

## Vállalati kontrolling módszerek alkalmazási modellje az állam működésének értékelésében

Kárpáti József<sup>1</sup>

*Az, hogy hogyan működik az állam, nagyon sok tekintetben gazdaságilag, társadalmi szempontból, és nem utolsó sorban menedzsment szempontból is sokat számít. A nehézséget a gazdaságilag mérhető folyamatokon túli mérés problematikája adja. Érdemes átfogóan megfigyelnünk, hogy a felhasznált javak jól kerültek-e igénybe vételre és ezeken keresztül az állam ellátja-e ezen „aktív” szerepét. Tanulmányomban egy komplex modell megalkotásának két szintjét mutatom be. Intézményi szinten egy kontrolling körfolyamat kialakításának segítségével ábrázolom mindazokat a tényezőket és feladatokat, melyeket egy – az államszervezet részeként működő – intézménynek figyelembe kell vennie és a hasznos működés érdekében célszerű lehet alkalmaznia. Megkísérekel másrészt egy magas aggregátsági szintű indikátorkészleten keresztül teljesebb áttekintést adni az államszervezet működésének hatékonysági, eredményességi, célszerűségi szempontjainak egy lehetséges értékelési módjáról. A modell mindkét szintjén korszerű vállalati irányítási módszerek megfelelő adaptációi jelennek meg.*

*Kulcsszavak:* közigazgatás, kontrolling, „3E” modell, stratégiai tervezés, feladatfinanszírozás

### 1. Bevezetés – az állami szerepvállalás változásai

Az a világ, amelyben jelenleg élünk, már korántsem ugyanaz, mint amelyet akár csak tizenöt évvel ezelőtt a magunkénak tudhattunk. Éles hangsúlyeltolódás történt a globális gazdaságban, amely jelenleg is súlyos egyensúlytalanságokat okoz (Botos 2011), erősen befolyásolva a társadalmak fejlődését. Nem kivétel ez alól a változás alól az államról alkotott nézetrendszerek összessége sem, hiszen a modern piacgazdaságok működése elképzelhetetlen az állami beavatkozás nélkül. Ha tehát a globális gazdaságban változások következnek be, azzal az államok működésében is változásoknak kell bekövetkezniük. Az állami szerepvállalás módosulása (jelenleg: erősödése) tehát valahogyan hasonló módon, drámai irányváltáson megy vagy ment keresztül a legtöbb modern államban. Az állam egyrészt erőforrásokat koncentrálnak, von el a gazdaságból saját maga működésének biztosítása érdekében, másrészt különbö-

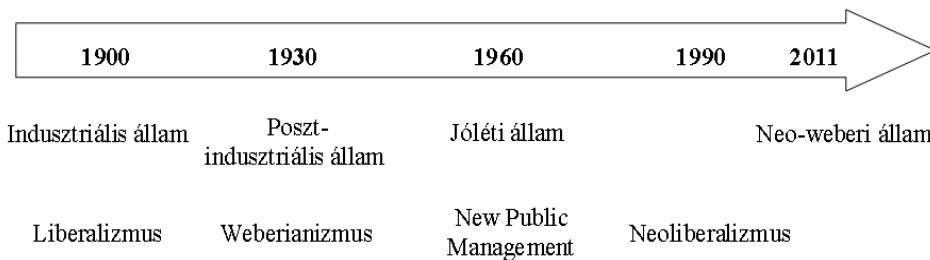
---

<sup>1</sup> Kárpáti József, osztályvezető, Központi Statisztikai Hivatal (Kecskemét). Doktorjelölt, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közgazdaságtani Doktori Iskola (Szeged).

Jelen tanulmány megjelenését „Az SZTE Kutatóegyetemi Kiválósági Központ tudásbázisának kiszélesítése és hosszú távú szakmai fenntarthatóságának megalapozása a kiváló tudományos utánpótlás biztosításával” című, TAMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0012 azonosítószámú projekt támogatja.

ző csatornákon keresztül aktív résztvevője is a gazdasági folyamatoknak. A filozófiai alapkérdés mindig az állami szerepvállalás fizikai nagysága, kiterjedése. Az utóbbi száz évben egyfajta „szinusz hullámon” mozogtak ezek a nézetek. A múlt század elején a nyugati társadalmak megerősítése, fejlődésének biztosítása (a „szociális állam”, a „jóléti állam”, illetve a „fogyasztói társadalom” fogalmaival leírt szerepek kialakulása) lényegében alátámasztotta azt az igényt, hogy az állami újraelosztást a „közjó” érdekében növelni kell. Ezzel párhuzamosan alakult ki a mindezt kiszolgáló széles közigazgatási szervezet. A kormányzás „minősége” alapvető befolyásoló tényezővé vált az egész társadalom és gazdaság működése, a széles értelemben vett jólét előmozdítása tekintetében. Az 1. ábra az állami szerepvállalás változásait illusztrálja.

1. ábra Az államfelfogás nézetrendszerének változásai a XX. században



Forrás: saját szerkesztés

A XX. század harmincas éveiben megindult a korszerű üzleti menedzsment eszméinek átvétele. Ez irányítási és szervezeti innovációkat eredményezett. A klaszszikus weberi állammodellben megszületett az új típusú tervezés igénye a közigazgatásban, a liberálisabb New Public Management (NPM) vonulat meggyökeresítette és elfogadottá tette a korszerű menedzsment-kontrolling eszközöket, a neo-weberiánus állammodellben pedig az eredményességi nézőpont és a civil érintettség került be az újdonságok közé.

Ezt a nyugat-európai és amerikai típusú fejlődési pályát Magyarország a II. Világháború végéig követte. A teljesítményméréssel már hét évtizeddel ezelőtt találkozunk *Magyar Zoltán* „Magyar Közigazgatás” (1942) című munkájában. Magyar rendkívül alapos korrajza, elemző műve azzal a megállapítással zárul, hogy a magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe helyeznie és működését annak szolgálatába kell állítania. Ehhez felülről indított reformokat javasolt. Már ekkor rámutatott arra, hogy objektív mérőmódszerekkel kell megállapítani a közigazgatás eredményességének mértékét és ösztönözni a versenyszféra módszereinek alkalmazását. A második világháborút követő bő négy évtizedben a szocialista tervgazdaság számára azonban teljesen mások voltak a prioritások. A közigazga-

tás a szovjet modellt vette át, így az aktuális „nyugati” tudományos trendek nem igazán tudtak érvényesülni.

A közelmúltban lezajlott világválság kapcsán a legtöbb országban az állami szerepvállalás jelentősen felerősödött, az állam felvette a „végső menedék” szerepkörét. Ezzel a közszféra működésében is végleg megszűntek a puha korlátok: a XXI. században világszerte a jogszerűség kritériumán túlmenően már megkerülhetetlen kérdés a struktúra hatékonyságának és eredményességének mérése is.

## **2. A piaci szféra és a közszféra eltérő racionalításokon nyugszik**

Rögzíthetjük, hogy a modern közigazgatást, mint végrehajtó hatalmat a tervezett és hatékony feladatellátásnak kell jellemeznie. A folyamat eredményessége kapcsán pedig régi elvárás, hogy a politikum behatását kell csökkenteni a szakmai szempontok felett (Bibó 1944). Úgy vélem, itt érhető tetten a működésbeli eltérés lényege.

A piacon a tulajdonosi céloknak történő megfelelés az elsődleges szempont. Egy vállalat legfőbb célja – a szükséges egyszerűsítésekkel élve – a kielégítő nagyságú profit és az optimális tulajdonosi érték (Anthony–Govindarajan 2009). Az innovációs folyamatok (termékfejlesztés, működési reformok stb.) is e legfelsőbb célok felé mozgatják a cégeket. Ezzel szemben a közigazgatásban az intézmény átpolitizáltságának szintjétől függően a szakmai külső érdekhordozói célok mellett politikai érdekhordozóknak kell megfelelni, a működés racionalitása tehát a politikai, szolgáltatói, hatósági szubjektív célokon múlik. A politikai racionalitás adott esetben szöges ellentétben is lehet a gazdasági racionalitással. Esetenként nem dönthető el, hogy az intézményi tényező éppen segíti vagy blokkolja az innovációs folyamatokat.

A közigazgatási szervezetek feladatai ugyanakkor viszonylag jól definiálhatók, a munkafolyamatok lépésekre bonthatóak és sok paraméterük mérhető. Ebből következő előny, hogy azok objektíve értékelhetőek és fejleszthetőek is.

## **3. A közigazgatási kontrolling középpontja, a stratégia**

A kontrolling egyrészt tervezés és ellenőrzés körfolyamata, másrészt egy információellátási rendszer gyűjtőfogalma, amely támogatja a vezetői döntéshozatalt. Az elsősorban német hatásra kialakult európai fogalom fontos eleme, hogy értelmezésében a kontrolling által alkalmazott tervezés, ellenőrzés, értékelés, visszacsatolás kör nem kizárólagos vezetői feladat, hanem átalakul egy vezetői döntéstámogató szervezeti egység vagy legalábbis a vezetőtől elkülönülő személy(ek) felelősségévé, miközben a döntést a vezető hozza (lásd elsősorban Bodnár 2009, Horváth&Partners 2008). A német alapokon nyugvó felfogás szerint a kontrolling egyrészt szolgáltatás, amely információkat nyújt a vezetők számára a döntéseikhez. Másrészt egy koncepció, sőt filozófia, amelyet meg kell értetni a szervezetben dolgozókkal. A piaci környezetben mindez azt jelenti, hogy el kell érni, a vállalat dolgozói azonosuljanak an-

nak stratégiai céljaival és a vállalkozás sikere érdekében a terveknek megfelelően, felelősséggel tevékenykedjenek, továbbá működjenek együtt a saját hatáskörükön túlnyúló kérdésekben is („célkongruencia”). A mindezekhez használt struktúra és eszközkészlet egyenlő kontrolling-rendszerrel a szervezetben. Maga a kontroller, mint személy pedig osztozik a célelérés felelősségében (Horváth&Partners 2008). Az amerikai irodalom döntően Robert N. Anthony több évtizedes tudományos munkájára alapoz. Anthony és Govindarajan (2009) rendszerezése szerint a kontroll-rendszerek három szintje: a stratégia-alkotás (célok, stratégiák kialakítása), a menedzsment-kontroll (a stratégia megvalósítása), illetve a feladat-kontroll (az egyes feladatok hatékony és eredményes végrehajtása). Az egyes stációk élesen elkülönülnek egymástól azon az alapon, hogy ezeket a funkciókat ki látja el a szervezetben. Az angolszász „menedzsment-kontroll” kifejezés értelmezése szerint a tervezés, a tervek teljesülésének ellenőrzése, a teljesítmény értékelése és a visszacsatolás a vezetési tevékenység implicit része és stratégiai felelősséggéért értékeli ezt.

A kontrolling szabályozóköre abból indul ki, hogy a szervezetet a külső környezet hatásai folyamatosan eltérítik attól az állapottól, amelyet a tervezéskori időszakban elképzelt. Ezek szükségszerűen lépnek fel és ezért a további intézkedéseket az eltérések vizsgálatával kell meghozni, ezzel javítva a következő periódusban a végrehajtás színvonalát.

A kontrolling mind stratégiai, mind operatív szempontokból és időtávban tehát értelmezhető lenne a közigazgatásban, és teljesen időszerű is ezt a témát felvetni. A magánvállalkozások egyik legfontosabb információforrása, a belső információs rendszer ugyanis a legtöbb közigazgatási szervezetben gyakorlatilag ismeretlen. A közigazgatás által ellátott vagy ellátandó feladatok részletes felmérése és az ezekre fordított erőforrások számbavétele nélkül viszont – egyre inkább el kell ismernünk – igen nehéz felelős döntéseket hozni egy szervezet, vagy akár a teljes közszféra átalakításáról illetve működtetéséről. Ezt a nézetet tükrözik az ÁSZ közpénzügyi tézisei, miszerint „következésképpen valljuk, hogy a közpénzügyi reformot csak akkor lehet eredményesen végrehajtani, ha legalább középtávon stabilitást, kiszámíthatóságot teremtünk az állami feladatok definiálása területén” (ÁSZ 2007, 9. o.). Ez a feladat-alapokra helyezett erőforrás-tervezés ugyanakkor jelentős többletértéket állít elő abból a szempontból is, hogy nagy szervezetek belső folyamatait megfoghatóvá teszi a vezetői számára. Viszonylag pontos útjelölés és tervek nélkül semmilyen szervezetben nem lehet tartósan egy adott irányba kormányozni. A bemutatásra kerülő modell középpontjában ezért a szervezeti stratégiára alapozott, feladat-alapú tervezés és értékelés áll. Ennek indokait az alábbi alapelveken keresztül szeretném megadni.

### 3.1. Átláthatóság és elszámoltathatóság

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

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

Az elszámoltathatóság pedig nem más, mint a felelősség megszemélyesítése oly módon, hogy a közpénzek felhasználásáról szóló döntési és/vagy végrehajtási jogkör gyakorlása, illetve a döntés vagy végrehajtás következménye számon kérhető legyen valakin. Ehhez kellene olyan tervek és tényinformációk, amelyek a számonkéréshez elegendő alapot szolgáltatnak.

### 3.2. Stratégiai gondolkodásmód és teljesítményorientáció – illetve hatásértékelés

Ezek a versenyszféra gyakorlatából átvett alaptételek. Az erőforrások felhasználásának előzetes tervezésére alapozott kontrolling rendszernek nagy előnye, hogy minden feladat elvégzése, összehangolása és a végrehajtásért való felelősség dokumentáltan megszemélyesítődik. Azaz: átlátható és elszámoltatható szervezeti struktúrát eredményez, hiszen a szervezeti teljesítményt jól azonosíthatóan hozzárendeli valakihez. Egyúttal erősíti a teljesítmény-orientált gondolkodást is az elvégzendő feladatokról. A probléma egyszerű megfogalmazását az ÁSZ már idézett téziseiben is megtaláljuk: „A jelenlegi költségvetés-tervezési gyakorlatban nem érvényesül a teljesítményorientáció: a tervezés a feladat tényleges erőforrás igénye helyett a kialakult helyzetből indul ki, a források központi allokációja nem teljesítménykövetelmények szerint történik. Ezen változtat a programalapú költségvetési tervezés. A kiadások jelentős és növekvő része programalappon kerüljön megtervezésre!” (ÁSZ 2007).

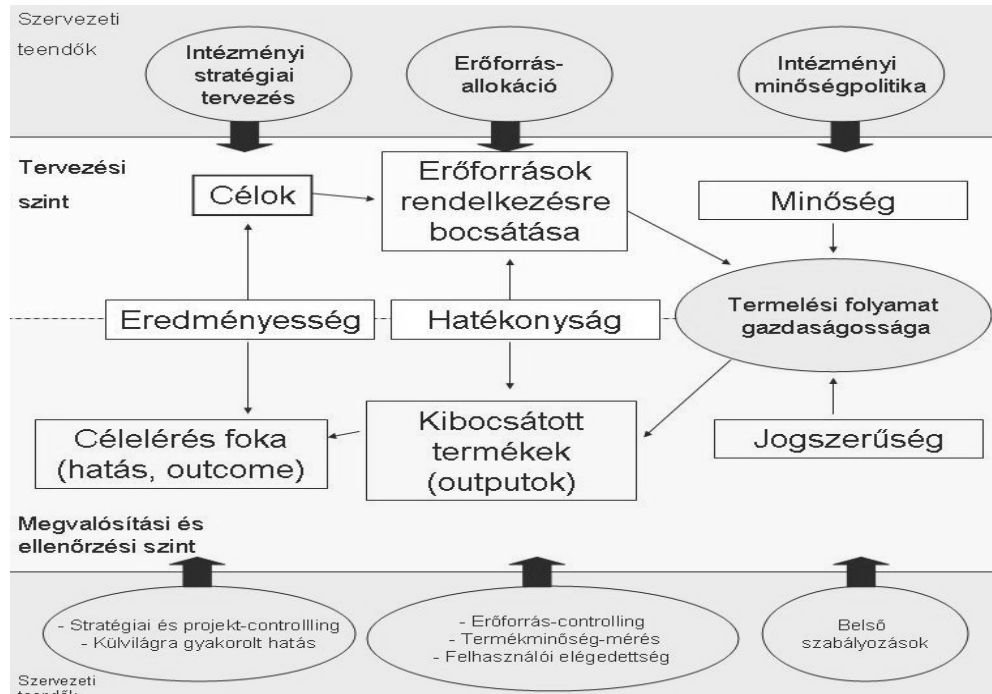
A programalapú tervezés előfeltétele az említett stratégia-alkotás. Ennek keretében a döntéshozó azonosítja a saját érdekében álló célokat, majd egy felkészült szervező apparátussal meghatározza a cél eléréséhez szükséges logikus útvonalat, illetve az ennek végigjárásához szükséges teendők sorát. A stratégiai tervezés tehát célok és eszközök egymáshoz rendelését jelenti (Sántha 2010). Mindezekhez pedig felelősséget nevesít, forrásokat allokál és kulcsfontosságú mérőpontokat határoz meg.

#### 4. A közigazgatási „3E” controllingmodell

Az átfogó rendszer felépítéséhez a szélesebb körben elterjedt „3E modellt” (Becker–Weise 2002) adaptáltam, amelyben az „E”-k jelentése: effectiveness (eredményesség), efficiency (hatékonyság) és economy (gazdaságosság) (Kárpáti 2010). A három fogalom alatt az alábbiakat értjük:

1. *eredményesség*: a kitűzött célok megvalósultak-e, pontosabban az valósult-e meg, amit célként kitűztünk magunk elé? Elértük-e a kívánt hatást a világban? Az eredményesség elsősorban stratégiai jellegű, középtávú kérdéseket vet fel.
2. *hatékonyság*: az elvárt eredmények a lehető legkevesebb, illetve az elérésükhöz szükséges legoptimálisabb mennyiségű erőforrásallokációjával valósuljanak meg. Mérendő, ellenőrizendő a haladás nyomvonala. A hatékonyság operatívabb fogalom, a konkrét tevékenységhez köthető kérdéseket vet fel.
3. *gazdaságosság*: objektíve jó minőségű, hasznosítható produktumot állítottuk-e elő, az irányadó szabályozásnak megfelelően állítottuk-e elő és az megfelelt-e azoknak a célkitűzéseknek, amelyeket minőségi téren előre meghatároztunk. A gazdaságosság főként szabályozási kérdéseket vet fel.

2. ábra Közigazgatási controlling modell a „3E alapján”



Forrás: saját szerkesztés Becker–Weise (2002) alapján Kárpáti (2010)

A modellt bemutató 2. ábra közepén a tervezési és a megvalósítási (ellenőrzési szint) főbb vizsgálati szempontjai találhatóak. Az ábrát kiegészítettem a felső és alsó szélén található „szervezeti teendők” sávokkal.

#### 4.1. A tervezési szint három lépése

Először is rögzíteni kell ezen a ponton ismét, hogy stratégiát alkotni és stratégiai tervezést végrehajtani (ez két külön lépés) márpedig muszáj. Véleményem szerint ahhoz, hogy egy nagy, több száz, de akár ezer-ezerötszáz fős közigazgatási szervezetben sikeresen lehessen egy éves működési programot végrehajtani, a működési rendnek megfelelően a minőségi munkavégzést és eredményeket biztosítani és mindezek mellett átgondoltan fejleszteni, szükség van egy több évre szóló vezérfonal kiadására, prioritások kitűzésére. A stratégia-alkotás a jövőbe irányuló összetett célrendszer kialakítását, a stratégiai tervezés pedig az ehhez kötődő legfelső intézkedési tervek elkészítését jelenti. A két elem vezetői szempontból is elkülönül.

Stratégia nélküli éves tervezés esetében túl sok, újabbnál újabb stratégiai kérdés kerül rövidtávon az asztalra. Az alternatívák közül pillanatnyi, ad hoc döntések befolyásolják a fejlesztési lehetőségeket és nagyon könnyen letéríthetik a szervezetet arról a fejlődési pályájáról, amelyet a stratégiájában a prioritások szintjén előre meg kellett volna határozni.

A következő lépés, az erőforrások felosztása tudatos tervezésen kell, hogy alapuljon. Ebbe bele tartozik mind a humán, mind a pénzügyi erőforrások felhasználásának tervezése. Megjegyzendő, hogy a Codd et al. (1993) által bevezetett OLAP adatbázis-struktúra kialakulásáig egy ilyen összetettségű tervezési és vizsgálati feladat számos kihívással járt. A rövidtávú tervezés lényege az erőforrások olyan allokációja, ami biztosítja a szokásos feladatellátást és amellet annak a feltételeit is, hogy a szervezet a hosszabb távra kialakított stratégiából időarányosan következő feladatokat a gyakorlatban megvalósítsa. Több nyugat-európai országban működik az a gyakorlat, hogy a feladat-alapon összeállított költségvetés a szervezetben elválasztja az alapfeladatokat és a fejlesztési intézkedéseket, s utóbbiak – a megfelelő felügyeleti döntés nyomán – önálló költségvetési tételként szerepelhetnek az intézménynél. Fontos jellemzője az erőforrások allokációján nyugvó tervezésnek, hogy ennek keretében a vezetőknek el kell vállalniuk a felelősséget a tervezett célok eléréséért.

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

A minőség függvényében értelmezett gazdaságossági kérdések fontos lecsapódási formája a külvilágban az intézményi minőségpolitika. Ebből tájékozódhat az

érdeklődő arra nézve, hogy mely minőség-összetevők kiemelt fontosságúak az adott szervezet működésében, mik a legfontosabb szempontok. Ugyanez érvényes a munkatársakra is. A gazdaságosság mindig csak egy adott minőségi színvonal függvényében értelmezhető, hiszen nem mindegy, hogy pl. időszerűség, pontosság vagy relevancia terén milyen színvonalat tűzünk célul. Egy alacsonyabb minőségű produktum általában valószínűleg olcsóbban, kevesebb ráfordítással állítható elő, de ha az nem felel meg a saját magunk (illetve érdekhordozóink, pl. a jogalkotó) által megállapított és betartandó minőségi (illetve jogszerűségi) kritériumoknak, akkor egyáltalán nem gazdaságos azok előállítására. Inkább ne is állítsuk elő.

#### *4.2. A megvalósítás és ellenőrzés három lépése*

Az első a gazdaságossághoz kapcsolódó jogi szabályozottság kérdése. Elengedhetetlenül szükséges, sőt evidens a külső jogi szabályozás figyelembe vétele. Adott eljárásokat, például hatósági jogkörben eljárva, a jogszabályoknak megfelelően kell végrehajtani.

Ehhez társulhat azonban belső szabályozás létrehozása is a folyamatokra, s azok nyomon követésére. A pénzügyi ellenőrzésen túl egyébként a kontrollrendszer elemei nincsenek a közigazgatásban központi jogszabályok által egyelőre kötelezővé téve. Ide tartozó terület a szervezet minőségbiztosítási előírásainak, szabványainak elkészítése és bevezetése is, illetve a szabályszerűségi ellenőrzések köre. Itt találjuk a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés (FEUVE) helyét is. A FEUVE kereteit jelenleg a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet szabályozza. Keretében ugyan előírnak eredményességi és hatékonysági nézőpontokat, azonban mégis elsősorban pénzügyi szemléletű ellenőrzést ír elő a folyamatokban. Lehetőséget teremt ugyan az ennél mélyebb, összetettebb belső ellenőrzésre, erre azonban ma még elenyészően kevés példa akad.

A következő elem, a hatékonysági nézőpont tekintetében az erőforrás-felhasználás kontrollingjának, továbbá a termékminőség-mérésnek és a felhasználói elégedettségnek a megismerése. Ezek az alkotóelemek a folyamat során előállított termékekre vagy szolgáltatásra vonatkoznak, annak belső tulajdonságait és felhasználhatóságát veszik nagyító alá. Az erőforrás-kontrolling lényegében a felhasznált erőforrások mérése és összevetése a tervezettel. A minőségbiztosítási konzekvenciák pedig úgy vonhatóak le, hogy ellenőrizzük: a kibocsátott termék minősége és a folyamat, ami által előállították illeszkednek-e a minőségpolitikai nyilatkozat által támasztott követelményekhez, az objektív mércékhez, valamint a felhasználók szubjektív értékítéletében is pozitív kép alakult-e ki.

Az eredményesség nézőpontjából a célelérés fokát vizsgáljuk, konkrétan a stratégiai kontrolling és projekt-kontrolling segítségével (a kitűzött fejlesztési célok megvalósulásának mérése), illetve meg kell vizsgálni azt is, hogy milyen hatása van mindennek a külvilágban.



## 5. A kontrolling funkciók elhelyezése a szervezeti struktúrában

A kontrolling feladatokat ellátó szervezeti egység vagy személyek sajátos pozíciót foglalnak el. Alapvetően két irányzat különböztethető meg a kontrolling szervezeti egység pozicionálásában.

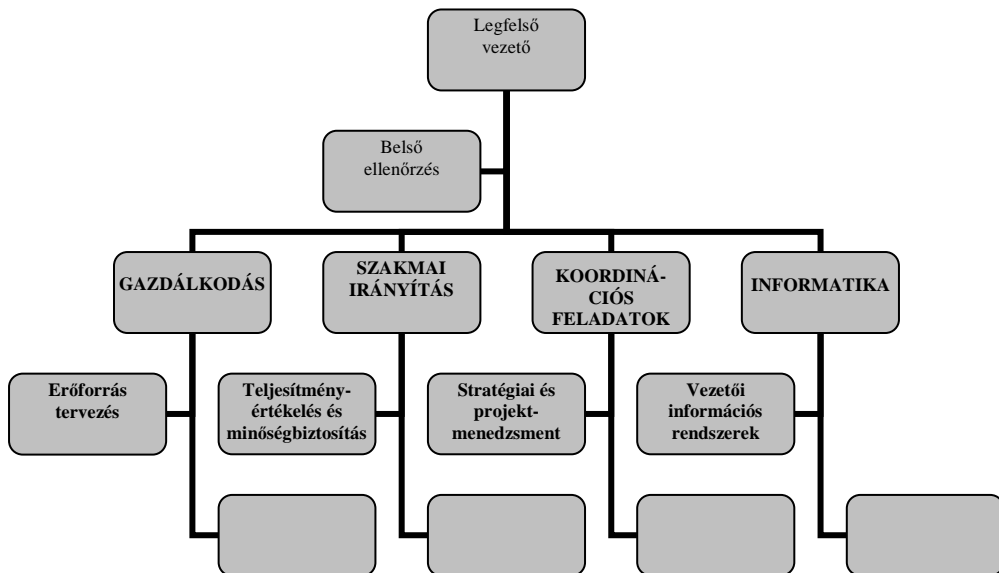
### 5.1. Integrált kontrolling-egység (3. ábra)

Tekintettel arra, hogy a teljes kontrolling-folyamat a vezetői döntéshozatal igen fontos részét képezi, jellemző megoldás, hogy egy szervezeti egységbe integrálják, a szervezet vezetőjéhez közel eső pozícióban a kontrollingot. A kapcsolódó, megvalósítandó rendszerek és eljárások nem kizárólag a gazdálkodáshoz, hanem egy menedzsment-jellegű, a legtöbb közigazgatási szervezet esetében előzmény nélküli szervezeti egységhez kötődnek. Ekkor az ellátott funkciók: stratégia-alkotás támogatása, stratégiai tervezés lebonyolítása, stratégiai monitoring, erőforrás-tervezés, allokációs döntések előkészítése, minőségbiztosítási feladatok a teljes szervezetre, munkaidő-nyilvántartás és elszámolás, jelentéskészítés az erőforrások felhasználásáról, projektvezetési, tervezési támogatás, projektiroda működtetése, szervezeti teljesítménymérés feladatfinanszírozási alapokon.

### 5.2. Decentralizált kontrolling-funkciók szervezeti modellje (3. ábra)

Ebben a megközelítésben a kontrolling funkcióit nem egy, a szervezeti hierarchia csúcsa közelében működő egység végzi központosítva, hanem a fentebb taglalt funkciók egyes szervezeti hierarchia-pontokhoz kerülnek betagolásra. Ebben az esetben nincs feltétlenül egy konkrét „híd” funkciót betöltő vezető kontroller, helyette a funkciókhoz köthető szakemberek működnek területenként a szervezetben. Ez a megoldás jobban teríti a kontrolling funkciókat, ám nagyobb együttműködést igényel az operatív területek vezetőitől, amennyiben például a felsővezetői döntéshozatal támogatásához komplex információs igények lépnek fel. A két alapmegoldás között természetesen az adott szervezeti sajátosságokra jellemzően számos további megoldás létezhet, ezek mindössze illusztrációként szolgálnak a két „legtisztább” működtetési módra. Egyik sem jó vagy rossz önmagában. A kontrolling pozicionálása a legfelső döntéshozó vezető attitűdjén, vezetői magatartásán, döntéstámogatáshoz kapcsolódó igényein múlik. Általánosságban: minél gyakoribb a felső vezetői közvetlen beavatkozás a szervezet mindennapi működésében, annál inkább az utóbbi modell érvényesül, ám annál nagyobb terhet ró a legfelső vezetésre is a szájak kézbentartása.

3. ábra Decentralizált kontrollíng-funkciók szervezeti sémája



Forrás: saját szerkesztés

## 6. Az állam kontrollíngja – útkeresés az állam működésének makroszintű értékelése felé

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

A kérdés vizsgálatába számos ország és nemzetközi szervezet is belefogott már, eredményeik pedig zavarba ejtőek, ugyanis eddig semmilyen formában nem sikerült mindenki számára megnyugtató módon a végső választ megadni. A jó kormányzat teljesítményét nagyon összetett módon kell vizsgálni. Erre alkalmasak a kontrollíng módszerei, hiszen a tervezés, a végrehajtás ellenőrzése, a terv-tény elemzések készítése és az egyéb, sajátos kontrollíng módszerek alkalmazása – megfelelő keretrendszer esetén – teljes áttekintést tud nyújtani az állam működéséről, mint egy

műszerfal a gépkocsi legfontosabb működési sajátosságairól. Fel kell tehát használni a makroszinten is a haladó vállalatirányítási megoldásokat. Ez a fejezet röviden megkísérli egy olyan modell felvázolását, amely kiegyensúlyozottan tartalmazza az államberendezkedés, a pénzügyi, a gazdasági és a társadalmi nézőpont értékelési lehetőségeit.

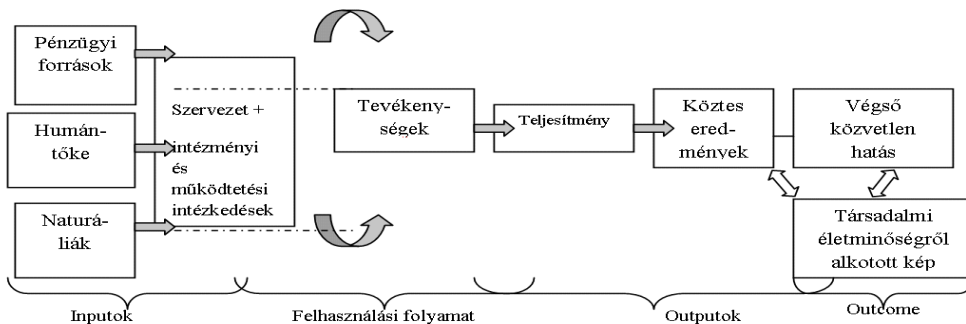
Idehaza a Magyary-Program 12.0 változata is ambiciózus törekvéseket tartalmaz annak kapcsán, hogy készüljön el egy „Jó Állam Index” (Magyary-Program 2012, 12.0, 7. o.), mely nem csupán a közigazgatást, hanem tágabb értelemben az állam működését képes minősíteni. A dokumentum maga is elismeri, hogy sem pusztán gazdasági alapindikátorok, sem pusztán alternatív, társadalmi haladási mutatószámok használatával nem lehet a kitűzött célt elérni. A világban az elmúlt tíz évben számos politikai megrendelés érkezett egy ilyen indikátor (rendszer) kidolgozására, azonban ma már abban sincs egyetértés, hogy egyáltalán egy ilyen, lehetőleg nemzetközileg is összemérhető, egyszerűsítő megközelítésű mérést el lehet-e végezni a témában. Összességében több kérdésben kell előzetesen valamilyen döntést hozni. Ezek határozhatják meg döntően a továbbhaladás irányát egy indikátorrendszer kialakításához.

- Először is azt kell tisztázni, hogy liberális vagy neo-weberi módon gondolunk az államra és funkcióira. A válasz ma nyilvánvalóan az utóbbi lehet, azaz egy olyan modell mentén gondolkodunk, amelyben nem pusztán az „éjjeliőr-szerep”, a peremfeltételek biztosítása hárul az államra. Egy sokkal „aktívabb” államot kell tehát a jó kormányzás szempontjából szemügyre venni.
- Felülről lefelé vagy lentől felfelé haladjunk? Intézmények működését kell vizsgálni adott, egységes alapelvek mentén és az ellátott funkciók sikerességéből kell következtetni a „teljes képre”? Azaz a kormányzás működését minősítő generálisabb adatokat aggregálni (nevezzük „funkcionális” megközelítésnek), vagy olyan rendszert kell kidolgozni, amely állami szerepvállalási alapelveket fogalmaz meg és ezek teljesülését kell az egyes ágazatokban (vagy szervezeteknél) a rájuk jellemző információkkal mérni? Nyilvánvalóan, cikkem teljes eddigi anyagából láthatóan én ez utóbbit tartom elfogadhatóbbnak.
- A második kérdésből adódik a harmadik is: kompozit indikátorokat dolgozunk ki vagy komplex indikátorkészleteket fejlesszünk / alkossunk (meglévő adatokból is)? Ha intézményi működést vizsgálunk egységes módon, abból jól összegezhető és különböző, de az egybe tartozó témákat összemosó, egy-egy „végső válasszal” értékelő kompozit mutatóink lehetnek. Ezek minél szűszegettebb, annál általánosabb érvényű mutatók. Ha pedig a legfelső célokat, elveket bontjuk le az állam egyes színtereire, a heterogén feladatokat jól jellemző, ám szerteágazó komplex indikátorrendszerünk lesz.
- Negyedik kérdés, hogy mi legyen a mutatókkal az elsődleges célközönségünk. Ha a mutatókat elsősorban a kormányzat részére akarjuk hasznosítani, hogy eligazodást nyújtsanak a feladatok ellátásáról és az általános elvek teljesülésé-

ról, akkor célszerű a nagyobb mennyiségű indikátorból álló rendszer kidolgozása, amely meghatározott mélységben, részleteiben írja le az állam működését. A közvélemény tájékoztatása szempontjából azonban nehezebb dolgunk lesz, meg kell találni azokat a kulcsinformációkat, amelyek a „civil” felhasználót is érdeklik. Ha kompozit indikátorokat használunk, és csak keveset, akkor pedig annak a veszélye áll fenn, hogy nem fog elegendő segítséget nyújtani a kormányzás igazi mivoltának megismeréséhez.

Saját modellem négy dimenziót vázol fel. Az első egy folyamat-alapú megközelítés, a második államfunkció-típusok szerint osztályoz, a harmadik az államszervezet egyes szintjeit különíti el, a negyedik pedig – némileg kilógva a sorból – arra tesz kísérletet, hogy meghatározza a másik három dimenzió egy olyan metszetét, amelyben a csoportosítás az alapján következik be, hogy az adott indikátor szerepe tervezési döntésekhez fontos, vagy elszámoltathatóság – kontroll gyanánt van jelentősége. A feladat nagysága miatt fokozatosságot kell tartani. Első lépésként mindenképpen csak arra lehet reális lehetőség, hogy egy legfelsőbb, nemzeti szintű indikátorrendszer jöjjön létre. Az indikátorrendszer felépítéséhez első lépcsőben a folyamat alapú megközelítéshez (4. ábra) a van Dooren et al. (2006), Boyne–Law (2004) illetve a mérvadónak tekintendő Pollitt–Bouckaert (2004) anyagokban található modellből indultam ki.

4. ábra A közszektor működésének folyamat-alapú felbontása



Forrás: van Dooren (2006), Boyne–Law (2004) és Pollitt–Bouckaert (2004) alapján saját szerkesztés

A modellből látható, hogy már az első lépcsőben sem egyszerű a határvonalak megszabása – az alsó kapcsos zárójelek egymásba csúszása nem véletlen. Források oldalán ugyanis a pénzügyi és humántőke, illetve a vagyon felhasználása mellett a létező szervezet is számításba veendő, ugyanakkor a szervezet és a hozzá kapcsolódó intézményi menedzsment-döntések színvonala, a tevékenységekkel együtt véve már a felhasználás folyamatának csoportját teszi ki. A tevékenységek viszont bizonyos állami feladatellátás terén már önmagukban egyenlők a kimeneti teljesítményvel, azaz ez a két doboz egymásba is csúszhat, és csatlakoznak a köztes eredmé-

nyek is e kettőhöz. Ami bizonyosan elkülöníthető, az a végső közvetlen hatás (ezért nem nyíl fut hozzá az ábrán) valamint a társadalomban megjelenő jólétről vagy életminőségről alkotott kép, mint közvetett hatás az állam működése szempontjából, ráadásul ez utóbbi visszahat a végső hatás értékelésére (oda-vissza mutató nyíl jelöli). A neo-weberi államfelfogásban mindezeket a tényezőket célszerű figyelembe venni és valahogyan értékelni kell ezek mentén a működést, a korábban tárgyalt ket- tős nézőpont érdekében.

A második lépcsőben vagy dimenzióban az állami funkciók felől kell a kér- dést megközelíteni. A kezelhetőség érdekében muszáj bizonyos egyszerűsítésekkel élni, mivel a túlburjánzó rendszer értelmezhetetlen. Ehhez *részben* a COFOG rend- szere tud támpontul szolgálni. Kiegészítve néhány saját javaslattal, egy négy részből álló mátrixra bontható legfelső szintű csoportosítást készítettem, amit a 2. táblázat mutat be.

2. táblázat Az állami funkciók dimenziójának felbontása

	Elsősorban az egyéneknek juttatott javak és szolgáltatások	Elsősorban kollektív javak és szolgáltatások
<b>Természetben</b>	1. Oktatás 2. Egészségügy 3. Szociális segítségnyújtási, védelmi szolgáltatások 4. Pihenés, kultúra, vallás- gyakorlás támogatása 5. Egyéb nem pénzbéli ösz- tönzés, támogatás	8. Államigazgatási hatósági szolgál- tatások 9. Honvédelem 10. Közrend és közbiztonság, vala- mint igazságszolgáltatás 11. Alap kutatás 12. Az ország infrastruktúrája 13. Nemzetgazdasági irányítás, mak- rogazdasági ügyek 14. Környezetvédelem és energia 15. Egyéb közösségi, a civil szférát ösztönző szolgáltatások 16. Szabályozó funkció (törvényho- zás) és a képviseleti demokrácia műkö- dése
<b>Pénzben</b>	6. Szociális juttatások 7. További pénzbéli állami támogatások az egyének részére (pl. szja-adókedvezmény)	17. Külföldi támogatások és segélyek (nyújtott és kapott) 18. Speciális célt szolgáló hazai, pénzbéli transzferek

*Forrás:* a COFOG alapján saját szerkesztés

A táblázatban nem minden ponthoz lehet meglévő, rendelkezésre álló mutató- kat rendelni, illetve sok a „szoft” elem is, amelyeknek ugyanakkor nagy a jelentősé- gük. A két dimenzióból egy mátrix-tábla képezhető (3. táblázat), amelynek új eleme a pénzügyi és a nem-pénzügyi mutatók közötti különbségtétel. Ez a különbségtétel *nem azonos* a 2. számú táblázatban alkalmazott „pénzben” vagy „természetben” nyújtott szolgáltatások megkülönböztetéssel, mert azok az adott dimenzió- n belüli különbségtételt, osztályozást szolgálják, most viszont már a *mutatók közti* külön-

ségtételről van szó, hiszen természetben nyújtott szolgáltatásoknak is vannak pénzügyi mutatói, illetve pénzben kifejezett szolgáltatásoknak is vannak nem-pénzügyi mutatói.

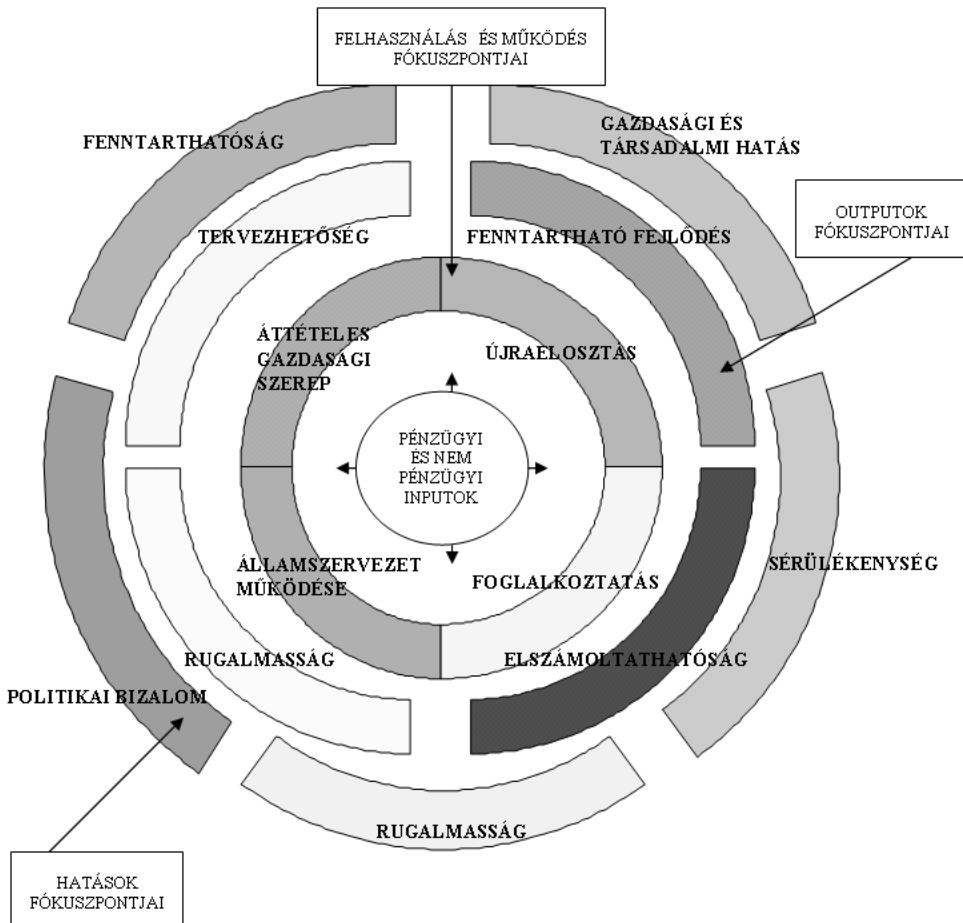
3. táblázat A két dimenzió mátrix-táblája és a mutatócsoportok javasolt jelölései

	<b>X. Funkciók stratégiai értékelése</b>	<b>A. Inputok</b>	<b>B. Felhasználás</b>	<b>C. Outputok</b>	<b>D. Hatások</b>
<b>0. Nemzeti stratégiai értékelő és leíró mutatók</b>	-	A.001. Nemzeti stratégiai jelentőségű pénzügyi inputmutatók	B.001. Nemzeti stratégiai felhasználás- mutatók (pénzügyi)	C.001. Nemzeti stratégiai output- mutatók (pénzügyi)	D.001. Elért hatá- sok nemzeti stratégiai pénzügyi mutatói
	-	A.002. Nemzeti stratégiai jelentőségű nem- pénzügyi inputmutatók	B.002. Nemzeti stratégiai felhasználás- mutatók (nem- pénzügyi)	C.002. Nemzeti stratégiai output- mutatók (nem- pénzügyi)	D.002. Elért hatá- sok nemzeti stratégiai nem- pénzügyi mutatói
<b>Elsősorban az egyéneknek juttatott javak és szolgáltatások</b>					
<b>1. Első funkció</b>	X.011. Funkció stratégiai pénzügyi mutatói	A.011. Pénzügyi mutatók	B.011. Pénzügyi mutatók	C.011. Pénzügyi mutatók	D.011. Pénzügyi mutatók
	X.012. Funkció stratégiai nem- pénzügyi mutatói	A.012. Nem- pénzügyi mutatók	B.012. Nem- pénzügyi mutatók	C.012. Nem- pénzügyi mutatók	D.012. Nem- pénzügyi mutatók

Forrás: saját szerkesztés

A következő, 5. ábrában tovább árnyalom a képet. A 4. ábrában szereplő négy folyamatszakasz (inputok, felhasználás-működés, outputok, hatások) mentén ún. *fókuszpontokra* csoportosítottam a mutatókat. Az inputok esetében a pénzügyi/nem pénzügyi bontáson túl nincs további fókusz. A folyamat-felhasználás esetében négy csoportot képeztem, az outputok értékelése, leírása esetében szintén négyet, a működési hatások külső köre esetében további 5 fókuszpont alakult ki, melyek egymást kiegészítő nézőpontokat alkotnak.

5. ábra Az állam controllingja – „hagymahéj” modell az indikátorok csoportosításához



Forrás: saját szerkesztés

A bemutatott struktúrába eddig mindösszesen 65, nyilvánosan hozzáférhető mutatót, esetenként azok almutatóit soroltam be. Ezek túlnyomó többsége, 50 mutató olyan objektívnek tekinthető adat, mint pl. a kormányzati szektorra vonatkozó bevételi, kiadási adatok, pályázati források nagysága, emberi erőforrások statisztikai létszáma, munkanélküliség, külföldi tőkebefektetések jövedelmezősége stb. Kisebb részük olyan „szoft” tényezőket vizsgál, mint a politikai bizalom, gazdasági várakozások stb. A mutatók terjedelmes felsorolásától e tanulmány keretei között eltekintek, a struktúra bemutatására helyeztem a hangsúlyt. A már így is igen ambiciózus nemzeti stratégiai szintű indikátorrendszer kidolgozását követően két irányban kell illetve érdemes tovább lépni:

- A nemzeti stratégiai indikátorrendszer publikálásának, használatának kialakítása;
- A funkciók szerinti bontás stratégiai indikátorainak kidolgozása.

A további teendőket ezekre az irányokra felfűzve lépésről lépésre kialakítható egy olyan, átfogó mutatószámrendszer, amely a legfelső szinttől a funkciók szintjéig bemutatja a legfontosabb információkat. A végső cél a teljes állami tevékenység mutatószámokban való kifejezhetősége, amely használható a teljesítmény értékelésére, valamint fontos állami menedzsment, illetve szakpolitikai döntési kérdések eldöntésére és a folyamat javítására.

## 7. Összegzés

Mi a közigazgatás működés-fejlesztésének legfontosabb kritériuma? Véleményem szerint a fejlődés útja az, hogy az állam a közszektor működését a hosszútávon fenntartható pályára terelje. Ehhez először is az államigazgatásban (azaz mind a közigazgatásban, mind az önkormányzatoknál) minden hierarchiaszinten előre definiáltan, a feladatfinanszírozás módszerére építkezve, az eddiginél nagyobb felelősséget kell vállalni az erőforrások elosztásáért és felhasználásáért, továbbá átláthatóvá, azaz tervezhetővé, mérhetővé és értékelhetővé is kell tenni a közigazgatás feladatait. Tehát már nem csak arról van szó, hogy pénzügyi, illetve jogi szempontból szabályosan működik-e az állam vagy egy szervezet, ez ugyanis általában, tekintettel a terület szabályozottságára, objektív eszközökkel eldönthető. Sokkal nehezebb a dolgunk, ha a törvényesség mellett azt vizsgáljuk, vajon mérhető-e – legalább megközelítőleg – objektív eszközökkel az államigazgatás teljesítménye is. Ehhez először meg kell határoznunk, hogy mit is kívánunk mérni. Cikkem ennek a gondolatnak a szellemében a szervezeti szintű elképzelések mellett megpróbálta felvillantani annak lehetőségét is, hogy hogyan készüljön komplex mérési modell az állam makroszintjén, amelyhez felhasználhatók és kapcsolhatók a szervezeti, ágazati szintű információk. Ezzel az összekapcsolt rendszerrel valósítható meg az áttekinthető, értékelhető állam mintaképe.

### *Felhasznált irodalom*

- Anthony, R. N. – Govindarajan, V. (2009): *Menedzsment-kontroll rendszerek*. Panem Kiadó, Budapest.
- ÁSZ (Állami Számvevőszék) (2007): A közpénzügyek szabályozásának tézisei. Letöltve: 2013.02.28. [www.asz.hu/tanulmanyok/2007/a-kozpenzugyek...tezisei/t73.pdf](http://www.asz.hu/tanulmanyok/2007/a-kozpenzugyek...tezisei/t73.pdf)
- Becker, R. – Weise, F. (2002): Controlling für die Öffentliche Verwaltung – Innovative Steuerungskonzepte in der Praxis. In Gleich, R. – Müller, K. – Seidenschwarz, W. – Stoi, R. (szerk.): *Controlling Fortschritte*. Vahlen Verlag, München.



- Bibó I. (1944): Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In Huszár Tibor (szerk.): *Bibó I.: Válogatott tanulmányok*. (Első kötet, 1935-1944) Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.
- Bodnár V. (2009): *Miért éppen menedzsment-kontroll?* Panem Kiadó, Budapest.
- Botos K. (2011): *Pénzügypolitika – Gazdaságpolitika. Válogatott Tanulmányok*. Tarsoly Kiadó, Budapest.
- Boyne, G. – Law, J. (2004): *Designing Performance Measurements to Be Drawn on in the Second Generation of Local Public Service Agreements (Local PSAs)*. Office of the Deputy Prime Minister, London. Letöltve: 2012. június 30. [www.ideaknowledge.gov.uk/idk/aio/384232](http://www.ideaknowledge.gov.uk/idk/aio/384232)
- Codd, E. F. – Codd, S. B. – Salley, C. T. (1993): *Providing OLAP (On-line Analytical Processing) to User-Analysts: An IT Mandate*. A White Paper of E. F. Codd & Date Inc.
- van Dooren W. – Sterck M. – Bouckaert G. (2006): *Recent Developments in Output Measurement within the Public Sector: Report Prepared for the Organization for Economic Cooperation and Development*. Public Management Institute, Katholieke Universiteit. Leuven, Belgium.
- Horváth&Partners (2008): *Controlling – Út egy hatékony controllingrendszerhez*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest.
- Kárpáti J. (2010): Egy gyakorlati példa a „3E controlling modell” megvalósításáról a magyar közigazgatásban. *A Controller*, Ecovit Kiadó Budapest, 6, 2, p. 9.
- Kovács Á. (2010): *Közpénzügyek*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Magyary Z. (1942): *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.
- Magyary-Program (2012): *Magyary Zoltán Közigazgatásfejlesztési Program (MP 12.0)*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012. augusztus 31. Letöltve: 2013. 02. 10. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf>
- Pollitt, Ch. – Bouckaert, G. (2004): *Public management reform: A comparative analysis, 2nd Edition*. Oxford University Press, Oxford.
- Sántha Gy. (2010): Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben, In Schanda B. – Varga Zs. A. (szerk.): *Látélet közjogunk elmúlt két évtizedéről*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest.