

Kocsizsky György/Veresné Somosi Mariann

Közszolgáltató szervezetek hatékonyságnövelésének lehetőségei

Az eredmény és ráfordítás típusú teljesítménymérés és értékelés a versenyszférában közel egyidős a modern vállalat elmélettel. Elég, ha fellapozzuk a két világháború közötti angolszász és német szakirodalmat, amely megkülönböztetett figyelmet fordított a vállalati teljesítmény mérés és növelés üzemgazdasági, munkaszervezési eszközeire és módszereire.

A közszféra, ezen belül a közszolgáltató szervezetek működési, gazdálkodási hatékonyságának mérése, ill. növelésének kérdése ennél jóval szerényebb múltra és módszertani megalapozottságra tekint vissza, holott ennek jelentősége közel sem kisebb.

A szerzők tanulmányukban ennek a pótlását kísérik meg, amikor javaslatot tesznek a közszolgáltató szervezetek teljesítmény értékelésének folyamatára és módszertanára.

Kulcsszavak: teljesítmény menedzsment, közszolgáltató szervezetek, közösségi gazdaságtan, integritás.

Jelkód: D73, H83, P43

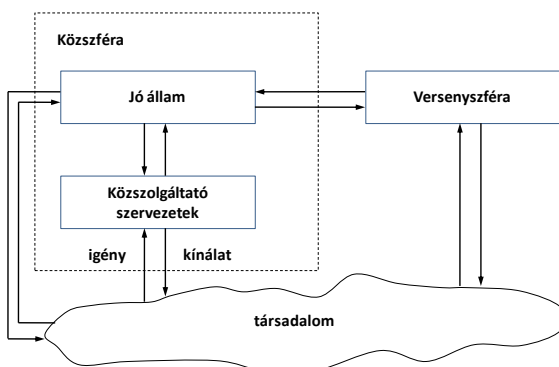
1. Közszolgáltató szervezetek funkciója, nemzetgazdasági súlya, szerepe

Az állam és a piac szerepe, egymáshoz való viszonya a gazdaságelmélet, ill. gazdaságpolitika egyik kiemelt, de több (pl.: társadalompolitikai, etikai, versenyképességi, szabályozási, stb.) szempontból is vitatott kérdése.

Az állami beavatkozáshoz (közjavak és irányított elosztású javak biztosítása, külső gazdasági hatások kezelése, piaci erőfölény korlátozása, szabályozása) szükséges források biztosítása, elosztási szempontjai, a felhasználás hatékonysága a társadalom értékrendjét is tükrözi. Kifejezésre juttatja, hogy mit tart a politikai elit fontosnak: az alacsony adókulcsokat vagy a közszolgáltatások fejlesztését? Ennek eldöntése alapvetően befolyásolja a források újra elosztásának elveit, ami nem feltétlenül találkozik a társadalom igényeivel.

Az elégedettség vagy az elégedetlenség egyrészt a rendelkezésre álló forrásoktól, a források felhasználásának hatékonyságától, másrészt az igényektől függ. Ezért a közszolgáltató vállalatok működése nem kizárólagosan gazdasági, hanem társadalompolitikai kérdés is.

A közérdekű szolgáltatók közösségi szükségleteket elégítenek ki, finanszírozásuk ezért részben vagy egészben közvetlenül vagy közvetve közösségi pénzből történik (1. ábra).

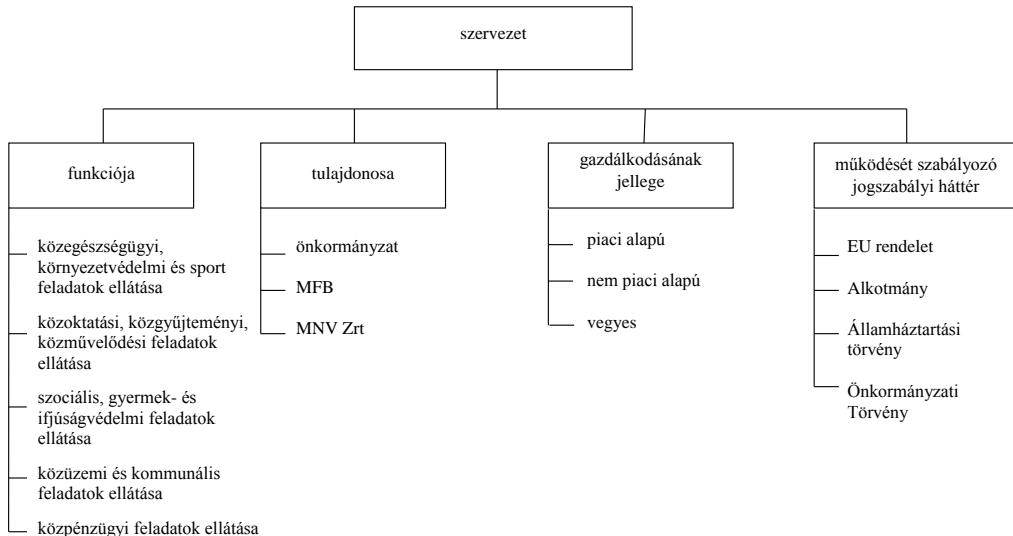


1. ábra: Közpénzek megteremtésének és elosztásának logikája

Forrás: saját szerkesztés

A felülről korlátos forrásokat nem egyszerű a növekvő (esetenként felső korlát nélküli) elvárásokkal összhangba hozni, s megtalálni a lehetőségek (kapacitások és az igények közötti optimumot, mint az elmúlt közel három évtized hazai gyakorlata is igazolja (Domokos/Pulay, 2015). Ezért sem mindegy, hogy a közösségi szolgáltató szervezetek a rendelkezésre álló forrásokat milyen hatékonysággal hasznosítják a köz érdekében. Nem véletlen, hogy a Kormány kiemelt céljának tekinti a jelen EU támogatási ciklusban (2014-2020) a közszolgáltatások hatékonyságának javítását (MK, 2015).

A közfeladatot ellátó szervezetek céljuk, tulajdonosi, ill. felügyeleti körük, gazdálkodásuk jellege alapján sokfélék lehetnek (2. ábra).



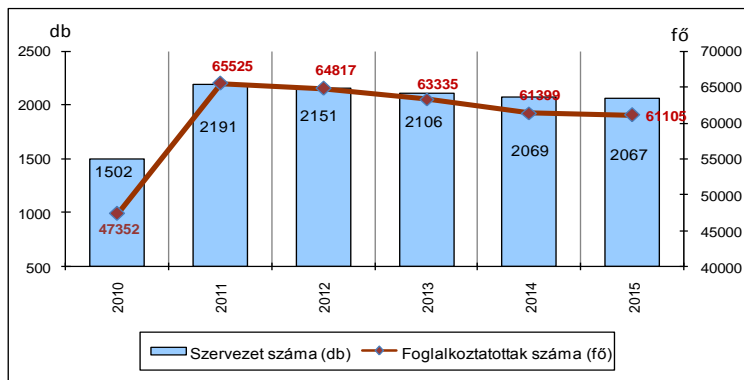
2. ábra: Közfeladatot ellátó szervezetek tipológiája

Forrás: saját szerkesztés

Működésük feltételeit egyrészt EU rendeletek (pl.: a Szerződés 90. cikke, a CEC, 1996., stb.), másrészt a nemzeti jogban megfogalmazottak szabályozzák. Amíg az előbbi elsősorban az állami támogatások lehetőségeire, ill. korlátaira koncentrálnak, az utóbbi a működésre vonatkozó (a tagállamok gyakorlata szerint egymástól jelentősen eltérő) szabályokat foglalja össze (Kende, 2006).

A közfeladatot ellátó szolgáltató szervezetek nemzetgazdaságon belüli súlya a liberális vagy a jóléti gazdaságpolitikai modell függvényében változott és változik, mint azt a szakirodalom is igazolja (Lienhard, 2005; Reinermann, 2000; Pulay, 2012; Domokos, 2015).

A 2010-es kormányváltást követő gazdasági és társadalompolitikai fordulat eredményeként az állami szerepvállalás hazánkban nagyobb lett, amit egyrészt a közszolgáltató szervezetek, ill. foglalkoztatottaik számának növekedése is igazol, amelyben jelentős szerepe van az állami részesedés vásárlásoknak (3. ábra).



3. ábra: Közszolgáltató szervezetek számának és foglalkoztató képességének változása (Bal tengely - közszolgáltatók szervezetek száma (db); jobb tengely - foglalkoztatottak száma (fő).) Forrás: saját szerkesztés

A közszolgáltató vállalatok működési területe az elmúlt öt évben átalakult. Az állam egyes ágazatokban tulajdonosi szerepét feladta, más területeken pedig szabályozó szerepe mellett tulajdonossá vált. A legtöbb szervezet az elmúlt évek reprivatizációjának renacionalizációjának eredményeként a közművek üzemeltetésével foglalkozik (1. táblázat).

1. táblázat: Közszolgáltató szervezetek profil szerinti megoszlása (db)

| TEÁOR szám/ megnevezés | év | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 01. Növénytermesztés, állattenyésztés, vadgazdálkodás és kapcsolódó szolgáltatások | 22 | 27 | 28 | 28 | 34 | 40 |
| 02. Erdőgazdálkodás | 25 | 24 | 24 | 23 | 22 | 23 |
| 03. Halászat, halgazdálkodás | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| 07. Fémtartalmú érc bányászata | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 08. Egyéb bányászat | 3 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| 09. Bányászati szolgáltatás | 1 | 1 | 1 | 1 | - | - |
| 10. Élelmiszergyártás | 6 | 8 | 8 | 10 | 9 | 8 |
| 11. Italgyártás | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 |
| 13. Textilgyártás | - | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 14. Ruházati termék gyártása | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| 16. Fafeldolgozás (kivéve: bútort), fonottáru gyártása | 6 | 5 | 3 | 2 | 1 | 1 |
| 17. Papír, papírtermék gyártása | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| 18. Nyomdai és egyéb sokszorosítási tevékenység | 7 | 7 | 6 | 6 | 7 | 5 |
| 23. Nemfém ásványi termék gyártása | 2 | 2 | 1 | - | 1 | 1 |
| 24. Fémalapanyag gyártása | - | - | - | 1 | 1 | 1 |
| 25. Fémfeldolgozási termék gyártása | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 |
| 26. Számítógép, elektronikai, optikai termék gyártása | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 28. Gép, gépi berendezés gyártása | 3 | 3 | 2 | - | - | - |
| 29. Közúti jármű gyártása | - | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 30. Egyéb jármű gyártása | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 |

| TEÁOR szám/ megnevezés | év | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 31. Bútorgyártás | 2 | 1 | - | - | - | - |
| 32. Egyéb feldolgozóipari tevékenység | 2 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 33. Ipari gép, berendezés, eszköz javítása, üzembe helyezése | 5 | 7 | 8 | 7 | 5 | 5 |
| 35. Villamosenergia-, gáz-, gőzellátás, légkondicionálás | 88 | 99 | 96 | 96 | 99 | 95 |
| 36. Víztermelés, -kezelés, -ellátás | 190 | 235 | 226 | 184 | 152 | 133 |
| 37. Szennyvíz gyűjtése, kezelése | 67 | 83 | 80 | 72 | 60 | 49 |
| 38. Hulladékgazdálkodás | 82 | 108 | 120 | 166 | 191 | 193 |
| 39. Szennyvezérlésmentesítés, egyéb hulladékkezelés | 2 | 10 | 11 | 11 | 9 | 11 |
| 41. Épületek építése | 77 | 90 | 84 | 77 | 78 | 74 |
| 42. Egyéb építmény építése | 65 | 76 | 78 | 75 | 70 | 65 |
| 43. Speciális szaképítés | 13 | 14 | 14 | 14 | 15 | 13 |
| 45. Gépjármű-, motorkerékpár kereskedelme, javítása | 13 | 12 | 12 | 11 | 12 | 12 |
| 46. Nagykereskedelem (kivéve: jármű, motorkerékpár) | 12 | 14 | 13 | 22 | 22 | 18 |
| 47. Kiskereskedelem (kivéve: gépjármű, motorkerékpár) | 15 | 17 | 19 | 21 | 21 | 22 |
| 49. Szárazföldi, csővezetékes szállítás | 41 | 45 | 44 | 43 | 23 | 26 |
| 50. Vízi szállítás | 4 | 3 | 3 | 3 | 4 | 3 |
| 51. Légi szállítás | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 52. Raktározás, szállítás kiegészítő tevékenység | 27 | 35 | 33 | 36 | 33 | 33 |
| 53. Raktározás, szállítás kiegészítő tevékenység | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 55. Szálláshely-szolgáltatás | 17 | 24 | 25 | 28 | 27 | 29 |
| 56. Vendéglátás | 10 | 27 | 27 | 38 | 40 | 45 |
| 58. Kiadói tevékenység | 14 | 20 | 18 | 18 | 18 | 18 |
| 59. Film, video, televízióműsor gyártása, angfelvétel-kiadás | 17 | 27 | 24 | 18 | 17 | 19 |
| 60. Műsorösszeállítás, műsorszolgáltatás | 15 | 42 | 41 | 39 | 38 | 41 |
| 61. Távközlés | 18 | 19 | 19 | 18 | 17 | 15 |
| 62. Információ-technológiai szolgáltatás | 9 | 13 | 13 | 12 | 14 | 13 |
| 63. Információs szolgáltatás | 6 | 11 | 12 | 13 | 12 | 13 |
| 64. Pénzügyi közvetítés, kivéve: biztosítási, nyugdíjpénztári tevékenység | 40 | 51 | 49 | 49 | 51 | 51 |
| 65. Biztosítás, viszontbiztosítás, nyugdíjalapok | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 66. Egyéb pénzügyi tevékenység | 5 | 6 | 7 | 6 | 8 | 9 |
| 68. Ingatlanügyletek | 200 | 213 | 198 | 194 | 190 | 195 |
| 69. Jogi, számviteli, adószakértői tevékenység | 6 | 8 | 10 | 8 | 6 | 7 |
| 70. Üzletvezetési, vezetői tanácsadás | 52 | 74 | 75 | 81 | 86 | 89 |
| 71. Építész-mérnöki tevékenység; műszaki vizsgálat, elemzés | 38 | 46 | 45 | 42 | 44 | 40 |
| 72. Tudományos kutatás, fejlesztés | 12 | 41 | 37 | 35 | 25 | 23 |
| 73. Reklám, piackutatás | 6 | 8 | 6 | 5 | 6 | 7 |
| 74. Egyéb szakmai, tudományos, műszaki te- | 15 | 25 | 23 | 22 | 19 | 17 |

| TEÁOR szám/ megnevezés | év | | | | | |
|---|-------|-------|-------|------|------|-------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| vékenység | | | | | | |
| 77. Kölcsönzés, operatív lízing | 7 | 8 | 7 | 5 | 3 | 3 |
| 78. Munkaerőpiaci szolgáltatás | 5 | 18 | 17 | 15 | 15 | 14 |
| 79. Utazásközvetítés, utazásszervezés, egyéb foglалás | 5 | 13 | 12 | 10 | 8 | 9 |
| 80. Biztonsági, nyomozói tevékenység | 9 | 13 | 12 | 11 | 12 | 12 |
| 81. Építmény üzemeltetés, zöldterület-kezelés | 34 | 80 | 97 | 114 | 122 | 128 |
| 82. Adminisztratív-, kiegészítő egyéb üzleti szolgáltatás | 14 | 34 | 31 | 37 | 33 | 39 |
| 84. Közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás | 11 | 16 | 10 | 12 | 12 | 12 |
| 85. Oktatás | 10 | 45 | 46 | 41 | 39 | 38 |
| 86. Humán-egészségügyi ellátás | 13 | 41 | 34 | 21 | 22 | 22 |
| 87. Bentlakásos, nem kórházi ápolás | | 6 | 6 | 7 | 5 | 5 |
| 88. Szociális ellátás bentlakás nélkül | 5 | 31 | 28 | 24 | 26 | 22 |
| 90. Alkotó-, művészeti-, szórakoztató tevékenység | 1 | 50 | 49 | 24 | 26 | 33 |
| 91. Könyvtári, levéltári, múzeumi, egyéb kulturális tevékenység | 4 | 29 | 29 | 27 | 27 | 28 |
| 92. Szerencsejáték, fogadás | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 93. Sport-, szórakoztató-, szabadidős tevékenység | 59 | 96 | 100 | 102 | 107 | 112 |
| 94. Érdekképviselet | 3 | 55 | 57 | 54 | 57 | 62 |
| 96. Egyéb személyi szolgáltatás | 36 | 37 | 37 | 37 | 38 | 37 |
| Összesen: | 1 502 | 2 191 | 2 151 | 2106 | 2069 | 2 067 |

Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

Az elmúlt években végbemenet profilbővülés és a beruházások eredményeként nőtt a hazai közszolgáltató szervezetek mérleg főösszege, ill. a tárgyi eszköz állománya (2. táblázat).

2. táblázat: Közszolgáltató szervezetek mérlegének bővülése (Mill.Ft)

| mérleg sor | év | | | | | | 2015/ 2010 (%) |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|----------------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Tárgyi eszközök | 3.336.741,5 | 3.487.431,1 | 3.542.305,9 | 4.049.029,4 | 4.402.123,6 | 4.763.807,5 | 142,7 |
| Mérleg-főösszeg | 7.094.837,3 | 7.890.750,8 | 7.985.096,0 | 9.314.145,2 | 12.129.564,5 | 13.795.142,0 | 194,4 |

Forrás: Cégbíróági adatok felhasználásával saját szerkesztés

A legtöbb közszolgáltató vállalat Budapesten és Pest megyében található (3. táblázat).

A közszolgáltató vállalatok működésükhöz szükséges forrásokat központi és önkormányzati forrásokból, valamint saját (díj)bevételekből, továbbá keresztfinanszírozásokból biztosítják. Az Állami szerepvállalás növekedésével a központi költségvetés a korábbinál jóval nagyobb terhet vállal működtetésükben (4. táblázat).

3. táblázat: Közszolgáltató szervezetek területi elosztása

| Megye | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | létszám változása (2015/2010) (%) |
|------------------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---|
| | vállalkozások száma | létszám (fő) | vállalkozások száma | létszám (fő) | vállalkozások száma | létszám (fő) | vállalkozások száma | létszám (fő) | vállalkozások száma | létszám (fő) | vállalkozások száma | létszám (fő) | |
| Bács-Kiskun | 72 | 2 295 | 101 | 3 104 | 102 | 3 175 | 104 | 3 194 | 100 | 2 860 | 103 | 2 975 | 129,63 |
| Baranya | 78 | 2 221 | 127 | 3 130 | 127 | 3 237 | 121 | 2 957 | 108 | 2 741 | 102 | 2 353 | 105,94 |
| Békés | 56 | 1 682 | 73 | 2 050 | 75 | 2 142 | 78 | 2 350 | 82 | 2 318 | 82 | 2 449 | 145,60 |
| Borsod-Abaúj-Zemplén | 75 | 2 490 | 144 | 4 072 | 155 | 4 253 | 152 | 4 307 | 153 | 4 387 | 158 | 4 513 | 181,24 |
| Budapest | 320 | 10 803 | 387 | 13 408 | 348 | 12 519 | 330 | 11 907 | 326 | 11 647 | 327 | 11 803 | 109,26 |
| Csongrád | 62 | 2 103 | 110 | 3 621 | 109 | 3 544 | 109 | 3 502 | 106 | 3 295 | 106 | 3 209 | 152,59 |
| Fejér | 62 | 1 891 | 85 | 2 272 | 83 | 2 210 | 80 | 2 183 | 78 | 2 069 | 80 | 2 172 | 114,86 |
| Győr-Moson-Sopron | 51 | 1 619 | 74 | 2 476 | 78 | 2 563 | 77 | 2 452 | 77 | 2 480 | 78 | 2 583 | 159,54 |
| Hajdú-Bihar | 73 | 2 306 | 113 | 3 361 | 107 | 3 199 | 100 | 2 933 | 97 | 3 014 | 97 | 2 901 | 125,80 |
| Heves | 41 | 1 238 | 68 | 1 936 | 70 | 2 061 | 73 | 2 099 | 73 | 1 925 | 73 | 1 947 | 157,27 |
| Jász-Nagykun-Szolnok | 70 | 2 295 | 88 | 2 767 | 90 | 2 781 | 88 | 2 760 | 83 | 2 459 | 86 | 2 525 | 110,02 |
| Komárom-Esztergom | 53 | 1 565 | 70 | 2 065 | 64 | 1 888 | 60 | 1 762 | 61 | 1 795 | 58 | 1 799 | 114,95 |
| Nógrád | 29 | 939 | 45 | 1 323 | 39 | 1 137 | 41 | 1 176 | 38 | 1 050 | 40 | 911 | 97,02 |
| Pest | 140 | 3 566 | 215 | 5 616 | 210 | 5 589 | 212 | 5 694 | 206 | 5 706 | 201 | 5 489 | 153,93 |
| Somogy | 53 | 1 736 | 82 | 2 387 | 79 | 2 276 | 70 | 2 086 | 75 | 2 191 | 78 | 2 273 | 130,93 |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg | 62 | 1 954 | 124 | 3 470 | 124 | 3 550 | 119 | 3 385 | 121 | 3 192 | 119 | 3 014 | 154,25 |
| Tolna | 55 | 1 762 | 78 | 2 295 | 79 | 2 316 | 76 | 2 282 | 74 | 2 204 | 70 | 2 119 | 120,26 |
| Vas | 30 | 1 095 | 44 | 1 362 | 50 | 1 511 | 49 | 1 471 | 48 | 1 425 | 49 | 1 455 | 132,88 |
| Veszprém | 63 | 2 065 | 87 | 2 490 | 87 | 2 526 | 88 | 2 644 | 88 | 2 581 | 89 | 2 626 | 127,17 |
| Zala | 57 | 1 727 | 76 | 2 320 | 75 | 2 340 | 79 | 2 191 | 75 | 2 060 | 71 | 1 989 | 115,17 |
| Összesen: | 1 502 | 47 352 | 2 191 | 65 525 | 2 151 | 64 817 | 2 106 | 63 335 | 2 069 | 61 399 | 2 067 | 61 105 | 129,04 |

Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

4. táblázat: Néhány hazai közszolgáltató állami finanszírozásának változása (eFt)

| szolgáltató ága- zat | év | | | | | | Változás, % (2015/2010) |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|----------------------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Víz | 1,4 | 2,1 | 2,3 | 3,6 | 7,0 | 8,3 | 592,86 |
| Földgáz | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 1,0 | 0,1 | 0,1 | 25,00 |
| Összesen | 1,7 | 2,5 | 2,6 | 4,6 | 7,1 | 8,2 | 500,00 |

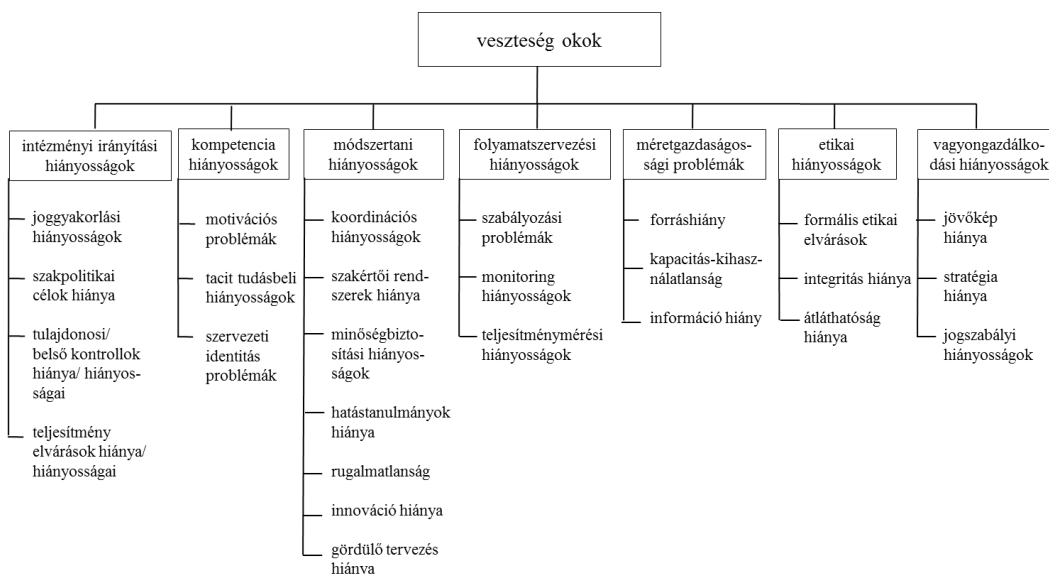
Forrás: vállalati éves beszámolók alapján saját szerkesztés

2. Közszolgáltató szervezetek gazdálkodása

A közszolgáltató szektor működtetésének „logikája” alapvetően eltér a versenyszférájától. Amíg az utóbbi alapvető célja a profit, s csak rész cél a társadalmi felelősségvállalás, addig a közszolgáltatások alapvető célja a társadalmi igények kielégítése. Ez azonban nem mentheti fel egyetlen közszolgáltató szervezet menedzsmentjét sem a működtetés hatékonyságának követelménye alól. Azaz a közszolgáltató szervezetek feladatainak és szolgáltatásainak színvonala és hatékonysága nem csak társadalmi politikai, hanem gazdaságossági szempontból is érzékeny kérdés. Ezt azért is érdemes hangsúlyozni, mert a közszolgáltató szervezetek működésének és gazdálkodásának megítélése ezért összetettebb, hiszen a gazdasági szempontokon túl vizsgálni kell társadalmi hasznosságukat és hatékonyságukat.

A közszolgáltató szervezetek működésében rejlő veszteségek egyrészt külső (intézményi/irányítási), másrészt belső (mértgazdaságossági, kompetencia, módszertani, folyamatszervezési, etikai és vagyongazdálkodási) okokra vezethető vissza (4. ábra).

A forráshiány az esetek többségében valós, de nem az egyetlen probléma!



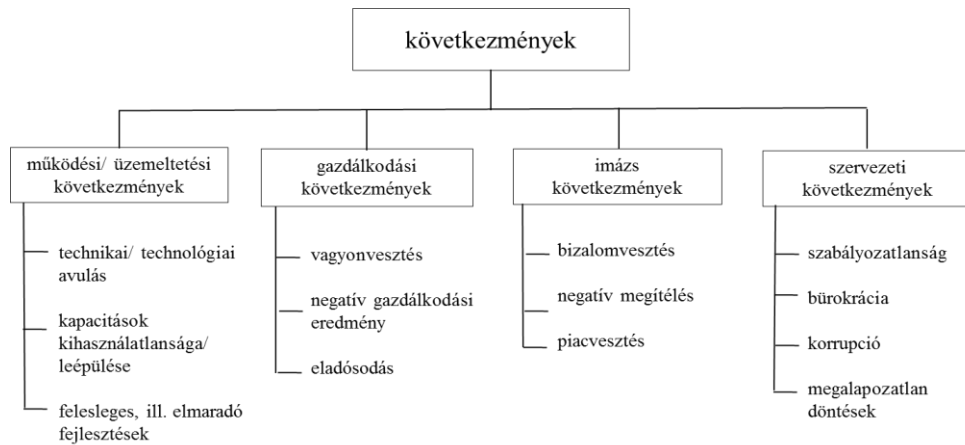
4. ábra: Közszolgáltató szervezetek működési hatékonyságát rontó tényezők

Forrás: saját szerkesztés

A külső és belső okok többségében multiplikatív hatásúak, amelyek egymást erősítik, ami a szervezet működésének eredményességét, társadalomra gyakorolt hatását egyaránt negatívan befolyásolja.

A veszteségek működési, gazdálkodási, reputációs és szervezeti következményekkel járnak, járhatnak.

Különösen izgalmas, ha a veszteséges működés vagyonszertést okoz, ami egyben a nemzeti vagyon (MK, 2011) csökkentését is jelenti (5. ábra).



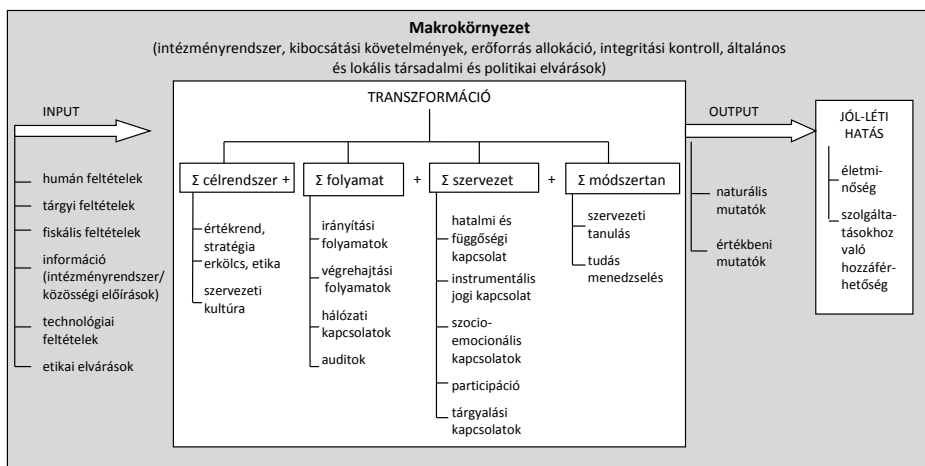
5. ábra: Veszteségek következményei

Forrás: saját szerkesztés

3. Közszolgáltató szervezetek teljesítményének mérése

A szakirodalomban többféle megközelítés található szervezeti teljesítmény definiálására. Többségük a hatékonyságot, mint a célok elérését, másrészt a gazdaságosságot, az elért eredmény érdekében felhasznált ráfordítást határozzák meg (Kocziszky/ Vné Somosi, 2015).

Felfogásunk szerint a közszolgáltató szervezetek korlátozott erőforrásokkal gazdálkodó rendszerek, amelyek inputtal és outputtal rendelkeznek. Az output azonban nem azonos az általuk elért hatással. Amíg az output alapvetően értékbenei (pl.: vagyoni helyzettel és a mérleg szerinti eredménnyel, stb.), valamint természetes adatokkal (mennyiség és minőségi paraméterekkel) mérhető, addig a jóléti hatás az életminőség változásában és a közszolgáltatáshoz való hozzáférésben (pl.: népesség arányában, stb.), a környezeti terhelésben, stb. fejezhető ki (6. ábra).



6. ábra: Közszolgáltató szervezetek teljesítményét befolyásoló tényezők

Forrás: saját szerkesztés

4. KÖZSZOLGÁLTATÓ SZERVEZETEK TELJESÍTMÉNY MENEDZSMENTJÉNEK FOLYAMATA

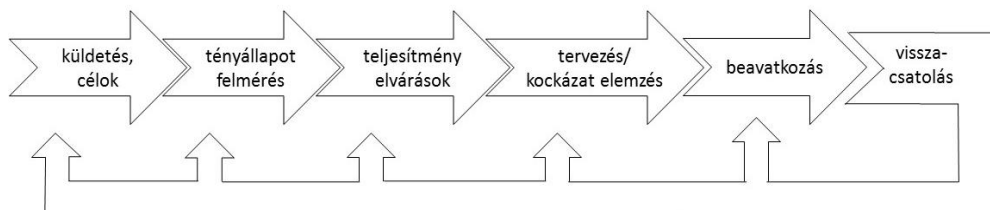
A közszolgáltató szervezetek teljesítményének vizsgálata során korábban a vállalati gyakorlatban alkalmazott terminológiát és módszereket alkalmazták. Csak a '90-es évektől kezdtek felismerni, hogy ezeknek a szervezetek teljesítménymenedzsment rendszere sajátos van szüksége, amely összhangban kell, hogy álljon a „jó-állam”, ill. a „jó-közigazgatás” követelményrendszerével (Schedler/Proeller, 2011).

A közszolgáltatási szervezetek teljesítmény menedzsmentjének funkciója:

- a szervezet teljesítményével releváns fejlesztési célok és elvárások meghatározása,
- a teljesítmény-elvárások érdekében tett beavatkozások nyomon követése,
- a fejlesztési szükségletek kijelölése,
- a szervezet szempontjából releváns egyéni teljesítmények meghatározása és fejlesztése.

A közszolgálati szervezetek teljesítménymenedzsmentjének folyamata öt fázisra tagolható (7. ábra):

- a szervezet küldetésének céljainak és teljesítménystandardjainak meghatározása,
- tényállapot felmérése, értéktérkép összeállítása,
- a cél- és tény adok összehasonlítása, ennek alapján teljesítményelvárások megfogalmazása,
- beavatkozási irányok kidolgozása,
- beavatkozás eredményeinek visszacsatolása, esetleges korrekciók tartalom és rendszer vonatkozásában végrehajtása,
- beavatkozás eredményeinek visszacsatolása, esetleges korrekciók végrehajtása.



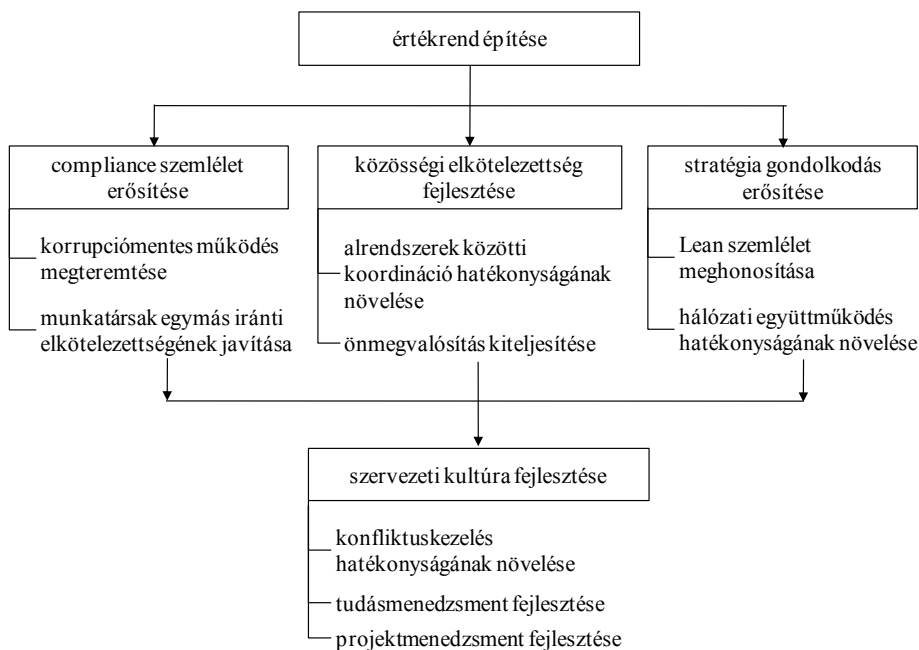
7. ábra: Közszolgáltató szervezetek teljesítménymenedzsmentjének logikai folyamata

Forrás: saját szerkesztés

4.1 Szervezet küldetésének, céljainak és teljesítménystandardjainak meghatározása

A társadalmi közgondolkodás, a társadalom által elvárt értékeknek (pl.: igazságosság, biztonság, jólét, stb.) közül az etikai elvárásoknak kiemelt jelentősége van a közszolgáltató szervezetek küldetésének megfogalmazásakor (Domokos/Pulay, 2015). Felfogásunk szerint csak annak a közszolgáltatónak a működése fenntartható, amely etikus, azaz arra és úgy használja fel a működtetéséhez szükséges adókat, amire azok szolgálnak; nem él vissza az intézményrendszer a jogosultságaival, valódi innovációval és nem költségvetési trükkökkel oldja meg feladatait, stb. (8. ábra).

Ennek hangsúlyozása azért is indokolt, mert az 1989 után végbement geopolitikai változások hatására létrejött értékrend eklektikus; egyidejűleg megtalálható benne a hedonista és a közjó érdekében tenni akaró elemek. Az értékrend az a biztos tájékozódási pont, amely alapján kijelölhető a küldetés és célrendszer.



8. ábra: Célfa

Forrás: saját szerkesztés

Közpénzeket felhasználó szervezeteknek küldetésükkel egyidejűleg meg kell fogalmazniuk azokat a normákat, amely működésének mozgásterét meghatározza.

4.2 Tényállapot felmérése

A tényállapot felméréseinek célja a közszolgáltató szervezet pozicionálása, működésének hatékonyságát akadályozó tényezők feltárása.

Felmérés módszertana

A működés hatékonyságának vizsgálata egyrészt mérleg és az eredménykimutatás adatainak felhasználásával, valamint az éves beszámolóok alapján, másrészt kérdőív segítségével végezhető el. A kérdőív felépítése rendszer szemléletű, az input és output elemeken túl a transzformációs képesség vizsgálatára alkalmas.

A teszt összesen 14 fő irány, 48 részterület vizsgálatára alkalmas, a részterületek kapcsán összesen 570 kérdést tartalmaz, ebből 160 kérdésre objektív mérőszám alapján lehet válaszolni (9. ábra).

Az átvilágítást segítő kérdőív előnye, hogy:

kérdései egységes szemléletűek, alkalmazása rugalmas, a kérdések az adott szervezet, ill. ágazat jellemzőinek megfelelően kiegészíthetőek;

a kérdések tehermentesítik az alkalmazót a memoriter tehertől (nem a „mit kell megnézni”-re, hanem a „hogyan értékelem”-re kell koncentrálnia);

a felmérés azonos szempontok alapján ismételhető, ami lehetőséget biztosít a változások kronológiai összehasonlítására.



9. ábra: Közzszolgáltató szervezetek átvilágítására szolgáló kérdőív struktúrája

Forrás: saját szerkesztés

Kérdőív értékelése

A kérdések értékelése öt fokozatú ordinális (sorrendiségi) skála alapján egytől ötig terjedő pontszámokkal végezhető el (5., 6., 7. táblázat). A pontozás eredményeképpen meghatározható egy-egy főcsoportra adott pontszám értéke és mediánja.

5. táblázat: Példa a teszt felépítésére

| 1.1 Értékrend vizsgálata | | | | | | | | | |
|--------------------------|---|----------------------|---|-----------|---|----|---|-------------|--|
| ssz. | vizsgált terület | szervezet értékelése | | | | | Σ | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | | |
| 1.1.1 | Deklarálták a szervezet értékrendjét? | | | | | | | | |
| 1.1.2 | Mennyire aktuális a szervezet értékrendje? | | | | | | | | |
| 1.1.3 | Mennyire van összhangban a felsővezetés tevékenysége a szervezet értékrendjével? | | | | | | | | |
| 1.1.4 | Milyen színvonalúnak tartja szervezete érték hierarchiáját? | | | | | | | | |
| 1.1.5 | Mennyire tudatosítják a szervezet értékrendjét az új belépőkkel? | | | | | | | | |
| 1.1.6 | Milyen színvonalúnak tartja az értékrend szervezetén belüli kommunikációját? | | | | | | | | |
| 1.1.7 | Milyen színvonalúnak tartja az értékrend szervezetén kívüli kommunikációját? | | | | | | | | |
| 1.1.8 | Milyen színvonalú az értékrend szerinti működés ellenőrzése? | | | | | | | | |
| 1.1.9 | Mennyiben határozza meg (befolyásolja) az értékrend a szervezet eljárásrendjét? | | | | | | | | |
| 1.1.10 | A felügyeleti szerv figyelemmel kíséri a felsővezetés tevékenysége és értékrendje közötti összhangot? | | | | | | | | |
| 1.1.11 | | | | | | | | | |
| 1.1.12 | | | | | | | | | |
| 1.1.13 | | | | | | | | | |
| | Összesen | | | | | | | | |
| Válaszok minősítése: | | | | | | | | | |
| 1 | | 2 | | 3 | | 4 | | 5 | |
| nem végzik el | | hiányos | | kielégítő | | jó | | színvonalas | |

Forrás: saját szerkesztés

A vizsgált rendszer input, transzformációs, valamint output képességének értékelése (a kérdésekre adott minősítéseket figyelembe véve) faktor és klaszterelemzéssel végezhető el tekintettel arra, hogy az értékelés mennyiségi és minőségi (tehát többé-kevésbé szubjektív értékítélet alapján minősített) ismérvek alapján történik. A klaszterelemzés lehetőséget ad az azonos ágazatokhoz tartozó vállalatok összehasonlítására, pozícióinak megítélésére is.

6. táblázat: Példa az output elemzés tesztjére

| 1.3 Vagyongazdálkodás hatékonyságának elemzése | | | | | | | | | |
|--|--|--------------------|---|---------|---|----|---|------------|--|
| ssz. | vizsgált terület | szervet értékelése | | | | | Σ | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | | |
| 1.3.1 | Egyértelmű a szervezet vagyoni helyzete? | | | | | | | | |
| 1.3.2 | Van a szervezetnek vagyongazdálkodási stratégiája? | | | | | | | | |
| 1.3.3 | Összhangban vannak a vagyongazdálkodási stratégia céljai? | | | | | | | | |
| 1.3.4 | Összhangban van a szervezet fejlesztési és vagyongazdálkodási stratégiája? | | | | | | | | |
| 1.3.5 | Lebontották a vagyongazdálkodási stratégiát éves tervekre? | | | | | | | | |
| 1.3.6 | Évente értékelik a szervezet vagyongazdálkodását? | | | | | | | | |
| 1.3.7 | Szabályozott a szervezet vagyongazdálkodása? | | | | | | | | |
| 1.3.8 | Szabályozott a vagyon feletti rendelkezési jog? | | | | | | | | |
| 1.3.9 | Segíti informatikai háttér a vagyon nyilvántartást és gazdálkodást? | | | | | | | | |
| 1.3.10 | Hitel érdemlően (analitikákkal alátámasztott) a vagyon változása? | | | | | | | | |
| 1.3.11 | Szabályozott a leltározás folyamata? | | | | | | | | |
| 1.3.12 | Elemzik a vagyongazdálkodási kockázatokat? | | | | | | | | |
| 1.3.13 | Kezelik a vagyongazdálkodási kockázatokat? | | | | | | | | |
| Összesen | | | | | | | | | |
| Válaszok minősítése: | | | | | | | | | |
| 1 | | 2 | | 3 | | 4 | | 5 | |
| nem | | hiányos | | átlagos | | jó | | hiánytalan | |

Forrás: saját szerkesztés

7. táblázat: Példa az input oldali kérdőív kérdéseire

| 1.1 Ügyfélközpontúság, megbízhatóság | | | | | | | | | |
|--------------------------------------|---|----------------------|---|-----------|---|-----|---|--------------|--|
| ssz. | vizsgált terület | szervezet értékelése | | | | | Σ | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | | |
| 1.1.1 | Vannak ügyfél fórumok, ahol megismerhetőek a szervezet tevékenysége iránti igények? | | | | | | | | |
| 1.1.2 | Megfelelően strukturált az igények felmérése? | | | | | | | | |
| 1.1.3 | Megfelelő a megkérdezettek minta nagysága? | | | | | | | | |
| 1.1.4 | Rendszeresen elemzik a szolgáltatást igénybevevők (fogyasztók) elvárásait? | | | | | | | | |
| 1.1.5 | A szervezet célrendszere összhangban van a társadalom (fogyasztók) mennyiségi elvárásaival? | | | | | | | | |
| 1.1.6 | A szervezet célrendszere összhangban van a társadalom (fogyasztók/ felhasználók) minőségi elvárásaival? | | | | | | | | |
| 1.1.7 | Megbízhatóak az igényekkel kapcsolatos felmérések? | | | | | | | | |
| 1.1.8 | Anonim az igényel felmérése? | | | | | | | | |
| 1.1.9 | KSH adatokkal alátámasztható az igény? | | | | | | | | |
| 1.1.10 | | | | | | | | | |
| Összesen | | | | | | | | | |
| Válaszok minősítése: | | | | | | | | | |
| 1 | | 2 | | 3 | | 4 | | 5 | |
| nem/nincsenek | | részlegesen | | közepesen | | jól | | hiánytalanul | |

Forrás: saját szerkesztés

4.3 Teljesítmény elvárások megfogalmazása

A közszolgáltató szervezetek esetében gondot jelent a teljesítmény elvárások pontatlansága, ill. hiánya. A teljesítmény elvárások részét kell, hogy képezze a szervezet:

- vagyoni helyzetére (a vagyon gyarapodása, a vagyon kezelése, stb.);
- környezeti terhelésre;
- gazdálkodásra (foglalkoztatottságra, mérlegre, stb.)
- vonatkozó követelmények.

4.4 Tervezés, kockázat elemzés és kezelés

A hazai közszolgáltató szervezetek üzleti tervei nem egy esetben magán viselik a terv-alku szemléletet, miközben a potenciális kockázatok nem kisebbek a versenyszféra szervezeteinél jelentkezőknél (8. táblázat).

8. táblázat: Kockázati elemek

| kockázat | | | |
|----------|------------------------|--|---|
| ssz. | típusa | okai | következményei |
| 1. | politikai | <ul style="list-style-type: none"> társadalmi, kulturális feltételek megváltozása társadalmi minimum hiánya inkonzisztens politikai intézményrendszer | <ul style="list-style-type: none"> szabályozási zavarok nem egyértelmű tulajdonosi elvárások |
| 2. | jogi/ szabályozási | <ul style="list-style-type: none"> jogszabályi hiányosságok jogharmonizáció hiánya végrehajtási utasítás hiánya | <ul style="list-style-type: none"> meggondolatlan privatizáció |
| 3. | stratégiai | <ul style="list-style-type: none"> stratégiai szemlélet hiánya értékrendi zavarok | <ul style="list-style-type: none"> ingadozó teljesítmény működési zavarok |
| 4. | pénzügyi/ gazdálkodási | <ul style="list-style-type: none"> erőforrások hiánya értékvesztés tervezési hiányosságok (alultervezés/túlméretezés) finanszírozási sokkok | <ul style="list-style-type: none"> vagyonsvesztés veszteséges gazdálkodás működési zavarok társadalmi elégedetlenség |
| 5. | etikai/ humán | <ul style="list-style-type: none"> korruptió inkompetencia értékrend hiánya (hiányosságai) felelőtlenség viselkedési kódex hiánya | <ul style="list-style-type: none"> imázs veszteség bizalom veszteség |
| 6. | környezeti | <ul style="list-style-type: none"> környezeti károsodás elemi károk | <ul style="list-style-type: none"> környezeti lábnyom növekedése költség növekedés |
| 7. | működési/ technológiai | <ul style="list-style-type: none"> működési folyamatok szabályozatlansága szervezeti szabályozatlanság irányítási folyamatok szabályozatlansága | <ul style="list-style-type: none"> veszteséges gazdálkodás árbevétel csökkenés költségek növekedése adatvesztés információ hiány |
| 8. | vezetési/ teljesítmény | <ul style="list-style-type: none"> teljesítmény elvárások hiánya kompetencia hiány teljesítmény ellenőrzés hiánya | <ul style="list-style-type: none"> működési veszteségek |
| 9. | szabályozási | <ul style="list-style-type: none"> adórendszeri változás jogszabályi változás | <ul style="list-style-type: none"> gazdálkodási veszteségek projektek elmaradása/ elhúzóása |

Forrás: saját szerkesztés

Tapasztalataink szerint a közszolgáltató szervezetek külső (politikai, jogi és szabályozási) kockázatai azonos nagyságrendűek, a belső (stratégiai, pénzügyi és gazdálkodási, etikai és humán, környezeti és működési, vezetési és teljesítmény kockázatoknál.

4.5 Visszacsatolás

A teljesítmény menedzsment nem egyszeri, hanem permanens feladat, amelynek része az elért eredmények számbavétele, a tervekkel történő összehasonlítása, az esetleges különbségek okainak elemzése és a visszacsatolás.

5. Következtetések

A jó állam koncepciójában megfogalmazottak teljesülésének fontos feltétele a hatékonyan működő szervezeti struktúra. Ennek szükséges (de nem elégséges) feltétele a közszolgáltató vállalatok esetében a teljesítménymenedzsment szemlélet kialakítása.

A teljesítménymenedzsment folyamat, amelynek során a szervezet vezetői meghatározzák, hogy az egyes szereplőknek mit kell tenni a stratégiai célok megvalósulásához; az egyéni teljesítményeken keresztül a szervezet teljesítménye növeléséhez. A bemutatott modell komplexitásra törekszik, amely a szervezeti teljesítmények tervezését lebontja egyéni teljesítmény követelményekké, az egyéni teljesítményértékelést pedig összekapcsolja az ösztönzési rendszerrel és a kompetenciafejlesztéssel.

A bemutatott modell heterodox jellegű, újszerűsége egyrészt komplexitásában, rendszer- és értékszemléletében, másrészt az üzleti megoldások adaptációjában jelenik meg.

Hivatkozott irodalom

- CEC (1996): Európai közérdekű szolgáltatások. 96/6/281/03 Európai Unió Hivatalos Lapja, Brüsszel.
- DOMOKOS L. (2015): Állammenedzsment az Állami Számvevőszék nézőpontjából. 53. Közgazdász Vándorgyűlés, Miskolc, 2015. szeptember 5.
- DOMOKOS L./PULAY GY. (2015): Strengthening integrity against Corruption: The Integrity Project of the State-Audit Office of Hungary. *International Journal of Government Auditing*, Vol. 42. No. 3. pp. 22-25.
- KENDE T. (2006): Küzdelem és káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában. PhD értekezés. Budapest.
- KOCZISZKY GY./ VERESNÉ SOMOSI M. (2015): The Value Map of the Welfare Public Administration and the Model of ITS measurability. *Turkey proceedings Booklet*. Istanbul, pp. 140-146.
- LIENHARD A. ET.AL. (2005): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Haupt, Bern, 2005.
- MK (2011): 2011. évi CXCVI törvény a nemzeti vagyronról.
- MK (2015): Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020. Miniszterelnök: ség, Budapest.
- PULAY GY. (2012): A jó kormányzás és a közpolitika Magyarországon. *Pénzügyi Szemle Online*. letöltve: 2016.10.26.
- REINERMANN H. (2000): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen (<http://www.dhv-speyer.de/rei/publica/online/spah130.pdf>). Speyerer Arbeitshefte 130, Speyer. Letöltve: 2016.10.21.
- SCHEDLER K./PROELLER I. (2011): *New Public Management*. Haupt Verlag, Bern.