok közé sorolják, amelyek a kormányzati reformok során a már létező struktúrák és gyakorlatok javítására és a rendszerek szigorítására, semmint átalakítására törekednek. Ausztria csak a kilencvenes évek elején mozdul ki ebből a szerepből, ugyan csak lassan, és magát – legalább is szövetségi szinten – a nagyobb kihívásokkal járó reformoktól távol tartva, de egy *modernizáló* államigazgatású ország szerepe irányába próbálta elmozdítani. (Promberger et al, 2004)

Ausztriában, az államigazgatás teljesítmény-központú reformjának első lépése 1997-re nyúlik vissza (Promberger et al, 2004). A cél egy hatékonyabb és ügyfélközpontúbb rendszer megvalósítása volt. A reform hatásairól a kétezres évek elején több vizsgálatot is folytattak (ld. uo.), és megállapították, hogy néhány év leforgása alatt egyre több önkormányzatot érintő területen kezdték (részben) alkalmazni a New Public Management eszközrendszerét, főképp pl. az önkormányzatok gazdasági tevékenységeinek kontrollingjára, illetve sporadikusan magára a hivatali munkára – ezen esetekben inkább minőségbiztosítási rendszerek alkalmazásán keresztül.

A kezdeti modernizációs törekvések hatására az 1997. évtől fogva éves-kétéves jelentéseket tettek közre az egyes államigazgatási ágazatok teljesítményéről, majd 2002-ben elérhetővé tették a jelentést a világhálón is. A cél egy nemzetközi standardok szerint is összehasonlítható teljesítmény-katalógus elkészítése, majd frissítése volt. Ez a terv végül megghiúsult, mert az egyes egységek nem tudtak olyan mutatókat előállítani, amelyek ezeknek a standardoknak megfeleltek volna (pl. az adminisztratív egységek kompetenciáján kívüli teljesítménymutatókat jelöltek ki, és ezzel egyidejűleg igazából semmilyen intézményi ösztönzés nem volt a teljesítmény növelésére), és nem volt olyan erős politikai akarat, amely célértékeket határozott volna meg.

---

<sup>116</sup> Pollitt Christopher/Bouckaert Geert, Public Management Reform, A Comparative Analysis, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford University Press, Oxford, 2004

Egy következő modernizációs fázis (2002 és 2005) fő jellemzője az volt, hogy az előző fázisban már „kipróbált” törekvések megerősítésére igyekeztek átültetni a gyakorlatba az egyes output elemekhez kapcsolódó költségvetéstervezést. Ez a kísérlet eredeti céljai szempontjából ismét csak kudarccal végződött, azonban értékes „közbenső terméket” hozott létre. A reform során született egy újabb teljesítmény-katalógus (product range), amely célja az volt, hogy lehetővé tegye a nemzetközi összehasonlítást, így az OECD-s standardoknak, a COFOG rendszerű elszámolás-rendszernek megfelelő információk álljanak rendelkezésre az államigazgatás ágazatairól. Az egyes minisztériumok szervezeti működési (főként input-) indikátorait is megpróbálták standardizálni. Az összegyűjtött adatokat egy informatikai adatbázisba rendezve nyilvánosságra hozták az interneten. E reform-hullám egyébként nem titkolt célja az államigazgatás számottevő karcsúsítása volt (pl. 1,3 mrd EUR-val és 10 ezer foglalkoztatott elbocsátásával) az állam versenyképességének és befektetői attraktivitásának megőrzése és növelése érdekében. A kezdeményezés végül elhalt, és az addig nyilvánosságra hozott adatokat tartalmazó honlapokat sem üzemeltetik már. A kudarc oka feltehetően a túl ambiciózus céloknak és az osztrák államigazgatás szervezeti kultúrájának összeegyeztethetlenségében keresendők. Az ebben az időszakban előállított adatok minőségére és összehasonlíthatóságára mutat rá jelen fejezetünk első példája, az osztrák kormányzat 2004-es teljesítmény beszámolója, amely tulajdonképpen a legmaradandóbb közbenső vagy mellékterméke lett ennek a reform időszaknak.

Bár ez a költségvetési rendszer átalakításához kapcsolódó teljesítmény menedzsment reform kudarcot vallott, de a kimenet alapú költségvetési rendszer kialakítása hivatalosan még nem került le a napirendről, mivel ezt kulcstényezőnek tekintik az államigazgatás kiadásainak csökkentésének elérése érdekében. Ugyanakkor ennek a célnak az elérését lényegesen távolibb jövőbe, 2013-re kitolták. (OECD, 2007)

Mivel az indikátorok alkalmazása, illetve a stratégiai kormányzás kialakítása sikeresen nem centralizáltan, hanem egyéni szervezeti kezdeményezéseken alapul, ezért jelen összefoglaló ezen példák közül mutat be hármat. Természetesen nem törekszünk az osztrák példák teljeskörű áttekintésére, nem sorolja fel és elemzi az összes olyan kezdeményezést, amely során a minőségbiztosítási rendszerek elterjedésének

következtében alkalmaznának államigazgatási szervezetek valamilyenfajta teljesítménymutatót. Ezen utóbbi esetekben ugyanis elsősorban a szervezet belső folyamatainak ellenőrizhetőségének és egyszerűsítésének megteremtése volt a fő cél, amely általában az ügyfélbarát környezet megvalósítása, azaz csak abban az esetben a kormányzati stratégiák megvalósításához való hozzájárulása a mérési kérdés, amennyiben a szervezetek működési hatékonyságának a növelése a cél.

Három olyan indikátorrendszer-alkalmazást mutatunk be, amelyek rávilágítanak a teljesítménymérés egyes lehetőségeinek kiaknázására: az első az osztrák államigazgatás egyes rendszereinek 2004-es beszámolójában fellelhető kvalitatív célokhoz rendelhető kvantitatív indikátorok kialakítása (esetenként célértékekkel), a második egy . egy résztvevői megfigyelésen alapuló kiegészítő vizsgálat, amely során hivatali eljárásrendeket „teszteltek” hivatásos „ügyfelek” 2002-ben. Ez utóbbi elemzési szintet követően bemutatunk egy kvalitatív szervezeti beszámolót (Bécs városának teljesítmény-beszámolója) is.

Ezzel a három példával mutatjuk be tehát egy kormányzati államigazgatási reform keretén belül készített, a szervezetek működésének összehasonlíthatóságát nem eredményező, de legalább egyéni szervezeti célokat számszerűsítő beszámoló-rendszert, majd egy a végrehajtás több szektorára kiterjedő, így azok ügyfél-orientáltságát mérő indikátorrendszert, és végül egy városfejlesztési koncepció részeként deklarált szervezeti célok működési keretként, de nem értékelési szempontrendszerként való megjelenítését.

### **AUSZTRIA ÁLLAMIGAZGATÁSÁNAK 2004-ES TELJESÍTMÉNY-BESZÁMOLÓJA**

A példa tárgya egy országos ágazati áttekintés, az osztrák szövetségi államigazgatás 2004. évi teljesítmény-beszámolója (Leistungsbericht der österreichischen Bundesverwaltung 2004), amelyet a 2002-es osztrák kormányprogram alapoz meg. A kormányprogram a New Public Management megerősítése – illetve inkább annak osztrák variációja – mellett tette le a voksát, és ennek demonstrálására hozta nyilvánosságra ezt az elemzést, amely 12 minisztérium és a kancellári hivatal működésének és tevékenységének főbb feladataival kapcsolatos adatait részletezi (ld. a beszámoló előszava). Eredetileg 2002-ben a minisztériumok egy közös on-line

adatbázisban tették elérhetővé a teljesítménymutatókat, de mára a honlap már nem elérhető.

A beszámoló egyik fő jellegzetessége, hogy az **egy** ágazatok a kvalitatív eszközökkel megfogalmazott célokról kvantifikált mutatókkal számolnak be. Minden minisztériumi beszámolóban van egy egységes szerkezetű tábla az alap információkkal, amely feltünteti az input indikátorait (azaz az alkalmazottak számát, a személyi és működési költségeit, szabad felhasználású forrásait), majd egyes kiválasztott intézményeivel kapcsolatban ad meg további információkat.

A beszámoló illusztrációjául ismertetünk két fejezetet: az első a **Földművelésügyi és Erdőgazdálkodási, Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium** egy szervezetének összefoglalója, amely az alapmutatók mellett tematikusan lebontva közli, hogy az adott témára mekkora arányban fordította a forrásait:

- a hegyvidékkel kapcsolatos kutatórészleg társadalom-gazdasági kutatásra fordította költségjének 51%-át 2003-ban,
- ez a tevékenység a hegyvidéki és egyéb hátrányos helyzetű régiók stratégiáinak tudományos megalapozásának célját szolgálta
- és ehhez a célhoz milyen indikátorokat rendelt hozzá (adott számszerűsített célértékekkel (célérték/valós 2003-as teljesítés)):
  - egy kutatóra jutó publikációk száma (3,67/ 5,11),
  - előadások száma (2,78/4,44),
  - lezárult kutatások száma (3/5),
  - kutatási jelentések száma (7/16),
  - nemzetközi projektekkel töltött idő (35%/30%)

Ezekon a mutatókon kívül egyes futó projektekről kvalitatív információkat is nyújt az idevágó fejezet, illetve egy további elemzés az intézmény állami tanácsadói és hatósági teljesítményét elemzi hasonló logikai felépítéssel.

Egy másik vizsgált fejezet a magyar miniszteriális felosztásban a tevékenységei alapján a **Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumnak leginkább**

**megfeleltethető minisztérium a „Lebensministerium” (Életvilág-minisztérium)**

beszámolója, amely minisztérium egy a fentitől gyökeresen eltérő indikátor-rendszert dolgozott ki. Tekintettel arra, hogy a fenntartható fejlődés szolgálata a minisztérium egyik fő célja, ezért saját intézményeiben is arra törekszik, hogy eszerint a cél és logika szerint működjön.

Az első deklarált cél a fenntartható forrásgazdálkodás, amelynek indikátora a minisztérium egyik épületének energiafogyasztása, és ehhez rendelt indikátorok segítségével jellemzik a szervezet teljesítményét – itt célértékek nélkül, pusztán az 1999-2003-as éves adatokat sorolják fel:

- összes és egy négyzetméternyi iroda-területre jutó áram fogyasztás (GWh)
- összes és egy négyzetméternyi iroda-területre távhő felhasználás (GWh)
- az épület széndioxid kibocsátása, és ennek arányosítása egy munkatársra (t)

Egy következő értékelési rész a munkatársak hivatalos útjainak környezetvédelmi szempontból való elemzése:

- vonattal, megtett utak összes hossza (km) és ennek következtében történő széndioxid-kibocsátás (t)
- repülővel, megtett utak összes hossza (km) és ennek következtében történő széndioxid-kibocsátás (t)
- személygépkocsival megtett utak összes hossza (km), és ennek következtében történő széndioxid-kibocsátás (t).

A harmadik, szintén a fenntartható források alkalmazásának céljához rendelt indikátor a minisztérium által termelt hulladék mennyiségének és minőségének elemzése:

- veszélyes és nem veszélyes hulladék tömege (t)
- ennek egy munkatársra vetített aránya (t)
- az újrahasznosítás aránya (%)

Végül a minisztérium épületében tapasztalt vízfogyasztást elemzik az indikátorok:

- teljes vízmennyiség-fogyasztás (m<sup>3</sup>)
- egy munkatársra vetített vízfogyasztás (m<sup>3</sup>)

Minden indikátor alakulásához megjegyzéseket fűznek – pl. miért csökkent vagy nőtt az áramfogyasztás vagy fűtésfogyasztás (az új szigetelésnek köszönhetően csökkent a fogyasztás, amit közben egy másik adminisztratív egység számítógépes központjának ideköltözése ellensúlyozott vagy kiegyenlített, vagy pl. víztakarékos WC-tartályok felszerelése okozta a vízfogyasztás számottevő csökkenését.).

A minisztérium egyébként azért választotta ezt a célrendszert, mivel a környezetvédelmi politikájának legfőbb partnerei ún. környezetvédelmi tanúsítvánnyal rendelkező cégek, így maga is teljesíteni kívánta ezeket a standardokat.

A minisztériumuk maguk választotta elemzési szempontjainak a kormányzati célokhoz kapcsolódó viszonya nem explicit az egyes ágazati fejezetekben, és így a kiválasztott indikátorok gyakorlatilag inkább tekinthetők az egyes minisztériumok vagy hivatalok saját működési logikájának tükrének, mintsem átfogó államigazgatási vagy egyéb fejlesztéspolitikai célokhoz való hozzájárulás mérőszámainak.

Az első példa esetén ugyanakkor nem kétséges egy stratégia-alkotásért felelős szervezet kutatási és egyéb, elemzési tevékenységének elemzésének relevanciája, hiszen ezek elengedhetetlen, stratégiákat megalapozó tevékenységek. A második példa ugyanakkor rámutat arra, hogy egy környezetvédelemmel kapcsolatos politikákért felelős szervezet a tényleges tevékenységeinek a kapcsolódó ágazati politikai célok eléréséhez való hozzájárulása helyett inkább egy adott telephelyének energiafelhasználási mutatóival demonstrálja saját energiahatékonyágát és működésének környezet-tudatosságát – ami, valljuk be, valószínűsíthetően egy partikuláris elem az osztrák környezetvédelem folyamatainak teljességét tekintve.

A 2004-es államigazgatási teljesítmény-beszámoló tehát a minisztériumok és kiválasztott szervezeteik saját maguk által definiált céljaihoz rendelt kvalitatív indikátorok kvantifikált mutatóiból áll össze, és az egyes ágazatok közötti összehasonlítást csak az input indikátorok alapján lehet elvégezni. Megfigyelhető, hogy célértékeket nem vagy csak nagyon kevés esetben fogalmazznak meg, viszont annál részletesebb leírásokat olvashatunk egyes részfolyamatokról és programokról.

### ÜGYFÉLBARÁT KÖZIGAZGATÁS

Egy további érdekes és a közigazgatási reformhoz kapcsolódó kezdeményezés volt a 2002-es év során a „Mystery Shopping” (álcázott vásárlás) módszerével végrehajtott résztvevő megfigyelés az államigazgatási szervezetek eljárásrendjének ügyfelekkel kapcsolatos jelenségeinek összehasonlítására, amely során adóhivatalokat, szociális irodákat és kerületi bíróságokat kerestek fel az „ügyfelek” – személyesen vagy telefonon –, és egy előre meghatározott ügyet igyekeztek elintézni. Ezt követően az „ügyfelek” a tapasztalataikat egy 1-5-ig terjedő skála segítségével értékelték, ezáltal összevethetővé téve ezen ágazatok eljárásrendjeinek ügyfélbarát-voltát. Ez a kezdeményezés tehát a fenti két példával ellentétben nem egy ágazaton belül „vizsgálódott”, hanem egy adott aspektus szerint vetette össze a három különböző hatóság tevékenységét, teljesítményét.

A résztvevő megfigyelés eredményei mind regionálisan, mind szektorok között eltérőek lettek, és azt is megfigyelték, hogy amennyiben nem a felelős személlyel tudott kapcsolatba lépni az ügyfél, hanem annak helyettesítőjével vagy képviselőjével, sokkal kevesebb információhoz jutott.

Hasonlóan elégedetlenséghez vezetett a hosszas várakozás vagy az adott intézmény kedvezőtlen infrastrukturális állapota, az elérhetőség hiánya vagy nehézkessége (pl. telefonon), ugyanakkor a one-stop-shop jellegű ügyintézés lehetősége és a sorszámosztó automaták segítségével előre megismerhető várakozási idő emelte az „ügyfelek” által kiosztott pontszámokat. (Wiener Zeitung 2004a és 2004b)

A kutatás eredményei mindhárom kiválasztott szektor működésére való visszacsatolást tettek lehetővé – de az eltelt mintegy 5 év során nem volt „ismétlése” a felvételnek, így a felderített problémák orvoslását szolgáló beavatkozások hatásai egyelőre ismeretlenek, és a konkrét beavatkozásokról sem olvasható pontos feljegyzés vagy elemzés.



### **BÉCS VÁROS MAGISZTRÁTUSAINAK ÉRTÉKELÉSE**

A harmadik példa Bécs város magisztrátusainak értékelése. A bécsi városháza adminisztratív szervezeti felépítése tematikusan szervezett magisztrátusokon alapul. Minden magisztrátus közzéteszi az előzetesen a városvezetéssel egyeztetett, az adott évre elfogadott tervezett feladatait, amelyek teljesüléséről az év végén a nyilvánosságot egy „Leistungsbericht” (teljesítmény-beszámoló) keretében tájékoztatja. Ezen rövid összefoglalók a város honlapján olvashatók. Az egyes magisztrátusoknak a szakmai feladataikat a teljes szervezeti rendszerre vonatkozó célok által kijelölt keretekkel összhangban kell végrehajtani, amelyeket Bécs város 2000 óta folyamatosan frissített fejlesztési stratégiájának (Stadtentwicklungsplan 2005) előszavában is rögzítenek, és amelyek az alábbiak:

*Teljesítmény- és eredménycélok:* hatékonyabb és eredményesebb szolgáltató társadalmi felelősségvállalással, modern projekt- és minőségi standardok megtartása és továbbfejlesztése, az eljárások gyorsítása

*Ügyfelekkel kapcsolatos célok:* ügyfélközpontúság növelése (ügyfélkapcsolatok ügyfelek általi értékelése során a minimum „nagyon elégedett” vélemény elérése, új szolgáltatások elfogadásának értékelése, panaszok és megkeresések intézésének fejlesztése, ügyfelek igényeinek vizsgálata)

*Gazdálkodási célok:* költségvetés konszolidálása, személyi kiadások stabilizálása, a költségek hatékony fedezéséhez szükséges kiadási és szervezeti optimalizálás

*Menedzsmenttel kapcsolatos célok:* a gazdasági szervezetek irányítási rendszereiből ismert eszközök alkalmazásának elterjesztése a közigazgatásban, e-kormányzás bővítése, illetve az alkalmazottak megfelelő képzettségének hosszútávú biztosítása.

Magukat a célokat, illetve az azokhoz való hozzájárulást azonban nem nevesítik az egyes magisztrátusok. Egy további jellegzetesség, hogy beszámolóik felépítése, strukturáltsága, és mélysége is rendkívül eltérő, illetve nem fejtik ki azt sem, hogy az adott tevékenységeik milyen hatással vannak a városfejlesztési célokra, sem az azokon belül megfogalmazott szervezeti célokra.

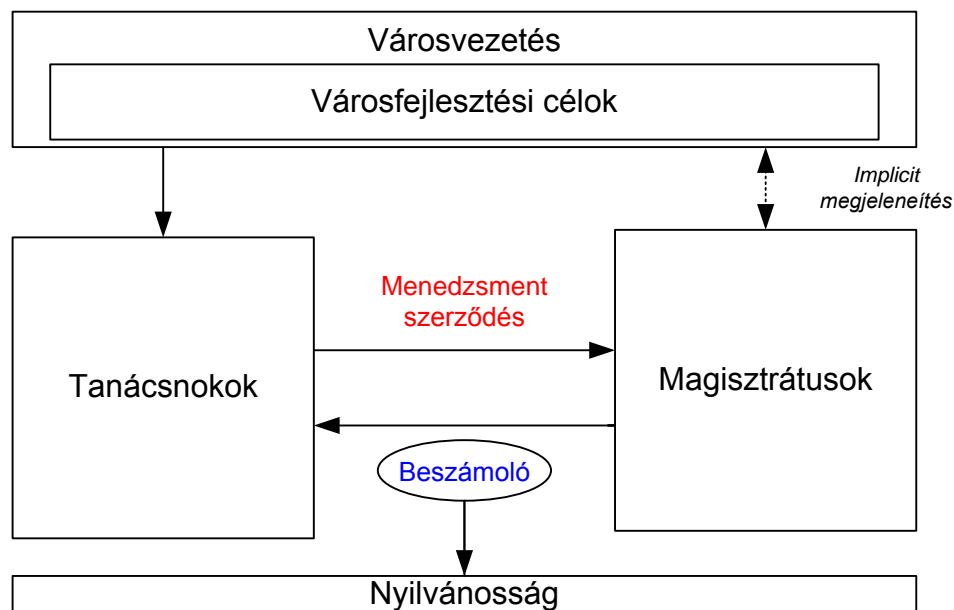
Az egyes magisztrátusok beszámolóinak elkészítési kötelezettségét egyébként a magisztrátusok szervezeti és működési szabályzata írja elő (Geschäftsordnung für den

Magistrat der Stadt Wien (GOM)), amely rögzíti, hogy a magisztrátusok vezetői a felelős városi tanácsnokkal egy „teljesítményszerződést” kötnek, amelyben leírják a vállalt feladatokat és értékelik azok teljesülését. A törvényi keretek alapján 2007-ig ezekbe a szerződésekbe a politikának elvileg nem volt beleszólása. Nem jelenik meg a város nyilvánosság számára hozzáférhető dokumentumai között, hogy a magisztrátusok és a tanácsnokok közötti teljesítményszerződés kötésének, ellenőrzésének, illetve az ez utóbbival kapcsolatos észrevételezésnek mi az eljárásrendje, valamint a megállapításoknak mi az esetleges következménye – pl. a magisztrátus elkövetkező évi működésével kapcsolatban.

Az értékelés elkészítését a magisztrátusok maguk végzik, aminek érdekében szakfeladatonként egy külön státuszt hoztak létre. A magisztrátusok messzemenőleg kvalitatív célokat és eredményeket közölnek.

A beszámolókat tehát a város nem egységes szerkezetben, így pl. a szervezeti egységek alapparamétereinek ismertetésének mellőzésével közli, és nem vizsgálják azt sem, hogy az általános városfejlesztési célokhoz mennyiben és miben járulnak hozzá az egyes magisztrátusok. Az azonban a beszámolókból is kiderül, hogy ha expliciten nem is jelenítik meg azok figyelembe vételét, de hallgatólagosan a szervezetfejlesztési – és valószínűsíthetően a városfejlesztési – célokként meghatározott „keretfeltételekkel” összhangban működnek magisztrátusok. Minden esetre az egyes magisztrátusok kvalitatív értékelésének műfaja világosan bemutatja, hogy az adott szervezeti egységek milyen feladatokat végeztek és láttak el az adott évben, ami olvasható a város honlapján, így tehát a széles nyilvánosság rendelkezésére állnak ezek az információk is.

### Bécs magisztrátusainak beszámolóinak szervezeti kontextusa



#### Példák a magisztrátusi beszámolókból

Az MA22, a Környezetvédelmi Magisztrátus 2006-os beszámolójából kiderül, hogy ez a szervezeti egység látja el Bécs mindennemű környezetvédelemmel kapcsolatos teendőit, a légszennyezettség-vizsgálati hálózat üzemeltetésétől a zajszint-mérésen és kapcsolódó védelmi tevékenység szervezésén keresztül a hulladékkezelés szervezéséig, hatósági, jogalkotási és szakértői tevékenységek felvállalásával. Ugyanez a magisztrátus felel Bécs tartomány fenntartható fejlődésének koordinálásáért is. A beszámoló egy projektszintű felsorolást nyújt az igen széles tevékenységi terület egyes szegmenseihez kapcsolódó befejezett vagy futó programokról, (a teljesség igénye nélkül) pl.:

- zajvédelem: a vasútvonalak menti zajszennyezés csökkentése érdekében újabb szerződések kötése a Szövetséggel és a tartománnyal az egyes szakaszok zajvédelmének kiépítésének finanszírozására;
- kommunikáció: a 2004/5-ös Bécsi Környezeti Jelentés keretében a főbb bécsi célok, projektek és megvalósított beavatkozások összefoglalása;

- városfejlesztés: egy adott városi terület rendezési tervének elkészítése a Városfejlesztési Konceptióhoz kapcsolódóan és egy további városi parkos terület rekreációs célú feltárási lehetőségeinek előkészítése; stb.).

Az MA27, az EU-stratégiákért és gazdaságfejlesztésért felelős magisztrátus 2006-os beszámolójában felsorolja Bécs város Európa-régióban való helyzetének erősítését mint feladatot, amit az egyes közösségi kezdeményezésekben való aktív részvételen keresztül valósított meg, a gazdasági és technológiai területen pedig egy projektszintű felsorolást nyújt az adott évben kezdett, folytatott, vagy továbbfejlesztett programjairól, illetve tájékoztatási (publikációs és konferencia-szervezési) tevékenységéről, így pl. (néhány kiemelt terület):

- munkaerőpiac: a Bécs-Pozsony, régiókon átnyúló munkaerőpiaci eszközök kidolgozása a bécsi Munkaerőpiaci Alappal karöltve és egy nyilvános ötletpályázat lefolytatása az új kereseti források lehetőségeivel kapcsolatban.
- EU-s támogatások: kétoldalú együttműködések elmélyítése Szlovákiával, Magyarországgal és Csehországgal az INTERREG IIIA keretén belül és a 2007-13-as tervezési időszakkal kapcsolatos felkészülés; a CENTROPE kialakítása a futó EU-s kooperációkra alapozva és a bécsi projektek becsatolása ezekbe az együttműködésekbe, valamint a már futó projektekben vállalt feladatok teljesítésének felsorolása.

A fenti példák tanulsága az, hogy Ausztriában a stratégiákhoz alapvetően egy kvalitatív elemzési kultúra kapcsolódik, amely az alsóbb szervezeti szintek tevékenységeinek (ön)értékeléséből indul ki, majd esetenként, pl. egy központi szintetizálási törekvés hatására, valamilyenfajta – nem feltétlenül a szervezeti egységek egymás közötti összehasonlítását lehetővé tevő – egységbe szerveződik és így kerül nyilvánosságra.

Az olyan kezdeményezések mérése, amelyek az egyes szektorokon átívelők, azaz pl. az ügyfélbarát közigazgatás megteremtését célozzák, ebből a szempontból eltérő lehet, hiszen itt tipikusan nem input-indikátorokat találhatunk, hanem egy erre a célra előkészített és végrehajtott, főként a piackutatás módszertanából ismert eszköz

segítségével végrehajtott vizsgálat eredményeit csatolják vissza (elvileg) a kiválasztott ágazatok eljárásrendjének értékelése érdekében.

Források:

Bécs város Polgármesteri Hivatalának oldalai a magisztrátusokról és beszámolóikról  
www.wien.gv.at (főképp <http://www.wien.gv.at/statistik/leistungsbericht/index.html>  
linkjei)

Leistungsbericht der österreichischen Bundesverwaltung 2004,  
www.austria.gv.at/2004/11/26/Leistungsbericht2004\_web.pdf (letöltés 2008. március)

Bécs város fejlesztési stratégiája: Stadtentwicklungsplan 2005  
(<http://www.magwien.gv.at/stadtentwicklung/step/step06.htm>) (letöltés 2008.  
március)

Bécs város magisztrátusainak szervezeti és működési szabályzata (Geschäftsordnung für  
den Magistrat der Stadt Wien (GOM), forrás:

<http://www.magwien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v0012400.htm> (letöltés 2008. március)

Promberger et al (2004): Promberger, K., Rauskala, I. és Cecon F.: Public Management  
Reforms in Austria, Working Paper 15/2004, Innsbruck/Bolzano (forrás:  
[www.verwaltungsmanagement.at/622/uploads/public\\_management\\_reforms\\_in\\_austria\\_15-2004.pdf](http://www.verwaltungsmanagement.at/622/uploads/public_management_reforms_in_austria_15-2004.pdf)) (letöltés 2008. március)

Wiener Zeitung (2004a): Verwaltung Innovativ (melléklet), 2004. február 10., 1-5. oldal

Wiener Zeitung (2004b): Verwaltung Innovativ (melléklet), 2004. április 13., 5-6. oldal

OECD (2007): Economic Survey of Austria, July 2007,  
<http://www.oecd.org/dataoecd/8/6/38940498.pdf>

## AMERIKAI PÉLDÁK AZ INDIKÁTORRENDSZER ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS

### GYAKORLATÁRÓL

Teljesítménymérés az amerikai környezetvédelmi politikában.....	271
Központi kormányzat szerepe - a szövetségi állami szint az Amerikai Egyesült Államokban.....	271
Kormányzati szintű teljesítményértékelés - tanulság .....	273
Privatizáció és teljesítménymérés: a siker feltétele? .....	273
Innovatív kormányzás: az indianapolisi privatizáció .....	274
Kártékony kormányzás: az atlantai privatizáció .....	277
Vízmű privatizáció Cartagenában Kolumbiában – A siker titka: teljesítménymérés és a szegények bevonása a folyamatba.....	279
Privatizáció és teljesítményértékelés – tanulságok.....	281
Állami szintű teljesítményértékelési rendszer .....	283
Bevezetés és előzmények.....	283
A GMAP program ismertetése.....	284
GMAP alkalmazása a közlekedésügyben .....	286
Reakcióidő .....	288
Útfenntartási program .....	289
GMAP rendszer tanulságai.....	291

*Annak érdekében, hogy az állam megőrizze befolyását az alapvető közszolgáltatások megfelelő színvonalú biztosítása terén, valamint a közpolitika érvényesülésében, a közigazgatásnak két új típusú kormányzási eszközre kell építenie: egyrészt folyamatosan nyomon kell követni a közpolitikák teljesítését és a megvalósulását befolyásoló társadalmi-gazdasági tényezőket (teljesítménymérés és rendszeres jelentés), másrészt be kell vonni külső, társadalmi partnereket is ebbe a nyomonkövetésbe és a folyamatok értékelésébe (társadalmi partnerség).*

Ebben a háttér tanulmányban arra keressük a választ külföldi esetek, gyakorlatok bemutatásával, hogy

- egy adott szakpolitika végrehajtásában mi a központi kormányzat szerepe, ebben milyen szerepet tölt be a mérőszámrendszer és a jelentések,
- egy adott közszolgáltatás biztosításért felelős önkormányzat mit tud tenni a köz- és magánszféra közti partnerség sikeres megalkotása érdekében,
- a társadalmi partnerség és nyilvánosság hogyan járulhat hozzá a sikeres működtetéshez és a színvonal javulásához,
- mik a feltételei egy hatékony teljesítményértékelési rendszer kialakításának, működésének.

## TELJESÍTMÉNYMÉRÉS AZ AMERIKAI KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁBAN

### **Központi kormányzat szerepe - a szövetségi állami szint az Amerikai Egyesült Államokban**

Az Egyesült Államokban az egyes szakpolitikák végrehajtását ügynökségek végzik, a környezetvédelmi politika végrehajtásáért a Környezetvédelmi Ügynökség (EPA - U.S. Environmental Protection Agency) a felelős. Az ügynökség honlapján megtalálható az ügynökség küldetése, a szervezeti felépítése, elérhetősége, regionális kirendeltségei, a megfigyelő állomások címei, és a fő tevékenységi körei. Az ügynökség elsődleges feladata, hogy biztosítsa a szakpolitika kialakításához a megfelelő háttérinformációkat (monitoring adatok, elemzések és értékelések formájában) biztosítsa, és a támogassa és ellenőrizze a szakpolitika végrehajtását. A honlapon megtalálható az elmúlt 3 évi, és jövő évre tervezett költségvetés, az éves teljesítménybeszámoló (ami a GPRA alapján készül, és az ügynökség 5 éves stratégiájának a megvalósításának folyamatos nyomonkövetését szolgálja), a költségvetés részletes indoklása, és a céltartalékképzésről szóló beszámoló – ez utóbbiak is 1+3 évre vonatkoznak.

A vízügyi helyettes államtitkárság<sup>117</sup> honlapján elérhető a helyettes államtitkárság akcióterve, a legfontosabb vízügyi hírek és események, a kongresszusi beszámolók és bizottsági kérdésekre adott válaszok, valamint egy interaktív program segítségével olyan egyéni kérdésekre is választ kaphatunk, hogy „Mennyire egészséges a saját vízgyűjtő területem, ahonnan a csapvizet kapom? Ihatok e forrásból, ami mellett lakok? Érdemes e horgászni benne? Biztonságos-e a helyi folyóban úszni?”

---

<sup>117</sup> Csak az érdekesség kedvéért bemutatjuk, hogy a környezetvédelmi ügynökségen belül a vízügyek hol találhatóak meg a szervezeti felépítésben: a vízügyekért külön helyettes államtitkárság (Office of Water) - amelyik egy a kilenc szakmai államtitkárságból - felel, amin belül 4 darab szakmai iroda található: Talajvíz és Ivóvíz Iroda (Office of Groundwater and Drinking Water), Tudományos és Technológiai Iroda (Office of Science and Technology), Szennyvízkezelési Iroda (Office of Wastewater Management), valamint a Lápokért, Óceánokért és Vízgyűjtő területekért felelős Iroda (Office of Wetlands Oceans and Watersheds). A Talajvíz és Ivóvíz Irodán belül további 4 divízió van, amelyeken belül még 3-3 osztály van. Ezeknek az osztályoknak legfontosabb feladatuk a vízellátáshoz kapcsolódó monitoring információk feldolgozása és értékelése, a szakpolitika érvényesülését biztosító tevékenységek ösztönzése, szabályozása.



Számos beszámoló és jelentés található meg a honlapon, amelyek közül mi kettőt választottunk: az ivóvízminőségét szabályozó törvény elmúlt 25 évi teljesüléséről szóló jelentést<sup>118</sup>, illetve egy kongresszusi beszámolót a vízközmű iránti igény alakulásáról a következő 20 évben<sup>119</sup>. Ezt a két riportot azért választottuk, mert formájukban és tartalmukban ugyan jelentősen eltérnek, de a szakpolitikai alakításáról hű képet festenek.

Az első egy egyszeri jelentés, amely arról számol be a szélesebb közvéleménynek, hogy 1974-ben hozott Biztonságos Ívóvíz törvény (Safe Drinking Water Act<sup>120</sup>) hogyan töltötte be a feladatát a hatályba lépésétől 1999-ig. Az 54 oldalas kiadvány egyértelműen oktatási célzattal készült, a szövegezése egyszerű, számos színes ábra és grafikon segíti a megértést. A jelentés fő részei: mikor és hogyan módosították a törvényt, hogyan alakult az ivóvíz minősége (a szerves és szervesetlen szennyeződések mértéke, vagy akár fertőzött víz által okozott járványok alakulása), az egyes részletszabályozásnak hogyan feleltek meg az államok, sőt, arra is kitér a jelentés, hogy a háztartások jövedelmét hogyan érintette a víz árának változása. A jelentés egy rövid értékeléssel zárul, amely azt mutatja be, hogy várhatóan a következő évtizedben mik lesznek a fő kihívások az ivózellátás területén - fókuszban a kisebb méretű ivóvízrendszerek problémáival, amely téma következetesen végigvonul a jelentésen. A jelentés külön felhívja a figyelmet, hogy az EPA minden évben készít beszámolót a törvény teljesüléséről, és az ivóvízbázisokat érintő esetleges veszélyforrásokról. Az ivóvíz minőségének alakulását nyomonkövető adatok a köz számára is könnyen elérhetőek (az eredeti adatok tükrözésével) az EPA oldaláról – akár térinformatikai, térképes adatbázis formában is.

A második jelentés, rendszeres, 4 évente készül (1995-től) a törvényhozás számára, a fentebb említett törvény előírása<sup>121</sup> alapján. Az EPA ebben rendszeresen beszámol, hogy

---

<sup>118</sup> U.S. Environmental Protection Agency, 1999, *25 Years of the Safe Drinking Water Act: History and Trends*, EPA-816-R-99-007, December. Washington, D.C., <http://permanent.access.gpo.gov/websites/epagov/www.epa.gov/safewater/consumer/trendrpt.pdf>

<sup>119</sup> U.S. Environmental Protection Agency, 2005, *Drinking Water Infrastructure Needs Survey and Assessment: Third Report to Congress*, Washington, DC: US EPA Office of Water, EPA 816-R-05-001., [http://www.epa.gov/safewater/needssurvey/pdfs/2003/report\\_needssurvey\\_2003.pdf](http://www.epa.gov/safewater/needssurvey/pdfs/2003/report_needssurvey_2003.pdf)

<sup>120</sup> US CODE: Title 42, SUBCHAPTER XII—SAFETY OF PUBLIC WATER SYSTEMS

<sup>121</sup> 1452 (h) és 1452 (i)(4) szakasza alapján.

az Egyesült Államokban a következő 20 évben várhatóan hogyan alakul vízközmű infrastruktúra iránti fejlesztési igény, dollárban kifejezve. A jelenlegi igények mintegy 53.000 köz-infrastrúrára és mintegy 21.000 egyéb, természeti vízrendszer fejlesztési igényeit foglalja össze. A beszámoló a teljes vízrendszer átfogó fejlesztési igényeinek áttekintése, a vízvezetékrendszerek kiépítésétől a tengervíz lepárló telepekig. Számos projekt lett beleépítve, amely most, aktálisan fontos, mások viszont csak várhatóan 1-2 évtizeden belül. A jelentést a jelenlegi rendszerek közül választott véletlen mintára, és egy igen nagy egyedszámú közvéleménykutatásra alapozták. A jelentés számára az EPA egy külön költségbecslő modellt dolgozott ki, amelyet folyamatosan fejleszt. A 4 évente készülő jelentésen mintegy 1 évet dolgoznak az EPA munkatársai, és rendszeres módszertani munka folyik az előrejelzés pontosítására.

### **Kormányzati szintű teljesítményértékelés - tanulság**

Mint a fentiekből látható a szövetségi állam ügynökségének lényegi alapvetékenysége, hogy megfelelő adatokat gyűjtse, azokat feldolgozza, elemezze, a fő folyamatokról pedig mind a törvényhozást, mind a közvéleményt rendszeresen tájékoztassa.

### **Privatizáció és teljesítménymérés: a siker feltétele?**

Az a gazdasági és társadalmi közeg, amelyben a közigazgatás próbálja a „társadalmi jó”-t megvalósítani, nemcsak Magyarországon, hanem világszerte is rohamosan változik. A köz és a magánszféra közti világos határvonalak jelentős mértékben elmosódtak, így ma már a privatizáció, a köz- és magánszféra szerződéses kapcsolata (Public-Private Partnership), a vegyes vállalatok, a kiszervezés - és az ezekhez kapcsolódó projektmenedzsment a mindennapi állami működés részévé vált.

A környezetvédelmi politikát, mint világszinten előtérbe került szakpolitikát ezen változások fényében vizsgáltuk meg. Konkrétan a vízellátás területén megvalósuló együttműködés sikerének/sikertelenségének lehetséges összetevőit szemléltetjük két amerikai és egy kolumbiai példán keresztül; az indianapolisi szennyvíz tisztító magánosítását és a teljes atlantai és cartagenai vízközmű privatizációt mutatjuk be.

Mindhárom esetben meghatározó az adott kormányzati szereplők és a magántársaság visszacsatolásokhoz, teljesítményértékeléshez való viszonya, a hosszútávú, alapos tervezés megléte avagy hiánya a privatizáció megítélése szempontjából.

### Innovatív kormányzás: az indianapolisi privatizáció<sup>122</sup>

Indianapolis Indiana állam fővárosa, az amerikai Középnnyugat harmadik legnagyobb városa. 780.000 lakosa van, az agglomerációval együtt mintegy 1.990.000. Az egyetlen jelentős vízfolyás a környéken a hajózásra nem alkalmas, apró White River. A XX. században két jelentős vízmű telep épült a környéken, 1924-ben a Belmont-i telep, majd 1966-ban a Southport-i telep – ám ezek 1982-re elérték a teljes kapacitásuk határát. Ráadásul, az 1972-ben érvénybe lépő vízminőséget szabályozó törvénynek (Clean Water Act) egyre kevésbé tudtak megfelelni. Ekkor megindult egy jelentős, 250 millió dolláros beruházás a szennyvíztisztító telepekbe (Advanced Wastewater Plants – AWT), amit a szövetségi állam, Indiana állam és a város közösen finanszírozott. Ez jelentősen megnövelte a telepek technikai színvonalát és hatékonyságát is. A következő években a telepek számos elismerést kaptak a kiemelkedő teljesítményükért, az alkalmazott innovatív és biztonságos megoldásaikért.

Ugyan a szennyvízkezelő telepek a megfelelő állapotban voltak, de maga a csatornarendszer állaga gyorsuló ütemben romlott; 1991-ben a helyi iparkamara jelentésében arra hívta fel a figyelmet, hogy a csatornarendszernek mintegy 144 millió dollárnyi fejlesztésre van szüksége. Ráadásul a város az azt megelőző 8 évben nem emelte a csatornadíjakat, így a város vezetői azzal szembesültek, hogy egyszerre mintegy 37%-kal kellene emelni a díjakat, hogy a folyamatot egyáltalán megállíthassák. Bár a szennyvíztelepek jól működtek, a város mégis úgy döntött, hogy egy magánbefektető után néz, aki megteszi a megfelelő lépéseket a probléma megoldására.

---

<sup>122</sup> A következő részfejezetet Steven Goldsmith, korábbi indianapolisi polgármester *Twentieth Century City: Resurrecting Urban America* (1997, 199-211. o.) c. könyve alapján készítettük. Ha ettől különböző forrást használtunk, azt külön jelezzük.

A közvélemény (elsősorban a környezetvédő csoportok és a szennyvíztisztító telepen dolgozók szakszervezete) jelentős mértékben a magánosítás ellen volt, 1993 tavaszán egy kétpárti bizottság elkezdte vizsgálni a város lehetőségeit (teljes körű privatizáció, a működtetés kiszervezése, vagy az önkormányzati működtetés fenntartása). A bizottság felkért külső tanácsadó cégeket, hogy értékeljék a telepek technikai és gazdasági működését, a privatizációs lehetőségeket és tegyenek javaslatot. A szakértők véleménye szerint a telepek kiváló színvonalon működtek, a privatizáció legfeljebb 5% költségmegtakarítást tud elérni.

A tender kírása előtt a teljes városi tanács be lett vonva a vitába, hogy pontosan mit is adjanak magánkézbe. A képviselők számára a legfontosabb a környezetvédelmi szempontok csorbítatlansága volt, ezért megfelelő biztosítékokat követeltek a szerződésbe, hogy a város ellenőrzési jogait fenntartsák. A másik fontos kérdés a beruházási költségvetés volt, ami előzetes becslések szerint 22 millió dollárra rúgott. A városi közgyűlés számára egyértelművé vált a dilemma: ha eladják a teljes közművet, akkor a város megszabadul a beruházási költségektől, ugyanakkor elesik a díjak befolyásolásától, és egyúttal a szövetségi állami támogatásoktól is, sőt lehet, hogy a népszerűségvesztés akár a képviselők hivatalvesztéséhez is vezethet. Így végül csak az üzemeltetés kiszervezése mellett döntött a város, és a beruházásokat a saját fennhatósága alatt tartotta. Egyúttal a város úgy döntött, hogy csak olyan lehet a nyertes üzemeltető, aki vállalja a korábban igen magas környezetvédelmi színvonal további emelését.

1993 májusban a város meghirdette a telepek 5 évre szóló működtetésének jogát. A tender keretében felkérte az akkor városi alkalmazásban álló menedzsmentet és a telepek szakszervezetét is, hogy tegyenek ajánlatot – amihez biztosította a jogi, számviteli és üzleti tanácsadás költségeit. A szakszervezet stratégiai okok miatt nem élt a lehetőséggel. A város rajtuk kívül olyan társaságokat kért fel, akiknek volt tapasztalata hasonlóan komplex rendszerek működtetésében, nemzetközi menedzsment háttérrel rendelkeztek, és jó hírük volt a munkavállalókkal való együttműködés területén.

A korábbi menedzsment ajánlata szerint mintegy 10%-kal lehetett volna csökkenteni a telepek évi 30 millió dolláros üzemeltetési költségét. (- Amiről korábban azt nyilatkozták, hogy ennél alacsonyabb áron már lehetetlen megfelelő minőséget biztosítani.) A végső győztes azonban a White River Environmental Partnership (WREP, egy francia-amerikai vegyes vállalkozás<sup>123</sup>) lett, amely ajánlata alapján a költségeket 40%-kal, a munkaerőt 37%-kal lehetett csökkenteni, ami a városnak 5 év alatt 65 millió dollár megtakarítást jelentett. Ami azonban az igazi különbséget jelentette, hogy a magánvállalkozás felajánlotta, hogy saját tőkéjével felel az ígért vállalások teljesítéséért. Ez a korábbi menedzsmenttel szemben sokkal hitelesebb volt, hiszen ők továbbra is csak alkalmazottként üzemeltették volna a telepeket. A cég nemcsak a teljes szövetségi, állami és városi környezetvédelmi jogszabályoknak való megfelelést vállalta, hanem azt is jelezte, hogy szerinte a városra háruló infrastruktúra beruházási igények várhatóan alacsonyabbak lesznek.

A magánüzemeltetés sikeresnek bizonyult<sup>124</sup>. A város az első 2 évben 22.6 millió dollárral tudta csökkenteni a szennyvízüzemeltetés költségét. Magának az üzemnek a költségét 20%-kal sikerült csökkenteni, az infrastruktúra javítási költségeit 30%-kal, és az előre nem látható beruházások költségeit 30%-kal. Miután a WREP a megelőző karbantartási feladatokra koncentrált, a városra háruló beruházási igényt is sikerült 4.2 millió dollárral csökkenteni. (Miután számos berendezést és gépet energiatakarékosabbra cseréltek, az állami áramszolgáltató külön jutalomban részesítette a telepeket az energiahatékonyság társadalmi hirdetéséért.) A megtakarításoknak köszönhetően a városnak mégsem kellett a vízdíjak drasztikus megemeléséhez fordulnia.

Goldsmith szerint a társaság a számonkérhetőség kiemelkedő példája. Ugyan korábban nem álltak rendelkezésre monitoring adatok, de a társaság környezetvédelmi csoportok

---

<sup>123</sup> A vegyes vállalat tulajdonosai: a világ egyik legnagyobb szennyvíztisztítója, a Suez Lyonnaise des Eaux, a denveri JMM Operational Services, amely híres volt a környezetbiztonsági megoldásairól, és kisebbségi tulajdonosként a helyi Indianapolis Water Company. Ma, 2008-ban a United Water részeként működik a cég.

<sup>124</sup> Még a szakszervezettel is sikerült megegyezni, aki korábban a politikai megtorpedózásra készült. Ugyan a munkaerőt jelentős mértékben csökkentették, de azok az alkalmazottak, akiket nem vett át az új cég, egy a várossal kötött megállapodás keretében is gyorsan találtak maguknak munkát máshol.

és független tanácsadók bevonásával gyorsan igen gazdag információs tartalmú monitoring rendszert alakított ki. A társaság a társadalmi partnerek részvételével saját tanácsadó testületet működtet, ami havonta ülésezik, áttekinti az üzem működését, és ajánlásokat fogalmaz meg mind a város mind a társaság számára. A testület ülései nyilvánosak, ahogy az általuk megfogalmazott jelentések és beszámlok is.

Goldsmith az eset konklúziójaként azt is megfogalmazza, hogy a megfelelő működtetés fontos kelléke az összehasonlítás (benchmarking). Mint írja, a korábban városi üzemeltetésű szennyvíztisztító is kiváló minőséget nyújtott, ám úgy tűnik, hogy a privatizáció révén az eredményeken tovább lehetett javítani. Így a teljesítményt nemcsak más állami intézményekkel, hanem létező piaci megoldásokkal, vagy nemzetközi példákkal is érdemes összehasonlítani.

### Kártékony kormányzás: az atlantai privatizáció<sup>125</sup>

Atlanta Georgia állam fővárosa, az amerikai Dél egyik legdinamikusabban növekvő városa. A város közigazgatási határain belül csupán 486.000-an laknak, de az agglomeráció igen kiterjedt, több, mint 5,1 millióan laknak a környező megyékben. Bár a vízellátással jelenleg nincs probléma, de egy közelmúltbeli EPA jelentés<sup>126</sup> szerint az ökológiai kockázat a gyors népességnövekedés miatt megnőtt.

1998-ban a város azonban nem a vízellátás problémáinak megoldása miatt választotta a privatizációt, hanem a jelentős költségvetési problémái enyhítése végett. A város vezetése, élen Campbell polgármesterrel úgy gondolta, hogy a sikeres privatizáció évente mintegy 30 millió dollár üzemeltetési kiadástól szabadítja meg őket. A tenderen nyertes cég a United Water, a fentebb ismertetett indianapolisi szennyvíztisztító-üzemeltető francia cég tulajdonosának amerikai leányvállalata lett. Az ajánlat 20 évre, 428 millió dollárról szólt, amely az amerikai privatizációs történelem legnagyobb

---

<sup>125</sup> Forrás: Public citizen, 2003: *The water privatization „model”: a backrounder on United Water’s Atlanta fiasco.*, <http://www.citizen.org/>. A Public Citizen a radikális amerikai fogyasztóvédő független politikushoz, Ralph Naderhez köthető civil szervezet.

<sup>126</sup> U.S. Environmental Protection Agency, 2003. *Water on Tap: What you need to know*, Office of Water, EPA 816-K-03-007

tendere volt. Mindenki azt várta, hogy ez a szerződés megnyitja az utat számos további sikeres közüzemi privatizáció irányába.

Azonban a két fél elkötelezettsége ellenére megbukott a privatizáció. 2002-ben az új polgármesterasszony, Shirley Franklin a United Watert azzal vádolta, hogy megszegte a szerződést, és közölte, hogy amennyiben a cég nem tesz drasztikus lépéseket a következő 90 napban (amit a polgármester szoroson nyomon fog követni), a 20 éves szerződést a város semmisnek nyilvánítja. Bár mindkét fél úgy nyilatkozott, hogy a szerződést fent kívánják tartani, és igenis javítani kívánnak a vízellátás minőségén, 2003 januárjában a város és a cég közös megegyezéssel szerződést bontott.

A kudarcnak több összetevője volt:

- A rendelkezésre álló információk alapján úgy tűnik, hogy a város nem informálta megfelelően a szolgáltatót arról, hogy a városi infrastruktúra mennyire rossz állapotban van. Ugyanakkor a szolgáltató is jelentősen túlbecsülte a megtakarítási lehetőségeket. Az infrastruktúra rossz állaga miatt gyorsuló ütemben nőttek a meghibásodások. A szolgáltató egy idő után már nem is tartotta nyilván a javítási elmaradásokat.
- A szolgáltató egyre több javítási és beruházási költségtérítést követelt a várostól, aminek egy részéről kiderült, hogy megalapozatlan volt.
- A város korábbi vezetői, élen Campbell polgármesterrel nem igazán tisztességes módon jártak el. Egy későbbi nyomozáskor kiderült, hogy a város gazdasági vezetője tudta nélkül írtak alá kifizetési jóváhagyásokat, illetve, hogy a szolgáltató finanszírozta a polgármester 12.500 dolláros magán kiruccanását Párizsba.
- Maga a tender teljesen zárt volt, a polgármesteren és pár közvetlen munkatársán kívül senkit nem vontak be a folyamatba.
- A város csak már a bajok megjelenésekor kért adatokat a cég teljesítményéről, ám ekkor a cég visszautasította a város igényeit. A viszony olyannyira elmérgesedett, hogy a város magánellenőröket fogadott, hogy a szolgáltatás minőségét vizsgálja.

Mint látható, egy korábban sikeres privatizációban példásan szereplő cég is teljesíthet rosszul. Melyik példa relevánsabb? Mi azt gondoljuk, hogy ha Atlanta vezetői őszintébbek, etikusabbak és nyíltabbak lettek volna, a választók érdekeit jobban szem előtt tartják, és jobban figyelnek magára a szolgáltatásra, a privatizáció sikerebb lehetett volna. Információink szerint Atlanta nem kereste meg az Indianapolis-i vezetőket tapasztalatcsere céljából, sem a tender előtt, sem utána.

Vízmű privatizáció Cartagenában Kolumbiában – A siker titka: teljesítménymérés és a szegények bevonása a folyamatba<sup>127</sup>

Privatizációs zárópéldaként egy kevésbé fejlett közigazgatás sikeres vízmű privatizációját írjuk le.

A karib tenger mellett elterülő festői város, Cartagena jelentős nehézségekkel küzdött a vízellátás területén. Az 1,3 milliós város a Cartagena-i öböl partjainál, meredek hegyek oldalában fekszik, ráadásul a lakosság 85%-a szegény, akik korábban szinte egyáltalán nem jutottak megfelelő minőségű ivóvízhez. Mivel a városi vízművek a korrupció és a politikai összefonódás melegágya volt, ráadásul a víz rossz minősége folyamatos állampolgári engedetlenségeket szült, a kilencvenes években a város egy spanyol cég (Aguas de Barcelona) bevonásával vegyes vállalatot (Acucar –Acuas de Cartagena) alapított a probléma megoldására.

Az Acucar mára jelentős sikereket ért el; a korábbi, napi átlagos 7 órányi ivóvíz biztosítás helyett mára folyamatos a szolgáltatás, a víz minősége (egészségügyi hatértékeknek való megfelelés) is jelentősen javult. Míg korábban a biztosított ivóvíz 60%-a elfolyt, vagy ellopták, ma csupán 16%-ról nem tud a társaság, hogy mi történik vele. Azoknak az aránya, akik be vannak kötve, és fizetnek is a vízszolgáltatásért, 45%-ról 94%-ra növekedett. Ha valakinek bármilyen problémája van, a telefonos

---

<sup>127</sup> Mustafa Oguzcan Bulbul, Maria Eugenia Del Castillo, Amelia Field, Kelly Mistick, Veress Gabor, Melissa Waits, 2007, *Zapatos to Zapateros – Public Management case study*, Columbia University, kézirat



ügyfélszolgálatra legfeljebb 10 percet kell várni, és átlagosan 1/2 napon belül a szerelők kijavítják a meghibásodást.

Értékelésünk szerint a sikernek két jelentős összetevője volt:

- Bár az Acuacar vegyes vállalat, de a város csupán csendes társként működött közre, nem nagyon volt humán-kapacitása a társaság ellenőrzésére. Ez rosszul is elsülhetett volna, azonban a város az infrastruktúra javítása érdekében jelentős külső tőkét, elsősorban világbanki hitelt vett fel. A Világbank pedig a pontos projektdokumentáció mellett pontos monitoring adatokat is kért. Ma ezek az adatok nyilvánosak, a társaság rendszeresen közzéteszi. Az indikátorok kétfélék: egyrészt a víz (ivóvíz és szennyvíz egyben) minőségét és az ellátottság színvonalát, másrészt a szolgáltató eredményességét és hatékonyságát mérik.
- Amikor a társaság elkezdte a jelentős beruhásásokat a szolgáltatás színvonalának emelése érdekében, nagy mértékben támaszkodott a társadalom széles rétegeinek aktív bevonására. Az infrastruktúra fejlesztésének kezdetekor a szegényebb, korábban rosszul ellátott negyedekben a helyi lakosok sokszor ellenségesen viszonyultak a társaság adminisztratív képviselőihez, vagy akár építőmunkásokhoz. Az Acuacar ezért úgy döntött, hogy szociális munkások és kommunikációs szakértők bevonásával egy átfogó társadalmi partnerségi folyamatot indít, elsősorban a helyi közösség meghatározó képviselőire építve. A társadalmi egyeztetés két célt szolgált: egyrészt igyekeztek a lakossági igényeket és elvárásokat jobban felmérni, másrészt a lakosokat elkezdték oktatni, hogy miért fontos egészségügyi szempontokból a minőségi ivóvíz fogyasztása. A társaság egyúttal a helyi közösségi képviselőkkel új díjbeszedési rendszereket dolgozott ki, amely biztosította, hogy a szegényebbek, a nem rendszeres jövedelmű lakosok is tudják a vízszámláikat rendszeresen fizetni. Ez olyannyira jól sikerült, hogy mára sok jelentős illegális vízvezeték csatlakozást sikerült vagy megszüntetni vagy legálissá tenni, és a szegény közösségekben a többszörösére nőtt a rendszeresen fizetők aránya. A társaság arra is figyelt, hogy ha valamelyik térségben növelni kívánta a szolgáltatás árát, azzal párhuzamosan mindig a szolgáltatás minőségét is javította.

### Privatizáció és teljesítményértékelés – tanulságok

Nem titok, hogy a köz- és a magánszektor alapvető céljai, ösztönzői és szervezeti működése jelentős mértékben különbözik, és ez az új típusú együttműködési formák alkalmazását meglehetősen rögzíthetné. Az államigazgatásnak új tudásokat, új kapacitásokat kell kiépíteni, ha sikeresen akarja ezeket a területeket működtetni. Arról nem is beszélve, hogy saját korábbi tevékenységeit is át kell alakítani, ha nem akarja, hogy a magánosításból korrupciós botrány, vagy jelentős anyagi csőd szülessen. A közszolgáltatások privatizációjának eredménye, a szolgáltatási színvonal, árak, stb. ráadásul közvetlenül érintik az állampolgárokat. Miért dönt mégis számos város és állam világszerte a közművek privatizációja mellett? Segerfeldt<sup>128</sup> a vízközmű privatizációjakor két fő szempontot emel ki, hogy miért érdemes magántőkét bevonni a korábban állami feladatok ellátásába:

- Az infrastruktúra sokszor igen jelentős mértékben leromlott a nem megfelelő karbantartás hiányában, amely rendszeres szivárgásokhoz, és az ebből következő utcai csőtöréshez, a szolgáltatás szüneteltetéshez, és romló ivóvízminőséghez vezetett. A városi vízművek adminisztrációja túl lassú, a menedzserek nehezen hoznak döntéseket és nem érdekeltek a teljesítmény javításában. A szervezetet jelentősen áthatják a politikai összefonódások és a korrupció. A szolgáltatás igénybevételét szinte alig tartják számon, és a számlázás és a beszedés el vannak hanyagolva.
- Ezzel szemben a nagy, multinacionális vállalatok birtokában vannak a legújabb technológiáknak, következetesen figyelnek a költséghatékonyságra, és a nemzetközi tőkepiacokon keresztül könnyebben jutnak tőkéhez is. A magántársaságok abban érdekeltek, hogy minnél több háztartást és vállalkozást szolgáljanak ki, hogy a számlázást és a beszedést áramvonalasítsák, és hogy a megfelelő árak kialakításával maximalizálják a profitjukat.

---

<sup>128</sup> Segerfeldt, Frederik, 2005. *Water for Sale: How Business and the Market Can Resolve the World's Water Crisis*, Washington, DC: Cato Institute., 18-27. o.

Azonban hiába alkalmasabbak a vállalatok a feladat ellátására, az együttműködés kimenetele kétesélyes: gyümölcsöző kapcsolat vagy sikertelen kooperáció is lehet a végeredmény. A három példa alapján elmondható, hogy a siker szempontjából meghatározó jelentőségű, hogy

- ne kizárólag a közvetlen pénzügyi eredmények javítása legyen a fókuszban, hanem a megfelelő elkötelezettség is az eredmények és a teljesítmény nyomonkövetésére
- a privatizációs eljárás legyen nyílt a társadalom számára, és később minden érdekelt félt kerüljön bevonásra az eredmények nyomon követésébe.

## ÁLLAMI SZINTŰ TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSI RENDSZER<sup>129</sup>

### Bevezetés és előzmények

Az Amerikai Egyesült Államokban több példát is találhatunk a közférában a hatékonyságnövelés érdekében kialakított teljesítménymérési rendszerekre. Iskolapéldaként a New York-i rendőrségnél az 1990-es években bevezetett COMPSTAT modellt szokták említeni, melynek lényege, hogy a döntéshozatali folyamat a teljesítményre vonatkozó aktuális mérőszámok megosztásán alapul. Egy ehhez hasonló rendszert (CitiStat) alakított ki 1999-es megválasztását követően Martin O'Malley polgármester Baltimore-ban ahol egy idő után már valamennyi városi programot és szolgáltatást az adatok felhasználásán alapuló CitiStat segítségével irányítottak.

A CitiStat Baltimore-ra kiterjedő működése és eredményei arra ösztönözték Washington állam kormányzó asszonyát, hogy egy állami szintű teljesítményértékelési modellt vezessen be. A Kormányzati Menedzsment, Felelősség és Teljesítmény Rendszer (GMAP – Government Management, Accountability, and Performance System) bevezetését a 2005. január 12-én beiktatott Christine Gregoire kormányzó asszony 2005. február 21-én utasításban rendelte el. A program bevezetését a kormányzó asszony azzal indokolta, hogy valamennyi állami hivatalnak (ügynökségek), programnak és hivatalnoknak felelősséget kell vállalnia a polgárok által elvárt eredmények biztosításáért. A GMAP alkalmazása során mérhetővé válik a teljesítmény, egy program sikere a megállapított célok elérése tekintetében. Kiderül, hogy az előírt célok megvalósítása érdekében végzett lépések ténylegesen mit eredményeznek, így megállapítható, hogy eredményesek-e avagy sem. Ezáltal lehetővé válik a különböző folyamatok és problémák objektívebb bemutatása, és a rendszer elősegíti az adatokra alapozott döntéshozatalt is.

---

<sup>129</sup> A teljesítményrendszer bemutatása a GMAP program honlapján ([www.accountability.wa.gov](http://www.accountability.wa.gov)), a Washington State Department of Transportation oldalán ([www.wsdot.wa.gov](http://www.wsdot.wa.gov)), a National Governors Association weblapján ([www.nga.org/portal/site/nga](http://www.nga.org/portal/site/nga)) található dokumentumok, valamint Teresita Perez-Reece Rushing: "The CitiStat Model" c. anyaga ([www.americanprogress.org](http://www.americanprogress.org)) alapján készült

### A GMAP program ismertetése

A GMAP egy olyan menedzsment eszköz, amely az aktuális teljesítmény adatok megosztását támogatja a kijelölt eredmények elérésének érdekében, széleskörű nyilvánosság mellett. A GMAP nem egy egységes eszköz vagy mérőszámrendszer, hanem a felülvizsgálati fórumok köré szerveződött adatgyűjtési – elemzési – döntéshozatali – folyamatfejlesztési feladatok meghatározott alapelvek szerinti elvégzése. Az alapelvek jellemzően általános tanácsokat tartalmaznak (pl. „Ne a mérésért mérjünk!”, „Szükséges a szervezet felsővezetőinek teljes elkötelezettsége.”) és meghatározásuknál figyelembe vették a bevezetés óta eltelt időszak tapasztalatait.

A GMAP program nem elszeparáltan működik, hanem a kormányzó asszony vezetésével kialakított „Gregoire irányítási keretrendszer” (Gregoire Management Framework) fontos részét képezi. A keretrendszer hét lépésben foglalja össze a megfelelő teljesítményhez vezető folyamatot. A pontok a következők: 1. stratégia-kialakítás, 2. forrásallokáció, 3. irányítás, 4. folyamatelemzés, 5. reagálás, azaz döntéshozatal és cselekvés, 6. folyamatfejlesztés, 7. Kommunikáció; az eredmények nyilvánossá tétele és a reakciók meghallgatása. A GMAP-nak a folyamatból az elemzés – reagálás – fejlesztés tevékenységcsoport szempontjából van meghatározó jelentősége. Az elemzési feladat magában foglalja a releváns adatok gyűjtését, a konkrét elemzés elkészítését, illetve ezek alapján az eredmények mellett az akcióterve(ke)t is tartalmazó beszámoló készítését. Amennyiben nem valósulnak meg a kijelölt célok, úgy a döntéshozatal során születhet döntés a stratégia megváltoztatásának, a célok módosításának szükségességéről, illetve a kapcsolódó feladatok meghatározásáról. A folyamatfejlesztés keretében kell az elfogadott feladatokat reális határidők megállapítása mellett megvalósítani, illetve (ha van ilyen) a döntés értelmében kiigazítani a tervet, a stratégiát, valamint a célokat. Ezenkívül ezen tevékenységi kör során van lehetőség a hasonló programok megoldásait megvizsgálni (best practice), új együttműködési formákat kialakítani, stb.

A GMAP alkalmazása az adott hivatal (ügynökség) stratégiai tervében szereplő feladatok teljesítésének mérésével kezdődik. Az első jelentés tartalma alapozza meg a mérőszámok üzenetéről, az eredmények megfelelőségéről, az okosági összefüggésekről

folytatott első egyeztetést. A kormányzói utasítás alapján egy külön hivatal (OMAP – Office of Management, Accountability, and Performance) segítséget nyújt a rendszer bevezetéshez, az adatelemzéshez, a beszámolók (prezentációk) összeállításához, azonban az adatgyűjtés a szervezeti egység feladatkörébe tartozik.

A módszer központi eleme a személyes és egyben nyilvános fórumok lebonyolítása, melyek nem szervezeti alapon, hanem témakörök, szakterületek köré szerveződnek. Így egy-egy GMAP fórumon egy vagy több kiemelkedő jelentőségű téma bemutatására, megvitatására valamennyi érintett szervezet vezetőjének jelenlétében kerül sor. A megbeszéléseken a kormányzó asszony és a vezető beosztású hivatalnokok is személyesen részt vesznek. Az egyeztetés hatékonyságának szempontjából meghatározó a jelenlétük, hiszen nem csak „beszámoltatják“ a felelős vezetőket az általuk fontosnak ítélt kérdésekről, hanem helyben engedélyezhetik a szükséges változtatásokat, új elvárásokat határozhatnak meg, valamint a hivatalok részéről felmerült igényekről is helyben döntethetnek. A fórum emellett elősegíti a témában érintett szervezetek közti együttműködést, valamint szakterület-központúsága miatt szükségessé teszi a közös problémamegoldást – ezzel megteremtve az egymás iránti felelősségvállalást is. Ezenkívül rendszerességével biztosítja az eredmények alakulásának nyomonkövethetőségét is. Az OMAP minden esetben összeállít egy, az ülésen elhangzottak alapján készült feljegyzést, a hivatal (ügynökség) pedig a helyben megválaszolatlan, illetve a feljegyzésben feltett kérdéseket egy válasz anyagban vagy a következő fórumon ismerteti a ülésen résztvevőkkel.

A GMAP keretében szervezett első megbeszélésre 2005. júniusában került sor és a veszélyeztetett gyermekek és felnőttek igényeiről szólt. Azóta természetesen kibővült a fórumokon megvitatott kulcsterületek köre, pl. az egészségügy, a biztonsági kérdések és a közlekedés témakörök bevonása is megtörtént.

GMAP üléseken nem csak a kulcsterületekért felelős szervezeteknek kell résztvenniük, mert a kormányzói utasítás alapján valamennyi ügynökségtől elvárt belső GMAP ülések

lebonyolítása. Az alapelvek betartásán kívül nincsenek szigorú szabályok a tartalmat, terjedelmet illetően. A honlapon található instrukciók szerint a szervezetek a program honlapjáról letölthető információk alapján bármikor megkezdhetik a hivatali (ügynöki) szintű GMAP bevezetését. Washington államban nagy figyelmet szenteltek az új rendszer széleskörű megismertetésének, így az internetes tájékoztatáson kívül számos (pl. „Adatgyűjtés“, „De a mi munkánk nem mérhető!“, „Feljegyzés írása köznapi nyelven“) kurzuson is résztvehetnek a dolgozók. Segédanyagok a kormányzói szintű GMAP fórumokba bevont szervezeteknek is rendelkezésére állnak (pl. a beszámoló power point template-je, útmutató a GMAP beszámolók átnézéséhez, GMAP ülésre történő felkészülési folyamat ismertetője, stb.).

Természetesen a hivatalok és az ügynökségek már a program bevezetése előtt is végeztek adatgyűjtési és -elemzési tevékenységet, ez lényegében annyiban változott meg, hogy a GMAP szerint kizárólag aktuális adatok felhasználásával, folyamatos felülvizsgálat mellett kerülhet sor a döntéshozatalra. Nyilvánvaló, hogy a GMAP nem egy korszakalkotó, minden elemében új koncepció kialakítását jelentette, hiszen a GMAP keretében megfogalmazott elvek alkalmazására már korábban is volt példa az üzleti és a közszférában is, és mindkettőben igazolt teljesítmény-növekedést generált. A GMAP újszerűsége és egyedisége a kormányzó asszony elkötelezettségében rejlik: egyrészt az elveket az állami kormányzás valamennyi területén alkalmazni akarja, másrészt a kiemelt témákkal személyesen is foglalkozik

### GMAP alkalmazása a közlekedésügyben

Washington állam lakossága meghaladja a 6,4 millió főt, ebből 4,8 millióan rendelkeznek vezetői engedéllyel. A földrajzi adottságokból kifolyólag több, mint 8,5 ezer híd található az államban, valamint 28 állami tulajdonban lévő komp, melyek évi 24 millió utast és 10,8 millió járművet szállítanak.

A közlekedéspolitikai feladatokat meghatározó fő célok egy tavalyi módosítást követően jelenleg az alábbi területek köré csoportosulnak:

- megőrzés: a közlekedési rendszerek és szolgáltatások fenntartása, megőrzése, valamint az élettartamuk és használhatóságuk meghosszabbítása;
- biztonság: a közlekedést igénybevevők és a közlekedési rendszer biztonságának biztosítása és fejlesztése;
- mobilitás: torlódások elkerülése;
- környezet: az életminőség javítása energiamegtakarítást támogató, egészséges közösségeket erősítő és a környezetet védő közlekedési beruházások által;
- felügyelet: a közlekedési rendszer minőségének, hatékonyságának és eredményességének folyamatos fejlesztése.

A fő célok alapján kerülnek kialakításra a konkrét célkitűzések és az alkalmazandó mérőszámok. A későbbi beszámolóknak pedig ezek alapján kell megadni, hogy az állami közlekedési projektek és programok milyen mértékben valósítják meg a politikai célkitűzéseket.

A közlekedés több szempontból is meghatározó jelentőségű, ezért értelemszerűen helye van a kiemelt GMAP témakörök között. A fő célok, illetve a stratégiai akciótervek nem szerepelnek teljességükben a kiemelt GMAP beszámolóknak, hiszen abban már csak a kiemelt teljesítményekre vonatkozó mérőszámok alakulásának, elemzésének és a kapcsolódó javaslatoknak kell megjeleníteniük.

A 2007. december 6-i GMAP fórumra készített anyagban az alábbi kulcsteljesítmény indikátorok szerepelnek:

Terület	Indikátor
Útépítési beruházás	beruházások hány %-a <ul style="list-style-type: none"><li>▪ készült el határidőre</li><li>▪ költségvetési kereten belül</li><li>▪ határidőre és költségvetési kereten belül</li></ul>
Hidak állapota	hidak hány %-a található jó vagy kielégítő állapotban
Járdák állapota	járdák hány %-a található jó vagy kielégítő állapotban
Reakcióidő	nagyobb balesetek átlagos időtartamának csökkentése
Útfenntartás	feladatok hány %-át sikerült megvalósítani



### Reakcióidő

Vizsgáljuk meg a balesetek elhárításához szükséges idő jelentőségét, alakulását. A térség egyik legnagyobb közlekedésügyi kihívása a közlekedési dugók csökkentése. A forgalmi torlódások fele jellemzően balesetek – ütközések, meghibásodott járművek, hulladékok – következtében alakul ki. A Texas Transportation Institute adatai szerint egy háromsávú autópálya forgalmát a padkán vesztegelő autó 20%-kal, a pálya egy sávját blokkoló meghibásodott gépjármű 50%-kal és egy két sávot elzáró baleset pedig 80%-kal is csökkentheti. A forgalmi torlódás problémájával Washington Állam Közlekedési Hivatala (WSDOT – Washington State Department of Transportation) és az Állami Autópálya Rendőrség (WSP – Washington State Patrol) 1997 óta közösen foglalkozik, tehát a GMAP bevezetésével egy már korábban meglévő együttműködés megerősítésére került sor. A korábbi program során felderítő járőröket (roving patrol) alkalmaztak több okból kifolyólag: tevékenységükkel elősegítik a balesetek gyorsabb felfedezését és ezáltal további balesetek megelőzését, valamint gyorsabban megvalósulhat balesetek elhárítása, a forgalom elterelése, stb. Ezenkívül növelték a felelős szervezeti egység személyi állományát és kibővítették a gépjárműparkot is. Így a helyszín helyreállításához, a sávok felszabadításához szükséges átlagos időtartam a 2002-es 34 percről 2006-ra 16 percre csökkent, az ellátott esetek száma pedig 2002-2006 viszonylatában megötszöröződött, ez több, mint 60.000 esetet jelentett 2006-ban.

A GMAP keretében az adatok folyamatos ellenőrzése mellett a jelenlegi cél az utakat 90 percnél tovább blokkoló esetek átlagos időtartamának csökkentése. Ezek jellemzően a halálos kimenetelű, illetve a kereskedelmi gépjárműveket érintő balesetek. A bázisértékhez képest 2007 végére 5%-kal kellett csökkenteni az átlagos időtartamot, 174 percről 165 percre. A 2007 december eleji anyagban 2007. III. negyedévi tényadatként 167 perc szerepel, azonban az átlagos időtartam 163 perc. A következő közlekedési témával foglalkozó GMAP fórum 2008. áprilisában lesz, azonban egy másik, 2008 januári keltezésű anyagból (Transportation Progress Report - javaslat) kiderül, hogy a 2007-es átlag 161 perc volt, tehát sikerült teljesíteni az elvárást.

A GMAP beszámolóban az eredmények mellett a kapcsolódó feladatok és azok státusza is szerepel.

- A legtöbb ideig a nagyobb járművek okozta fennakadás megszüntetése tart (ezek néha a 6 órát is meghaladják). Éppen ezért a WSDOT és a WSP egy sikeres floridai modell alapján 2007. júliusában bevezetett a külső cégek részére egy, a kamionok elvontatására vonatkozó, teljesítményt ösztönző programot (Major Incident Tow incentive program). A programban a fizetés feltételeként szerepel az útszakasz gyors megtisztítása. Az eddigi adatok alapján 5 riasztásból 4 sikeres volt. A téli időszakban várhatóan megnő(tt) a riasztások száma, így tavasszal egy előzetes elemzést készítenek a programról.
- Az időcsökkentés érdekében az egyik megyében, King County-ban már korábban bevezett, azonnali vontatást elősegítő programban (Instant Towing program) résztvevő cégekkel kötött szerződéseket meghosszabbították. A program lényege, hogy a vontató cégeket az WSP-vel egyidőben értesítik, míg a korábbi gyakorlat szerint a baleset tényét egy WSP tisztnek meg kellett erősítenie. Az új módszer átlagosan 15 perccel rövidíti le a szükséges időt.

Az útlezárási idő csökkenése miatti megtakarítási hatást alkalmankénti 20.000 – 30.000 dollár közötti (2002-es árakon számolva) összegre becsülik. A programot 109 esetben használták, tehát összességében több mint 2.18 millió dollár megtakarítást generált.

A WSDOT és a WSP jelenleg a program területi kiterjesztésén dolgozik.

### Útfenntartási program

Az útfenntartási program keretében a lakosságot közvetlenül érintő, a közlekedés biztonságát, a komfortérzetet meghatározó feladatok elvégzésére és annak értékelésére kerül sor.

A program több, mint 30 feladattípust tartalmaz. Ide tartozik többek között 3.526 híd, több, mint 1.100 közlekedési lámpa rendszer fenntartása, téli üzemeltetési feladatok (pl.

tíz hegyi hágó kezelése) elvégzése, szemétszedés, útmenti növényzet kezelése, stb. A teljesítménymérés egy külön program (MAP – Maintenance Accountability Program) alkalmazásával készül el.

A WSDOT az államot a program szempontjából hat régióra, azon belül 24 fenntartási területre osztotta fel. Az adott területen jellemzően mintavétellel összegyűjtik a szolgáltatások színvonalát (LOS – Level of Service) meghatározó adatokat, melyeket aztán bármilyen szinten összesíthetők. Az adatok alapján meghatározzák a szolgáltatási színvonalat, amely "A" és "F" értékek közötti skálán mozog. A teljesítménymérés sajátossága, hogy az egyes feladatok esetén az előírt teljesítési szint, azaz a szolgáltatási színvonal az adott feladat finanszírozásának mértékétől függ. 2007-ben pl. az előírt teljesítési szintek az "A" (védőkorrlátok fenntartása) és a "D" (szemétszedés) értékek között mozogtak. A teljesítmény méréséhez vezető végső lépésben össze kell vetni a szolgáltatási színvonal előírt értékét és a ténylegesen elért értéket. Amennyiben a tényleges színvonal nem éri el a megkívánt szintet, úgy az a feladat nem teljesült. Ebben az esetben külön elemzést kell készíteni a szolgáltatási színvonal fejlesztési lehetőségéről.

Az értékelési folyamatból adódóan előfordulhat, hogy egy "B-" érték nem elegendő a sikerhez, ha cél a "B" volt (pl. emelt/süllyesztett padka jelzésének fenntartása) míg más esetben egy "D+" is elegendő lehet a teljesítéséhez, ha a célérték egy "D" (pl. szemétszedés). A program összesített mérőszáma a teljesített és az összes feladat százalékos aránya, a mérőszám esetében az elvárás a 100% elérése.

A útfenntartási program eredményessége az elmúlt évek során folyamatosan változott. Míg 1998-ban a 70%-ot sem érte el, addig 2005-ben a 33-ból 32 feladat teljesült (97%). 2006-ban az állami szintű szolgáltatási színvonal kiszámolási módszere kis mértékben módosult, így 30 (91%) helyett 28 feladat (85%) érte el kívánt szintet. Az anyag a lehetséges okokat is ismerteti. Egyrészt a csapadék-kezelésre és a csatornázásra vonatkozó jogi előírások módosultak, másrészt emelkedtek az alapanyagárak (pl. festék), a közüzemi díjak és ezek plusz finanszírozás hiányában negatívan befolyásolták a célok elérését.

A WSDOT számos módon igyekszik kezelni a kialakult helyzetet: kiárusít egyes eszközöket, egyeztet a feladatok prioritásáról és a költségvetésről annak érdekében, hogy a legfontosabb területeken teljesíteni tudja az elvárt szintet.

### **GMAP rendszer tanulságai**

Washington államban természetesen már a GMAP rendszer bevezetése előtt is rendszeresen sor került a különböző szakterületek céljainak, feladatainak megfogalmazására, valamint a tevékenységüket ilyen-olyan szempontból bemutató jelentések készítésére. Azonban a GMAP bevezetésével mégis megváltozott valami. És úgy tűnik, hogy a változás titka a döntően általános érvényű tanulságok, alkalmazásának köszönhető. Nézzük meg a következő felsorolást, amelyben a GMAP-ot már alkalmazók gyűjtötték össze a tapasztalataikat:

- A sikerhez vezető jótanácsok:
  - A céloknak és a mérőszámoknak egyértelműen tükrözniük kell a prioritásokat.
  - Egyértelmű logikai modell kialakítására van szükség.
  - A folyamat fontosabb, mint a kezdeti mérőszám.
  - A folyamat sok időt és erőfeszítést igényel.
  - A vezetés elkötelezettsége nélkülözhetetlen feltétel.
  - A folyamatosság erősíti a tanulási folyamatot.
  - A nyomonkövetés alapvető fontosságú.
- A teljesítményértékelésről eddig tanultak:
  - a teljesítményértékelés olyan, mint egy idegen nyelv, használni kell vagy elveszik a tudás;
  - nem lehet mindent mérni;
  - folyamatos nyomonkövetéssel válik lehetővé;
  - kemény munka;

- bátorság kell hozzá;
- a GMAP feljegyzések és a fórumok csak a párbeszéd elejét jelentik.
- A vezető szerepe GMAP szempontból:
  - nyitott és őszinte párbeszéd lehetőségének megteremtése és fenntartása;
  - bíráló kérdések és őszinte válaszok;
  - viselkedési elvárások kialakítása és azok szerinti cselekvés;
  - teljesítmény elismerése;
  - problémás ügyek középpontba állítása.

Véleményünk szerint a GMAP sikeres modellje egy átlátható teljesítményértékelési rendszernek, amelyben meghatározó szerepe van az elkötelezettségnek és a folyamatos számonkérésnek. A témákban és nem szervezetben gondolkodás a közös feladatmegoldások mellett lehetővé teszi az érintett szervezetek közötti egyértelműbb feladatmegosztást. A kölcsönös egymásraultalság és együttműködési "kényszer" valószínűsíti, hogy a rendelkezésre álló releváns adatok megosztására, felhasználására sor kerül. A rendszer megköveteli, hogy a nem kielégítő teljesítményt ne belenyugvással, érdektelenséggel fogadják, hanem a folyamat javítására tett ötletek tényleges megvalósítása legyen a cél.

A GMAP azt az üzenetet is képviseli, hogy míg egy komplex rendszer kiépítése jelentős anyagi és időbeli ráfordítást igényel, a teljesítménymérést el lehet kezdeni alacsony szinten, egyszerű adatgyűjtéssel, mert mérni-elemezni-visszacsatolni mindenképp kell a hatékony és sikeres működéshez.

## **AZ 1993-AS AMERIKAI GOVERNMENT PERFORMANCE AND RESULTS ACT BEMUTATÁSA**

### **TARTALOMJEGYZÉK**

I. Bevezetés .....	294
II. A törvény előzményei .....	294
III. A törvény bemutatása .....	297
III. 1. Körülmények .....	298
III. 2. Célok .....	299
III. 3. A törvény elemei .....	301
III. 4. A fogalmak összekapcsolása.....	303
III. 5. A fokozatosság elve .....	304
IV. Kritikák .....	305
IV. 1. A bürokrácia ellenállása .....	306
IV. 2. A politikai rendszer .....	307
IV. 3. Az előfeltételezésekkel kapcsolatos problémák .....	309
V. Összegzés .....	310
VI. Hivatkozásjegyzék .....	311

## I. BEVEZETÉS

Az áttekintés az Amerikai Egyesült Államokban 1993-ban bevetett *Government Performance and Results Act*-et (GPRA) (Törvény a Kormányzati Hatékonyságért és Eredményekért) mutatja be. A törvényalkotók szerint a törvény legfőbb célja az, hogy hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a központi kormányzat működését, hogyan lehetne egy olyan hatékony rendszert kifejleszteni, amivel sikerülne a központi kormányzat kiadásait jelentős mértékben csökkenteni. Ezek a kérdések már régóta foglalkoztatják az amerikai törvényhozókat (lásd következő fejezet), a törvény elfogadása előtt többféle koncepció is létrejött. Az első rész ezeket az elképzeléseket jellemzi. Majd a következő részben bemutatom a törvényt, ismertetem a legfontosabb elemeit (stratégia, misszió, végrehajtási terv, végrehajtással kapcsolatos jelentések, fokozatosság elve), illetve a köztük lévő összefüggéseket (hogyan kapcsolódnak egymáshoz a fogalmak, milyen rendszert alkotnak).

A törvény egyes elemeit csak fokozatosan vezették be, így csak 1993. után bontakozott ki éles vita a törvény eredményessége kapcsán. Több szempontból is támadás érte a törvényt, ezeket a megközelítéseket a harmadik részben fogom bemutatni (a bürokrácia ellenállása, a törvény sok hibás előfeltételezésen alapul, figyelmen kívül hagyja a döntéshozatali mechanizmusokat).

## II. A TÖRVÉNY ELŐZMÉNYEI

Az Egyesült Államokban már régóta foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a központi kormányzat működési mechanizmusait. Alapvetően a törvényhozók ezzel kapcsolatos megközelítése az volt, hogy elsőként a költségvetéshez kapcsolódó mechanizmusokat (kik állítják össze, milyen elvek alapján, kik az egyes központi projektek felelősei) kell megváltoztatni. Utána pedig a közigazgatást kell megreformálni. A 20. század második felében az Egyesült Államokban az a tendencia volt megfigyelhető, hogy a közigazgatás és a költségvetés reformja szorosan összekapcsolódott egymással.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Harman (1997)

Harman szerint a közigazgatást két szempontból érdemes megvizsgálni: politikai és vezetési (szervezési) szinten. Az előbbi alatt azt érti, hogy a politikának (a rendszernek és a politikusoknak is) állandóan definiálni kell azt, hogy mi a bürokrácia feladata, és hogy mi a viszonya a politikusokkal.<sup>131</sup> Az utóbbi alatt pedig azt érti, hogy milyen struktúra szerint működjön a bürokrácia (szervezési és vezetési struktúrák, milyen hierarchia szerint működjenek a központi szervezetek).

Harman politikai szempontból öt szakaszt különít el egymástól. 1789 és 1828 között az a felfogás uralkodott az Egyesült Államokban, hogy a közhivatalnoki tisztségek privilégiumok, tehát igazából a politikai rendszertől teljesen különálló intézményi rendszer. 1829 és az 1880-as évekig a „győztes párt” minden visz elv volt megfigyelhető, azaz a bürokrácia és a politika teljes mértékben összekapcsolódott egymással. 1883 és 1930 között, a New Deal előtti korszakban, a politikusok a bürokráciát inkább egy semleges intézményi rendszernek tartották, egy jogilag független különálló szervnek. A New Deal után újabb felfogás jött létre amely szerint, a bürokrácia egy független intézményi rendszert alkot, viszont együtt kell működnie a politikusokkal. 1993-ban egy újabb váltás történt: a bürokráciának eredményorientálnak kell lennie, azaz a magánvállalatokhoz hasonlóan, bizonyos feladatokat kell ellátniuk, misszióval kell rendelkezniük, világos stratégiát kell létrehozniuk. Ez utóbbi nézet szerint a bürokráciát átláthatóvá kell tenni nemcsak a politikusok (továbbra is együtt kell működni), hanem a polgárok számára is.<sup>132</sup>

Harman másik megközelítése a vezetési és szervezési szint. Alapvetően itt a fő kérdés az, hogy milyen struktúra szerint működjön a bürokrácia, hogyan legyen hatékony szervezeti szinten.<sup>133</sup> Az 1960-as években McNamara vezette be a tervezési, a programalkotási és a költségvetés összeállításnak rendszerét (*Planning-Program-Budgeting System*). A legfontosabb jellemvonása: a megvalósítandó feladatokra kell a hangsúlyt helyezni, meg kell vizsgálni ez utóbbiak megvalósíthatóságát (költségvetési és egyéb szempontok alapján); az így elkészített tervek szerint kell kialakítani a költségvetési tervezetet; hosszabb időtávra szóló terveket kell készíteni; ez utóbbit le kell bontani éves szintekre. E rendszer legfontosabb célja az volt, hogy a megvalósítandó

---

<sup>131</sup> u. o.

<sup>132</sup> u. o.

<sup>133</sup> u. o.



feladatok céljai és outputjai közötti kapcsolatokat tisztázzák.<sup>134</sup> Azonban ez a típusú rendszer nem tudott hosszú távúan működni, ugyanis egyrészt nem volt semmilyen ellenőrzési rendszer beépítve, másrészt hatalmas papírmunka jött létre, amely növelte a rendszert bevezető központi kormányzati szervek költségeit. Igazából csak a *Department of Defense* használta.<sup>135</sup> Az 1970-es években a Nixon-adminisztráció vezette be a „*management by objectives*” elvet, amelynek lényege az volt, hogy az elnök és az egyes kormányzati intézmények együttesen határozzák meg az eredménycélokat. Ezek elérésért az utóbbiak felelősek. Azonban ez a rendszer is kudarcot vallott, ugyanis a kialakított célok (mármint az eredménycélok) teljesítését nehezen lehetett mérni (gyakorlatilag csak 1973-ban működött ez a típusú rendszer).<sup>136</sup> Jimmy Carter 1977-ben vezette be a zéró-alapú költségvetési rendszert.<sup>137</sup> A rendszer legfontosabb eleme: megkövetelték az intézményektől azt, hogy készítsenek kimutatásokat arra vonatkozólag, hogyha kevesebb pénzből kellene gazdálkodniuk; döntési egységeket kell létrehozni a központi kormányzati szervezeteken belül (ez lett a költségvetés-tervezés alapszintje); minden döntési egység költségvetési tervének döntési csomagot kellett tartalmaznia (alternatív finanszírozási szintek megnevezése, ehhez tartozó teljesítményszintek megnevezése); a döntési egységek döntési csomagjait összevetették majd ez alapján alakították ki a költségvetési tervet. Azonban e rendszernek is elég sok hiányossága volt: a beadott alternatív javaslatok nem jelentettek valóban alternatívát (hiányos kidolgozás problémája); az alternatívák készítése miatt szintén nőttek a költségek (papírmunka problémája).<sup>138</sup>

A GPRA a vezetési és szervezési szinten is változást idézett elő, ugyanis az eredményorientáltság deklarálása következtében a szervezeti struktúrákat és vezetésirányítási módszereket is át kellett alakítani. A rendszerrel kapcsolatos elvek a későbbiekben részletesen ismertetve lesznek.

A törvény másik fontos kérdésköre, az állami beruházások szabályozása, az hogy az állam milyen esetben és feltételekkel támogathat bizonyos programokat. Ez mindig is éles vitákat eredményezett. A 19. században az Egyesült Államok központi kormányzata

---

<sup>134</sup> GPRA (2007)

<sup>135</sup> PPBS (2008),

<sup>136</sup> Kautz et al. (1997), GPRA (2007)

<sup>137</sup> Harman (1997), Kautz et al. (1997)

<sup>138</sup> GPRA (2007)

állami támogatást elsősorban a különféle vasúti társaságoknak adott.<sup>139</sup> A rendszer eléggé rosszul működött, egyáltalán nem volt átlátható, a korrupció teljes mértékben eluralkodott. Ennek következtében az emberek kiábrándultak, egy erőteljes bizalomvesztés volt megfigyelhető a központi kormányzattal szemben. 1906-ban e problémák orvosolására hozták létre a *Hepburn Act*-et, amely szabályozta az állami támogatások mértékét, illetve a korrupció felszámolása érdekében az állami támogatást kapott társaságnak egy egységes elszámolási rendszert írt elő.<sup>140</sup> Az egységes könyvelési rendszer elvét a központi kormányzat is átvette. 1921-ben fogadták el a *Budget and Accounting Act*-et, amely deklarálta a központi költségvetés megalkotásának elveit és folyamatait. Létrehozták a *Bureau of the Budget* nevű szervezetet, amely összeállította az elnök tervei és a Kongresszus kérései alapján a költségvetési tervezetet. 1939-ben az *Executive Office of the President* szervezethez csatolták.<sup>141</sup> 1970-ben a Nixon-adminisztráció újraszervezte a *Bureau of the Budget*-t és létrehozta az *Office of Management and Budget*-t.<sup>142</sup> Azonban továbbra is az *Executive Office of the President* hivatalhoz tartozik.<sup>143</sup>

Tehát az állami támogatások szabályozása következtében jött létre egy egységes elszámolási és intézményi rendszer az Egyesült Államokban.

### III. A TÖRVÉNY BEMUTATÁSA

Ez a fejezet bemutatja a *Government Performance and Results Act*-et, elsőként a létrehozásának okait és körülményeit. Ezután bemutatjuk a törvény legfontosabb céljait és alapfogalmait. A fejezet vége azt vizsgálja, hogyan is kapcsolódnak egymáshoz a különféle fogalmak, illetve ezáltal milyen rendszer jön létre.

---

<sup>139</sup> Harman (1997)

<sup>140</sup> Hepburn Act (2008)

<sup>141</sup> E hivatal fő feladata az, hogy az elnöki döntéshozatalhoz szükséges információkat összegyűjtse, illetve tervezeteket gyűjtson be az elnöknek.

<sup>142</sup> Az *Office of Management and Budget* feladatai hasonlóak, mint a *Bureau of the Budget* nevű szervezetnek. Azaz az elnök tervei és a Kongresszus kérései alapján elkészíti a költségvetési tervezeteket. Azonban a 1993. évi GPRA törvény elfogadása óta újabb feladatai is lettek. Ezeket részletesen a III. fejezet végén fogom ismertetni.

<sup>143</sup> Harman (1997), Kautz et al. (1997)

### III. 1. Körülmények

Az 1990-es évek elején az Egyesült Államok központi kormányzatának költségvetése állandóan deficitese volt. Költségvetési reformokra volt szükség. A politikusok szerint a növekvő állami támogatások miatt jött létre a deficitese állapot. Mivel az állami támogatások a közigazgatás különféle szintjein mennek keresztül, ezért ezt a rendszert meg kellett reformálni. A törvény három tényezővel említi a változtatás szükségességét.

Egyrészt a kormányzati programok veszteségesek és nem hatékonyak. Ennek következtében kialakult egy bizalmi válság, ugyanis az emberek kiábrándultak az állami programokból. Hasonló folyamatok zajlottak le, mint a 19. század végén a vasúti társaságok állami támogatása kapcsán. A fő kérdés tehát az, hogyan lehetne az állami támogatásokat és a programokat hatékonyra tenni, illetve hogyan lehetne az ezeket a feladatokat ellátó közigazgatás működési mechanizmusait (ellenőrzési és végrehajtási funkció) megváltoztatni.

Másrészt a törvény szerint eddig nem is nagyon lehetett hatékony programokat megvalósítani, ugyanis sok esetben ezek nem rendelkeztek számszerűsített célokkal.<sup>144</sup> Nem volt előírva az, hogy egy állami programtól milyen hatásokat várnak el. Például a központi kormányzat támogatást adott a vasúti társaságoknak, az 1906-os *Hepburn Act* alapján előírva, hogy egységes könyvelési szabályt kell alkalmazni. Viszont arról nem tett említést, hogy milyen járulékos hatásokat kell eredményeznie egy ilyen programnak. Azaz igazból egy inputorientált rendszer működött, ugyanis a támogatásokról kimutatást kellett készíteni, de az eredményekkel szemben nem fogalmazódtak meg elvárások.

Harmadrészt komoly problémákat jelentett az információhiány.<sup>145</sup> A központi kormányzat úgy adta a támogatásokat, hogy az ehhez szükséges információkat nem minden esetben gyűjtötték össze (megvalósíthatósághoz szükséges információk). A döntéshozatalhoz szükséges összes információ összegyűjtése hatalmas költségekkel járt volna, így a legtöbb esetben az adatgyűjtéstől eltekintettek. E látszólag optimális megoldás azonban több problémát is okozott. Egyrészt egy jelentős pazarlásokat

---

<sup>144</sup> GPRA (2008)

<sup>145</sup> GPRA (2008).

generáló „*trial and error*” rendszer jön létre. A másik probléma e módszer kapcsán az, hogy információhiány miatt nem lehet hatékony kormányzati döntéshozatal sem.

Így egyrészt politikai szempontból nem lehetett alkalmazni a számon kérhetőség elvét, mivel nincsenek releváns információk a végrehajtásról. Másrészt a végrehajtó szervek sem voltak képesek visszacsatolást adni a politikusoknak pontosan az egyes releváns információk hiánya miatt. Ez az információhiányos állapot érvényesült a programok kedvezményezettje és a közigazgatás viszonyában is.

Az eddig ismertetett elvi problémák mellett a politikai körülmények is ugyanannyira fontosak. Az 1990-es évek elején konszenzus jött létre a két nagy párt között, egy látszólagos megállapodás volt arra vonatkozólag, hogy igenis szükség van a közigazgatás átfogó reformjára.<sup>146</sup> Már a Bush-adminisztráció időszakában is megpróbálták orvosolni a közigazgatás gondjait: 1990-ben fogadták el a *Chief Financial Officers Act*-ot, amely szigorúbb pénzügyi ellenőrzést írt elő, folyamatosan pénzügyi jelentéseket kell készíteniük a különféle kormányzati szervezeteknek.<sup>147</sup> Azonban ez a törvény az előbbi részben kifejtett problémákra nem tudott releváns és teljes körű választ adni. A törvény alapvető szemlélete az volt, hogy a pénzügyi ellenőrzés szigorításával lehet majd a kormányzati szervek költségvetését egyensúlyba hozni, ez a tradicionális megközelítés azonban nem mutatkozott elegendőnek.

### III. 2. Célok

1990-ben William Roth szenátor terjesztette be a következő törvényjavaslatot a *Federal Standards and Goals Act*-ot.<sup>148</sup> Ez volt a GPRA egyik fontos előzménye. Azonban 1990-ben ezt a javaslatot nem fogadták el. Teljesen új szemléletmódot alkalmazott: az eredményességet helyezte a középpontba az input-orientáltság helyett. Az ötlet John Merc-től származott, aki az 1980-as években a Kaliforniában található Sunnyvale nevű városban bevezette a „*Planning and Management System*”-et. Ez a rendszer a hosszú távú gondolkodásmódot helyezi az előtérbe, három különböző típusú stratégiát vezetett be. Az első az általános terv, ez 20 éves időtartamra vonatkozik, a közösség tagjainak

---

<sup>146</sup> Harman (1997), Radin (2000)

<sup>147</sup> Radin (2000)

<sup>148</sup> Harman (1997)

elvárásai alapján épül fel, beépítve az időszakonkénti felülvizsgálat intézményét. A második típus a 10 éves terv, amely az erőforrások allokációjára vonatkozik. A harmadik pedig a teljesítési és végrehajtási terv, ez 2 éves időtartamra érvényes. A tervek megvalósításáról bizonyos időközönként jelentések készülnek, azaz létezik egy visszacsatolási mechanizmus is. A rendszer hatékonyan működik, egy könnyen átlátható és irányítható önkormányzatot hozott létre, amelynek költségei meglehetősen alacsonyak.<sup>149</sup>

Ezt a rendszert próbálta a központi kormányzat is átvenni. Roth szenátor ezt a megközelítést képviselte törvényjavaslatával. Azonban csak az 1992-es választások után kezdtek el újra érdemben foglalkozni ezzel a javaslattal, megváltoztatva az eredeti koncepciót (Kongresszus ellenőrzési szerepe, jelentések készítése, rugalmasság és számonkérhetőség elemeinek beépülése), illetve az elnevezését is (*Government Performance and Results Act*).<sup>150</sup>

1993-ban pedig elfogadták ezt a módosított javaslatot. A két párt teljes mértékben egyetértett az alapelvekkel, azonban nem volt érdemi vita a törvény alkalmazásáról és hatásairól, aminek következtében csak az 1990-es évek második felében bontakozott ki éles vita (az indikátorrendszer bevezetésének kérdése volt igazából az egyetlen fontos vitás kérdés, viszont mivel ez a törvény alapján csak később fog működésbe lépni, így elfogadták a Republikánusok a Demokraták által benyújtott törvényjavaslatot).<sup>151</sup>

A törvény hat egymással szoros összefüggésben lévő célt nevez meg<sup>152</sup>:

1. A bizalmat helyre kell állítani, mivel a rosszul működő kormányzati programok és támogatási rendszerek miatt az emberek meglehetősen szkeptikusak a központi kormányzat működésével kapcsolatban.
2. Meg kell változtatni a kormányzati szervek szemléletmódját, a teljesítményre és a végrehajtás eredményességre kell koncentrálni.
3. A kormányzati programokat hatékonyá kell tenni, minél több szereplőt kell bevonni a döntéshozási és fejlesztési folyamatokba. Az üzleti szférában alkalmazott módszereket kell alkalmazni, azaz az eredményességet kell a

---

<sup>149</sup> Mercer (1994)

<sup>150</sup> Harman (1997), Kautz et al. (1997)

<sup>151</sup> Harman (1997), Kautz et al. (1997)

<sup>152</sup> GPRA (2008)

középpontba helyezni. Meg kell változtatni a kormányzati szervek és a polgárok közötti kapcsolat szemléletmódját is. Az utóbbiak a kormányzattól szolgáltatásokat kapnak, azaz a polgárokat vevőként és fogyasztóként kell értelmeznünk. Az eredményesség e felfogás szerint pedig a vevők vagy a fogyasztók megelégedettségével egyenlő.

4. A kormányzati szerveket releváns információkkal kell ellátni, objektív és mérhető adatokra van szükség, tehát létre kell hozni egy hatékonyan működő indikátor rendszert.
5. Javítani kell a kongresszusi döntéshozatali mechanizmusokat, hiszen releváns információk alapján lehet hatékony döntéseket hozni.
6. Fejleszteni kell a különböző kormányzati szervek közötti kapcsolatokat, a közöttük létrejövő információáramlást hatékonyá kell tenni.

### III. 3. A törvény elemei

A törvény több alapfogalmat is bevezet, ez az alfejezet ezeket a definíciókat tárgyalja. Előre fontos tisztázni, hogy a törvény kizárólag csak a központi, azaz a szövetségi kormányzat különféle szerveire érvényes.

Az egyik legfontosabb fogalom a stratégia. A törvény előírja azt, hogy 1997-ig minden kormányzati szerv köteles ilyen típusú szövegeket benyújtani az *Office of Management and Budget* szervezetnek illetve a Kongresszusnak. Milyen szempontokat kell alkalmazni a stratégiáknál? Milyen elveknek kell megfelelnie?

Minden stratégiában meg kell nevezni a kormányzati szervek misszióját. Ez egy hosszú távúra szóló elv. Például a *Department of Defense* esetében: támogatni és védelmezni kell az országot az Alkotmány értelmében.<sup>153</sup> Az Egyesült Államok érdekeit kell képviselnie a világban. A *NASA* esetében pedig: a tudományos kutatások munkáit elérhetővé kell mindenki számára tenni; meg kell érteni a Föld, a Naprendszer és a Világegyetem működését; fejleszteni kell a technológiát.<sup>154</sup> A missziók mellett általános célokat és feladatokat is meg kell nevezniük, amelyek a misszióhoz szorosan kapcsolódnak (középtávra vonatkoznak).

---

<sup>153</sup> Harman (1997)

<sup>154</sup> Bingman (2006)

A stratégiában meg kell fogalmazni azt is, hogy milyen eredményeket szeretnének elérni, és ez a gyakorlatban hogyan valósítható meg (folyamat ábrázolása). Itt figyelembe kell venni azt is, hogy milyen erőforrásokkal lehet sikeresen megvalósítani a stratégia céljait és feladatait. Éppen emiatt szükség van egy végrehajtási tervre is.<sup>155</sup>

A megvalósíthatóság értékelésekor, illetve a végrehajtási tervek esetében szükség van releváns információkra, azaz az indikátorokra. Objektív és számszerűsíthető kritériumokat kell alkalmazni.

A stratégiák hosszú távra vonatkoznak, amelyek releváns információkat használnak fel, ugyanis csakis így lehet hatékony programokat létrehozni. Szükség van a strukturalista gondolkodásmódra, azaz a feladatokat és a célokat rendszerezni kell.

A következő fontos rendszerelem a végrehajtási terv.<sup>156</sup> Ez inkább a rövid távú célokat és feladatokat nevezi meg. Pontosan leírja a kormányzati szervek által kijelölt célok és feladatok megvalósításából származó folyamatokat. Ennek kapcsán a törvény megemlíti pár releváns fogalmat, amiknek mindenféleképpen szerepelniük kell a végrehajtási tervekben (végrehajtási célok, indikátorok, ezzel kapcsolatos módszertan).

A folyamatok elemezésekor a hangsúly természetesen az eredményességen és a kimenten van.

A végrehajtási tervben meg kell nevezni a végrehajtási célokat és az indikátorokat is. Az előbbinél azt a szintet is meg kell jelölni, ami jelzi, milyen esetben beszélhetünk eredményességről. Az indikátorok pedig az egész végrehajtási folyamat tényezőit számszerűsítik.

A különféle kormányzati szervezetek által megvalósított programok esetében is deklarálni kell a célokat és a feladatokat is. Természetesen az előbb bemutatott logikát kell ebben az esetben is alkalmazni (folyamat értékelése).

A törvény harmadik legfontosabb eleme a végrehajtáshoz és az eredményességhez kapcsolódó jelentések. A kormányzati szervek által megfogalmazott végrehajtási terveket rendszeresen értékelni kell. Így válik láthatóvá, hogy a kormányzati szervek esetében mennyiben valósultak meg az általuk felvázolt folyamatok és mennyiben teljesítették tervüket, mennyire működtek jól az indikátorok. Tehát a jelentések a

---

<sup>155</sup> GPRA (2008)

<sup>156</sup> GPRA (2008)

visszacsatolási mechanizmushoz tartoznak, ezáltal lehet megfelelően ellenőrizni a kormányzati szervek működését és a hatáskörükbe tartozó programokat. Azonban a jelentéseknek van egy másik funkciója is: a számon kérhetőség, a felelősségre vonás: ha rosszul teljesít egy kormányzati szerv, akkor a vezetőket el lehet mozdítani.

### III. 4. A fogalmak összekapcsolása

A fogalmak ismertetése után azt elemzzük, hogyan kapcsolódnak ezek egymáshoz, milyen rendszert hoznak létre.

A *Government Accountability Office* 1997-ben készített egy jelentést a törvény alkalmazása és eredményessége kapcsán, arra a kérdésre kereste a választ, hogy hogyan is lehetne jól alkalmazni a törvényt, és három lépésben foglalta össze elképzeléseit<sup>157</sup>:

1. Elsőként a kormányzati szervezeteknek definiálni kell a missziójukat és a rövid- és középtávon megvalósítandó céljaikat és feladataikat. Azaz létre kell hozniuk a stratégiát és az ehhez szorosan kapcsolódó végrehajtási tervet. A folyamatokba minél több szereplőt kell bevonni, mert csakis így lehet egy hatékony programot létrehozni. Nemcsak politikai szereplőket, hanem minél több „fogyasztói” csoportot is.
2. Mérti kell a végrehajtási tervben megfogalmazott folyamat eredményességét. Különböző szinteken kell mérti az eredményességet. Meg kell határozni az elfogadható minimum teljesítményt.
3. A mérés eredményeképpen létrejövő információkat alkalmazni kell a végrehajtási tervek kidolgozásakor. Ennél a lépésnél fel kell fedni a programok esetleges veszélyeit is (például: nem biztos, hogy az folyamatosan elegendő erőforrás fog a rendelkezésére állni).

A három lépés egy körfolyamatot ír le, ugyanis a mérés során alkalmazott információk lehet, hogy megváltoztatják az eredeti elképzeléseket, ennek alapján lehet módosítani a terveket. Így a rendszer egyik fontos jellemvonása a rugalmasság, amit a visszacsatolási mechanizmusok biztosítanak.

---

<sup>157</sup> GAO Report (1997). A GAO 1993 és 2001 között folyamatosan készített jelentéseket a törvény alkalmazásáról. A szakirodalom szerint az 1997-es jelentés volt a legfontosabb, ugyanis ez foglalkozott a törvény egyes elemeinek kapcsolataival.



Másrészt a körfolyamatnak van egy járulékos hatása is, ugyanis ösztönzőket hozhat létre. A folyamatos visszacsatolási mechanizmus miatt a szervezetek rájöhetnek arra, hogy milyen strukturális hibáik vannak. Ez pedig lehetőséget biztosít arra, hogy megoldásokat hozzanak létre a problémák orvosolására (egy negatív vagy esetleg egy pozitív ösztönző). A jelentések által ugyanis világosan kiderül számukra az, hogy milyen szervezeti hiányosságok vannak.

A belső visszacsatolási folyamaton kívül létezik egy erős külső kontroll. A Kongresszus az *Office of Management and Budget* és a *Government Accountability Office* azok, akik rákényszeríthetik a kormányzati szerveket arra, hogy szüksége esetén változtassanak.<sup>158</sup>

### III. 5. A fokozatosság elve

A törvény teljes körűen csak 2001-ben lépett hatályba. A törvényalkotók tisztában voltak azzal, hogy a törvény által képviselt szemléletmódot nem lehet azonnal alkalmazni, szükség van valamilyen átmenetre. Ennek következtében a törvény bizonyos részei fokozatosan léptek hatályba.<sup>159</sup>

1993. októberében 10 szervezetet vontak be a folyamatokba, nekik első lépésben az 1994-es, 1995-ös és az 1996-os évekre kellett végrehajtási terveket készíteniük. 1994. októberében az előbbi 10 szervezet közül 5-öt jelöltek ki, amelyekre már vonatkozott a számonkérhetőség elve. 1997-ben a *Government Accountability Office* jelentést készített a törvény megvalósíthatósága és alkalmazása kapcsán. 1997. szeptember 30-án az összes ügynökséget arra kötelezték, hogy készítsen legalább 5 éves időtartamra szóló stratégiát, amit legalább háromévente felül lehet vizsgálni. 1997. októberében öt ügynökséget jelöltek ki, akikre már alkalmazni fogják a végrehajtási terv szerinti költségvetési kalkuláció elvét. Azaz a végrehajtási terv alapján fogja összeállítani az *Office of Management and Budget* ezeknek a szervezeteknek a költségvetését. 1998. januárjában az *Office of Management and Budget* összeállította a központi kormányzati szervek tervei alapján a Federal Government Plan-t, amelyet az 1999. évi

---

<sup>158</sup> Kravchuk- Schack (1996)

<sup>159</sup> GPRA (2008)

költségvetésnél már figyelembe vettek. 2000. márciusában a kormányzati szervek benyújtották a jelentéseiket az Elnöknek és a Kongresszusnak.<sup>160</sup>

Milyen érvek szólnak a fokozatosság elve mellett? Egyrészt a törvényalkotók tisztában voltak azzal, hogy nem lehet egy lépésben megváltoztatni a közigazgatás rendszerét, fokozatosságra van szükség, ugyanis a közigazgatáshoz kapcsolódó végrehajtási folyamatok meglehetősen összetettek. Másrészt ezzel az elvvel meg lehet lépésről lépésre figyelni azt, hogy milyen hatásokat eredményezhetnek a törvény egyes elemei, folyamatosan visszacsatolásokat lehet beiktatni a rendszerbe. Ilyenek voltak többet között a *Government Accountability Office* által készített jelentések.<sup>161</sup>

#### IV. KRITIKÁK

Ahogy említettük, 1993-ban a törvény elfogadásakor nem bontakozott ki éles vita. Habár már ekkor is megfigyelhetőek voltak bizonyos eltérések a két nagy párt között. A Demokraták támogatták az indikátorrendszert, míg a Republikánusok a pénzügyi rendszer szigorítása mellett voltak.<sup>162</sup> Azonban 1993-ban mindkét elfogadta a törvénytervezet. Azonban ekkoriban még kevésbé foglalkoztak a törvény megvalósíthatóságával, azzal hogy hogyan lehet alkalmazni a törvény egyes elemeit a gyakorlatban.

1993-ban jelent meg Al Gore *National Performance Review* című írása, ami szintén azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a kormányzást. A tanulmány szerint is elsőként a közigazgatást kell megreformálni. Al Gore a hatékony kormányzást a következőképpen definiálta: ami jobban működik, kevesebb költséggel.<sup>163</sup> A törvényhez hasonlóan azt tárgyalta ez a dokumentum is, hogy meg kell változtatni a hagyományos szemléletmódot: az eredményességre kell fókuszálni, a polgárok helyett a fogyasztói és a vevői megközelítést kell alkalmazni, a teljesítményt mérni kell. Egy pontban van csak markáns eltérés a törvény és a tanulmány között: az előbbi szerint a közigazgatásnak továbbra is együtt kell működnie a politikai rendszerrel, az utóbbi szerint viszont szabadabbá kell tenni, azonban ennek

---

<sup>160</sup> Harman (1997), Radin (1998), Radin (2000), GPRA Timeline (2008)

<sup>161</sup> Lásd <http://www.gao.gov/new.items/gpra/gpra.htm>

<sup>162</sup> Radin (1998), Harman (1997)

<sup>163</sup> Gore (1993)

következtében keményebben módszereket kell alkalmazni el nem fogadható teljesítmény esetén.<sup>164</sup>

Az első igazi viták a törvény kapcsán inkább csak az 1990-es évek második felében kerültek felszínre. A következőkben a főbb kritikákat tárgyaljuk: a bürokrácia ellenállását, a politikai rendszer és a törvény kapcsolatát (fragmentált politikai rendszer, *top-down* vagy *bottom-up* megközelítés) és hibás előfeltételezéseket.

#### **IV. 1. A bürokrácia ellenállása**

A bürokrácia ellenállásnak kérdésköre egy klasszikus vita tárgyát képezi. Több egymással szorosan összefüggő szempont szokott felmerülni, számunkra azonban most csak kettő releváns: (1) milyen a kapcsolat a politikusok és a bürokrácia között, (2) a törvényhozók által alkotott a bürokráciára vonatkozó törvényeket mennyiben hajlandóak elfogadni a közigazgatás dolgozói.

Az első kérdést már az áttekintés első felében tárgyaltuk. Azaz az 1990-es évek első felében az a felfogás uralkodott, hogy a bürokrácia független rendszert alkot, viszont együtt kell működnie a politikusokkal.<sup>165</sup> Azonban a *Government Performance and Results Act* inkább amellett volt, hogy szorosabbá kell tenni a két rendszer közötti kapcsolatokat. A Kongresszusnak erős ellenőrző szerepe van, ugyanis a stratégiákat és a jelentéseket a Kongresszusnak kell benyújtani, illetve ez a fórum eszközölhet bizonyos retorziókat rossz teljesítmény esetén, az Elnökkel megállapodva. Rosenbloom szerint a Kongresszusnak egyértelműen megerősödött a szerepe, amelynek következtében nőtt a politikusok szerepe a közigazgatásban. Ennek pedig súlyos következményei is lehetnek, esetleg újra a „győztes mindent visz el” elv válhat uralkodóvá.<sup>166</sup>

Másrészt a törvény azt is előírja, hogy a stratégiaalkotási folyamatba, minél több érintett szereplőt kell bevonni, azaz nőni fog részt vevő társadalmi, gazdasági csoportok száma, ami ellensúlyozhatja a politikai befolyást.<sup>167</sup>

Milyen veszélyei lehetnek annak, ha több szereplőt vonunk be a stratégiaalkotási folyamatokba? Egyrészt el kell ismerni azt, hogy így több szereplő releváns érdeke jelenhet meg, azaz egy hatékony optimális tervet eredményezhetnek az egyeztető

---

<sup>164</sup> Gore (1993), GPRA (2008)

<sup>165</sup> Radin (1998)

<sup>166</sup> Rosenbloom gondolatait idézi Radin (1998) és Harman (1997)

<sup>167</sup> Radin (2000)

tárgyalások. Viszont ennek következtében megnő annak a relevanciája, hogy egy olyan tervet fogadnak el, ami túlságosan kompromisszumos. Minél több csoportot vonunk be, annál inkább megnő a valószínűsége annak, hogy teljes mértékben eltérő érdekeket képviselő csoportok jelenjenek meg a tárgyalásokon. Viszont mivel 1997. után kötelező létrehozni a stratégiát, a tárgyaló feleknek meg kell állapodniuk, ez pedig szélsőséges esetben egy túlságosan kompromisszumos megállapodást eredményezhet, ami gátolhatja a szervezet által megvalósítandó célok és feladatok teljesítésének sikerességét, ugyanis a kompromisszumok megkötése miatt túlságosan gyenge program jöhet létre.

A másik fontos kérdés az, hogy hogyan fogja alkalmazni a közigazgatás ezt a törvényt. Radin e szempontok alapján vizsgálta meg a *Government Performance and Results Act*-et.<sup>168</sup> Arra a következtetésre jutott, hogy a bürokrácia az új szemléletmódot nem fogja elfogadni. Hipotézise azonban nem igazolódott be, ugyanis általánossá vált az rendszer, a bürokrácia elfogadta az újítást.<sup>169</sup> Ennek fontos oka lehet, hogy a törvényalkotók deklarálták a fokozatosság elvét, azaz megfelelő időt hagytak az átállásra. Emiatt pedig a bürokrácia elfogadta az újításokat, azaz a törvény összes elemét elsajátították (stratégia, végrehajtási terv, indikátorrendszer).

#### **IV. 2. A politikai rendszer**

A másik fontos kritika a törvény kapcsán az, hogy nem veszi figyelembe az Egyesült Államok politikai rendszerének sajátosságait. A törvény ugyanis egy központosított államberendezkedést tételez fel. Viszont a törvényhozói és a végrehajtói hatalom elkülönül egymástól.<sup>170</sup> Tehát egy ellentmondással állunk szemben. Azaz a törvény egy centralizált politikai rendszert tételez fel, azonban a valóságban egy fragmentált rendszer működik.

A törvény egy központilag irányított költségvetési mechanizmust próbál ráerőltetni a kormányzati szervekre. Radin szerint éppen emiatt nem lehet alkalmazni a gyakorlatban.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> Radin (1998), Radin (2000)

<sup>169</sup> Long-Franklin (2004), Treverton (2004), Bingman (2006)

<sup>170</sup> Harman (1997), Radin (2000)

<sup>171</sup> Radin (1998), Radin (2000)

A törvény egyik sarkalatos pontja az, hogy bevezeti az indikátorrendszert, amihez bizonyos információkra van szükség. Viszont a töredezettség miatt nagyon költséges összegyűjteni a méréshez felhasználható adatokat. Ez a járulékos hatás viszont ellentétben áll az eredeti céllal, miszerint csökkenteni kell a költségeket. 1995-ben fogadták el a *Paperwork Reduction Act*-et, amely azt fejezte ki, hogy az ilyen jellegű papírmunkákat csökkenteni kell, egy egységes információs rendszert kell létrehozni.<sup>172</sup> Viszont a tagozódottság miatt nehezen lehet megvalósítani egy egységes rendszert. Azonban helyi szinten sikeresen meg lehet valósítani, erre jól példa Sunnyvale.<sup>173</sup>

A politikai rendszerrel kapcsolatos másik fontos vitás kérdés az, hogy a *top-down* vagy a *bottom-up* megközelítés jellemzi a törvényt. Az előbbi azt jelenti, hogy a felsőbb szinteken hozzák meg a releváns döntéseket, ebben az esetben a stratégiai és végrehajtási terveket kvázi a Kongresszus hozza létre. Míg a másik szemléletmód szerint a központi kormányzatok szervei a törvényhozói hatalmi ágtól függetlenül állapítják meg a terveket. Miért is releváns ez a megközelítés? Mindig is vita tárgyát képezte az, hogy milyen legyen a politikusok és a bürokraták közötti kapcsolat, milyen legyen a hatáskör megoszlása. Harman szerint a 20. század során az Egyesült Államokban a következő tendencia volt megfigyelhető: a század elején az a felfogás jött létre, hogy a bürokrácia viszonylagosan önálló, azaz a *bottom-up* megközelítés volt jellemző, persze bizonyos szinteken együtt kell működnie a politikusokkal, kapcsolatuk a kölcsönösségen alapul.<sup>174</sup>

Azonban a GPRA-t nem lehet egyik kategóriába se egyértelműen besorolni. A *top-down* melletti érv az, hogy megerősítette a Kongresszus szerepét. A *bottom-up* melletti érv pedig az, hogy a központi szervek a stratégiaalkotási folyamatokba relatíve sok csoportot vonhatnak be<sup>175</sup>, és egyeztető tárgyalások eredményeképpen jönnek létre a tervek, amit a Kongresszusnak küldenek.

A törvényt kritizálók szerint a Kongresszus szerepének növelése miatt egy visszalépés történt meg, ugyanis a *top-down*hoz hasonló megközelítés még a 19. század során volt

---

<sup>172</sup> PRA (2008)

<sup>173</sup> Mercer (1994)

<sup>174</sup> Harman (1997)

<sup>175</sup> Long-Franklin (2004)

jellemző az Egyesült Államokban (pontosabban 1829 és 1883 között).<sup>176</sup> Tehát a Kongresszus szerepének növelésével megerősödhet a politikusok szerepe a végrehajtásban, ami a kritikusok szerint megnehezítheti a bürokrácia működését.<sup>177</sup>

### **IV. 3. Az előfeltételezésekkel kapcsolatos problémák**

Radin egyik cikkében élesen bírálta a törvény alapfeltételezéseit. Szerinte egyetlen a törvény által alkalmazott feltétel sem állja meg a helyét a valóságban. Egyrészt a stratégiában megfogalmazott missziók nem utalnak semmilyen konkrét tényezőre, a célokra is ugyanez jellemző. Szerinte a stratégiaalkotási folyamatokban nehéz megteremteni az egyensúlyt, valamilyen kompromisszumos megoldás jön létre, amely hosszú távon nem biztos, hogy optimális lesz. Másrészt igazából 5 éves tervekben kell gondolkodni, éppen emiatt a rendszer nem tud rugalmasan reagálni a különféle belső és külső sokkhatásokra. A költségvetés összeállításakor pedig éves tervekre van szükség, amit csak részint orvosolnak az éves végrehajtáshoz kapcsolódó tervek.<sup>178</sup> Radin ezzel kapcsolatos kritikájának lényege az, hogy a GPRA rendszer nem tud dinamikusan működni, pedig ez egy fontos szempont lenne.

A költségvetés folyamatait is jelentős mértékben leegyszerűsíti a törvény. Ennek kapcsán figyelmen kívül hagyja a fragmentált politikai rendszer tényét.

A törvény a döntéshozatali mechanizmusokat is hatékonyabbá szeretné tenni. Radin szerint ezt nem sikerült, ugyanis továbbra sincsenek konkrét célok és feladatok bizonyos kormányzati programok kapcsán, nem realiztikusak. Azaz olyan stratégiákat (és missziókat) fogadnak el, amelyek valójában nem nagyon rendelkeznek hozzáadott értékkel.

Az indikátorrendszer fenntartása szerinte is hatalmas költségekkel jár. Ráadásul ezeket az adatokat csak korlátozott mértékben használják fel a döntéshozatali mechanizmusokban. Hogyha egyszerűen csak a költség-haszon elemzéséből indulunk ki, akkor megállapíthatjuk azt, hogy a hatalmas kiadások nem térülnek meg, így nem indokolható meg, miért vannak indikátorok hogyha a politikusok nem is használják.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> Harman (1997)

<sup>177</sup> Radin (2000), Harman (1997)

<sup>178</sup> Radin (2000)

<sup>179</sup> u. o.

Radin kritikái megkérdőjelezik az egész rendszert, viszont rávilágítanak a legfontosabb strukturális problémákra. Különösen releváns az utolsó megjegyzése: azaz hogyha túl költséges az információk összegyűjtése, akkor valóban érdemes-e alkalmazni indikátorokat? Milyen mérési rendszert hozunk létre, amely figyelembe veszi a politikai rendszer sajátosságait is?

## V. ÖSSZEGZÉS

Az áttekintésben a *Government Performance and Results Act* bemutatására került sor. A második fejezetben a történelmi rekonstrukció elve alapján megvizsgáltam, hogy milyen történelmi kontextusba tartozik, azaz röviden felvázoltam a történelmi és a politikai körülményeket, amelyek fontos szerepet játszottak a törvény megalkotásában. Majd ismertettem a törvény legfontosabb elveit és fogalmait, illetve a GAO által készített jelentés alapján megvizsgáltam azt, hogy a törvény milyen rendszert hozott létre.

Végül a törvény legfontosabb kritikáiról írtam. Ezek a megközelítések azért fontosak, mert ezáltal kaphatunk teljes képet a törvény által létrehozott rendszer működéséről. Ráadásul a kritikák segítenek abban, hogy a törvény gyengeségeinek definiálásával konstruktív kritikát adhassunk.

## VI. HIVATKOZÁSJEGYZÉK

**Bingman, Charles F. (2006):** Proposals for Improving GPRA Annual Performance Plans. *Public Budgeting and Finance*. Vol.26, No. 2., pp. 143-154.

**GAO Report (1997):** The Government Performance and Results Act . In:  
<http://www.gao.gov/archive/1997/gg97109.pdf> (Letöltés ideje: 2008.01.28 12:00)

**Gore, Albert (1993):** From Red Tape to Results. Report of the National Performance Review. In: <http://www.ibiblio.org/npr/nptoc.html> (Letöltés ideje: 2008. 01.28. 12:00)

**GPRA (2007):** Performance Budgeting - Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation United States General Accounting Office (GAO). In:  
<http://www.kormanyzas.hu/072/2.php> (Letöltés ideje: 2008. 01.28. 12:00)

**GPRA (2008):** Government Performance Results Act of 1993. In:  
<http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html#h1> (Letöltés ideje: 2008. 01.28. 12:00)

**GPRA Timeline (2008):** GPRA Summary Timeline. In:  
<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/timeline.html> (Letöltés ideje: 2008. 01.28. 12:00)

**Harman, Beryl (1997):** The Government Performance and Results Act Strategic Planning of the Future. *Acquisition Review Quartely*. 1997 Summer, pp. 263- 278.

**Hepburn Act (2008).** In: <http://www.u-s-history.com/pages/h921.html>

**Kautz, James R.- Netting, Ellen F.- Huber, Ruth- Borders, Kevin- Davis, Tamara S. (1997):** The Government Performance and Results Act of 1993. *Social Work*. Vol. 42. No. 4., pp. 364- 373.

**Kravchuk, Robert S.- Schack, Ronald W. (1996):** Designing Effective Performance Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*. Vol. 56., No. 4., pp. 348-358.

**Long, Edward- Franklin, Aimee L. (2004):** The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom Up Implementation. *Public Administration Review*. Vol. 64., No.3., pp. 309-319.



**Radin, Beryl A. (1998):** The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool? *Public Administration Review*. Vol. 58., No. 4., pp. 307-316.

**Radin, Beryl A. (2000):** The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes? *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 10., No.1., pp. 111-135.

**Mercer, John (1994):** The Performance Management and Budget System of the City of Sunnyval, California. Published by OECD

**PPBS (2008).**

In: <http://www.defenselink.mil/comptroller/Icenter/budget/histcontext.htm> (Letöltés ideje: 2008. 01.28. 12:00)

**PRA (2008):** Paperwork Reduction Act. In: <http://www.archives.gov/federal-register/laws/paperwork-reduction/> (Letöltés ideje: 2008. 01.28. 12:00)

**Treverton, Gregory F. (2004):** The State of Federal Management. *Government Executive*. Vol.36. No. 1., pp. 23-34.

**ÖSSZEFOGLALÓ THEODORE H. POSITER (2003.) 'A TELJESÍTMÉNY  
MÉRÉSE ÁLLAMI ÉS NONPROFIT SZERVEZETEKBE' CÍMŰ KÖNYVRŐL**

Összefoglaló Theodore H. Positer (2003.) 'A teljesítmény mérése állami és nonprofit szervezetekben' című könyvről .....	313
Bevezető.....	316
Első Rész – A teljesítmény mérés menedzsment keretei.....	317
Első Fejezet - Bevezetés a teljesítménymérésbe.....	317
Rövid történelmi áttekintés .....	317
Teljesítménymérési rendszerek szerepe a menedzsment feladatok támogatásában .....	318
A teljesítmény-mérési rendszerek főbb elemei .....	320
A teljesítménymérés problémáiról és lehetőségeiről.....	321
Második fejezet: Hatásos teljesítménymérési rendszerek kialakítása.....	321
A teljesítménymérési rendszerek kialakításának és bevezetésének folyamata.....	321
Második Rész – A teljesítmény mérés módszertani elemei .....	322
Harmadik fejezet – A valódi eredmények (outcomes) és más teljesítmény indikátorok meghatározása .....	322
A teljesítmény indikátorok fajtái .....	323
Negyedik fejezet – a program céljainak (goals) és célkitűzéseinek (objectives) tisztázása .....	324
Ötödik fejezet – A teljesítmény indikátorok meghatározása .....	324
A teljesítmény adatok forrásai.....	325
Az érvényesség forrásai .....	325

Általános mérési problémák .....	325
Néhány további kritérium a teljesítményméréssel kapcsolatban .....	326
Néhány iránymutatás.....	327
Hatodik fejezet – Az indikátorok elemzése .....	327
Hetedik fejezet – A teljesítménymérésre épülő jelentésről.....	328
Nyolcadik fejezet – A teljesítménymérési adatok feldolgozása .....	328
Harmadik rész – A teljesítménymérés stratégiai alkalmazás .....	330
Kilencedik fejezet – A teljesítmény mérés alkalmazása a stratégiai tervezés és menedzsment támogatásában .....	330
A stratégiai menedzsment folyamata.....	331
Teljesítménymérés a stratégiai menedzsment folyamatában.....	331
A stratégiai tervezés folyamata .....	332
Balanced Scorecard Modellek.....	333
Tizedik fejezet – teljesítménymérés a költségvetés alkotási folyamatban .....	334
Tizenegyedik fejezet – a teljesítmény menedzsment rendszerek (performance management systems) támogatása .....	335
Tizenkettedik fejezet - A minőség, a termelékenység és a szolgáltatások javítása .....	336
Tizenharmadik fejezet - A minőség, a termelékenység és a szolgáltatások javítása ...	337
Negyedik Rész – A teljesítménymérés folyamata .....	338
Tizennegyedik Fejezet – A jól működő mérési rendszerek bevezetése.....	338
Feladatok a bevezetés folyamata során .....	340
Projektmenedzsment.....	340
Az előállított információk hasznossága.....	341
Erőforrás igények .....	342
A rendszer kihasználtsága.....	342
Az érintettek támogatásának megteremtése .....	342

A belső támogatás megszerzése.....	343
A célhelyettesítés és a csalás kiküszöbölése .....	343
A helytelen használat elkerülése .....	343
Végső megjegyzések .....	344

## BEVEZETŐ

Theodore H. Poister, a Georgia State University oktatója a teljesítménymérési rendszerek (performance measurement systems) bevezetésén dolgozók számára készítette könyvét, melyben azt tárgyalja milyen szervezési és módszertani hogyan működik és hogyan hozható létre egy sikeres mérési rendszer. Pragmatikus megközelítésű művében sok példával és gyakorlatias tanácsokkal elemzi a témát. A Poister által használt teljesítmény-mérés fogalma egy a közintézmények sikeres működését támogató mérőszámrendszert takar.

A könyv célja, hogy hozzájáruljon ahhoz, hogy az állami és nonprofit tevékenységek számonkérhetőbbek legyenek a kormányzati testületek és a magasabb szintű hatóságok számára. A munka a hasznos indikátorok meghatározásával kapcsolatos módszertani kihívásokra fókuszál, emellett komoly hangsúlyt kap a szervezeti és menedzseri környezet befolyása és a mérés alapvető céljának meghatározó szerepe. A fejezetek elemzik az indikátorrendszerek kapcsolatát más menedzsment és döntéshozatali folyamatokkal, mint a tervezés, költségvetés, a vezetők és alkalmazottak munkájának irányítása és kontrollja.

A szerző szerint a teljesítmény-mérés (performance measurement) két fő hajtóereje (1) a számonkérhetőség iránti növekvő igény a kormányzati testületek, a média és általában a közvélemény részéről, illetve (2) a vezetők és állami szervezetek növekvő elkötelezettsége az eredményorientáltság és a teljesítményjavítás területén.

A teljesítmény rendszerek (i) segíthetik a szervezeti működés kontrollját és irányítását, (ii) támogathatják a stratégiaorientált menedzsment rendszerek működését, hozzájárulhatnak a (iii) döntéshozatalhoz szükséges információk összegyűjtéséhez, (iv) a siker elismeréséhez és a kudarc megisméltődésének elkerüléséhez, (v) az eredmények kommunikációjához és (vi) az erőforrásigények igazolásához.

A mérés tárgya általában (a) a kiment (output) (b) a termelékenység (productivity), (c) a hatékonyság (efficiency), (d) a hatásosság (effectiveness), (e) a szolgáltatás minősége vagy (f) a fogyasztói elégedettség.

A teljesítménymérés kudarcának leggyakoribb okai hogy (1) a mérési rendszert nem az alkalmazás céljának megfelelően tervezték meg, (2) a bevezetés során nem sikerült a kulcsszereplők szükséges elkötelezettséget megteremteni.

A továbbiakban a könyv fejezeteinek tartalmát ismertetjük tömören.

## **ELSŐ RÉSZ – A TELJESÍTMÉNY MÉRÉS MENEDZSMENT KERETEI**

A teljesítménymérés (Performance measurement) a szervezetek, programok teljesítményét rendszeresen mérő objektív indikátorok meghatározásának, nyomon követésének és használatának folyamata.

### **Első Fejezet - Bevezetés a teljesítménymérésbe**

A rendszer kialakítói számára elsődleges fontosságú, hogy meghatározzák a rendszer szándékolt alkalmazásait. Különböző rendszerek a teljesítmény különböző aspektusait mérhetik: hatásosság (effectiveness)

- működési hatékonyság (operating efficiency);
- termelékenység (productivity);
- szolgáltatás minőség (service quality);
- fogyasztói elégedettség (consumer satisfaction);
- költséghatékonyság (cost effectiveness).

Egy jól működő indikátorrendszer lehetséges pozitív hatásai a következők: a menedzsment erősítése, a döntéshozatal támogatása, eredmények elérése, az általános teljesítmény növelése a számonkérhetőség növelése.

#### Rövid történelmi áttekintés

Az International City Management Association 1943-ban már az önkormányzati tevékenységek mérésével foglalkozott. Johnson elnök idejében kezdték el alkalmazni a tervezés, programozás és költségvetés-készítés egységes megközelítését (planning-programming-budgeting). Több amerikai tagállamban kísérleteztek a programszintű költségvetéssel. Szövetségi szinten a 70-es évektől alkalmaznak mérési rendszereket a szociális programok értékelésére. Harry Harty az Urban Institute-ban módszert dolgozott ki a teljesítménymérési rendszerek alkalmazására, több amerikai

nagyvárosban (Phoenix, Charlotte, Dayton) gyakorlattá is vált ezek alkalmazása a költségvetés készítésben és a teljesítmény alapú menedzsment támogatásában.

A kezdeti lelkesedés után kétségek fogalmazódtak meg a teljesítménymérési rendszerekkel kapcsolatban. Megszületett a DRIP szindróma (Data Rich but Information Poor – adatban gazdag de információban szegény) fogalma, gyakran nem sikerült az információgyűjtés és a döntéshozatal összekapcsolása vagy hiányzott az elkötelezettség intézményesítéséhez szükséges politikai akarat.

A teljesítménymérés iránti érdeklődés újra megnőtt a 90-es években a kormányzati ügynökség törvényhozatali és nyilvános elszámolhatósága iránti kereslet élénkülésével. Elterjedtek az eredményorientált menedzsment eljárások: a stratégiai tervezés (Strategic planning), a stratégiai menedzsment (strategic management), a teljesítményjavító (quality improvement) és folyamat-újraformázó (process-reengineering) programok, a viszonyítás (benchmarking) gyakorlata és a megreformált költségvetési eljárások.

Több jelentős testület vállalt komoly szerepet a teljesítménymérés terjesztésében (Government Accounting Standards Board, National Academy of Public Administration, American Society for Public Administration). 1993-ban megszületett a Törvény a Kormányzati Teljesítményekért és Eredményekért (Government Performance and Results Act). Több államban állami szintű teljesítménymérési rendszereket vezettek be (Oregon, Minnesota, Florida, Virginia, Texas).

### Teljesítménymérési rendszerek szerepe a menedzsment feladatok támogatásában

*Nyomonkövetés és jelentés (monitoring and reporting)* – A felhasznált erőforrásokra, a megvalósult tranzakciókra, a teljesített szolgáltatásokra és értékesített termékekre fókuszál. A hatékonyság (efficiency), termelékenység (productivity), a szolgáltatás-minőség és az elért eredmények mérésére koncentrálnak.

*Stratégiai tervezés (strategic planning)* – A szervezett számára hosszú távon

legfontosabb területek és ügyek (issues) felismerésére és ezek hatékony kezelésére fejlesztették. A létező teljesítménymérésekre épülő SWOT elemzés alapján határozzák meg a célokat, majd az azokat mérő indikátorokat és azok célértékét.

*Költségvetés és pénzügyi menedzsment (budgeting and financial management)* – Célja, hogy támogassa az eredmény és teljesítmény alapú költségvetés tervezést az input alapú allokáció helyett.

*Program menedzsment (program management)* – Nem szervezeti hanem program eredményekre koncentrál.

*Programértékelés (program evaluation)* – Az indikátorok a program felszínének leírását teszik lehetővé. Jelzik az értékelés szempontjából fontos területeket, támogatják az értékelés fókuszának meghatározását, adatokat szolgáltat az értékelés számára.

*Teljesítmény menedzsment (performance management)* – Fő feladata a cél alapú menedzsment (Management by Objectives) támogatása. Visszacsatolást ad az alkalmazottaknak segíti irányításukat, ellenőrzésüket.

*Minőség és folyamat javítás (quality, process improvement)* – Alapjaiban tény és adat alapú megközelítés. A mérés olyan ügyekre koncentrál, mint az erőforrások minősége, az eszközök megfelelősége, (munka)ciklusok hossza, várakozási idő, pontosság, hibaarány, általános szolgáltatási minőség, foglalkoztatottak termelékenysége. Néha bizonyos eredmények nyomon követésére is kiterjed.

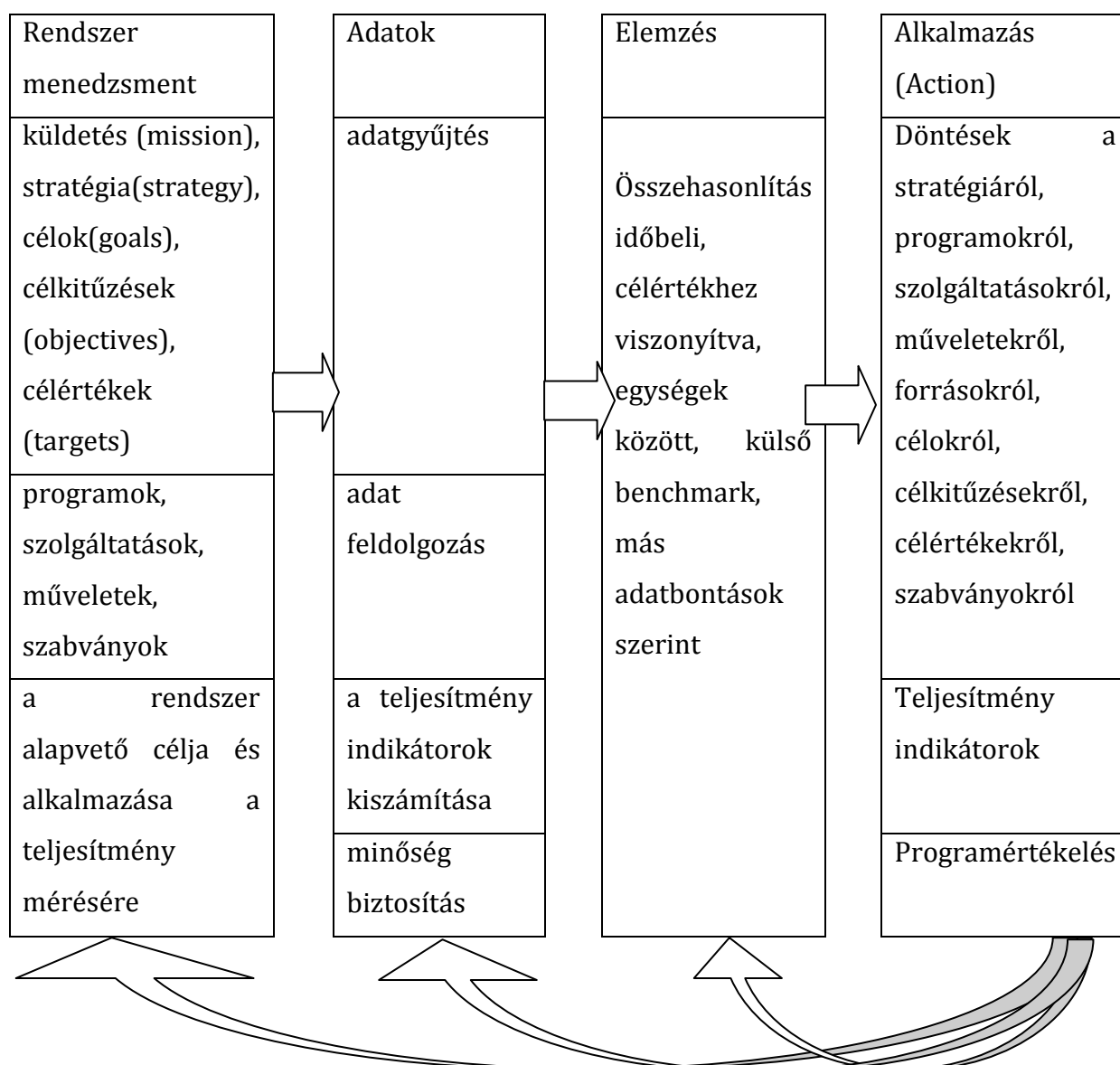
*Szerződés menedzsment (contract management)* – Ha egy szervezet folyamat helyett kiment alapú szerződések az ellátókkal, megfelelő eredmény alapú célokat és ezeket mérő indikátorokra van szükség.

*Külső viszonyítás (external benchmarking)* – vállalatoknál az élenjáróktól való tanulás, a közszektorban inkább a hasonló feladatú szervezetek közötti statisztikai összehasonlítás az elterjedt.



*Kommunikáció* – A közvélemény és az érintettek hiteles tájékoztatása a szervezet eredményeiről, kihívásairól.

A teljesítmény-mérési rendszerek főbb elemei



### A teljesítménymérés problémáiról és lehetőségeiről

A teljesítménymérési rendszerek legkomolyabb problémái a teljesítmény meghatározásával, a megfelelő indikátorok meghatározásával és a rendszer bevezetésével kapcsolatban jelentkeznek.

A jól működő rendszerek (1) a célokra és célkitűzésekre irányítják a figyelmet, (2) keményebb munkára motiválják a menedzsereket és alkalmazottakat a teljesítmény javítása érdekében, (3) segítik az erőforrások hatékonyabb felhasználását, (4) értékelik az alternatív megközelítések hatékonyságát, (5) hozzájárulnak a műveletek feletti kontrol megszerzéséhez miközben (6) növelik a műveleti szint rugalmasságát.

A leggyakoribb probléma, hogy a szervezeti célok nehezen megragadhatók, vagy az, hogy a stratégiai döntések átpolitizáltak. Mindemellett nem mindegyik szervezet és program esetében alkalmazhatóak egyformán jól a teljesítménymérési rendszerek. A nem befolyásolható tényezők hatása gyakran jelentős, a beavatkozások hatásmechanizmusa sokszor összetett. A közpolitika (policy) irányultságú egységek (tervező ügynökségek, kutatói, elemző, értékelő részlegek) hatása a szervezeti teljesítményre nehezen mérhető, ugyanúgy, mint a támogató egységeké. A megelőző célú programok (melyek bizonyos negatív események bekövetkezésének gyakoriságát, valószínűségét igyekeznek csökkenteni) eredménye ugyancsak nehezen mérhető.

A teljesítményindikátorok magukban nem jeleznek oksági kapcsolatokat. A nem megfelelő indikátorok vagy kiegyensúlyozatlan indikátor csoportok eltéríthetik a célokat (goal displacement), negatív hatásuk is lehet a teljesítményre. Gyakran egyszerűen túl sok időt és erőfeszítést igényel a teljesítmények mérése.

## **Második fejezet: Hatásos teljesítménymérési rendszerek kialakítása**

### A teljesítménymérési rendszerek kialakításának és bevezetésének folyamata

1. Biztosítsd a menedzsment elkötelezettségét – minden kulcsszereplő elkötelezettsége fontos (használók, adatszolgáltatók, külső partnerek).
2. Szervezd meg a rendszerfejlesztés folyamatát – ki mikor miről dönt, miért felelős

3. Tisztázd a rendszer fő céljait és paramétereit – mire használják majd a rendszert, kik a kulcs döntéshozók és milyen információk szükségesek a döntéseikhez, mik a rendszerfejlesztés erőforráskorlátai, milyen új adatgyűjtések szükségesek, milyen korlátok akadályozhatják a fejlesztést (adatelérhetetlenség, erőforráshiány, valaki ellenállása) – milyen alternatívák kínálóznak ezek kiküszöbölésére.
4. Határozd meg az elvárt eredményeket (outcomes) és más teljesítmény kritériumokat – a tevékenység kulcsdimenziói; mik a szolgáltatások, kik a fogyasztók; hogyan értelmezhető a hatékonyság, hatásosság, minőség, termelékenység, fogyasztói elégedettség, költséghatékonyság a szervezet, program tevékenységeire.
5. Definiáld, értékeld és válaszd ki az indikátorokat (határozd meg a potenciális mérési módokat és értékeld azokat több kritérium alapján) – hogyan specifikáljuk a méréseket, milyen a megbízhatósága és érvényessége a javasolt indikátoroknak, mi a legjobb erőforrás-minőség opció a mérendő folyamatok megragadására, mi az egyes indikátorok ösztönző hatása.
6. Fejleszd ki az adatgyűjtési folyamatokat – az adatok minősége és megbízhatósága különösen fontos, különben nem fogadják el őket: szisztematikus adat ellenőrzésre, külső auditra van szükség.
7. Specifikáld a rendszert beleértve a (i) jelentések gyakoriságát és csatornáit, (ii) az elemzési eljárásokat és jelentési formátumokat, (iii) a szoftver alkalmazásokat, (iv) a rendszerüzemeltetéssel kapcsolatos felelősségi köröket és felelősöket.
8. Csinálj egy pilot-projektet és a tapasztalatok szerint korrigálj (opcionális).
9. Vezesd be a teljes rendszert – fontos a felső vezetés egyértelmű elkötelezettsége.
10. Használd, értékeld és módosítsd a rendszert a megfelelő módon.

## **MÁSODIK RÉSZ – A TELJESÍTMÉNY MÉRÉS MÓDSZERTANI ELEMEI**

### **Harmadik fejezet – A valódi eredmények (outcomes) és más teljesítmény indikátorok meghatározása**

A programok teljesítményének kulcsdimenzióit a program működési modelljének elemzésével tárhatjuk fel. Programon a következőt értjük: Bizonyos problémák

megoldása, igények kielégítése vagy bizonyos kedvezőtlen körülmények befolyásolása érdekében a közérdeket szolgáló módon végzett beavatkozások szolgáltatás-nyújtás, vagy kikényszerítési tevékenység formájában.

A működési modell azt mutatja be, mit csinál egy program és milyeneredményeket kíván elérni. Az erőforrások felhasználásával történő tevékenységek jelentik a kapcsolatot a program eseteivel, ügyfeleivel. Ez indítja az eredmények láncolatát a kimentektől (outputs) a kezdeti eredményeken (initial outcomes) a középtávú és hosszú távú hatásokig (intermediate, long-term outcomes). Fontos a teljesítményt befolyásoló külső hatások felismerése és figyelembe vétele – ezek a programtól függetlenül befolyásolják a kliensek, esetek tulajdonságait, a program szükségességét, az eredményességet.

A kimenet (output) amit a program csinál, az eredmény (outcome) a következmény, amit előállít. A kimenet a siker szükséges, de nem elégséges feltétele. A kimenet általában a program irányítóinak ellenőrzése alatt van, az eredményt már sok külső tényező befolyásolja. A megkülönböztetés lényege, hogy megkülönböztessük az eredmény az amire a program irányul a tevékenységektől amit ennek érdekében teszünk.

#### A teljesítmény indikátorok fajtái

*Erőforrás, munkamennyiség* – fontosak más indikátorok számításához;

*Kimenet (output)* – a program hatására bekövetkező közvetlen változás;

*Termelékenység (productivity)*– a kimenet erőforrás, munka vagy időarányosan;

*Hatékonyság (efficiency)*– a kimenet és az összes ráfordítás költségének aránya;

*Szolgáltatás minősége* – várakozási idő, pontosság, alaposság, hozzáférhetőség, kényelem, udvariasság, biztonság. –Gyakran az előírt eljárásoknak való megfelelés arányában mérik;

*Eredményesség (effectiveness)* – a legfontosabb kategória: jelzi, hogy milyen mértékben teljesíti a program az elvárt eredményeket, éri el a kívánt hatást;

*Költséghatékonyság (cost-effectiveness)*– a ráfordítások eredményekhez viszonyítása;

*Fogyasztói elégedettség* – fogyasztók véleménye, panaszai alapján.

## **Negyedik fejezet – a program céljainak (goals) és célkitűzéseinek (objectives) tisztázása**

A legértelmesebb teljesítményindikátorok a küldetésből, célkitűzésekből, néha a szolgáltatási szabványokból származtathatóak. A küldetés (mission) fogalmazza meg, mi az alapvető szándéka, értelme a programnak. A cél (goal) az elérendő cél általános megfogalmazása. A célkitűzés (objective) a specifikus, elérendő mérföldköveket fogalmazza meg a cél teljesítése érdekében.

A mérési rendszertől és annak filozófiájától függ, kijelölnek-e célértékeket az indikátorok esetében. A célérték meghatározásához a következő megközelítéseket alkalmazhatjuk: múltbeli trendek előrevetítése (plussz kicsi javulás), termelési függvény alapú megközelítés, benchmark alapú célmaghatározás. Elterjedt a SMART elv alkalmazása célkitűzések esetében. Ennek szellemében specifikus (specific), mérhető (measurable), ambíciózus (ambitious), reális (realistic) és időbeliségében meghatározott (time-bound) mérőszámok indikátorok kialakítására törekszünk.

A szabványok (standards) rutinszerűbb teljesítmény elvárásokra vonatkoznak, melyek időben konstansak – a teljesítmény szabványok a program vagy a szervezet elvárt teljesítményéhez kötődnek, a szolgáltatási szabványok pedig a szolgáltatási folyamatra

## **Ötödik fejezet – A teljesítmény indikátorok meghatározása**

Az indikátorok főbb fajtái az adatalkalmazás szempontjából:

*Nyers számok és átlagok* – A nyers számok gyakran nyilvánvaló arcúknak adnak az eredményekről. Az átlagokat leginkább a tipikus eset leírásaként értelmezik.

*Százalékok, ráták, arányok* – A százalék általában a sikeresség arányszáma. A ráták valamilyen kontextuális jellemzőhöz (idő, pénz stb.) viszonyítanak. Az arányok valamilyen bázishoz mérnek így teszik az eredményeket sztenderdizálhatóvá.

*Indexek* – Bonyolultabb számítás alapján készülnek, egy számban ragadnak meg egy összetettebb folyamatot.

### A teljesítmény adatok forrásai

- Hivatali és adminisztratív nyilvántartások;
- Követő találkozások (follow-up contacts);
- Direkt megfigyelések (például útfelület minőség);
- Klinikai vizsgálatok;
- Teszteredmények;
- Kérdőívek, fogyasztói válaszlapok (consumer report cards);
- Egyedi eszközök – pl. légifénykép utcai szemétről.

Az indikátorokkal szembeni két fő minőségi kritérium a megbízhatóság és az érvényesség. A megbízhatóság vizsgálatakor az a kérdés mekkora a szórás a mérési tökéletlenségek miatt (feltéve, hogy a hiba várható értéke nulla). Az érvényesség azt fejezi ki, van-e szisztematikus torzítás a mérési eljárásban.

Sokszor (például a biztonságpolitikában vagy az erdősítésben) az eredmények szinte mérhetetlenek, ilyenkor kimenet mérésére kell hagyatkozni.

### Az érvényesség forrásai

*Látható érvényesség (face validity)* – például befizetett díjak összege.

*Konszenzusos érvényesség* – a szakértők és a szakterületen dolgozók megegyezésén alapul egy indikátor elfogadottsága.

*Korrelációs érvényesség* – amikor egy indikátor statisztikailag korrelál egy másik indikátorral.

*Előrejelzési érvényesség (predictive validity)* – amikor egy jelenlegi érték jó mércéje valamilyen jövőbeli indikátor értékének.

### Általános mérési problémák

*Az adatok összehasonlíthatatlansága* – helyenként máshogy veszik fel az adatot.

*Elnagyolt becslésen alapuló indikátorok* – a korrelációs érvényesség nem teljeskörű, a megközelítő eljárások eredményeit nem kontrollált hatások is befolyásolják.

*Alul vagy felüljelentés* – bizonyos mérések szisztematikusan torzítanak. Például a

kriminálstatistika tipikusan alulbecsül, a fogyasztói elégedettség mérések pedig általában felülbecsülnek.

*Rossz tervezés* – nem megfelelő kérdőívek (nem egyértelmű kérdések vagy torzító kérdésfeltevések).

*A megfigyelő torzít* – az adatforrások lekérdezők szubjektív hozzáállása befolyásolja az adatokat.

*Eszköz amortizálódás* – ha a mérési körülmények menet közben változik az eredmények nem összehasonlíthatóak – ha az adatgyűjtést vagy annak módszerét az adatszolgáltató megszokja a mérési eredmény torzulhat (a sokadik mérés világállapotában benne vannak az előző mérések is).

*Rekatív mérés* – a program által befolyásolt személyek alkalmazkodnak a méréshez (tesztre tanulás).

*A válaszadás hiányából eredő torzítás* – nem tudhatjuk kik és miért nem válaszolnak, lehet e mögött szisztematikus torzítás.

*Csalás* – a rendszer által érdekelt szereplők kozmetikázzák az adatokat.

### Néhány további kritérium a teljesítményméréssel kapcsolatban

*Értelmesség* – Kapcsolódjanak a szervezet, program céljához és a beavatkozási logika által befolyásolható dimenziókban mérjenek. Érdekeljék a felhasználót, a felhasználó értse az indikátort.

*Kiegyensúlyozottság és átfogóság* – Az átfogóság jegyében az eredménymindegyik fontos aspektusát meg kell ragadnia a mérőszámoknak: mind a kimeneteket, mind az eredményeket, ha releváns, a szolgáltatás minőséget, a fogyasztói elégedettséget, a hatékonyságot, a termelékenységet is. Ennél is fontosabb, hogy a több célú programok esetében kiegyensúlyozottan mindegyik célra vonatkozzon mérőszám, ne legyenek bizonyos aspektusok kihagyva.

*Egyértelmű szándékolt elmozdulási irány* – Legyen nyilvánvaló, hogy egy mutató növekedését vagy csökkenését tartjuk-e örömtelinek.

*Időszerű és beavatkozás generálásra képes mutatók* – Ne legyenek elavultak adatok, az indikátorok olyan információkat tárjanak fel, amelyek befolyásolására képes a program vagy a szervezet.

*A célhelyettesítéssel (goal displacement) szembeni ellenállóság* – Az indikátorok vezérelte cselekvés ne távolítsa el a tevékenységet az eredeti céltől. Ez általában a kiegyensúlyozottság hiányában történik.

*Költség-hatékonyság* – Meg kell találni a minőség és a ráfordítások közötti jó kompromisszumot.

### Néhány iránymutatás

- Dolgozz a logikai modell alapján!
- Próbálj kiegyensúlyozott indikátorokat választani, de kerülj a túlzott redundanciát vagy a mutatók közötti kapcsolódás hiányát!
- Ne használj a vezetők, policy alkotók, érintettek számára értelmetlen mutatókat!
- Törekedj nagy látható érvényességre (face validity) a szándékolt felhasználók és a külső megfigyelők részéről!
- Ellenőrizd a megbízhatóságot és az érvényességet, ha ebben nincs különbség, használd a kevésbé problematikusabbban értelmezhető indikátort!
- Használj megközelítő módszereket, de ne túlságosan megkérdőjelezhetőket!
- Próbáld előrelátni a célhelyettesítési (goal displacement) problémákat és megelőzni ezeket további indikátorok beiktatásával!
- Döntsd a minőség és az adatgyűjtési költség közötti trade-off kérdésekben!
- Olyan méréseket definiálj, ahol az adatok útja tisztán nyomon követhető, mert a minőségbiztosítás csak így működhet!
- Adj tiszta definíciókat és határozz meg egyértelmű adatgyűjtési eljárásokat a decentralizált adatgyűjtés egységességének biztosítása érdekében!

### **Hatodik fejezet – Az indikátorok elemzése**

A programok teljesítményét szolgáló adatelemzésnek négy alapvető módja van: időbeli összehasonlítás, célértékekkel való összehasonlítás, részterületek közötti összehasonlítás, külső viszonyszámokkal való összehasonlítás

Az adatok vonatkozhatnak a teljes sokaságra vagy mintákra. Önmagukban a teljesítményt jelző mérések értelmetlenek, szükség van valamilyen kontextuális



ismeretre értelmezésükhöz. Ez gyakran a viszonyítási számok alkalmazása mellett szóbeli értelmezést, kiegészítő megjegyzéseket is igényel.

A teljesítmény változását, viszonylagos alakulását jelző mérőszámok csak leírják a folyamatokat nem értékelik. Az adatok általában nem bizonyítják, hogy az eredmények a program, szervezet tevékenységének okozatai. Az oksági összefüggés feltevésének megalapozottsága az alkalmazott logikai modell érvényességére épül. Az eredmények értelmezésénél a beavatkozástól független, külső hatásokat is figyelembe kell venni.

### **Hetedik fejezet – A teljesítménymérésre épülő jelentésről**

Az eredmények hatásos kommunikációjához figyelembe kell venni az adatok természetét és a célközönség elvárásait. Az adatoknak három fő jellemzőjét kell figyelembe venni a prezentáció megfelelő formájának kiválasztásához:

- az adatok időbelisége (time orientation)
- szükséges-e célértékhez viszonyítani
- szükség van e kiegészítő információkra az értelmezéshez

Az adatokat megjelenítéskor olyan megoldást kell választani, ami a lehető legjobban szolgálja, hogy a célközönség könnyen, pontosan és gyorsan megérthesse azt, amit az adatok jeleznek.

### **Nyolcadik fejezet – A teljesítménymérési adatok feldolgozása**

A cél egy olyan adatmenedzsment rendszer létrehozása, amely

- lehetővé teszi az adatok gyors, eredményes és hozzáférhető létrehozását, tárolását;
- minimalizálja az adathibákat és egyszerűvé teszi az adatok ellenőrzését;
- a szervezet más adatgyűjtési rendszereihez kapcsolódik;
- költséghatékony;
- támogatja a különböző megjelenítési formákat a felhasználó igényei szerint;
- képes alkalmazkodni a változó adat és jelentési igényekhez;
- könnyen összeköthető web-alapú alkalmazásokkal az információterjesztés érdekében.

### A megfelelő szoftver háttér kiválasztásakor, létrehozásakor

- tisztázd az adatok időigényét, gyakoriságát;
- dönts a felhasznált adatok elemzéshez szükséges részletezettségéről;
- egyértelműen tervezd meg az adatbázis és a létező és új adatforrások, adatgyűjtési eljárások közötti kapcsolódást (interface);
- dönts az adatbevitel részletezettségének módjáról;
- dönts az indikátorok megjelenítési formátumairól és platformjairól;
- határozd meg az adatbiztonsági eljárásokat és integrált azokat a rendszerbe (kiemelkedően fontos az adatbeviteli hibák kiküszöbölése)!

### Az adatkezelési rendszerrel kapcsolatos jó tanácsok:

- Mérd fel a szervezet létező adatgyűjtési, beviteli és jelentési kapacitásait és folyamatait!
- Határozd meg az adatbázis igényeket a gyűjtendő adatok típusára vonatkozóan és a jelentési formátumok, az adathozzáférési prioritások figyelembevételével!
- Válassz egy adat-menedzsert, aki támogatja a mérés finomhangolását, felelős lesz a rendszer üzemeltetéséért és szerepet játszik az adatok ellenőrzésében!
- Hozz létre olyan adatbeviteli eljárást, ami minimalizálja a beviteli hibákat és a létező adatok nem engedélyezett módosítását!
- Teremtsd meg az adatellenőrzés felelősségi rendjét és procedúráit!
- Tervezd be a jelentési igényeket és preferenciákat a rendszerbe!
- A rendszerfejlesztés mindig folyamatos, előzetesen építsd be a módosítás, finomhangolás feladatát!

## HARMADIK RÉSZ – A TELJESÍTMÉNYMÉRÉS STRATÉGIAI ALKALMAZÁS

### **Kilencedik fejezet – A teljesítmény mérés alkalmazása a stratégiai tervezés és menedzsment támogatásában**

A stratégiai tervezés a küldetés és vízió tisztázásának, a főbb célok és célkitűzések meghatározásának folyamata, amely hosszú távú stratégiákat készít a jövőbeli szervezet kívánt irányú formálására, biztosítva a hosszú távú magas színvonalú teljesítményt. A stratégiai menedzsment ezzel szemben egy tágabb folyamat, ami a stratégiai tervekért, a stratégiai kezdeményezések megvalósításáért, és ezek eredményességének folyamatos értékelésért felelős.

A stratégiai tervezés egy széles látókörű megközelítés, amely

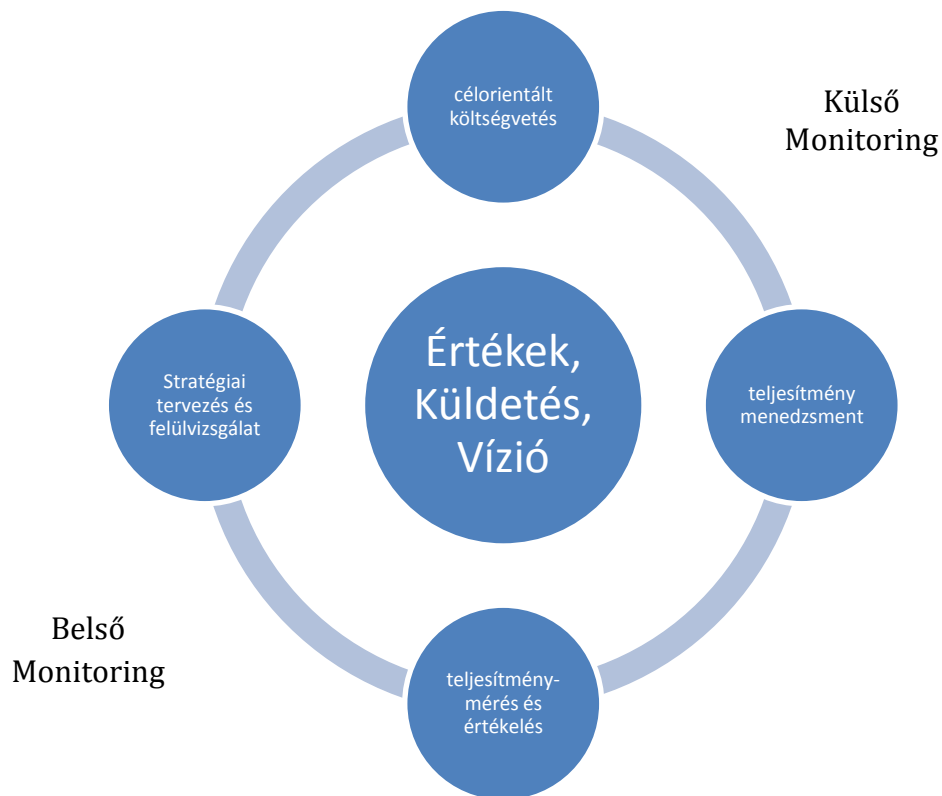
- A szervezet hosszú távú életképességét és eredményességét meghatározó ügyek azonosítására és kezelésére vagy megoldására koncentrál.
- A szervezet alapvető értelmét és a küldetését, a víziót és a stratégiát befolyásoló - gyakran versengő - értékeit vizsgáló kérdésekkel foglalkozik.
- Hangsúlyozza a külső (a programtól, szervezettől független de azt befolyásoló) folyamatok fontosságát.
- A politikai realitásra törekszik a belső és különösen a külső érintettek szükségleteinek, szándékainak és preferenciáinak figyelembe vételével.
- Épít a magas szintű vezetők és választott tisztviselők vagy kormányzó testületek tagjainak aktív részvételére.
- Azt igényli, hogy a kulcsszereplők nyíltan szembenézzenek a szervezetet érintő legkritikusabb témákkal, hogy létrejöjjön a terveket támogató erős elkötelezettség.
- Tevékenységorientált és a tervek fontosságát hangsúlyozza a stratégiák végrehajtása érdekében.
- Arra fókuszál, hogy ma megszülessenek a szervezet jövőbeli pozícióját meghatározó döntések.

A stratégiai menedzsment magába foglalja az összes többi vezetési folyamatot. Miután a

stratégiai terv elkészült, el kell dönteni a végrehajtás erőforrás allokációját. Ezután egyénekhez és szervezeti egységekhez kell rendelni a stratégiai kezdeményezések felelősségét, majd nyomon kell követni és értékelni kell ezek megvalósulását.

A monitoring formái sokfélék: nyilvános jelentések, szakmai szervezetek, visszajelzések a fogyasztóktól, tanácsadó testületek, kérdőíves felmérések, összefoglalók, helyszíni látogatások, munkaebédek, informális beszélgetések, spontán vezetési módszerek (management by walking around), rendszeres menedzseri információs rendszerek, folyamatos teljesítmény mérési tevékenységek.

### A stratégiai menedzsment folyamata



### Teljesítménymérés a stratégiai menedzsment folyamatában

A belső elemzés tárja fel az erősségeket és gyengeségeket, a külső elemzés tárja fel a lehetőségeket és veszélyeket. Az elemzés minden releváns aspektusra kitér pl: az erőforrások elérhetősége, menedzsment kapacitások, az alkalmazottak készségei és

morálja, a szolgáltatások színvonala, fogyasztói elégedettség. A monitoring szükséges annak eldöntéséhez, hogy a stratégiai irányok megőrizték-e relevanciájukat vagy felülvizsgálatra van szükség.

### A stratégiai tervezés folyamata



A stratégiai eredményesség-mérés átfogó nézőpontra törekszik, a hosszútávú következményekre figyel és a szervezetre, mint egészre fókuszál. Célja hogy általános képet adjon, a teljesítményt összességében megragadó makromutatókat használ.

A leggyakrabban használt eredményindikátorok a következők: az ellátott szolgáltatások

eredményessége, a szervezeti változások eredményessége az ügyfélkapcsolatok szempontjából, a képzési programok teljesítménye az alkalmazott készségeire gyakorolt hatás alapján, a közösségi kapcsolatok (public relations) kezdeményezések hatása a médiamegjelenéseken.

A stratégiai indikátorok alkalmazásának példái a következő rendszerek: Florida Benchmarks, Texas Tomorrow, Oregon Benchmarks. A szervezeti stratégiai célok mérése a közvetlenül a küldetéshez és stratégiához kapcsolt indikátorokkal történik. Erre mutatnak példát az U.S. Department of Education rendszere vagy a PennDOT rendszer.

Habár az eredményesség mérése sok közvetlen eredmény indikátorral szolgálhatja a stratégiai menedzsmentet, a menedzsereknek sokszor kimenet indikátorokra kell támaszkodniuk a stratégiai irányok hatékony követésének ellenőrzésére. Péda: Sexually Transmitted Disease (STD) Prevention Division of the Centers for Disease Control.

### Balanced Scorecard Modellek

A módszert Kaplan és Norton 1996-os cikke vezette be. Konceptiója szerint a pénzügyi folyamatoknál mélyebbre kell nézni, ehhez négy szempontot alkalmaz: a fogyasztói megközelítést, a belső szervezeti megközelítést, az innovációs és tanulási megközelítést és a pénzügyi megközelítést. A vállalatok célokat határoznak meg mind a négy területen:  
*Fogyasztói megközelítés* – piaci részesedés, értékesítési volumen, határidő-tartás, kulcsügyfelek értékelése, fogyasztói elégedettségi indexek

*Belső szervezeti megközelítés* – folyamathatékonyosság, egységköltség, üzleti tervhez viszonyított termelés, megismétlendő munkák aránya, biztonsági incidensek

*Innovációs és tanulási megközelítés* – új termékek fejlesztése és értékesítése, alkalmazotti attitűdök, képességek és részvétel

A megközelítést a Charlotte városban (North Carolina) alkalmazott rendszerrel szemlélteti a könyv.

A balanced scorecard és a stratégiai megközelítés nem inkompatibilisek. Az igazi különbség, hogy a BSC szervezeti teljesítményt mér, míg a program model megközelítés a programok eredményességét méri.

### **Tizedik fejezet – teljesítménymérés a költségvetés alkotási folyamatban**

A teljesítmény adatok alkalmazásának célja az eredményeket és hatásokat leíró információk integrálása a forrásallokációs döntésekbe. Ezt a megközelítést hívják teljesítmény alapú költségvetésnek (Performance Based Budgeting). A folyamat főbb lépései:

- Határozz meg általános teljesítmény indikátorokat a kiválasztott szervezetek számára külön hangsúllyal az eredményekre.
- Kapcsold össze a szervezeti tevékenységek eredmény indikátorait és ezek költségeit.
- Egyidejűleg határozz meg célértékeket a teljesítmény elvárásokra és a költségvetésre.

A kezdeti próbálkozások szigorú feltételelességre törekedtek, most már elfogadottabb, hogy a teljesítmény adatok informálják, de nem meghatározzák a költségvetési döntéseket.

A Government Finance Officers Association ajánlásai a teljesítményméréssel kapcsolatban

- Olyan program célokra és célkitűzésekre fókuszáljanak, amelyek a program küldetésére vagy szándékára épülnek.
- Mérjék a program eredményeket (results) vagy teljesítményeket (performance).
- Nyújtsanak időbeli összehasonlítási lehetőséget.
- Legyenek megbízhatóak, ellenőrizhetőek, érthetőek.
- Közzeljék őket mind a szervezetben, mind nyilvánosan.
- Legyenek monitorozva és használják őket a döntéshozatalhoz.
- Számosságban és komplexitásban legyenek limitálva úgy, hogy hatékony és

értelmes eszközt nyújtsanak a kulcsprogramok eredményességének és hatékonyságának megragadásához.

Három további kritérium a költségvetéshez használt indikátorok esetén:

- a költségvetési ciklus természete (időbelisége) – közbülső (intermediate) eredmények mérése szükséges;
- a politikai döntéshozók figyelmének korlátai – a kulcsmutatókra kell koncentrálni;
- nyomás a makroszintű eredmények bemutatására.

Példák: Texas, Florida és a virginabeli Fairfax County

Vigyázni kell az ösztönző hatásokkal, az oksági mechanizmusok sosem pontosak.

A teljesítmény indikátorok segítenek:

- megérteni egy program fő célkitűzéseit és tevékenységeit;
- megérteni a teljesítménybeli változásokat a költségvetési változásokhoz viszonyítva;
- értelmes párbeszédet kialakítani a közszféra vezetőivel a szervezeti célokról és eredményekről;
- azonosítani a jól és rosszul teljesítő programokat és egységeket;
- adatokkal igazolni a pénzügyi döntéseket benyomások és anekdoták helyett.

### **Tizenegyedik fejezet – a teljesítmény menedzsment rendszerek (performance management systems) támogatása**

A teljesítménymenedzsment-rendszerek célja, hogy a stratégiai célok megvalósítására tereljék az alkalmazottak figyelmét. A célok általi vezetést (Management By Objectives) a Nixon kormányzat idején vezették be. Alapvető elemei: célok meghatározása (goal setting), részvételre épülő döntéshozatal és objektív visszacsatolás. Lépései: (1) személyes célok közös meghatározása, (2) akciótervek meghatározása erőforrások hiteles hozzárendelésével, (3) az akcióterv végrehajtásának és eredményességének



folyamatos ellenőrzése, (4) az éves előrehaladás megítélése.

A tiszta MBO (Management By Objective) és Teljesítmény monitoring rendszerek főbb jellemzői

	MBO rendszerek	Teljesítmény monitoring rendszerek
elsődleges fókusz	menedzserek és alkalmazottak – egyénként	programok és szervezeti egységek
irányultság	általában projektek	folyamatban lévő programok, műveletek
célmeghatározás	személyes megbeszéléseken	gyakran sokszereplős, a múltbéli teljesítmény alapján
teljesítmény indikátorok	kimenet és köztes eredmény; minőség, termelékenység	az eredmény a hangsúlyos; minőség és fogyasztói szolgáltatások
az indikátorok változása	gyakori, ahogy a célkitűzések változnak	ritka változás, folytatólagos mérések
adatgyűjtés és monitoring	a menedzserek csinálják egyénileg, felügyelői áttekintéssel	csapatmunka, rendszeres jelentésekben közölt

Az MBO alkalmazását az amerikai Vörös Kereszt gyakorlatával mutatja be a könyv, a teljesítmény-monitoring rendszert Phoenix városának rendszere és a New Mexico State Highway and Transportation Department Compass rendszere illusztrálja.

### **Tizenkettedik fejezet - A minőség, a termelékenység és a szolgáltatások javítása**

Makroszinten a termelékenység az általános teljesítmény szinonimája, a hatékonyság, az eredményesség, és a költséghatékonyság keveréke. Mikroszinten a termelékenység az inputok vagy termelési tényezők és a direkt termékek, kibocsájtás közötti kapcsolatra utal. Ezért a termelékenység nyomon követése kimenetorientált, az elvégzett munka mennyiségére, szolgáltatások számára, kiszolgált ügyfelek számára koncentrál. A termelékenység valamilyen meghatározó erőforráshoz (idő, munkamennyiség,) viszonyít.

A minőségre koncentráló monitoring általában a fogyasztói szolgáltatások javítására törekszik. A szolgáltatások időigényét, pontosságát, alaposságát, megbízhatóságát,

tisztességességét, hozzáférhetőségét, kényelmességét, tisztaságát, biztonságát, a szolgáltató udvariasságát, felkészültségét mérik. A mérés általában a bizonyos elvárt szintet teljesítő esetek arányát figyeli.

Mérce lehet a megismétlendő munkák száma, aránya. Az értékelést gyakran munkaegységekre bontva végzik.

A fogyasztói elégedettséget az ügyfelek direkt visszajelzései alapján lehet vizsgálni.

### **Tizenharmadik fejezet - A minőség, a termelékenység és a szolgáltatások javítása**

Összehasonlító indikátorok a teljesítmények összemérésére (benchmark)

A vállalatoknál általában a legjobbtól való tanulást jelenti. Az igazgatásban a stratégiai benchmarking a gyakori, ami ugyanazokat a teljesítmény indikátorokat hasonlítja össze több hasonló szervezetre. A külső benchmarking szervezetek közötti a belső benchmarking szervezeti alegységek közötti összehasonlítást jelent.

A benchmarking lehet önkéntes vagy felülről előírt. Bevezetésének lépései:

- Határozd meg az alkalmazott indikátort – mit mérni és hogyan.
- Készíts pontos definíciót és tiszta útmutatást, hogy biztosítva legyen az adatgyűjtés és feldolgozás egységesítése érdekében.
- Gyűjtsd és jelentsd az adatokat egy rendszeres, általában éves alapon.
- Használd az összehasonlító adatokat egy adott szervezet vagy program teljesítményének megragadására. Határozz meg célértékeket vagy általánosabb elvárásokat vagy elemezd a legjobban teljesítőket gyakorlatát.

A benchmarking problémái és kihívásai:

- *Az adatok elérhetősége* – az összehasonlításban résztvevők kölcsönös erőfeszítéseire és kooperációira van szükség vagy arra, hogy a felsőbb hatóság ki tudja az összemérhető adatokat kényszeríteni.
- *Az adatok megbízhatósága* – az adatok általában önbevallásra épülnek, azonos indikátorok esetében is különbség lehet az adatgyűjtési eljárásokban, körülményekben.

- *a működési körülmények különbözősége*

Megoldási lehetőségek:

- Határozd meg a kulcs magyarázó változókat és vedd őket figyelembe a viszonyításkor.
- Csak a hasonló háttérű szervezeteket, programokat vond be az összehasonlításba.
- Kalibráld át az indikátorokat – pl. a viszonyítási alapnál az ingázókat, turistákat érdemes figyelembe venni.
- Igazítsd ki a teljesítmény indikátorokat – a teljesítményt magyarázó külső tényezők hatását kiszűrve számolj értéket (eltérés a regressziós becsléstől).

#### **NEGYEDIK RÉSZ – A TELJESÍTMÉNYMÉRÉS FOLYAMATA**

A teljesítménymérés bevezetése vezetői kihívás. Kiemelkedően fontos az erős elköteleződés és az érintettek bevonása.

#### **Tizennegyedik Fejezet – A jól működő mérési rendszerek bevezetése**

A jól működő mérési rendszereknek három alapvető eleme:

- a megegyezés megfelelő szintje a kulcsszereplők részéről az ügynökség küldetését, céljait és stratégiáit illetően;
- megfelelő minőségű mérési rendszer bevezetése;
- használják a rendszert a program eredményesség javítására, az elszámolhatóság erősítésére és a döntéshozatal támogatására.

Sok rendszer elbukik a bevezetés közben, az alkalmazás hiánya vagy lanyhasága miatt.

Mások működnek, de nem használják őket. Általános fő problémák:

- A rendszer nem találkozik a vezetők szükségleteivel.
- Túl sok időt és erőforrást emészt el a bevezetése, működtetése és ez nem tűnik kifizetődőnek.
- Erős a szervezeten belül ellenállás.
- Hiányoznak a rendszer támogatottságát megteremtő „bajnokok”.

A National Performance Review (1997.) a következőkben foglalta össze a sikeres teljesítménymérési programok összetevőit:

- Vezetés (Leadership) a bevezetésben és az alkalmazásban. A vezető tisztviselők egyértelmű, konzisztens és látható részvétele.
- Koncepcionális keretek megléte, amelyet a szervezet minden szintjén értenek, és amely támogatja a célkitűzéseket.
- Eredményes belső és külső kommunikáció az alkalmazottakkal, folyamatgazdákkal, ügyfelekkel, érintettekkel.
- Számon kérhetőség az eredmények területén – a vezetők és alkalmazottak mindegyike tisztában van vele hogy mi a felelőssége a szervezeti célok elérésében.
- A gyűjtött adatok nem csak adatokat szolgáltatnak, hanem használható háttérrel biztosítanak a döntésekhez.
- Kompenzáció, jutalom és elismerés kötődik a teljesítmény méréséhez.
- a teljesítménymérési rendszereknek támogatóknak kell lenniük nem büntetőnek.
- az eredményeket és a program célkitűzéseiben való előrehaladás eredményeit nyíltan meg kell osztani az alkalmazottakkal, ügyfelekkel, érintettekkel.

A három legfontosabb dolog: (1) biztosítsd a vezetés határozottságát (leadership) és az érintettek bevonásának támogatását; (2) az előkészítés és bevezetés legyen egy egyértelmű folyamat; (3) a bevezetés használjon projekt menedzsment eszközöket.

Az érintettek hasznos információkkal és tanácsokkal szolgálnak, bevonásuk növeli támogatásukat. Főbb érintettek: az ügynökség vagy program menedzserei és dolgozói, szakszervezetek, szerződéses partnerek, finanszírozók, ellátók, választott tisztviselők, ügyfelek, tanácsadó csoportok, más kormányzati egységek, civil szervezetek, szakértők és adat specialisták.

Hasznos egy munkacsoport a folyamat vezénylésére, amit egy vezető menedzser elnököl, amiben mindegyik érintett egység képviselteti magát, a megfelelő törvényhozó testület is képviselteti magát a bizottságban. Ugyancsak érdemes a bizottságba bevonni:

- a központi végrehajtás képviselőjét;
- a központi egység adminisztratív vagy támogató egységeinek képviselőjét (pl. költségvetési, humánpolitika részleg);
- egy rendszer-szakembert, aki képzett és gyakorlott az információgyűjtés kérdéseiben és ismeri az ügynökség jelenlegi rendszereit;
- a szakszervezet képviselője, ha az jelentős.

A bizottság feladata a folyamat irányítása a rendszerfejlesztéstől a bevezetésen át az alkalmazás áttekintéséig.

### Feladatok a bevezetés folyamata során

1. Biztosítsd a vezetés elkötelezettségét.
2. Szervezd meg a fejlesztési folyamat rendszerét.
3. Tedd egyértelművé a rendszer szándékát és főbb paramétereit.
4. Határozd meg a mérendő eredményeket és egyéb teljesítmény kritériumokat.
5. Definiáld, fejleszd és válaszd ki az indikátorokat.
6. Fejleszd ki az adatgyűjtési folyamatokat – beleértve az adatok minőségbiztosítását.
7. Specifikáld a rendszer elemeit – jelentési gyakoriság és csatornák; elemzői és prezentációs eszközök; szoftvertámogatás; a rendszerfenntartás felelősségi körei.
8. Végezz egy próbát és használd a tapasztalatait (opcionális).
9. Vezesd be a teljes rendszert.
10. Használd, értékeld a rendszert, módosítsd ahol szükséges.

### Projektmenedzsment

Az irányító csoport által előállítandó termékek:

- egyértelmű állásfoglalás a rendszer működésének céljáról és a rendszer hatóköréről;
- a rendszer által vizsgálandó eredményességi kritériumok leírása;
- az alkalmazott indikátorok elemeinek, adatforrásainak, számítási módjának dokumentációja;

- az adatgyűjtési eljárások dokumentációja;
- terv az adatok minőségének és egységességének biztosítására;
- terv az egyes eredmények közlésének gyakoriságáról, közönségéről;
- az elemzés és közzététel formátumainak prototípusa;
- a rendszert támogató szoftverek és hardver konfigurációk leírása;
- az adatgyűjtés, -bevitel, -feldolgozás, a jelentéskészítés, rendszerüzemeltetés és hasznosítás felelősségi köreinek meghatározása;
- a rendszer teljes bevezetésének terve.

Ajánlatos minél hamarabb kidolgozni a bevezetési terv részleteit, mert ez segít tisztázni a szükséges erőforrásokat, szakértelmet, erőfeszítéseket és egyéb teendőket és realiztikussá tenni a rendszer bevezetésével kapcsolatos elvárásokat.

A rendszer bevezetését erősen befolyásolják politikai és kulturális tényezők.

Harminc jó tanács:

### Az előállított információk hasznossága

1. Tedd egyértelművé a küldetést, célokat, célkitűzéseket és a program struktúráját.
2. Fejleszd ki a működési modelleket a program tevékenységei, kimentei és eredményei közötti kapcsolat feltárására és használd ezt a keretet az indikátorok meghatározásához.
3. A megfelelő indikátorok kiválasztását irányítsák inkább a mérendő célok, mint a lehetséges adatok.
4. Dolgozz azon, hogy a programszintű és alacsonyabb szintű célok és célkitűzések konzisztensek legyenek a stratégiai célkitűzésekkel.
5. Rendszeres időközönként vizsgálj felül az indikátorokat és módosíts, ha szükséges.

### Erőforrás igények

6. Reálisan mérd fel mennyi ideig tart egy bizonyos mérési rendszer megtervezése és bevezetése.
7. Tárd fel a mérési rendszer működtetésének és támogatásának teljes költségeit meghatározó tényezőket és tartsd a költségeket az előállított információkhoz képest ésszerű szinten.
8. Használj létező vagy elérhető adatokat bármikor, amikor ezek megfelelőek, és kerülj az új költséges adatfelvételeket, hacsak ezek nem nélkülözhetetlenek.

### A rendszer kihasználtsága

9. Legyen nyilvánvaló, miért kerül a mérési rendszer kialakításra és hogyan fogják alkalmazni.
10. Fókuszálj relatíve kevés, a szervezeti siker szempontjából fontos indikátorra.
11. Az indikátorok és prezentációjuk legyen olyan egyszerű és nyilvánvaló, amennyire csak lehet.
12. Hangsúlyozd az összehasonlításokat a jelentési rendszerben.
13. Hozz létre különböző indikátorcsoportokat, ha szükséges a rendszer különböző alkalmazói csoportjai számára.
14. Azonosítsd az „eredmény gazdákat”, azokat az egyéneket vagy szervezeti egységeket, akik felelősek az indikátorok által mért eredményekért.
15. Informálisan kövesd nyomon a mérési rendszer hasznosságát és a költséghatékonyságát.

### Az érintettek támogatásának megteremtése

16. Teremtsd meg a rendszer elfogadottságát azzal, hogy az érintetteket bevonod az eredményességi kritériumok, az indikátorok, a célértékek és az adatgyűjtés meghatározásába.
17. Légy tekintettel az ügyfelekre az egész folyamat alatt, és vond be őket, amikor érdemes.
18. Teremts lelkesedést (generate leadership) hogy elfogadják az indikátorokat és demonstráld a használatuk iránti elkötelezettséget.

### A belső támogatás megszerzése

19. Biztosítsd, hogy a vezetők és az alkalmazottak megtudják, hogyan és miért kerül sor a mérések bevezetésére.
20. A folyamat elején nyújts biztosítékot, hogy a rendszer nem fog káros következményekkel járni (költségvetési megvonások, lefokozások, elbocsájtások).
21. Fontold meg, nem célszerűbb-e a rendszer szintenkénti vagy programrészenkénti bevezetése a problémák folyamatos feltárása és a siker demonstrálása érdekében.
22. Biztosítsd, hogy a program menedzserek és a felelős dolgozók elsőként lássák az eredményességi adatokat és esélyük legyen ellenőrizni, korrigálni őket, mielőtt a vezetői szint megkapja a jelentéseket.
23. A jelentési sablonokba hagyjál helyet a mennyiségi mutatók kommentálásához.
24. delegálj nagyobb hatáskört és rugalmasságot a programot vezetőknek és végrehajtóknak azért cserébe, hogy az eredményeik elszámolhatóbbá váljanak.
25. Amennyire lehetséges, kösd össze a teljesítményértékelési, ösztönzési és elismerési rendszereket az indikátor rendszerrel.

### A célhelyettesítés és a csalás kiküszöbölése

26. Mérd fel előre a célhelyettesítés és a csalás lehetséges problémáit és kerüld el ezeket kiegyensúlyozott indikátorokkal.
27. Vezess be minőségbiztosítási eljárásokat az adatok integritásának biztosítására és helyezz kilátásba szankciókat a csalás minimalizálása érdekében.

### A helytelen használat elkerülése

28. Légy elővigyázatos az indikátorok rossz értelmezésének és alkalmazásának elterjedésével kapcsolatban.
29. Használd a rendszert konstruktívan ne büntetőleg, legalább addig, amíg nem nyilvánvaló, hogy a szankciók szükségesek.



30. Mindenekelőtt tekintsd és használd az indikátorokat mint jelzésértékű információkat, amelyek kiegészítik a más forrású és típusú információkat.

Végső megjegyzések

A teljesítménymérés szükséges, de nem egészséges feltétele az eredményorientált vezetésnek és az eredményorientált kormányzásnak.

Nem tökéletest kell alkotni. A cél, hogy megfelelő kompromisszumok alkalmazásával működőképes rendszer jöjjön létre.

## **A VISSZACSATOLÁSI RENDSZEREK FEJLESZTÉSE A BÜROKRÁCIAELMÉLET NÉZŐPONTJÁBÓL**

Bevezető.....	347
Bürokrácia: mit és miért csinálnak a kormányzati intézmények? .....	347
A szervezeti szereplők.....	348
A környezet meghatározó ereje.....	348
Az érdekviszonyok szerepe.....	349
Kliens politika .....	349
Vállalkozó politika.....	349
Érdekcsoport politika.....	349
Többségi politika.....	349
A szervezeti kultúra .....	350
A szervezeti működésé korlátai .....	350
A személyzeti politika dilemmája .....	352
A közintézmények működésének megfigyelhetősége .....	353
Szervezeti Innováció.....	354
A bürokratikus vezetés logikája.....	355
Bizalom.....	356
Szelektív viselkedés .....	357
Verseny a bürokráciában .....	357
A közpolitika és a magángazdasági tevékenység.....	358
Gazdasági és kormányzati elszámolási költségvetés .....	358
Következtetések .....	359
A bürokrácia tranzakciós költség alapú megközelítése .....	360
PPH Közpolitika Elemző Kft – A használható tudásért	345

Tranzakciós költségek elmélete: rövid áttekintés.....	361
Szereplők.....	361
Irányítás.....	361
A javíthatatlansági kritérium .....	363
Alkalmazások az állami bürokrácia esetére .....	363
Tranzakciók az állami szektorban.....	363
Az állam szuverenitását érintő tranzakciók .....	364
További kockázati tényezők .....	364
Felelős irányítás.....	365
Inkább magánbürokrácia?.....	365
Teljes privatizáció.....	365
Szabályozás .....	366
Konklúzió .....	367
Tanulságok a bürokráciák visszacsatolási rendszereinek kialakítása számára .....	368
A közpolitikai tevékenység mérhetősége gyakran korlátozott.....	368
A közigazgatás fejlesztéséhez szükséges kihívásoknak gyakran a vezetők képtelenek megfelelni.....	369
A szervezeti ügyintézők sokszor ellenérdekelték a visszacsatolási rendszerek fejlesztésével kapcsolatban.....	369
Ha sikerül is megfelelő visszacsatolási rendszert létrehozni, annak ösztönző hatása erősen limitált .....	370
A tervezett változásoknak kompatibilisnek kell lenniük a szervezeti kultúrával .....	371
A sikeres visszacsatolási rendszerek kialakításához külső szövetségesekre van szükség .....	372
A túl precíz mérés kontraproduktív lehet .....	372
A kimenet alapú ösztönzés csak akkor erősödhet, ha a folyamatalapú gyengül.....	373
Irodalomjegyzék .....	373

---

## **BEVEZETŐ**

Ebben az írásban három, a bürokrácia működését elemző, kiemelkedő jelentőségű közgazdasági munkát foglalunk össze és összegezzük a visszacsatolási rendszerek fejlesztésére vonatkozó tanulságait. Wilson, Wintrobe és Breton, illetve Williamson írásai a bürokrácia belső működési mechanizmusait vizsgálják a közgazdaságtan apparátusával. Elemzéseik bemutatják, hogy miért nem adekvát napjainkban a klasszikus weberi bürokrácia elképzelés, milyen tényezőknek is tudható be, hogy az állami szervezetek működése jelentősen eltér a piaci tényezőkétől. A szerzők különböző megközelítéseket alkalmazva érvelnek amellett, hogy a bürokráciák lassúsága, rugalmatlansága gyakran természetes, az állami feladatok bizonytalanságából, komplexitásából, illetve a demokratikus politikai működéssel szembeni elvárásokból következik.

Az áttekintett elméletek egyszerre hűtik a magán-vállalatoknál sikeresen alkalmazott menedzsmenttechnikák átvételével kapcsolatos elvárásokat és adnak hasznos szempontokat az ilyen technikák sikeres alkalmazásához.

## **BÜROKRÁCIA: MIT ÉS MIÉRT CSINÁLNAK A KORMÁNYZATI INTÉZMÉNYEK?**

Wilson *Bürokrácia: mit és miért csinálnak a kormányzati intézmények?* című könyve alulnézetből vizsgálja az amerikai bürokrácia működését. Áttekintve az amerikai állami intézmények működésének irodalmát, az ügyintézők, menedzserek és vezetők szemszögéből vizsgálja a közintézmények működését. A közszféra különböző szereplőinek ösztönzőit, korlátait és interakcióit bemutatva elemzi a bürokrácia működését, ad magyarázatot a bürokratikus működést meghatározó jelenségekre. A könyv amerikai példák sorozatán keresztül tárja fel a bürokrácia működésének logikáját. A következőkben a példák elhagyásával mutatjuk be Wilson főbb eredményeit. A politika és a bürokrácia kapcsolatát tárgyaló részek tárgyalásától eltekintve a belső szervezeti működést tárgyaló elméletekre koncentrálnak az összefoglaló.

### **A szervezeti szereplők**

A szervezet működését a formális céloknál gyakran jobban leírja az ügyintézők tevékenysége: a helyzet, amivel szembenéznék, tapasztalataik és vélekedéseik, a társaik elvárása, a közintézmény működését befolyásoló érdekek, és a szervezetnek alapításakor meghatározott pálya. A menedzserek tevékenységét, ha nem részesei a mindennapi munkának, nem az ügyintézők feladatai vagy a szervezet céljai határozzák meg, hanem a politikai környezet által létrehozott korlátok. A vezetők a szervezet (és saját pozíciójuk) fenntartásával vannak elfoglalva és a szervezet pozíciók, hatáskörök fölötti ellenőrzés – a szervezeti autonómia – megóvásán dolgoznak. A külső környezet támasztotta kihívások annyira lefoglalják az idejét, hogy ritkán marad akár kevés ideje is a szervezet belső életére.

### **A környezet meghatározó ereje**

Amikor a szervezet céljai nem egyértelműek, a körülmények válnak meghatározóvá. Ezek közül is a legfontosabbak az ügyintézők mindennapi munkáját meghatározó tényezők. Egyes szervezetek (pl. rendőrség, büntetés-végrehajtás) a környezeti tényezők olyan befolyással bírják, hogy a formális szervezeti célok értelmetlenné válnak.

Amikor a célok definiáltságuk hiánya miatt nem képesek megalapozni a feladatok meghatározását, nem a vezetői célok, hanem az ügyintézőket befolyásoló ösztönzők válnak meghatározó jelentőségűvé. Ez különösen igaz a kormányzatban, ahol a külső támogatás megszerzése és megtartása elvonja a vezetői energiákat a feladatok pontos meghatározásától. Emellett a vezetői befolyást tovább gyengíti, hogy az irányítás kezében lévő ösztönzők gyengék és nehézkesen alkalmazhatóak.

### **Az érdekviszonyok szerepe**

A kormányzati intézmény politikai környezete és erre adott válasza négy kategóriába sorolható:

#### Kliens politika

- Egy domináns érdekcsoport támogatja a szervezet céljait.
- A szervezet működésének kevés, koncentrált haszonélvezője van, míg a költségeket sok szereplő fedezi (pl. adófizetők).
- A haszonélvezők egyénenkénti haszna jelentős.
- A szervezet komoly támogatást várhat a haszonélvezőktől.
- A domináns támogatók szervezeti befolyása szinte elkerülhetetlen.

#### Vállalkozó politika

- Egy domináns érdekcsoport ellenzi a szervezet céljait.
- A költségek néhány jelentős szereplőnél koncentrálnak, míg a hasznok sok szereplő között oszlanak meg.
- A haszonélvezők támogató motivációja a kicsi egyéni hasznok miatt gyenge.
- Ellenséges környezet a jellemző (legalábbis eleinte), amit a szervezet alapítóinak eltökéltsége és politikai támogatottsága ellensúlyoz.
- Az intézményt létrehozó társadalmi erők lankadásával a szervezet védtelenül maradhat az ellenséges környezetben.

#### Érdekcsoport politika

- Kettő vagy több érdekcsoport ellenkező attitűdökkel viszonyul a szervezet céljaihoz.
- A csoportnak az ellentétes erők között kell lavíroznia.
- Minden szervezeti szándékhoz találhatnak támogatót, ugyanakkor bármit tesznek heves támadásokra is számítaniuk kell, ami passzivitásra ösztönöz.

#### Többségi politika

- Nincs a szervezet céljához kötődő fontos érdekcsoport.
- A költségek és a hasznok is sok szereplő között oszlanak el, a szervezet befolyásolására mindkét oldal motivációja gyenge.

- A vezetői magatartás és a politikai támogatás határozza meg a szervezeti működést.

### **A szervezeti kultúra**

Minden szervezetnek van kultúrája, ami a szervezetek központi feladatáról és szervezeten belüli emberi kapcsolatairól alkotott stabil és struktúrált gondolkozásmód. Az a kultúra a szervezetnek, ami a személyiség egy embernek. A szervezeti kultúra hozza létre azt a hozzáállást, lojalitást, aminek következtében a szervezeti tagjai egyéni érdeküket a közös célnak rendelik alá. Sok, szinte mindegyik szervezetnek több, egymással konfliktusban álló szervezeti érdeke van.

Amikor egy szervezet rendelkezik egy mindenki által elfogadott és támogatott kultúrával, a szervezet küldetéstudattal rendelkezik. A küldetéstudat megteremti a szervezethez való tartozás értékét, a felvétel és a szocializáció alapjait, és lehetőséget ad a menedzsereknek az ösztönzők gazdaságos alkalmazására.

Ha a szervezeti célok elnagyoltak, az ügyintézők feladatdefiníciója és az irányítók szándékai ellentétbe kerülhetnek egymással. Mivel a kormányzati szervezeteknek egyszerre több céljuk van, több versengő kultúra működik az intézményen belül, ezért az egységes küldetéstudat nem jön létre. Mivel a küldetéstudat létrehozása a szervezet alapításakor a legkönnyebb, a későbbi időszakban az új belépők kevésbé tudnak hatni a szervezeti kultúrára, ami csökkenti a közös küldetéstudat erejét.

A küldetéstudatnak hasznai mellett ára is van: (1) a szervezeti kultúrából kimaradó feladatok kevesebb figyelmet és erőforrást kapnak, (2) a több párhuzamos kultúrával rendelkező szervezeten belül komoly konfliktusok alakulhatnak ki, (3) a szervezet ellenáll a domináns kultúrával nem összeegyeztethető feladatok ellátásának.

### **A szervezeti működésé korrátai**

Az állami intézmények

- (1) nem tarthatják meg és adhatják tagjaiknak a szervezet működéséből keletkező hasznokat;

- (2) nem allokálhatják a működési erőforrásokat a szervezeti irányítók szándékai szerint;
- (3) a szervezet szándékaitól független célokat kell szolgálniuk.

A bevételek, termelési tényezők, célok kérdéseiben a szervezeten kívüli szereplők (törvényhozás, politikusok, érdekcsoportok) a meghatározóak. A kormányzati menedzsmentet nem a feladatok, hanem a korlátok mozgatják, mert

- a kormányzati menedzserek ösztönzői gyengébbek;
- a feladatok meghatározását a korábban bemutatott tényezők (vezetői fókusz, célok elnagyoltsága, szervezeti kultúra) gyengítik.

Adottnak vesszük, hogy a bürokraták nem részesülhetnek pozíciójuk hasznából, mert a szervezeti célok nem egyértelműek és/vagy mert teljesülésük nem mérhető egyértelműen. A politikusok komoly ösztökélést kapnak szavazóiktól bizonyos programok támogatására, de nincs ilyen ösztönző az azokat végrehajtó bürokrácia erősítésére. A profitmotívum hiánya miatt más ösztönzők: reputáció, ideológia, érdekcsoport-elvárások, helyzeti elvárások motiválják a bürokraták döntéseit.

A közintézmények tőkéhez a költségvetésen keresztül jutnak, az alkalmazottak számát, kiválasztását, előléptetési lehetőségeit is a törvényhozás határozza meg. Ezek nem bürokratikus, hanem politikai korlátok. Az erőforrások korlátai miatt a menedzserek ezen korlátokra koncentrálnak és azok tágítására törekszenek. Mivel a politikai felügyelet a szervezeti inputokra fókuszál, ők is ezt teszik.

A közbeszerzések folyamatát is szigorúan szabályozzák a tisztességes és objektív döntés garantálása jegyében. A támadások elkerülése érdekében a közszféra a leginkább védhető kritériumok alkalmazására törekszik, hiszen a politikai felettesek sokkal könnyebben meg tudják figyelni, hogy betartották-e az előírásokat, mint hogy elérték-e egy bizonyos célt.

Minél nagyobb a korlátok átlépésének költsége, annál fontosabbá válik a hozzájuk való alkalmazkodás. A korlátok a bürokratákat óvatosságra intik, minél több a szabály, annál kisebb az adminisztrátorok kockázatvállalási hajlandósága. Egy szervezetnek a fő célja



mellett sok más kontextuális célnak is meg kell felelnie, ezek a korlátokhoz hasonlóan reakciókat váltanak ki.

Mindezek következtében

- (1) A menedzserek a célok és eredmények helyett a korlátokra és folyamatokra koncentrálnak.
- (2) A korlátok sokasodása növeli a külső beavatkozás kockázatát, mert minden egyes korlátból vagy kontextuális célból újabb külső szereplők igényei származnak.
- (3) A méltányossági szempontok sok közintézmény irányításakor fontosabbak, mint a hatékonyságiak, mert az előbbieket könnyebb vizsgálni.
- (4) A korlátok és kontextuális célok kockázatkerülő magatartásra ösztönöznek.
- (5) A közintézmények működési, eljárási szabályzatokat hoznak létre, hogy a korlátok, kontextuális célok érvényesülését biztosítsák.
- (6) A több korlát több menedzseri feladatot és arányaiban több irányítót követel.
- (7) A korlátok és a kontextuális célok a döntéseket bonyolultabbá teszik, ezáltal több döntési felelősség toródik a vezetés felé, növekszik a döntések ügyintézőkhöz való delegálásával járó kockázat.

### **A személyzeti politika dilemmája**

A bürokráciáknak egyrészt szakemberekre van szüksége az állami feladatok komplexitása miatt. A szakembereknek egyedi tudásuk és szakmai normák alapján válaszolnak meg mások számára nem egyértelmű kérdéseket. Ugyanakkor a demokratikus kormányzás átláthatóságot igényel, emiatt minden döntést a jogi és adminisztratív korlátok figyelembevételével kell meghozni. Lényegében egy a XIX. századi hivatalnok állam rendszerében kell specialistákat foglalkoztatni.

## A közintézmények működésének megfigyelhetősége

Gyakori, hogy egy feladat végrehajtása vagy körülményei nem megfigyelhetőek a megbízó számára, olykor a tevékenység végeredménye sem mérhető. Ami meglepő, hogy a bürokráciák ilyen körülmények között egyáltalán működnek. Ezekben az esetekben a motiváció általában kötelességtudatból vagy a vezetők, elöljárók elvárásainak való megfelelés szándékából ered.

Négy kategóriába sorolhatjuk a közintézményeket a következő két szempont szerint:

- Megfigyelhető-e az ügyintézők tevékenysége?
- Megfigyelhető-e ezen tevékenységek eredménye?

	eredmény megfigyelhető	eredmény nem figyelhető meg
tevékenység megfigyelhető	<u>termelő</u> <u>szervezetek</u> lehetséges megfelelő ösztönzőrendszerek létrehozása a megfigyelhető aspektusok elnyomják a kevésbé megfigyelhetőket	<u>proceduális</u> <u>szervezetek</u> eszközorientált menedzsment, az előzetes előírások hű követésére ösztönöznek  eljárásrendek dominanciája
tevékenység nem figyelhető meg	<u>szakmai szervezetek</u>  a szakmai ethosz és a kötelességtudat szerepe meghatározó  a kontextuális célok, korlátok betartatása itt is jelen van	<u>problémamegoldó szervezetek</u>  jó képességű emberekre van szükség, erős küldetéstudatra  gyakoriak a válságok, gyakori vezető-ügyintéző konfliktusok  az ügyintézők munkájában meghatározóak a környezeti tényezők, a vezetőknek szembe kell néznie a gyakori, politikailag befolyásos szereplőkkel, panaszokkal  erős az ösztönző, hogy a megfigyelhető tevékenységekre fókuszáljanak

A közszervezetek menedzserei számára az elsőrendű kihívás, hogy megértsék a kulcstevékenység óvatos meghatározásának fontosságát, és hogy anyagi és nem-anyagi ösztönzőket találjanak, ami a definiált feladat elvégzésére ösztönzi az ügyintézőket. A motivációt az teremtheti, meg ha a megfelelő munkavégzéssel pozícionális előrelépése és a munkatársak elismerése jár. Az utóbbi a kulcstevékenységet támogató kultúra létrehozatalát igényli.

## **Szervezeti Innováció**

A szervezetek nyilvánvalóan ellenáélnak az innovációnak, hiszen a szervezetek létrehozásának célja nagyrészt az, hogy stabilitással és szervezett kapcsolatokkal helyettesítse a bizonytalanságokat és az ad-hoc tevékenységeket.

Az állami szervezetekben a stabilitás és a rutin különösen fontos ott, ahol a méltányosság igénye erősebben érvényesül. Az újításokkal való szembenállás erősebb, amikor a szervezet tagjainak erős küldetéstudata van, amit az ügynökség forrásait és befolyását biztosító politikai felettesek is támogatnak.

Az innováció egy szervezet számára új feladatot vagy a meglévő feladatok végrehajtásának jelentős módosítását jelenti. Ha a jelenlegi szervezeti viszonyokon nem változtat egy újítás, a szervezetek szívesen alkalmazzák azt. Ennek következtében a leggyakoribb kormányzati változás, hogy a régiek mellé új feladatot kap egy szervezet vagy a mellékfeladat módosul. Az újító szándékok elfogadása a szervezet külső pozíciója és belső egyensúlya felett örökös vezetőik döntésén múlik, az ő vélekedéseik a meghatározóak.

Az innováció káros is lehet, különösen a közszférában, hiszen itt nincsen jelen az a magánszférában jellemző mechanizmus, ami a kevésbé hatékony működésű szervezetek, vállalatok marginalizálódásához vezet. Egy rossz szervezeti döntés esetében az állami intézmények hatékonyságvesztése tartós marad.

A kormányzati vezetők azokat a változtatásokat támogatják, amelyiktől hatalmuk erősödését várják. Gyakori vélekedés hogy a szervezeti bizonytalanságokat csökkenteni tudják a rendelkezésre álló információk bővítésével. Azonban az ilyen kísérletek gyakran használhatatlan információdömpinghez vezetnek. Ennek három fő oka van: (1) ha egy felsőbb szervezeti szintre fel lehet tolni egy döntést, ezt egy bürokráciában általában meg is teszik, (2) egy felsőbb szervezeti szintnek általában annak vélekedéseit megerősítő információkat küldenek, (3) az információ előállítására erre specializálódott szereplőket hoz létre, akik szerepük igazolása és erősítése érdekében az információgyűjtési és -rendszerzési tevékenységek bővítését ösztökélik.

Nem csak arról van szó, hogy némelyik innováció káros - általában a felülről kezdeményezett változások kockázatosak. A kormányzati vezetők leggyakrabban túlbecsülik egy változás hasznait és alulbecsülik annak költségeit. Ez nem szimplán a

megfelelő információk és ismeretek hiányának a következménye, a szervezeti ösztönzők is ebbe az irányba terelnek: az ilyen vezetők általában a szervezeten kívülről érkeznek, egy rövid időre. Tevékenységük díjazását nem a szervezettől és annak hosszú távú sikereitől várják, hanem az irányítói periódus alatti rövid távú kívülállói elismerésektől (a kollégáktól, a politikusoktól, a médiától) – hiszen ezek teremtik meg a sikeres karrier-tovább lépés lehetőségét.

A szervezeti tagok innovációs motivációit megteremtő közeg feltételei ellentétben állnak az innováció megvalósításához szükséges környezeti kritériumokkal. Egy új utakat kereső szervezet nyitott, kollegiális és támogató. Egy innováció végrehajtását tervező szervezetben pedig a vezető kezében elegendő hatalmat kell koncentrálni, ami képessé teszi az újítás ellenzőinek megtörését. Egy változás bevezetése általában új speciális egységet vagy komoly személyi változásokat igényel (az ellenzők új emberekkel való pótlása formájában).

Az ügyintézők támogatni fogják a feladatok változását, ha ezek könnyen beépíthetőek a korábbi gyakorlatba, szakmai elismeréssel járhatnak vagy jól illeszthetőek az ügyintézés környezetéhez.

### **A BÜROKRATIKUS VEZETÉS LOGIKÁJA**

Breton és Wintrobe a Bürokratikus vezetés logikája (Logic of bureaucratic conduct) című könyvében a neoklasszikus közgazdaságtan eszköztárát alkalmazza a bürokrácia működésének elemzésére.

A bürokrácia outputját a kereslet és a kínálat határozza meg. Ezen belül a kínálati oldalt elemzik, ugyanis szerintük ez jobban befolyásolja az outputokat, azaz egy kínálatvezérelt rendszerben gondolkodnak. Ebből a megállapításokból az is következik, hogy a bürokrácia hatással van a közpolitikai döntésekre (sok szerző szerint a bürokrácia nem befolyásolja a döntéshozatalt, ugyanis csak parancsokat hajt végre, illetve egy független különálló szerv).

A bürokrácia beosztottakból és vezetőkből tevődik össze, egy hierarchia. Azonban a felettesi és beosztotti szerepeket sokan egyszerre töltik be. azaz kettős szerepük van,

ugyanis minden beosztottnak van egy vezetője, az utóbbinak pedig szintén van egy felettese.

A bürokráciaelméletek egyik vitás kérdése az, hogy mi alapján irányítják, illetve a felsőbb szintről érkező utasításokat elfogadják-e a bürokraták. Két álláspont bontakozott ki:

1. A bürokraták elfogadják az utasításokat, ezeket pedig végre is hajtják
2. A bürokraták megszegik az utasításokat, természetesen ezeket nem is hajtják végre

A szerzők egy újfajta megközelítést vettek fel: a bürokrácia nem utasítások alapján működik, hanem úgy, mint a magánvállalatok, azaz a parancsok végrehajtása tulajdonképpen egy cseretevékenység eredménye. Tehát azzal az alapfeltételezéssel élnek, hogy a kormányzati szervek hasonlóan működnek, mint a magánvállalatok.

Modelljük három kulcsfogalomból tevődik össze: a bizalom, a szelektív viselkedés és a verseny (ez utóbbit természetesen a bürokráciában értelmezik).

### **Bizalom**

Az előbbieken említettük, hogy a szerzők azzal az alapfeltételezéssel élnek, hogy a bürokraták között cseretevékenységek jönnek létre, és nem a felsőbb szintről kapnak parancsokat és utasításokat, amiket egyoldalúan végre kell hajtaniuk. Sokkal inkább valamilyen szimmetrikus jellegű kapcsolat van a bürokraták között. Viszont itt nincsenek tulajdonjogok, amelyek garanciát adnak a cserék során. Ehelyett a bürokráciában a bizalom fog létrejönni az egyének között, azaz A egyén mindig bíz B-ben, illetve az utóbbi mindig teljesíti azt, amit megígért. Emiatt lesznek a bürokrácián belüli cseretevékenységek tartósak (racionális egyének vannak a bürokrácián belüli is, akik érdekeltek a cseretevékenység lebonyolításban).

Breton és Wintrobe szerint az egyének valamilyen szervezeti hálózathoz tartoznak, amelyet informális struktúrának neveznek el, ez pedig természetesen a bizalmon fog alapulni.

### **Szelektív viselkedés**

A bürokráciaelmélet másik vitás kérdése az, hogy hogyan működik a bürokrácia (hatékonyság):

1. Weber szerint az alkalmazottak semlegesek, végrehajtják a parancsokat, azaz a bürokrácia mindig hatékonyan működik.
2. Parkinson és von Mises szerint az alkalmazottak önérdékkövetők, azaz a bürokrácia nem működhet hatékonyan.

Azonban Breton és Wintrobe szerint mindkét verzió elképzelhető, azaz a bürokraták egyes esetekben teljesítik a parancsokat, máskor pedig inkább önérdékkövetők lesznek. Milyen tényezők határozzák meg ez utóbbit? Az informális hálózat működése határozza meg azt, hogy hogyan fognak viselkedni a bürokraták. Ha az informális hálózat jól ki van építve, akkor éppen a bizalom ténye miatt érdekeltnek lesznek abban, hogy a cseretevékenységet minél eredményesebben hajtsák végre. Ha pedig az előbbi helyzet nem áll fent, azaz nem jól működik az informális hálózat, akkor a bürokraták önérdékkövetők lesznek.

### **Verseny a bürokráciában**

Sokak szerint a bürokráciában állandó konfliktusok dúlnak, egyfajta hatalmi harc folyik a minél magasabb pozícióért. Breton és Wintrobe szerint a konfliktus helyett a verseny fogalmát kellene bevezetni, ugyanis a konfliktusok pontosan amiatt keletkeznek, mert a bürokraták versenyeznek egymás között.

Három típusú versenyt különböztetnek meg:

1. vezetői szinten való versenyzés
2. verseny a hálózati tagságért (benne legyenek a hálózatokban)
3. verseny a hivatalok között

A verseny következtében valakik előnyöket szerezhetnek, mások pedig veszteségeket szenvedhetnek el, azonban mivel több szinten folyik a versenyzés, így más szinteken a vesztesek kompenzációra képesek.

## **A közpolitika és a magángazdasági tevékenység**

Breton és Wintrobe szerint több hasonlóságot is fel lehet fedezni a közpolitika és a magángazdasági tevékenységek között. Alapvetően mindkettő a termeléssel kapcsolatos döntésekkel foglalkozik.

Két típusú döntést lehet megkülönböztetni:

1. Stratégiai típusú döntések, például szabályozások kérdése, termékdifferenciálódás.
2. Technikai jellegű döntések, ez az előbbi döntésekhez szükséges feltételeket foglalja magában.

Ez az előbbi sorrend a döntések fontosságát is jelzi, a szerzők szerint ugyanis a stratégiai döntések az elsőrendűek, így a bürokrácia outputját ezek határozzák meg elsősorban.

A közpolitikai döntéseket több tényező befolyásolhatja, azonban elvetik azt a megközelítést, hogy a bürokraták nem befolyásolják a döntéshozatalt.

Egy közpolitikát több releváns tényező ( $Z_k$ ) határozza meg, Breton és Wintrobe a következő formulával írja le a közpolitikákat:

$$S_1 = ({}_1Z_1, \dots, {}_1Z_{10}; {}_1Z_k, \dots, {}_1Z_m)$$

A magánszektorban is hasonló mechanizmusok határozzák meg a döntéshozatalt.

## **Gazdasági és kormányzati elszámolási költségvetés**

A döntéshozatalhoz szervesen hozzátartozik a költségvetés, ugyanis a döntések végrehajtásához tőkére van szükség, ezeket a tényezőket pedig már a döntéshozatalnál is figyelembe veszik. Azonban a szerzők szerint két fajta költségvetést lehet megkülönböztetni: egy gazdasági és egy kormányzati elszámolási költségvetést. Egy példát hoznak fel e kategorizálás bizonyítására. Tegyük fel azt, hogy a kormány kötelezően előírja azt, hogy minden személygépkocsiba legyen biztonsági öv. E szabályozás következtében növekedni fog a magáncégek bevétele, míg a másik oldalon a vevőknek többet kell fizetniük. Az ilyen típusú költségnövekedést nem veszi figyelembe a kormányzati elszámolási költségvetés, ez a gazdasági költségvetéshez tartozik. Tehát

ez utóbbi egy tágabb értelmezése a költségvetésnek, azaz itt megjelennek a többletköltségek is.

Breton és Wintrobe szerint éppen e megkülönböztetés miatt nem lehet megállapítani a közszféra méretét és növekedését. Több szerző egyenlőséget tesz a közkiadások (a kormányzati elszámolási költségvetés) és a közszféra között. Azonban ez egy rossz megközelítést, mert ez a szabályozások hatását nem veszi figyelembe.

### **Következtetések**

A megközelítés szerint a bürokráciában dolgozók tevékenységét a bizalmi hálózatok minősége és a bürokratikus kínálat területén tapasztalható verseny határozza meg. Ha egy felettes nem alakította ki az informális cserék sorozatán keresztül a bizalmi viszonyt beosztottjaival, nem számíthat arra, hogy kiadott utasításának teljesülése minőségben, határidőben meghaladja a minimálisan elvárható szintet. Amennyiben a bizalmi viszony kialakult a felettes által fizetendő „ár” a beosztottak közötti verseny intenzitásától függ. Amennyiben többen tudják a feladatot elvégezni és a felettes által kínált kompenzáció mindegyikük számára vonzó, a feladat elvégzése alacsonyabb kompenzációt kíván. Ha egy vagy csak néhány összetartó (kartellbe szerveződő) bürokrata képes a feladat ellátására, a szolgáltatás ára magasabb lesz. A bürokrácián belüli informális cserékben a felettes valutája sokféle lehet: elismerés, presztízst jelentő lehetőségek, privilégiumok (elhelyezés, külföldi kiküldetés, késések elnézése stb.), előrelépési lehetőségek, élvezetesebb feladatok, tévedések elnézése stb.

Összefoglalva: A bürokrácián belüli főnök-beosztott csere tárgya a harmadik fél által nem ellenőrizhető (nem mérhető) attribútumok: elsősorban a beosztott által rendelkezésre bocsájtott információ minősége és a munka elvégzésének határideje. Az elmélet következtében a bürokrácia működését biztosító bizalmi viszonyok kiépítése teremti meg a sikeres működés feltételeit a vezető számára. Ha sikerül sűrű bizalmi hálózatot és így versengő szolgáltató piacot kiépíteni, a szükséges fizetségek értékét csökkentheti. Ugyancsak sikeresen működtetheti hivatalát, ha fel tud halmozni vagy létre tud hozni kellő mennyiségű, a beosztottak által értékelt kompenzációs jószágot.



### **A BÜROKRÁCIA TRANZAKCIÓS KÖLTSÉG ALAPÚ MEGKÖZELÍTÉSE**

Williamson az Állami és magánbürokrácia című cikke szerint az állami bürokráciával kapcsolatos fő rejtély az, hogyan lehetséges az, hogy egy széles körben használatos szervezeti formáról egyben azt is gondolják, hogy nem hatékony – mind az elméletben lévő ideális képpel, mind pedig a magánbürokráciával összehasonlítva. Cikke az állami bürokráciát a tranzakciós költségek lencséjén keresztül vizsgálja annak tükrében, hogy az állami bürokrácia néhány típusú tranzakcióhoz jól, más fajtákhoz pedig rosszul illeszkedik – csakúgy, mint az irányítás más módjai. A teljesen általános megközelítés helyett a cikk inkább arra fókuszál, amit James Q. Wilson „szuverén tranzakcióként” ír le. Ennek egy példája a külügyek. Az állami és magánbürokrácia hatékonyságának e példán keresztüli összehasonlítása után teszem fel a kérdést: mik a szuverén tranzakciók megkülönböztető jegyei? Írása fő tanulsága az, hogy a hatékonyság szempontjából az állami bürokráciának van helye, azonban az irányítás minden formáját (piaci, hibrid, vállalati, szabályozás) – amiből az állami bürokrácia csak egy – a megfelelő helyen szabad csak alkalmazni.

A cikk központi kérdései a következők:

1. Mik a tranzakciós költségek elméleti alapvetései?
2. Milyen addicionális kockázatokat vetnek fel az állami szektorban zajló tranzakciók?
3. Egy irányítási struktúra mely tulajdonságai szolgálnak arra, hogy ezeket a kockázatokat csökkentsék? Az állami bürokrácia rendelkezik-e ezekkel a tulajdonságokkal?
4. Lehetséges-e az, hogy egy magán bürokrácia – szabályozás segítségével vagy anélkül – helyettesítse az állami bürokrácia e tulajdonságait?

A szerző válaszai:

1. A tranzakciós költségek elmélete minden esetben a szervezet felépítésének megvalósítható alternatíváit hasonlítja össze, a gazdaságossági feltételre való tekintettel.
2. A szuverén tranzakciók a feddhetetlenség kérdésében vetnek fel további kockázatokat.

3. A kockázatok csökkentésének igényével a vezetési és személyzeti feladatok, illetve a feladatok bonyolultsága növekszik.
4. A közhivatal magánvállalattal való helyettesítése – akár szabályozás segítségével vagy anélkül - nem lehetséges.

### **Tranzakciós költségek elmélete: rövid áttekintés**

#### Szereplők

Egy szervezet tanulmányozásakor a legfontosabb tényezők az emberek kognitív korlátai, illetve önérdékkövető hajlama: a korlátozott racionalitás és az opportunizmus. Előbbi következtében tökéletlenek a szerződések, míg utóbbi miatt a szerződések kikényszeríthetetlenek. Ebben a gondolkodási keretben feltételezzük, hogy a szereplők előrelátók.

#### Irányítás

A tevékenységek alapegysége a tranzakció, amely három alapelvet foglal magába: ellentét, kölcsönösség, rend. A tranzakciós költségek elmélete ezt tartja, sőt, az irányítást olyan eszköznek tekinti, amely „rendet teremt egy olyan relációban, ahol a potenciálisan előforduló ellentétek veszélyeztetik a kölcsönös hasznok elérését.”

A megkülönböztető elrendezés (discriminative alignment) hipotézise szerint a különböző tranzakciókat a különböző irányítási struktúrához rendelhetjük. A tranzakciós költségek közötti optimum megtalálása kapcsán központi kérdés az adaptáció problémája.

Az adaptáció két fajtáját különböztetjük meg, az autonóm adaptációt és a kooperatív adaptációt; a tranzakciós költségek elmélete egyik legfontosabb problémája a két adaptáció hasznai és költségei közötti átváltás vizsgálata. Az autonóm jellegű irányítási struktúrák a függetlenséget és a vállalati formát erősítik, míg a kooperáció típusúak nagyobb szolgálatkészséget és erősebb küldetésorientációt eredményeznek.

Fontos megkülönböztetni részcélokat és globális célokat. A szervezeti működésből, feladatmegosztásból kifolyólag ezek konfliktusba kerülhetnek egymással, erre ráerősít, hogy opportunisták szereplőket feltételezve, lesznek, akik stratégiai erőfeszítéseket tesznek egy részcélért, akár a globális cél kárára.

A tranzakciós költségek elmélete szerint az irányítás alternatív módjai diszkrét strukturális elemekben különböznek egymástól: az ösztönzők intenzitása, adminisztratív korlátok, szerződések jogi rendszere. Az attribútumok, az irányítási struktúrák és az adaptációk közötti kapcsolat (++ = erős, + = közepes, 0 = gyenge):

Attribútum	Irányítási struktúra		
	Piaci	Hibrid	Hierarchikus
Eszköz			
Ösztönző intenzitása	++	+	0
Adminisztratív kontroll	0	+	++
Teljesítmény			
Adaptáció (autonóm)	++	+	0
Adaptáció (kooperatív)	0	+	++
Szerződésjog	++	+	0

Megadható egy 'természetes rend', mely szerint az irányítási struktúra kialakul a tranzakció jellemzőinek megfelelően. Egy szerződés leírható három változóval,  $k$  a szerződéskötés kockázatának mutatója,  $p$  a fedezeti ár,  $s$  a szerződéskötés biztosítéka. Ha  $k=0$ , akkor autonóm adaptáció, ideális piac alakul ki. Ha  $k>0$ , akkor szükség van valamilyen kockázatkezelésre. A szerződő felek kockázati biztosítékot alkalmazhatnak az árváltozás megakadályozására ( $s=0$ ), ebben az esetben nem enyhített kockázatú szerződések vannak a piacon. Ha a felek biztonsági elemeket építenek a szerződésbe ( $s>0$ ), akkor alakul ki a hibrid szerződés helyzete, és az is elképzelhető, hogy a kockázatot egy egységes tulajdonban lévő szervezetben internalizálják.

### A javíthatatlansági kritérium

A javíthatatlansági kritérium – szemben a nulla tranzakciós költség kritériumával – szerint akkor feltételezünk hatékonnak egy rendszert, ha senki nem cserélné le másikra; nincs olyan szisztéma, amely a bevezetési költségekkel együtt jobban megérné a szereplőknek. Ebből kifolyólag az 'intézményi versenyt' túlélő, létező rendszerek általában hatékonyak.

Ez utóbbi állítás cáfolandó, ha a kérdéses rendszer vagy program (1) egy elfogadhatatlan politikai rezsim terméke, (2) működése csak azért nem szakadt meg, mert az el nem fogadható stratégiai trükkök eredménye, (3) hibás számítás alapján ítéltetett hatékonnak, (4) olyan, előre nem látható események történtek, amelyek következtében a rendszer vagy program racionálisként való értelmezése nem tartható tovább.

### **Alkalmazások az állami bürokrácia esetére**

Williamson állítása szerint ahhoz, hogy egy rendszerre kimondjuk, hogy nem hatékony, nem elegendő érv az, hogy jelentős holtteher-veszteségek jelentkeznek működése kapcsán. Gazdasági érveket ugyanis megelőzhetnek politikai érvek, amelyek racionálisan magyarázzák ezen veszteségek létét. A rendszerek átfogó, minden funkciót számba vevő elemzésére van szükség ahhoz, hogy a hatékonyságot értékelni lehessen, és nem szabad úgy tenni, mintha nem lenne politikai rendszer.

### Tranzakciók az állami szektorban

A tranzakciós költségek elméletét az ideális piacok hiánya kapcsán kezdték el használni a magánszféra elemzésére. Számos esetben kiderült, amit korábban a standardtól eltérő, nem-kompetitív szerződéseknek és szervezeti gyakorlatnak hittek, az egy tranzakciós költség-típusú gondolkodási keretben kifejezetten gazdaságos volt.

A gondolatmenet alkalmazható az állami szektorra, annak egyes funkcióira is. A közbeszerzést illetően az az eredménye, hogy különleges esetektől eltekintve érdemes kiszervezni, csakúgy mint az általános jellegű társadalombiztosítást is, de például a

könnyen átpolitizálódó célzott támogatásokat vagy a csak teljes bizalommal működő igazságszolgáltatást nem.

#### Az állam szuverenitását érintő tranzakciók

Ezeket a tranzakciókat, amilyen például a külügyek intézése is, azért nem kell kiszervezni, mert a kormány a közakarát egyetlen letéteményese. Ezekhez a szuverenitáshoz kapcsolódó tranzakcióknak azonban kockázataik vannak, amelyeken ex-post biztosítékokkal kívánnak javítani.

#### **További kockázati tényezők**

Ezen kockázati tényezők közül a két legfontosabb az eszközspecifikusság és a feddhetetlenség. Előbbit, bár általában nem jellemző az állami szektorban, különleges esetekben, mint amilyen a külügy is, számba kell venni. A külügy esetében ez az eszközspecifikusság a dolgozók szaktudása: a külügyi feladatok elvégzéséhez szükséges protokoll- és eljárási ismeretek, diplomáciai módszerek, távoli régiókról szerzett tudás.

Ami igazán fontos a külügy esetében, az a feddhetetlenség. A feddhetetlenség becsületességet és lojalitást jelent. Értelmezhető több irányban is, szükség van arra, hogy az ország politikai vezetése megbízzon a külügyeket menedzselő intézményben (szaktudásában, óvatosságában), de arra is, hogy más országok külügyi hivatalai partnernek fogadják el. Ez a feddhetetlenség a külügyi hivatal magas fokú integritását is jelenti. A kockázat akkor jelenik meg, ha elveszik a bizalom a politikai vezetés és a külügyi hivatal között és ezzel meg bomlik az állam egysége.

Azok a tranzakciók, amelyek esetén a feddhetetlenség fontos, nagyon hosszú távra szólnak, sok attribútumok szabályozása hiányos. A „feddhetetlenségi tranzakciók” megkövetelik az hivataltól a vezető és a küldetés iránti hűséget. A szerződés megszegését árulásnak tartják és nagyon komolyan szankcionálják.

A külügyi tranzakciókban lévő kockázatok: feddhetetlenség, eszköz-specifikusság egyértelműen a kooperatív irányítási struktúrák fognak kialakulni.

### **Felelős irányítás**

A magánszektorban az irányítást az ösztönzők intenzitása, az adminisztratív ellenőrzés és a szerződési jog határozta meg. Egy kooperatív jellegű irányítási struktúrában ez azt jelenti, hogy a feddhetetlenség érdekében nagyon alacsony intenzitási szinten kell tartani a külügyi hivatalban az ösztönzőket – nincs teljesítményalapú bérezés, a költségmegtakarításokat be kell fizetni a kincstárnak. Mindemellett erős az adminisztratív kontroll, rendkívüli módon szabályozott, bürokratizált szervezetről van szó, amely egyrészt önmagában hozzájárul a feddhetetlenséghez, megbízhatósághoz, másrészt kezeli az alacsony ösztönzőtségből fakadó potyázási problémákat.

Fontos része a feddhetetlenség fenntartásának, hogy egyrészt a hivatal vezetője az elnökhöz lojális, amiért az kinevezte, az elnök azonban, a kinevezésről a törvényhozással való egyeztetési kényszer miatt nem nevezhet ki akárkiket.

Ezekon felül hozzájárul a feddhetetlenséghez az, hogy nagyon biztosak a munkahelyek, a hivatal költségvetése a gazdasági ingadozásoktól független – ez jelentős stabilitást jelent. Emellett egy egyfajta, a szervezeti értékeket hangsúlyozó szocializáción is átesnek a külügyi hivatalba bekerültek.

### **Inkább magánbürokrácia?**

A kérdés a következő: egy magánbürokrácia képes-e reprodukálni az állami külügyi hivatalt? Ha igen, és ezt költséghatékonyabban teszi, akkor elviekben helyeselhető privatizációja.

### Teljes privatizáció

Hogyan nézne ki az a szerződés, amelyet a kormány és a külügyeket szervező vállalat kötne?

*Általános eset.* A szerződés szükségképp tökéletlen, hiszen a legtöbb esetben a kormány nem tudja előre, melyik helyzetben mit tenne, mert preferenciái tárgyalás során alakulnak ki. Emiatt a tökéletlenség miatt az árajánlatok összehasonlíthatatlanok lennének.

Mégis, mindennek ellenére, tegyük fel, hogy megalakul a privát külügyi hivatal. Feltételezhető, hogy ha fent akarja tartani a feddhetetlenséghez szükséges alacsony intenzitású ösztönzőrendszert, nagyon nehezen tud profitábilis maradni. További problémák, hogy (1) nagyon költségtakarékos lesz, így rugalmatlanul fog reagálni a politikai vezetés által adott esetleges pótlólagos feladatokra, (2) vállalat igazgatótanácsa menesztheti a vezetést a saját érdekében – üzleti és politikai szempontok összeütközése.

A kísérlet minden valószínűség szerint meg fog bukni, mert a magáncég magasabb intenzitású ösztönzőket fog használni, kevésbé lesz teljes az adminisztratív felügyelet, kevésbé magát biztonságban érző alkalmazottak – emiatt a feddhetetlenségből alább kell adni, amely az egész intézménnyel szembeni bizalom erodálódásához vezet.

*Konkrét eset.* Williamson Hart, Shleifer és Visny eredményeire is támaszkodva úgy érvel, hogy jelentős hibája a rendszernek, hogy a kormány szándéka vagy a külpolitikai helyzet megváltozása esetén nagyon nehézkes az alkalmazkodási folyamat. Ennek oka az, hogy a legfelsőbb politikai vezetés és a külügyi hivatal soklépcsős együttműködését igényli – a feddhetetlenségét nehezen biztosító magáncéggel ez nagyon nehéz. További probléma, hogy feltehetően többre kerülne a kiszervezett külügyi hivatal, mint az államon belül igazgatni a külügyeket.

### Szabályozás

Ha a teljes privatizáció nem lehetséges, azt érdemes megvizsgálni, hogy a megtérülési rátán alapuló szabályozás alkalmazható-e. A kormány és a külügyi hivatalt üzemeltető vállalkozás egy költség-plusz visszatérítéses jellegű, nagyon tökéletlen szerződést fognak kötni.

A kormány védi érdekeit: szabályozó ügynökséget hoz létre, a hivatal élére a politikai vezetéssel való konzultáció után történhet csak kinevezés, a hivatal alkalmazottait pótlólagos munkaviszony biztosításával, erősebb szocializációval hozza közelebb a hivatal missziójához.

A szabályozott kiszervezéssel is vannak azonban problémák. Egyrésztől, beépül az intézményrendszerbe egy új szint, a szabályozó ügynökség. Ebben a helyzetben nem világos, hogy például az elnök kivel tárgyal. Az is gond lehet, hogy a szabályozó

ügynökség túl gyakori ellenőrzései a külügyi hivatal hatékony működésének kárára válhatnak. További nehézség, hogy az információs aszimmetria miatt a szabályozó ügynökség várható értékben nem lesz képes megfelelően működni; illetve azt is meg kell jegyezni, hogy hivatalt üzemeltető vállalt adott esetben nem lesz képes megvédeni magát az igazságtalan vádaktól, aminek az lesz a következménye, hogy éles helyzetekben kiszámíthatatlan döntéseket hozhat.

Mindezekből azt a következtetést lehet levonni, hogy a hibrid sem tudja reprodukálni az állami külügyminisztériumot. Az eddigi tapasztalatokat felhasználva ki lehet bővíteni a korábban megalkotott táblázatot:

	Irányítási struktúra		
	Magán	Szabályozott	Közhivatal
Eszközök			
Ösztönző	++	+	0
Bürokratizáltság	0	+	++
Teljesítmény			
Adaptáció (autonóm)	++	+	0
Adaptáció (feddhetetlenség)	0	+	++
Szerződésjog	++	+	0
Alkalmazotti kapcsolat			
Ügyvezetői autonómia	++	+	0
Személyzet védettsége	0	+	++
Törvényességi vita	++	+	0

Valamint a szintén korábban felvázolt döntési rend is tovább bontható úgy, hogy az adminisztratív megoldáson belül megjelenik a magánvállalat, a szabályozás és az állami közhivatal esete.

### Konklúzió

A cikk legfontosabb állítása az, hogy érdemes a 'magán vagy állami?' kérdését a tranzakciós költségek elméletének gondolati keretében, a megszokottnál sokkal szofisztikáltabb módon feltenni. Az a végkövetkeztetése, hogy a szuverén tranzakciók esetén, ahol nagyon az információs aszimmetriák és van egy jelentős feddhetetlenségi kockázat, nem lehet és nem is érdemes privatizálni.



## **TANULSÁGOK A BÜROKRÁCIÁK VISSZACSATOLÁSI RENDSZEREINEK KIALAKÍTÁSA SZÁMÁRA**

A bürokráciaelmélet fentebb bemutatott három kiemelkedő darabja komoly figyelmeztetéseket fogalmaz meg a visszacsatolási rendszerek fejleszthetőségének korlátaival kapcsolatban és hasznos tanácsokat ajánl a közigazgatási működés ilyen típusú fejlesztésével kapcsolatban

A visszacsatolási rendszerek fejlesztésének négy fő korlátja, hogy (1) a közpolitikai tevékenység mérhetősége gyakran korlátozott, (2) a közigazgatás fejlesztéséhez szükséges kihívásoknak gyakran a vezetők képtelenek megfelelni, (3) a szervezeti ügyintézők sokszor ellenérdekeltek a visszacsatolási rendszerek fejlesztésével kapcsolatban, (4) ha sikerül is sikeres visszacsatolási rendszert létrehozni, annak ösztönző hatása erősen limitált.

### **A közpolitikai tevékenység mérhetősége gyakran korlátozott**

Klasszikusan azok a feladatokat bízzák az állami szervezetekre, ahol az elvárások mindegyike nem fogalmazható meg pontosan, hiszen ha az elvárásokat precízen lehet specifikálni a feladatok magánszereplőknek való kiszereződtetése a kézenfekvő és gyakran választott megoldás. Az állami tevékenység a domináns, amikor a különböző elvárások (hatékonyság, méltányosság, fenntarthatóság, nemzeti politikák szempontjai stb.) egyidejű érvényesítését az egyes kritériumok súlyának meghatározatlansága miatt nem lehet megfogalmazni vagy, amikor bizonyos elvárások nem teljesülése nagyon magas kockázattal jár. Ezekben az esetekben a közintézménnyel kapcsolatos elvárás nem az, hogy jól megfeleljen a kitűzött feladatoknak, hanem hogy minden körülmények között képes legyen az elvárásoknak megfelelően értelmezni, mi is a feladat. Az ilyen szituációkban pont a célok megfogalmazatlansága teszi lehetetlenné azok mérését.

Más esetekben az elvégzendő feladatok, kitűzött célok teljesítésének körülményeiről a közintézmények vezetőinek nincsenek pontos információi. Az ügyintézők gyakran egyedi ügyekkel foglalkoznak, ezért annak megítélése, hogy megfelelő ügybuzgalommal és körültekintéssel jártak el, nem megfigyelhető. Ezekben az esetekben nehéz

információt szerezni arról, hogy mik az ügyintézők által elvégzett tevékenység alternatívái. Sok vagy kevés, amit teljesítettek, jól végezték-e el a rájuk bízott feladatot vagy rosszul.

### **A közigazgatás fejlesztéséhez szükséges kihívásoknak gyakran a vezetők képtelenek megfelelni**

A vezetők mozgásterét nagyban korlátozza, hogy sikere nagyrészt beosztottjai jó szándékától, a hozzájuk fűződő bizalmi viszonytól függ. Ennek következtében az olyan változtatások, amelyek nem nyerik meg az ügyintézők tetszését előre kudarcra vannak ítélve.

A vezetők változtatási elképzeléseinek sikeres megvalósítását ugyancsak jelentősen korlátozza, hogy energiájukat a szervezet pozíciójának menedzselése köti le. Egy közintézmény sikere leggyakrabban attól függ, hogy az erőforrások allokálásáról szóló politikai alkukban milyen pozíciót tud kiharcolni, milyen sikeresen tudja bővíteni mozgásterét az intézményi működés folyamataival, kimeneteivel kapcsolatos célok, elvárások, előírások dzsungelében. Ha egy vezetőt érdekel a szervezete sikere ezen külső körülmények javítása köti le figyelmét, a belső szervezeti ügyekre kevés ideje marad. Ha pedig a szervezeti sikerrel kapcsolatos motivációi gyengék, mert tudja, hogy kézzelfogható eredményt elérni szinte lehetetlen vagy mert karrierje nem függ a szervezeti teljesítménytől, ösztönzést sem érez arra, hogy bármilyen erőfeszítésekkel és kockázatokkal járó belső változtatásokba kezdjen.

### **A szervezeti ügyintézők sokszor ellenérdekeltek a visszacsatolási rendszerek fejlesztésével kapcsolatban**

A visszacsatolási rendszerek általában az ügyintézők pozícióit gyengítik a szervezeti vezetéssel szemben. Amint mérhetőbbé válik a közfeladatok elvégzésére fordított erőforrások mennyisége és hatékonysága, láthatóbbá válnak az elvégzett munka minőségi jellemzői, a vezetés kiszolgáltatottsága csökken, az ügyintézőknek fizetendő szívességek, informális juttatások szükséges mennyisége csökken. Ezért az ügyintézők

kifizetése csökken még abban az esetben is, ha az elvégzendő feladatok mennyisége, a számonkérés szigorúsága garantáltan nem változik.

Az ügyintézők motivációit ugyancsak csökkenti, hogy a visszacsatolási rendszerek a közfeladatok jellegénél fogva csak néhány aspektusát tudják megragadni az elvégzendő munkának. A nem mért vagy nem mérhető jellemzőkre kevesebb figyelem fog jutni, ami középtávon az elhanyagolásra kerülő szempontok fontosságában érdekelt szereplők heves reakcióit válthatják ki, ami a bürokraták számára káros konfliktusokat eredményez. Ugyancsak a mérhetőség aszimmetrikusságának a következménye, hogy az elvárások időben nem tekinthetők stabilnak: az ügyintézők racionális várakozásai (tapasztalatai sejtései) gyakran pontosak: az, amire az új visszacsatolási rendszerek és vezetői elvárások fókuszálnak biztosan a kevésbé fontos tényezők közé fognak tartozni egy következő időszakban.

Ugyancsak csökkenti a bürokrácia visszacsatolás iránti lelkesedését, hogy a megfogalmazott mutatók, értékelések eredményeit legtöbbször sok, a közfeladat ellátóinak teljesítményétől független tényező is befolyásolja. Ezért a visszacsatolási rendszer alapján várható dicséret vagy számonkérés nagyrészt szerencse kérdése – azaz a visszacsatolási rendszer növeli az ügyintézők kockázatát.

### **Ha sikerül is megfelelő visszacsatolási rendszert létrehozni, annak ösztönző hatása erősen limitált**

A közintézményekben a teljesítményösztönzők tradicionálisan gyengék. Ennek következtében, ha működnek is megbízható visszacsatolási rendszerek, a bürokratikus működés jellegénél fogva annak eredményei nem fogják jelentősen befolyásolni az ügyintézők fizetését, előremeneteli lehetőségeit. Ez főleg igaz azokban az esetekben, amikor a szervezeti teljesítményhez való egyéni hozzájárulás nem mérhető – ebben az esetben a mutatók romlása akár javíthatja is az erőforrásokért, a külső korlátok lazításáért folytatott harcbeli pozíciót (pl. több a bűnözés, több rendőrré van szükség.)

Ezen korlátok nem jelentik azt, hogy a visszacsatolási rendszerek bevezetése eleve kudarcra vannak ítélve. Felhívják a figyelmet arra, hogy az ilyen típusú szervezeti

változtatások nehezek és kockázatosak, tehát komoly felkészültséget és elkötelezettséget igényelnek. Az ismertetett elméletek nem csak a korlátokat mutatják meg, hanem javaslatokat is megfogalmaznak a visszacsatolási rendszerek bevezetői számára. Az áttekintett irodalom alapján négy fő tanács fogalmazható meg. (1) A tervezett változásoknak kompatibilisnek kell lenniük a szervezeti kultúrával, (2) a sikeres visszacsatolási rendszerek kialakításához külső szövetségesekre van szükség, (3) a túl precíz mérés kontraproduktív lehet, (4) a kimenet alapú ösztönzés csak akkor erősödhet, ha a folyamatalapú gyengül.

### **A tervezett változásoknak kompatibilisnek kell lenniük a szervezeti kultúrával**

A szervezeti kultúra a vezetők és ügyintézők közmegegyezése arról, hogy mik is az intézmény főbb feladatai, milyen módon lehet és kell megfelelni a környezeti kihívásoknak. A szervezeti kultúra teremti meg a feljebbvalók és beosztottak közötti sikeres együttműködéshez szükséges bizalmi viszonyt, az intézményi küldetés iránti elkötelezettséget. Ha egy változtatás logikája, célja ellentétes ezzel a szervezeti kultúrával, akkor vagy nem is jut tovább az elképzelés szakaszán vagy pedig a megvalósítás minden lépése gyengíti a szervezet sikerességét megalapozó közmegegyezést.

Ez visszacsatolási rendszerek esetében elsősorban akkor fordul elő ha a jelentési, értékelési, indikátor rendszerek a szervezet önképéhez nem illő szempontokat kritériumokat próbálnak megfogalmazni. Ezért a visszacsatolási rendszerek korlátozottan lehetnek a szervezeti küldetés módosításának eszközei. Elég lenyelnie az érintetteknek, hogy ezentúl több, precízebben megfogalmazott elvárásnak kell megfelelniük. Ha ezzel az elvárások jellegének megváltoztatását is össze kívánják kapcsolni, szinte garantált ritkábban látható konfliktusban, gyakrabban csendes elszabotálásban testet öltő ellenállás.

### **A sikeres visszacsatolási rendszerek kialakításához külső szövetségésekre van szükség**

Egy szervezetben ritkán – komolyabb válságok esetén – érzi csak azt, hogy az eddigi működés és az ahhoz kapcsolódó visszacsatolási rendszerek nem működtek megfelelően. Mivel ahogy az előbb láttuk, a szervezeti célok módosítása nehezen kapcsolható össze a jelentési, indikátor rendszerek bevezetésével, komoly kihívás egy közintézményt meggyőzni arról, hogy módosítani kell eddigi gyakorlatát. Ezért fontos, hogy a tervezett lépéseknek komoly külső támogatója legyen.

Ez a külső támogató lehet a politika, a politikai elvárás azonban csak akkor hiteles ha valós politikai érdekhez kötődik, ami a politikai vezetés változásakor vagy a politikusokkal szembeni elvárások jelentős megváltozásakor lehetséges. Ugyancsak külső támogató lehet egy a közintézmény működésében érintett kellően erős és szervezett érdekcsoport, akinek helyzetét javítaná a visszacsatolási rendszer bevezetése. Általában a hagyományosan erős civil szervezetek fókuszában lévő területek (pl. környezetvédelem, kisebbségi politika) és a koncentrált ágazatokat érintő tevékenységek (pl. ipari szabályozás) esetében lehet sikeres a külső támogatók bevonása.

### **A túl precíz mérés kontraproduktív lehet**

Ha a visszacsatolási rendszer várhatólag nagyon pontosan jelzi egy közpolitika jellemzőinek változását, az ügyintézők feletteseikkel szembeni pozíciója drasztikusan meggyengül, a mérhető és nem mérhető aspektusokra jutó figyelem radikálisan átrendeződik. Ezekben az esetekben heves belső ellenállás vagy az elhanyagolásra kerülő jellemzők miatti külső tiltakozás várható – még mielőtt a visszacsatolási rendszer gyökeret eresztene a szervezetben.

Ezért célszerű a visszacsatolási rendszereket tudatosan „tompára” beállítani és ezáltal biztosítani, hogy az ellenreakciók a kezelhető szint alatt maradjanak. Amennyiben egy precíz és a közfeladat minden fontos aspektusát megragadó visszacsatolási rendszer létrehozása reálisnak látszik (beleértve a hitelesség lojalitás révén elhárítható kockázatokat, a politikai, társadalmi elvárásokat a tevékenység méltányosságával

kapcsolatban), érdemes megfontolni, hogy a közfeladat állami szervezeti keretek közötti ellátása-e a legjobb megoldás. Ilyenkor lehet célszerű a közfeladatok szerződés formájában való ellátása magánszereplők bevonásával.

**A kimenet alapú ösztönzés csak akkor erősödhet, ha a folyamat alapú gyengül.**

A visszacsatolási rendszerek eredményeihez nem lehet jelentős hatást kiváltó ösztönzőket kapcsolni, ha a közfeladatok ellátásának erőforrásait, azok felhasználási rendjét, a munkavégzés folyamatát szigorú előírások szabályozzák, illetve ha a vezetés ad-hoc feladatok kiadásán, vagy más kézivezérlési eszközökkel működik. Ezekben az esetekben a visszacsatolás információi nem ösztönöznek több vagy jobban fókuszált erőfeszítésre.

Az eredményorientált működés akkor lehet sikeres, ha a szervezeti működés korlátai nem túl szigorúak. Ha a visszacsatolási rendszer bevezetése a feladatellátók autonómiáját növeli, számíthat az ügyintézők támogatására. Ebben az esetben az alacsonyabb szervezeti szintek diszkrecionális szintje nő, motivációja erősödik. Ez persze csak akkor lehetséges, ha a korlátok erejének csökkentése hiteles – ha a korlátozó szabályok eltörlése nem jár túl nagy politikai kockázattal és az ügyintézők hihetőnek tartják a vezetők deregulációs szándékait.

**IRODALOMJEGYZÉK**

Wilson, James Q (1989) *Bureaucracy : what government agencies do and why they do it?* Basic Books, New York

Breton, A & Wintrobe, R. (1982) *The logic of bureaucratic conduct* Cambridge University Press

Williamson, Oliver E. (1999) Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives *The Journal of Law, Economics, and Organization* Vol. 15