

OTDK-DOLGOZAT

Mohácsi Nóra, Nagy Nóra Janka

2013

ÚTBAN A HATÉKONY ÁLLAM FELÉ
INNOVÁCIÓS KAPACITÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN
INNOVATION CAPACITY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Mohácsi Nóra, Nagy Nóra Janka

Kézirat lezárva: 2011. március 28.

"Ami mérhető mérd meg, ami nem mérhető, tedd mérhetővé!"

Measure what is measurable, and make measurable what is not so.

Galileo Galilei

"What gets measured gets done."

It has been attributed to Peter Drucker, Tom Peters, Edwards Deming, Lord Kelvin and others

Tartalmi kivonat

Dolgozatunk az állami teljesítményt gyakorlati szempontból közelíti meg, és igyekszik kézzel foghatóvá tenni azt. A téma igen aktuális, hiszen a hatékonyan működő közigazgatás minden ország versenyképességének sarokköve.

Az állami teljesítmény négy dimenzión keresztül – hatékonyság, gazdaságosság, eredményesség, méltányosság - vizsgálható, dolgozatunk az első háromra fókuszál. Az állam feladata a társadalmi-gazdasági problémák és igények alapján olyan közpolitikák kialakítása, amelyek a közszolgáltató szervezetek működéséhez keretet adnak, ösztönöznek a minél jobb teljesítményre, de a belső működésbe nem szólnak bele, az már az egyes intézmények saját hatásköre. A közpolitika alkotása három lépésben történik, az egyes lépések a következőkre hatással vannak, és ez a kapcsolat visszafelé is igaz. Elsőként történik az államirányítási policy alkotás, ezután az ágazati szakpolitikák megalkotása, s végül a közszolgáltatások nyújtása. Dolgozatunk az államirányítás teljesítményével foglalkozik.

A történelem során a gazdasági események és válságok nyilvánvalóvá tették, hogy a jóléti állam ideája eredeti formájában nehezen fenntartható. Ennek hatására egyre inkább az állam teljesítményét középpontba helyező szempontok kerültek előtérbe, például a '70-es évek végétől a New Public Management nézetei.

Ezen túl számos nemzetközi projekt foglalkozik a teljesítmény ilyen célú mérésével, és próbál irányt mutatni olyan értékelő rendszerek kialakításához, melyek összehasonlíthatóvá teszik az országokat. Az EU PERF (Performance of Governance) projektje azzal a céllal született meg, hogy ezen vizsgálatok színes nézőpontjait egységesítse, és egy rendszerbe foglalja. Hét blokkból építkezik, amelyek további indikátorokat tartalmaznak, és fontosságuk és mérhetőségük szempontjából priorizáltak. Mi ezek közül a 'capacity to innovate' indikátort választottuk további elemzésre, vagyis arról gondolkodunk, hogy egyrészt, hogyan lehet ösztönözni az innovációt a közigazgatásban, másrészt arról, hogy hogyan lehet innovációt az államirányítás szintjén ösztönző policyt alkotni. Azért is indokolt ez a választás, mivel a jelenlegi turbulens gazdasági környezetben, ahol az államoknak is gyorsan kell reagálniuk, újra kell gondolniuk szerepüket, és alkalmazkodniuk kell a megnövekedett elvárásokhoz, kulcsfontosságúvá válik az állam innovációs képessége.

Foglalkozunk a nehézségekkel is. Már az innováció fogalma sem egyértelműen meghatározható, illetőleg az is problémát jelent, hogy értelmezése után mit és hogyan kell és lehet mérhetővé tenni. Az innováció általános feltételeit azonosítva látható, hogy új ötletek generálásához inputként szükség van megfelelő információra és emberi erőforrásra, finanszírozás-

ra, valamint innovációra nyitott környezetre. Dolgozatunk végén ezen tényezőket vizsgálva teszünk javaslatot olyan lehetséges indikátorokra, melyek képesek az állam innovációs képességének mérhetővé tételére:

Javasolt indikátorok

Felsőfokú végzettségűek aránya, munkaerő százalékában

Az innovatív államigazgatási projektek támogatására költött összeg az összes kormányzati kiadás százalékában

Van-e a (kormányzatban) felelőse az kormányzati innovációnak?

Az automatizált (IT-vel támogatott) folyamatok/ügyek száma az összes folyamat/ügy százalékában

Kutatóintézetek/egyetemek bevonása a projektszám százalékában

Állampolgárok bevonása, innovációs projektek százalékában

Tréningórák száma/fő

Innovációból fakadó hatékonyságnövekedés alapján kiosztott bónusz az összes bónusz százalékában

Egy közös (tudásmenedzsment) rendszeren belül elérhető dokumentumok száma/összes dokumentum

Munkavállalók összetétele, motivációja

TARTALOMJEGYZÉK

Az egyes fejezetek szerzőinek jelölése az alábbi monogramok felhasználásával történik:

Mohácsi Nóra: **MN**, Nagy Nóra Janka: **NNJ**

1.	BEVEZETÉS	1
2.	ÁLLAM ÉS HATÉKONYSÁG	1
2.1.	AZ ÁLLAM FOGALMA (MN).....	1
2.2.	MI NEM ÁLLAMI HATÉKONYSÁG? (MN).....	2
2.3.	AZ ÁLLAM TELJESÍTMÉNYÉNEK DIMENZIÓI (NNJ).....	4
2.4.	AZ ÁLLAMIRÁNYÍTÁS SZINTJEI ÉS EGY TELJESÍTMÉNYMÉRÉSI MODELL (NNJ).....	5
3.	A KÖZSZFÉRA TELJESÍTMÉNYÉNEK ELŐTÉRBE KERÜLÉSE.....	9
3.1.	TÖRTÉNELMI KITEKINTŐ – NEMZETKÖZI TENDENCIÁK (MN).....	9
3.1.1.	A jólét állam kialakulása és válsága	9
3.1.2.	1980-as évektől - új kihívások	9
3.1.3.	Elő térben a teljesítmény – az NPM paradigma.....	10
3.2.	KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYMÉRÉS - NEMZETKÖZI PROJEKTEK (NNJ)	12
4.	AZ ÁLLAMI TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE	14
4.1.	MÉRHETŐSÉG NEHÉZSÉGE AZ ÁLLAMI SEKTORBAN (NNJ).....	14
4.2.	MIT VÁRUNK EL A MUTATÓSZÁMAINKTÓL? (NNJ)	15
4.3.	LEHETSÉGES INDIKÁTOROK –NÉZŐPONTOK (MN).....	18
4.3.1.	Eddigi tapasztalatok összegzése.....	18
4.3.2.	PERF: Egy szintetizáló megközelítés	20
4.4.	FÓKUSZBAN: 'CAPACITY TO INNOVATE', A PERF ÚJRAGONDOLÁSA (MN)	22
5.	ÁLLAMI TELJESÍTMÉNY, MINT 'READINESS TO INNOVATE'	24
5.1.	INNOVÁCIÓ FOGALMA.....	24
5.1.1.	Innováció a közszervezetekben (NNJ).....	24
5.1.2.	Az állami innováció értelmezése (MN).....	25
5.2.	CAPACITY TO INNOVATE (MN ÉS NNJ)	26
5.2.1.	A 'capacity to innovate' feltételei.....	26
5.2.2.	Javasolt indikátorok	28
5.2.3.	Bevezetés korlátai.....	32
6.	ÖSSZEFOGLALÁS	34
	IRODALOMJEGYZÉK.....	37
7.	MELLÉKLETEK.....	I
7.1.	A KORMÁNYZAT KIADÁSAI KÖZGAZDASÁGI BONTÁSBAN AZ EU EGYES ORSZÁGAIBAN ÉS MAGYARORSZÁGON A GDP %-ÁBAN	II
7.2.	PAR ÉPÍTŐELEMÉK	III
7.3.	A MEGVITATOTT 57 INDIKÁTOR LISTÁJA (PERF).....	III

TÁBLÁZAT- ÉS ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra: Az Európai Unió országainak államháztartási kiadásai és bevételei a GDP százalékában (2006).....	3
2. ábra: A közpolitikai és menedzsment ciklus és a teljesítménydimenziók megjelenése....	7
3. ábra: A közigazgatás szintjei.....	8
4. ábra: Mitől jó egy mutatószám?.....	17
1. táblázat: Építőelemek keresztmetszete – a PAR építőelemek alapján csoportosítva - közvetlen kapcsolatban a PAR - besorolással	19
2. táblázat: Építőelemek keresztmetszete – a PAR építőelemek alapján csoportosítva – egyéb, nem közvetlenül a PAR – modellbe integrált építőelemek	19
5. ábra: Innovációs képesség feltételrendszere, és az innováció folyamata.....	27
3. táblázat - Innovation Capacity KPI (Key Performance Indicators) összehasonlítás.....	35

1. BEVEZETÉS

Dolgozatunk az állami teljesítményt gyakorlati szempontból közelíti meg, és igyekszik kézzel foghatóvá tenni azt. A téma igen kurrens, hiszen a hatékonyan működő közigazgatás minden ország versenyképességének sarokköve.

De miképpen ragadható meg az állam teljesítménye? Számtalan nemzetközi projekt, kutatás sem tudta azt a maga teljességében, komplexitásában megragadni. Az állami teljesítmény számtalan dimenziója összefüggő szerves egész, egyes eleminek átgondolatlan kiragadása súlyos információveszteséggel járhat, és téves következtetések levonásához vezethet.

Ennek szellemében álltunk neki a téma kutatásának, a dolgozatunknak ugyanakkor nem célja az állam teljesítményét annak teljes spektrumában vizsgálni. A célunk egy kisebb, ám nem kevésbé fontos részterület, az állam innovációs képességének behatóbb vizsgálata.

Az egyes teljesítmény-összetevők mérhetővé tétele az állammal foglalkozó kutatók legnagyobb kihívást jelentő feladata. Témaválasztásunk legfőbb motivációja az, hogy bár nemzetközileg igen nagy érdeklődés mutatkozik az innováció és annak mérése iránt, módszertana és értelmezése viszonylag kidolgozatlan, a téma kidolgozása számtalan lehetőséget tartogat.

Dolgozatunk során mi is erre vállalkozunk, és hisszük, hogy ha megoldani nem is tudjuk, de kutatásunkkal hozzájárulhatunk egy formálódó tudományterület gazdagításához.

2. ÁLLAM ÉS HATÉKONYSÁG

Ebben a részben meghatározásra kerülnek a dolgozatban használt legfőbb fogalmak, többek között az állam és a teljesítmény komplex fogalmai.

2.1. AZ ÁLLAM FOGALMA

Az állam egy komplex fogalom, melynek definiálása nehézségbe ütközik, hiszen határai nem egyértelműen meghatározhatóak. Definíció szerint azt mondhatjuk, hogy az állam egy országon belül a főhatalom gyakorlója, a szuverenitás letéteményese, mely a társadalmi fejlődés egy bizonyos fokán objektív társadalmi szükségletként létrejött, és a társadalmi struktúra fennmaradását, továbbfejlődését szolgálja. De miként is ragadható meg ez a definíció? Miképpen tudjuk ezt a meghatározást kézzelfoghatóvá, vagy éppen elképzelhetővé tenni? Hogyan tudjuk leírni azt?

Két megközelítést alkalmazhatunk, az egyik, az institucionalista megközelítés, amely az államot, intézmények összességeként vizsgálja, míg a másik betöltött funkcióin keresztül közelíti meg azt.

Ha az állami funkciók definiálására alkalmazhatjuk a COFOG¹ módszertant, mely az alábbi állami funkciókat különbözteti meg:

- *állami működési funkciók* (törvényhozás, rendvédelem, közösségi szolgáltatások),
- *jóléti funkciók* (oktatás, egészségügy, nyugdíj és egyéb jóléti szolgáltatások, lakásügyek, közösségi tevékenységek, szórakoztató, kulturális, és vallási tevékenységek),
- *a gazdasági funkciók* (közlekedés, ipar, mezőgazdaság, környezetvédelem stb.) illetve az államadósság-kezelés,
- és a funkciókba nem sorolható *egyéb tételek*.

Az állami intézményrendszer alatt azon intézmények összességét értjük, melyek keretén belül az állam funkcióinak ellátására képes. Ezek az intézmények a magyar állam tekintetében a közigazgatási intézményeknek feleltethetőek meg. A közigazgatás két részre bontható, államigazgatásra és önkormányzati rendszerre. Az államigazgatáson belül találjuk a kormányzatot, a minisztériumokat, és azok szervezetét, illetőleg a nem minisztériumi

¹ COFOG szabvány szerint mér például az állami szerepvállalás súlyát az egyes területeken mérő, IMF által készített GFS (Government Finance Statistics).

formában működő, és a területi államigazgatási szerveket is. A közszolgáltató szervezetek „a központi állam- és a helyi közigazgatást megtestesítő intézmények, valamint mindazon további szervezetek összessége, amelyek működését meghatározó részben állami, vagy helyi önkormányzati költségvetésből fedezik.” (Kiss-Révész, 2010)

A továbbiakban, dolgozatunk során az államigazgatás és a közigazgatás fogalmát gyakran felváltva használjuk, hiszen, mint majd látni fogjuk, a megállapításaink az államigazgatás rendszeréből önkormányzati környezetbe könnyedén átemelhetők. Ennek ellenére a dolgozatunk nem kívánja az államot teljes terjedelmében górcső alá venni. Fókuszában az államigazgatás, és annak teljesítménye áll, így nem célunk az állam határainak meghatározása, vagy állásfoglalás a különböző nézetek között.

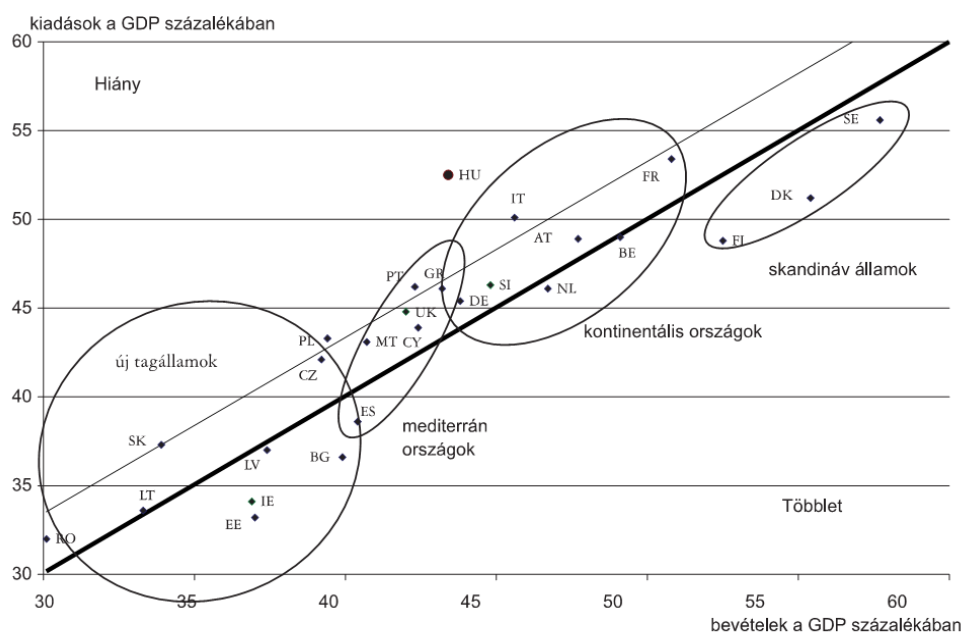
2.2. MI NEM ÁLLAMI HATÉKONYSÁG?

A dolgozat célja elsősorban az állam, mint államigazgatás teljesítményének megragadása, és mérhetővé tétele, annak javítása céljából. Azonban mielőtt a későbbiekben mélyebben belemerülnénk ennek értelmezésébe, és egyes aspektusainak indikátorokkal való megragadására, fontos megállapításokat kell tennünk az állam egészére vonatkozóan.

Az állam fogalma kapcsán gyakran hallani a „kis állam” és a „nagy állam” különbségtételt, mely megkülönböztetés a hatékonyság vizsgálata szempontjából félrevezető lehet. A nagy állam alatt a nagy feladatrendszerrel ellátott állam értendő (például magas szintű társadalmi újraelosztás, az állam aktívabb gazdasági részvétele), mely ebből adódóan költségesebb is. Sokan ezért az állam feladatainak csökkentésében látják az állam reformjának lényegét, holott ez - bár költségcsökkenéssel jár-, az alapproblémát nem oldja meg. Az, hogy egy „nagy állam” és egy „kicsi állam” a költségeit hogyan képes finanszírozni, államháztartásának rendszerétől (például adóbevételek nagysága) függ. A méret és az ország versenyképessége közötti kapcsolat nem egyértelmű, hiszen segítheti és ronthatja is az ország gazdasági kilátásait és versenyképességét attól függően, hogy a jövedelmeket milyen formában, hogyan osztja újra. (Báger et al., 2008)

Nincsen etalon modell, találunk követendő példákat a „nagy állammal” rendelkezők (például Skandinávia) és a „kisebb állammal” rendelkezők (például USA) között is.

1. ábra: Az Európai Unió országainak államháztartási kiadásai és bevételei a GDP százalékában (2006)



Forrás: Kármán, 2008, p. 3.

Ha az országokat ebből a szempontból mégis egyfajta rendszerben szeretnénk elhelyezni, az 1. ábrára tekinthetünk. Megállapíthatjuk, hogy az állam mérete alapján négy fő ország-csoportot különböztethetünk meg az állami szerepvállalás mértékétől függően. A skandináv országokat, ahol a legmagasabb az állam újraelosztási hányada, majd az ennél alacsonyabb rátájú kontinentális, majd a mediterrán, illetve a legvégén, némileg meglepő módon, az új tagállamokat, azaz többségében Magyarország régiós versenytársait találjuk. Érdekesség, hogy országunk helyzete igen elüt a nemzetközi mintától: „a 2006-os, rendkívül nagyméretű államháztartási hiányhoz a dél-európai országokra jellemző bevételi szint és a skandináv jóléti országok esetében megfigyelhető költségvetési kiadási szint tartozott” (Kármán, 2008, p. 3.) és GDP arányos állami kiadásai szempontjából országunk az átlagos szint fölött van.

Bár megfigyelhetők ország-csoportonként kategóriák az állam méretét illetően, azonban előfordulhat, hogy két, azonos újraelosztási szinttel rendelkező ország a kiadásainak szerkezetét tekintve nagyban eltér egymástól, hiszen egy adott állami funkció több módon is ellátható, pénzügyi transzfer, kiszervezés (szolgáltatás vásárlása), vagy állami szolgáltatás nyújtásával is. Európai példát keresve, kiemelhetjük Németországot és az Egyesült Királyságot, ahol ez a különbség jól megmutatkozik. Míg az előbbiben a pénzbeli juttatások aránya magasabb, addig szolgáltatások aránya jóval kisebb, szemben az utóbbival, ahol ennek éppen az ellenkezője figyelhető meg. (adatokat lásd: *Melléklet- 7.1*)

A lényeg éppen ebben rejlik, hogy az állami hatékonyság nem az állam mértében megragadható fogalom. Az állam egy környezetével folyamatosan kapcsolatban álló aktor, melynek leginkább a funkciók során végzett tevékenységének teljesítménymérése az, ami közelebb visz minket a hatékonyság komplex fogalmához.

Megállapítható, hogy *Magyarország GDP arányos állami kiadási szintjét tekintve az EU15-ök átlaga felett van, és ez az eltérés főleg régiós versenytársaihoz képest jelentős. Így Magyarország tehát „nagy állammal” rendelkezik, mely a jövedelmek jelentős részét osztja újra, és hosszú távon fenntarthatatlan hiánnyal rendelkezik.* (Kármán, 2008, p. 3.) Ez alapján azonban a hatékonyságról nem vonható le egyértelmű következtetés. Annyi viszont megállapítható, hogy az állam teljesítménye szempontjából a lényeg egyrészt a bevételek és kiadások egyensúlyának megteremtése, arányának javítása, azaz a gazdaságosság javítása, illetőleg az állami funkciók betöltése nyomán végzett feladatok hatékonysága és eredményessége. A magyar államról az eddigi adatok alapján csupán annyit mondhatunk, hogy a teljesítményén javíthatna gazdaságosabb működés kialakításával, hiszen az államháztartás jelenlegi hiánya hosszú távon fenntarthatatlan.

A dolgozatunk során tehát eltekintünk az állam méretétől, mint elemzési kerettől, és az állami tevékenységek teljesítményére fókuszálunk, melynek a hatékonyság az egyik legfontosabb mutatója.

2.3. AZ ÁLLAM TELJESÍTMÉNYÉNEK DIMENZIÓI

Az állam teljesítménye alapvetően azzal mérhető, hogy eléri-e a céljait. Az, hogy mindezt hogyan teszi, több dimenzióban vizsgálható. A következőkben a teljesítményt fogjuk elemeire bontani és néhány példával szemléletesen bemutatni. Valójában a szakirodalomban sincs teljes egyetértés ezzel kapcsolatban, így dolgozatunk során a „4E” modellt (Bouckaert, 2002) alapul véve, a következő négydimenziós fogalomkészletet használjuk:

- **economy** – gazdaságosság, ez a költségben mért inputot hasonlít egy másik inputhoz
- **efficiency** – hatékonyság, ez a mutató inputot viszonyít outputhoz
- **effectiveness** – eredményesség, azt jelenti, hogy elérjük a kitűzött célt
- **equity** – méltányosság, ami pedig az jelenti, hogy bárki hozzáférhet az adott közszolgáltatáshoz

A **gazdaságosság** alatt gazdasági hatékonyságot értünk, mely az egységnyi erőforrásra jutó költséget jelenti, a **hatékonyság** az input mértékét az output értékéhez méri, míg

az **eredményesség** fogalma az eredményre összpontosít. A kifejezések közti különbség legjobban talán egy példán keresztül ragadható meg. Amennyiben például egy egyetemen növekszik a hallgatók aránya, ezzel párhuzamosan az egy tanulóra eső költségek csökkennek, így az intézmény képes a gazdaságosabb működésre. Ez befolyással van a hatékonyságra is oly módon, hogy adott inputból (legyen az oktató, tanterem vagy költség) több diplomás hallgatót tud előállítani. Azonban egy ilyen intézkedés eredményességre gyakorolt hatása már koránt sem ilyen egyértelmű. Először is meghatározzuk, mi az, amit eredménynek tekintünk. Mi esetünkben ez lehet például jól képzett, felkészült munkaerő. Ez a célunk azonban a hallgatói létszám egy bizonyos kritikus szintje után nem teljesülhet maradéktalanul, hiszen a túlszűfolt termekben, túlterhelt oktatókkal képtelenek lesznek a tudás magas szintű elsajátítására. Ez is azt mutatja, hogy a gazdaságosság és a hatékonyság növelése egy bizonyos szint után csak az eredményesség rovására képzelhető el. Emellett az is előfordulhat, hogy valamilyen tevékenységet gazdaságosan végzünk, azonban a kívánt hatást nem érjük el, hiszen valami teljesen más dolgot kellene csinálnunk annak elérésére. Például lehet, hogy maga az egyetemi képzés önmagában alkalmatlan a piacképes tudás létrehozására. Az pedig, hogy mindenki hozzáférhessen, részt vehessen a felsőoktatásban, amely piacképes tudás biztosít számára, a **méltányosság** kritériumának való megfelelést jelenti.

Ezen fogalmak megkülönböztetése, és a különbség megértése különösen fontos, ha az állami teljesítmény megragadására készülünk. Dolgozatunk során a fókusz a fent vázolt teljesítménydimenziókra, kiemelten a gazdaságosságra, hatékonyságra, eredményességre helyezzük, és ebből a szempontból fogjuk vizsgálni az államigazgatás működését.

2.4. AZ ÁLLAMIRÁNYÍTÁS SZINTJEI ÉS EGY TELJESÍTMÉNYMÉRÉSI MODELL

Az állam teljesítményének méréséhez meg kell vizsgálnunk, milyen tevékenységeket is folytatnak az államigazgatási szervek, illetve ezeknek a be- és kimeneteit annak érdekében, hogy magát a folyamatot mérhetővé tehessük, ami egész dolgozatunk célját jelenti.

Elsőként a teljesítmény oldaláról közelítünk. Ez több szinten mérhető, vonatkozhat az inputokra, az outputokra, intermediate outcome-ra (eredmény), és end outcome-ra (hatás) is, így minősíti a gazdaságot, a hatékonyságot és az eredményességet, illetve a méltányosságot. Ezen nézőpontokat egy modellbe integrálhatjuk (2. ábra), így kapjuk a **közpolitikai és menedzsment ciklust** (*policy and management cycle*), amely átlátható és átfogó képet ad a közszervezetek működéséről.

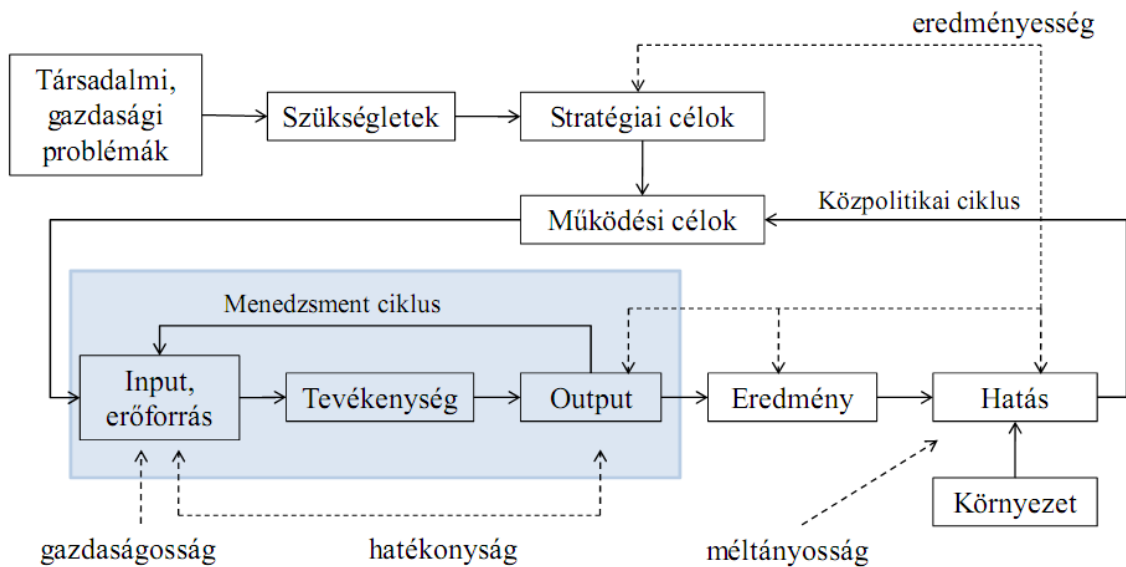
A kiindulópontot a társadalmi-gazdasági problémák által generált szükségleteket megjelenítő stratégiai célok adják, amely a kormányzat által meghatározottak. A következő lépéssel bekerülünk a közpolitikai ciklusba, amelynek a szerepe, hogy ezeket a felsőbb szinten meghatározott célokat mérhetőbb és specifikusabb elemekre bontsa le. Ezek lesznek a működési célok.

Ezután átlépünk a menedzsment ciklusba, ami a szervezetek napi működtetését jelenti. Ez a ciklus inputokból, ezek felhasználásból álló tevékenységekből, és így létrejövő outputokból áll. Input például a humán, pénzügyi és infrastrukturális erőforrás, amelyekkel a működés végrehajtható. Amikor egy output elhagyja a szervezetet és kilép a szervezetről, akkor belép a társadalomba. Az a fontos kérdés, hogy az output milyen outcome-ra, eredményre fog vezetni. Szükséges egyértelmű különbséget tenni az output és az outcome fogalma között. Az outcome lehet egy esemény, változás a körülményekben, viselkedésben vagy attitűdben. Ez tehát nem egyenlő azzal, amit a szervezet tesz, ez a hatása a működésének. A köztes outcome, nevezzük itt eredménynek, szükséges ahhoz, hogy az end outcome, nevezzük hatásnak, bekövetkezzen. E kettő teljesülése között a kapcsolat nem mindig határozható meg pontosan, gyakran esetleges, időben is elkülönülhetnek egymástól, így ez a tervezést is megnehezíti. A külső környezet hatását is figyelembe kell venni, ez is befolyásolja a végső hatást. Utolsó lépésként a hatást összevetik a kitűzött célokkal, ezzel lépünk vissza a közpolitikai ciklusba és zárul be a kör. (Bouckaert - Van Dooren, 2009 Bouckaert, p. 127-136.)

Ez a modell az input és a különböző output kategóriák közötti arányokat vizsgálja. A következő lépés a standardok, elvárt teljesítmények lefektetése, amihez viszonyítva lehet értékelni a teljesítményt.

Valójában ez azt jelenti, hogy a kormányzat az elvárt teljesítményt az általa előírt szabályokon, működési módon keresztül próbálja szabályozni, de az egyes intézmények belső működésében, folyamataiba nem szól bele, ez – az előírtak betartásán túl – teljes mértékben az intézmények feladata, hatásköre.

2. ábra: A közpolitikai és menedzsment ciklus és a teljesítménydimenziók megjelenése



Forrás: Bouckaert - Van Dooren, 2009, p. 127-136. és Kiss - Révész, 2010

A teljesítmény négy dimenzióját behelyezve a modellbe látható, hogy a gazdaságosság az inputokra vonatkozik, mivel egységnyi erőforrás költségét vizsgálja. A hatékonyság az input és az output közötti arányt jelenti, míg a méltányosság a hatás hozzáférhetőségét a társadalom számára. Az eredményesség tekintetében az eredeti modellhez képest egy változtatás indokoltnak tartunk, mégpedig azt, hogy nem csak az output – eredmény - hatás hármassal határozza meg, de össze is kell vetni az eredetileg tervezett célokkal, hogy azok milyen mértékben teljesültek, vagyis mennyire volt eredményes a tevékenység.

A közpolitikai ciklus tovább bontható, megkülönböztethetjük az államigazgatás három szintjét, amelynek megértéséhez a 3. ábrán látható modell nyújt segítséget.

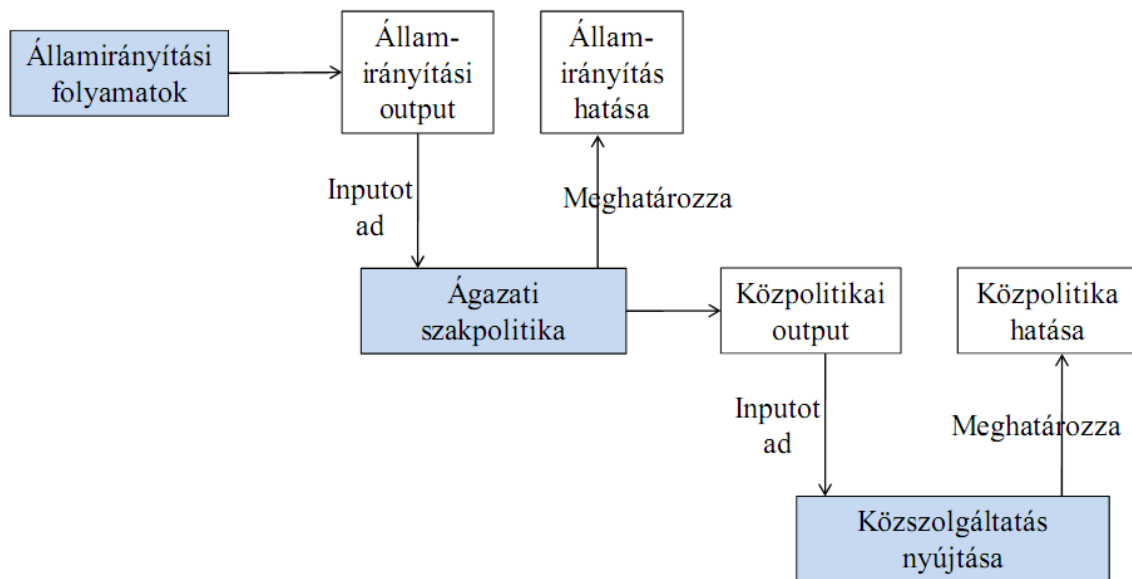
A legfelső szint a kormányzati policy-alkotás, a szorosan vett államirányítás (public administration), amely azon szabályok megalkotásával foglalkozik, amelyek az összes közigazgatási szervezetre érvényesek, például a költségvetés elkészítésének menete, a köztisztviselők bérezésének megállapítása, a nyilvánosság szabályai, vagyis általános intézmények és eljárásrendek, amelyek területtől függetlenül érvényesek minden szervezetre.

Ez alatt helyezkednek el a szakpolitikák, amelyek az egyes ágazatokra vonatkozó policyket készítik, például az oktatási vagy egészségügyi intézményekre vonatkozó keret-szabályozásokat.

A folyamat végén találhatók a közszolgáltató szervezetek egyedileg, amelyek a két felső lépcső során meghatározott keretek és feltételek között működnek, szolgáltatást nyújtanak az állampolgárok számára.

A különböző szintű policy alkotási folyamatok kölcsönösen hatnak egymásra, a felső szint outputja az alsóbb szint inputját adja, és az alsóbb szint működése pedig meghatározza a felsőbb szinten megalkotott policy hatását, hosszú távú eredményét.

3. ábra: A közigazgatás szintjei



Forrás: Van Dooren - Lonti, 2011, p. 8.

A dolgozat a legfelső szinttel, az államirányítás feladataival, annak vizsgálatával, mérésével foglalkozik. Nem célunk az ágazati szintű szakpolitika policy alkotásáról értekezni, sem konkrétan egy adott közszolgáltató intézmény teljesítményével foglalkozni.

3. A KÖZSZFÉRA TELJESÍTMÉNYÉNEK ELŐTÉRBE KERÜLÉSE

3.1. TÖRTÉNELMI KITEKINTŐ – NEMZETKÖZI TENDENCIÁK

3.1.1. A jólét állam kialakulása és válsága

Az állam alapvető feladatai a XIX. századig a honvédelem, a rendvédelem és az igazságszolgáltatás voltak, illetve az állam működtetéséhez szükséges adózási, nyilvántartási rendszer fenntartása. Az ipari forradalom következményeként megváltozó gazdasági és társadalmi rend következtében (például városiasodás, munkásosztály megjelenése) e hagyományosnak tekintett feladatok mellett - melyek mind államigazgatási és hatósági funkciók voltak - megjelentek egyéb, szervezési, szolgáltatói feladatok is. Az állam új szerepek felvállalására kényszerült, olyanokra, amelyeket mindaddig a család, vagy az egyházközösség látott el, így jelent meg például az állam szociális funkciója, a közegészségügyi ellátás, az oktatás, vagy a közbiztonság biztosítása, azaz a jóléti állam kialakulása.

Azonban ezek megjelenésével, az új feladatok finanszírozására az adóbevételek megnövelése is szükségessé vált. A közszektor így mind forrásigénye, mind mérete szempontjából folyamatos növekedésnek indult. Az állami szerepvállalás növekvő aránya a '70-es évek végéig jellemző maradt, egészen a második olajválságig, mely végképp felszínre hozta a jóléti állam fenntarthatatlanságának problémáit, a hatékony állam követelményét, újfajta szervezési módszerek alkalmazását állítva előtérbe. Egyre többen kezdték el az addig folyamatosan növekvő állam szükségességét megkérdőjelezni, mind szerepét, finanszírozási forrását és szolgáltatásait illetően is.

3.1.2. 1980-as évektől - új kihívások

A '80-as évektől megjelenő változásoknak a gazdasági változások csupán csak az egyik aspektusát jelentették. Az olajár-sokk következtében kialakuló világgazdasági válság, a finanszírozhatatlanná váló jóléti állam problémái mellett ebben az időszakban olyan újabb és újabb kihívások jelentek meg a társadalom egyéb alrendszeireiben is, melyek az állam megközelítése szempontjából mind a mai napig meghatározóak maradtak.

A megváltozott, megnövekedett elvárások főként a háború utáni magasabb szintű képzésből adódtak, melyeket tovább erősített az információs-technológiai forradalom, melynek nyomán hatalmas fejlődés ment végbe az információ áramlásának szabadsága és hozzáférhetősége területén. Ezek alapvető változásokhoz vezettek például az üzleti szférában, új elvárások, igények fogalmazódtak meg, melyek egyre inkább nyomást gyakoroltak a közszektorra is. A magánszektorban kialakuló ügyfélközpontú és fejlett technológiákat

használó szolgáltatások egyre inkább elütöttek a közszektorra jellemző standard állami közszolgáltatásoktól. A globalizáció nemzetközi helytállásra, versenyképességre sarkall, melyeknek sarokköve az állami működés teljesítménye. Ezen felül a jóléti államokra oly jellemző öregedő társadalom megjelenése az adófizetők számának csökkenését eredményezi, így a jóléti rendszer hosszú távon egyre inkább finanszírozhatatlan.

A konfliktus a standard közszolgáltatások és a változó információs társadalom logikája között is megmutatkozott. Az igény a rugalmas, olcsóbb, jobb közszolgáltatások iránt egyre nőtt, és végül az „ugyanazt kevesebbel” elv került előtérbe, amely elsősorban üzleti módszerek alkalmazását jelentette az állami munkavégzésben, a közszolgáltatás hatékonyságának növelését középpontba állítva. Jelenlegi tendencia az is, hogy csökken a bizalom a közintézményekben, és a teljesítménymérés elmozdult az életminőséget és a közigazgatás minőségét értékelő indikátorok irányába. (Bouckaert - Van Dooren, 2009, p. 128.)

Ezen elvárások hatására jelent meg az állam egy új típusú megközelítése, mely az állam hatósági, államigazgatási megközelítése helyett egyre inkább szolgáltató módon tekint az államra, és e tekintetben fogalmaz meg elvárásokat.

3.1.3. Előtérben a teljesítmény – az NPM paradigma

A '80-as években kialakuló megközelítések, az új közmenedzsment mozgalmak (New Public Management- *továbbiakban NPM*) igyekeztek megoldást találni a jóléti állam fenntarthatósági problémáira, illetve később az egyre szaporodó (előzőekben részletesen tárgyalt) kihívásokra is.

A jóléti államnak változnia kellett, megfelelni ezeknek az új elvárásoknak. Az emelkedő költségek és a csökkenő kormányzati források nagy dilemma elé állították a döntéshozókat. Felmerült a jóléti kiadások erőteljes csökkentése, azonban az jelentős mértékű elégedetlenséget válthatott volna ki, és negatívan érintette volna maguknak a szolgáltatásoknak a színvonalát is. Emellett az adók növelése is lehetőségként kínálkozott, azonban ez is súlyos társadalmi konfliktusokkal, és a versenyképesség csökkenésével járt volna. (Turcsányi, 2008)

Ezen mozgalmak kiindulópontja a brit védőernyő alól kikerülő, és a nemzetközi piaci viszonyokkal szembesülő Új-Zéland, (Somogyi, 2008): majd a többi angolszász ország volt.

Ezek az új mozgalmak a következő célokat tűzték ki célul:

- A magánszférában, a vállalati életben alkalmazott technikák átvétele és alkalmazása a közigazgatásban,

- A közszféra hatékonyságának, eredményességének, és fogyasztó-központúságának növelése,
- Az állam szerepének redukálása, és/vagy átalakítása.

Emellett, ami a mi témánk szempontjából kiemelt fontosságú, erőteljesen hangsúlyozza a teljesítménymérés, mint menedzsment-eszköz fontosságát a kormányzásban, tehát ezen eszköz államigazgatásban való hasznosításának kezdete erre az időszakra jellemző.

Az NPM megközelítés a közszféra hatékony menedzsmentjének kérdését helyezi a középpontba. A piaci eszközök alkalmazása mind a mai napig uralkodó trend maradt, azonban annak erőssége, fókuszai, előtérbe kerülő módszerei időszakonként és földrajzi területenként elérők. A különböző megoldások a „4M-modellben” (Bogár,2008; Bouckaert, 2000) meghatározásra került négy lehetséges reformpálya egyikén mozogtak. Ezek a következők:

1. Fenntartás, megőrzés (Maintain)
2. Modernizálás (Modernize)
3. Piacosítás (Marketise)
4. Minimalizálás (Minimize)

A kibontakozó reformfolyamatok csupán az angolszász (Nagy-Britanniában és Új-Zéland, USA) országokban öltöttek szélsőséges, gyakran „államellenes formát”, és tüzték ki az állam teljes minimalizálását, **a közintézmények menedzserei szemléletű reformja** viszont minden fejlett országot jellemez hosszú távon, és ezen országokban az első három reformpálya megközelítését alkalmazták. (Jenei, 2005)

Az 1980-as évek végén és a '90-es években a hangsúly a teljesítmény menedzsment-re helyeződött a fiskális problémák, deficittel működő államok sokasága miatt. Ebben az időszakban jelent meg a kis állam ideája. Ekkoriban a legfontosabb annak azonosítása volt, hogyan valósítható meg a teljesítmény növelése, illetve a költségek csökkentése. Ezek a tendenciák legerőteljesebben az angolszász országokban, az angol Thatcher-, illetve az amerikai Reagan kormányzat idejére tehetőek, ahol a kontinentális reformtörökvésekkel szemben a fő cél az állam mindennemű szerepvállalásának visszaszorítása volt. A kontinens államai ezzel szemben eltérő megközelítést alkalmazva, különböző stratégiákkal, az ország sajátosságainak, hagyományainak megfelelően, kezdtek neki ugyanazon célok elérésének.

Az 1990-es évek közepére-végére változott a cél. Nem a közszektor minimalizálása, méretének csökkentése, hanem az eredményesség és a minőség volt a legfontosabb priorítás. Ez a változás annak köszönhető, hogy a közszférát egyre inkább a gazdasági és társadalmi jólét kulcstényezőjének tekintették, és megváltozott az állami teljesítmény összetevőinek tekintett elemek köre is. A teljesítmény mérés fókuszát már nem a kis állam iránti vágy, és a csökkenő költségvetési keret határozta meg, sokkal inkább az inputok és a hatékonyság vizsgálata került a középpontba.

Összefoglalva megállapítható, hogy a nemzetközi tendenciák és kihívások miatt az államok szerte a világban belső működésük újragondolására, és teljesítményük javítására kényszerülnek. Bár a válaszok iránya egy, azonban a megvalósításban több modell lelhető fel. A lényeg a közigazgatás teljesítményének előtérbe kerülése és vizsgálata, mely minden állam számára fontos, kikerülhetetlen feladattá vált mai globalizálódó világunkban.

3.2. KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYMÉRÉS - NEMZETKÖZI PROJEKTEK

Több nemzetközi projekt is indult az állami teljesítményt mutató indikátorok feltárására, és ezek nemzetközi összehasonlítására, mi ezek közül a két, talán legjelentősebb kezdeményezést, az OECD G@G (Government at a Glance) és az Európai Unió PERF (Performance of Governance) projektjét tekintjük át főbb céljaik, megközelítésük tekintetében, illetve szót ejtünk négy kisebb projektről is.

A **PERF projekt** egy soros EU-elnökségeken átívelő és fejlődő projekt, melynek célja a tagállamok számára közös indikátorokat találni a kormányzás teljesítményének mérésére. Bár hamar nyilvánvalóvá vált, hogy nincsenek univerzális válaszok, azonban, ha a teljesítmény mérésére kerül a sor, ugyanazok az egyszerű alapkérdések és problémák merülnek fel minden tagállamnál. Egy ilyen kezdeményezés során minden tagállam profitálhat a közös együttműködésből. A cél természetesen az, hogy a tagállamokkal való konzultáció során összegyűjtött és megvitatott indikátorok közül azokat, amelyek általánosan elfogadottak, és használhatónak minősítették, a tagállamok is átvegyék a jövőben saját teljesítményük mérésére. Így később lehetővé válna a különböző országok összehasonlítása is.

Az **OECD Government at a Glance** célja az EU-s projekthez hasonló. Azért jött létre, hogy egységes keretet teremtsen az országok teljesítményének elemzéséhez. Mind a 27 OECD tagországot vizsgálják évente annak érdekében, hogy bepillantást nyerhessenek abba, miképpen válaszolnak a kormányok hosszú távon a kihívásokra, követik a trendeket, változásokat és központi kérdéseket.

E két fontos projekt között a különbség leginkább abban ragadható meg, hogy a PERF magukról a teljesítmény indikátorokról szól, nem pedig adatgyűjtésről. A PERF egyfajta *bottom-up* megközelítéssel a nemzeti mérési gyakorlatokat gyűjti össze, míg a G@G inkább egy *top-down* projektként adatokat gyűjt, és hasonlít össze. A két megközelítés nem átfedő, inkább kiegészíti egymást.

A **DG Admin** a közigazgatási reformokra (PAR – Public Administration Reform) fókuszál, célja annak vizsgálata, hogy a hatékonyság és az eredményesség szempontjából a közigazgatás hogyan javult és modernizálódott.

A **SIGMA** együttműködik az Európai Bizottsággal kormányzati és irányítási ügyekben a tagjelölt államok csatlakozásának elősegítése érdekében.

Az **EIU** (Economist Intelligence Unit) a demokrácia helyzetét vizsgálja öt szempont alapján, így helyezi el az államokat egy skálán, melynek egyik végpontja a teljes demokrácia, a másik, az autoriter rendszer.

A **Freedom House** évente publikálja adatait, melyben a politikai és szabadságjogok helyzetét vizsgálja több szempontból.

A fenti kezdeményezésekhez hasonlóan több másik intézmény is készít ilyen jellegű elemzéseket, mint például Világbank World Wide Governance Indicators (WGI) felmérése, illetve a Gallup Poll kérdőívei. (Belgian Presidency, 2010)

4. AZ ÁLLAMI TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE

4.1. MÉRHETŐSÉG NEHÉZSÉGE AZ ÁLLAMI SZEKTORBAN

Az üzleti szervezetek profitorientált világa nagyban különbözik az állami közszolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezetektől. Például sok olyan állami tevékenység van, amely üzleti keretek között nem működhetne, de a méltányosság semmiképpen sem érvényesülhetne, így ezek a közszolgáltatók monopolisztikus helyzetben vannak. A politika sokkal nagyobb hatással van a közszféra működésére, mint a forprofit vállalatokéra, az érintettek köre és elvárásai is jelentősen különböznek, így a kontroll is teljesen mást jelent a két esetben, ami befolyásolja a teljesítményt. (Boston et al., 1996)

Ezen karakterisztikák jelentősen megnehezítik azt, hogy az üzleti szféra teljesítménymérési módszereit, rendszereit és eredményeit felhasználjuk a közszféra értékeléséhez. Az eredmények és hatások sok esetben nehezen válthatók át pénzre, bár általában a mennyiségük könnyebben mérhető, mint a minőségük. Közszervezetek esetében a pénzügyi mutatók nem a célhierarchia csúcsán állnak, mivel nem a profit termelés nem prioritás. A fő célt a társadalmi-gazdasági feladatok ellátása és a 4E modell elemeinek való megfelelés együttesen jelenti.

Különböző szakirodalmak is foglalkoznak a problémákkal, a belga EU-elnökség ideje alatt készült tanulmány a szervezeti teljesítmény mérése kapcsán felmerülő nehézségekről a következőket említi. (Belgian Presidency, 2010, p.7.)

A szervezet teljesítménye gyakran nem ragadható meg azonnal, kézzel fogható és mérhető output formájában. Az outcome, a hatás tekintetében ez a kapcsolat még esetlegesebb és még kevésbé határozható meg egy egyértelmű megfeleltetés az államigazgatás inputjai és például a szakpolitikák által a társadalomban kiváltott hatások között. Emellett nehéz meghatározni azt is, hogy mit értünk eredmény alatt, mi a cél, azt hogyan kell mérni, értékelni, és hogyan használható bechmarking céljára, s így az ilyen adatok benchmarkingja sem egyszerű feladat. Az alábbi példával a probléma talán jobban megragadhatóvá válik. Amennyiben az állam deklarált célja a dohányosok számának csökkentése, nehezen mérhető fel, hogy az adott intézkedés, például egy prevenciós kampány, mennyiben járult hozzá az adott évben eladott cigaretták dobozszámához, vagy éppen a gyerekek tudatformálásához, akik így a jövőben egészséesebbek lesznek, ami a jövőben megtakarítást jelenthet az államkasszájának. Láthatjuk, hogy az állam interakciója a társadalommal komplex terület, melynek eredménye számokban nehezen megragadható.

Emellett a teljesítménymérés kapcsán ki kell térnünk arra is, hogy a mérőszámok nem kívánt eredményekre vezethetnek, melyek gyakran a kezdeményezések politikai támogatásának visszavonásához vezethetnek, hiszen a teljesítmény mérésének racionális alapokra helyezése csökkenti a politikai aktorok, például az ország értékelő mozgásterét.

A második jelentős problémacsoport annak meghatározása, hogy ha sikerült is meghatároznunk, mi is az pontosan, amit mérni szeretnénk, vajon mégis milyen indikátorokat hívhatunk segítségül. Az indikátorokat tekintve két nagyobb csoportot határozhatunk meg. (Belgian Presidency, 2010, p.7.) A szabály alapú indikátorokat, illetve az eredmény alapúakat. Az előbbi csoport olyan mérőszámokat tartalmaz, amelyek alátámasztják a törvények, szabályozások és intézmények létezését, míg az utóbbi típusú mutatók a hatások és eredmények mérésére koncentrálnak.

Mindezek mellett érdemes kitérnünk magukra az indikátorokra is. Amennyiben túl komplex és aggregált indikátorok használatára helyezzük a hangsúlyt, fennáll a veszélye az információtorzulásnak, mely negatívan befolyásolhatja a valós eredményt, így tartalmuk gyakran megkérdőjelezhető. Olyan indikátorok használatára kell törekednünk, melyek számszerűsíthető értékeket fejeznek ki, és melyek egyszerű, vagy legalábbis univerzális és felismerhető változókból eredeztethetők.

Zárógondolatként magának az adatgyűjtésnek a problémáját említhetjük. Felmerül a kérdés, ki az, aki az állami intézményeken belül összegyűjti a kérdéses adatokat? Ki lesz az, aki ellenőrzi az adatok objektivitását, valóságosságát és érvényességét, relevanciáját és egyetemességét? Az államigazgatás szempontjából ezekre a kérdésekre nincs egyszerű válasz. Bár vannak nemzetközi kötelezettségvállalások hiteles kormányzati adatok nyújtására, azonban sok egyéb mutatónál viszonylag nagy szabadsága van az éppen aktuális döntéshozóknak, mint a mérendő cél, az eszköz és az értelmezés kérdésében is.

Mindezek tükrében tekintsük át azokat a tulajdonságokat, melyeket a mutatószámok eredményessége és használhatósága szempontjából kiemelkedő fontosságúnak tekintünk.

4.2. MIT VÁRUNK EL A MUTATÓSZÁMAINKTÓL?

Szükség van mutatószámokra, akár a repülőn a mérőműszerekre ahhoz, hogy a stratégia megvalósulást nyomon tudjuk követni és támogatni. Anélkül, hogy ismernénk a célunkat, természetesen nem érhetjük el azt, ám önmagában a stratégiaalkotás sem elegendő a teljesítmény javításához. A mutatók jelzik, hogy jó irányba haladunk-e, hogy mire kell figyelni, vagy éppen min kell sürgősen változtatnunk. A mutatószámrendszernek meg kell felelnie bizonyos követelményeknek annak érdekében, hogy ténylegesen hasznukat vehessék.

Egy megfelelő mutatórendszer alaposan végiggondolt, jól felépített, és alapkövetelmény, hogy képes legyen egymásra épülő, releváns paraméterek mérésére. Emellett természetesen lényeges szempont lehet az is, hogy a mérés ne kerüljön többre, mint amennyi hasznot hoz az adott adat megszerzése, ismerete. (Bakó,2008)

A közigazgatásban, a gazdasági szervezetektől eltérően, elsősorban az *inputot méri*k, hiszen egy közszervezetnél az input meghatározása viszonylag egyszerű, az eredmény meghatározása azonban gyakran nehézségekbe ütközik. Ilyen mérésre alkalmas inputok lehetnek például: egy adott célra elköltött összeg, vagy egy adott ügyön dolgozók száma, és az ügygel eltöltött munkaidő. Mivel ezen mutatók egyáltalán nem eredmény centrikusak, semmit sem árulnak el a gazdaságosságról, hatékonyságról, de még az eredményességről sem, hiszen adott inputból az outputra nem lehet egyértelműen következtetni.

Az *output mérése* általában még viszonylag egyszerű. Az olyan adatok, mint például hány házat építettek, hány ügyet oldottak meg, vagy mennyi új út vagy csatornahálózat épült, számszerűen nagyobb nehézségek nélkül megragadhatók. Természetesen az input adatok ismerete is fontos, azonban egy igazán jó mutatórendszerben, amikor csak lehetséges, és ésszerű költségkereten belül megvalósítható, ennél messzebbre kell tekintenünk, és kísérletet kell tennünk az eredmény és a hatás meghatározására is.

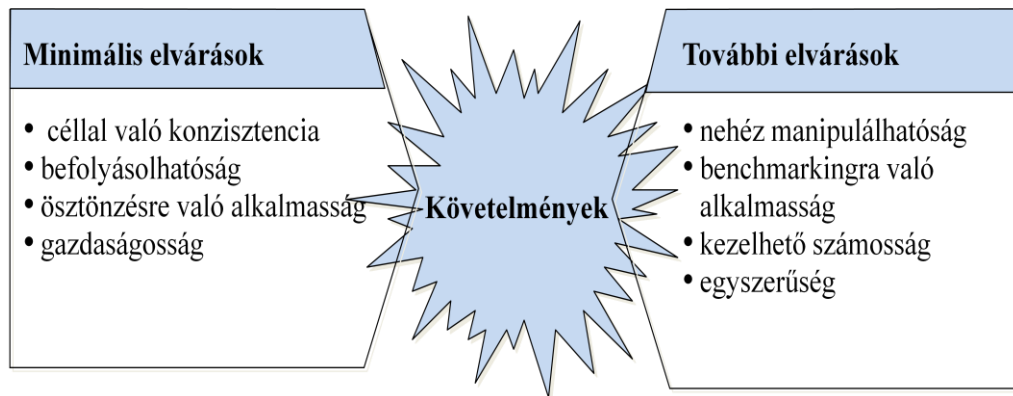
Az *eredmény* – amit a 3. ábra eredetije (Bouckaert - Van Dooren, p. 130.) intermediate outcome névvel illet - már egy szinttel magasabb mérőszám, melyet az output okoz, és ami terjedelmében bővebb és időben is távolabbra mutat.

Végül a hatás – az *end outcome* – a legfontosabb és legtágabb mutató, a közvetett eredmény, mely gyakran nehezen mérhető. Bár ezen mutató általánosságban a legfontosabbnak tekinthető, azonban időben jelentősen elkülönülhet, és az inputokkal való kapcsolata sem egyértelmű.

A stratégiának alapvetően erre kell fókuszálnia. Hatás centrikusnak kell lennie, már önmagában a tervezési időtávból adódóan, és elvei miatt is, hiszen a stratégia alapvetően a hosszú távú hatásokkal foglalkozik. A megvalósulásához szükség van a jól megválasztott mutatószámok jól felépített, konzisztens rendszerére, mind a hatékonyság, mind az eredményesség eléréséhez, mert ezen teljesítménydimenziók javulását látványosan támogatja.

Felmerül azonban a kérdés, hogy milyen a jó mutatószám? Mit mér és hogyan, milyen tartalma van? Az 4. ábrán látható, alább pedig részletesebben kifejtjük.

4. ábra: Mitől jó egy mutatószám?



Forrás: (Bakó, 2008, p. 2.)

Vannak minimális követelmények, amelyeknek minden mutatónak meg kell felelnie, és olyanok is, amelyek jobbra teszik őket. Minden mérőszámtól elvárjuk, hogy konzisztens legyen a céllal, és ezzel párhuzamosan motiváljon is a cél elérése. Ebben az esetben a mutató célértékének elérése egyben a cél elérését, legalábbis a célhoz való közeledést jelenti.

Fontos, hogy az adott intézmény hatással legyen minden olyan tényezőre, melyek a kitűzött cél elérését módosíthatják, vagyis tudják befolyásolni az alakulásukat, kontrollálják azokat, hiszen e kapcsolat hiánya jelentősen csökkenti a motivációt.

Az ösztönzésre való alkalmasság elve azt takarja, hogy a felelős jutalmazásába bele lehessen építeni a megvalósítás során elért eredményeket, vagyis a mutatószámok elérését, ami szintén a motivációt javítja, leggyakrabban pénzbeli eszközökkel.

Egy jó mutatószám emellett meg kell, hogy feleljen a gazdaságosság kritériumának is. Amennyiben a mérhetővé tétel és mérés többre kerül, mint amennyi hasznot hoz, akkor nincs értelme használni. Gyakran előfordul, hogy a tökéletes mutató nagyon költséges, ám van egy jó, bár nem tökéletes alternatíva, mely olcsóbb megoldást jelenthet. Egy ilyen esetben az utóbbi a preferált.

Gyakran előfordul, hogy a már használt mutatókat tartják meg, míg az újaktól ódzkodnak. Ezzel akkor van probléma, ha a régi mutatók nem felelnek meg az itt felsorolt kritériumoknak.

Az alábbiakban tekintsük át, melyek azok a kritériumok, melyek egy mutatót jobbra tehetnek. Ilyen feltétel lehet például a nehéz manipulálhatóság, ami azért fontos, hogy elkerülhető legyen az a helyzet, hogy a mutató célértéke ugyan teljesül, ám a várt eredmény mégis elmarad, mert az adatok értelmezése nem egyértelmű.

Mivel az Európai Unió, az OECD és más szervezetek is foglalkoznak nemzetközi összehasonlítással, és elemzéseket is készítenek az országokról, így ebből a szempontból hasznos lehet, ha benchmarkingra alkalmas mutatókat használunk. Ezzel a standardok meghatározása is egyszerűbbé és megalapozottabbá válhat. Emellett a kezelhető számosságú mutatószámrendszer több szempontból is fontos, hiszen a túl sok mutató között elveszhetnek az igazán fontosak, és a mérése is költségesebb.

Az egyszerűség a mutatók számát, de a mutatók tartalmát tekintve is megkönnyíti a mérést, csökkenti a mérési költségeket, és a motivációt is javíthatja, mert nem kell bonyolult számolásokkal bíbelődni.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy egy konzisztens és minden területet lefedő mutatószámrendszer jelentősen képes hozzájárulni a szervezeti teljesítmény javulásához, illetőleg a benne dolgozók motivációjára is pozitív hatással van.

4.3. LEHETSÉGES INDIKÁTOROK –NÉZŐPONTOK

Az alábbi fejezetben bemutatjuk a kormányzati teljesítmény megragadására használt főbb mutatókat, és összehasonlítjuk a különböző megközelítéseket, majd az eddigi megközelítések, mérések tudásanyagát egyesítő PERF-re fókuszálunk. Bemutatjuk építőelemeit, és a megközelítés korlátait is, majd kiválasztjuk mélyebb vizsgálatra az állami teljesítmény innováció oldaláról való megközelítését.

4.3.1. Eddigi tapasztalatok összegzése

Az eddigi, a kormányzat teljesítményének megragadását célul kitűző projektek a teljesítmény faktorok, építőelemek széles spektrumát vonultatták fel. A különböző nemzetközi kezdeményezések, - bár bizonyos területeken látható átfedés-, alapján véve eltérő módon, más-más fókusszal közelítették az állami teljesítményt. Gyakran a vizsgálatuk tárgya, célja is eltért egymástól. Például míg a PAR az államon belül is az államreformok/közigazgatási reformok vizsgálatára szorítkozik, addig a G@G a teljes állami teljesítményt vizsgálja, miközben a Freedom House a kormányzattal kapcsolatos, főleg civil/állampolgári jogi, szabadsággal és jogállamisághoz kapcsolódó összetevőkre fókuszál.

Az alábbi, 1. táblázatban² egy PAR (Public Administration Reform) projekt építőelemeit, logikáját alapul véve láthatjuk a különböző főbb projekteket témák szerinti összehasonlítását annak megragadására, hogy az adott témának a különböző projektek mely as-

² Az 1. és a 2. táblázat eredeti szöveggörnyezetéhez képest rövidítésre kerül, az ábrán a különböző projektek építőelemeinek összevonásához szükséges magyarázatok nem kerültek feltüntetésre.

pektusait vizsgálták meg. A 2. táblázat is hasonló módon, azonban a PAR –keretbe bele nem illeszthető elemeket mutatja meg.

1. táblázat: Építőelemek keresztmetszete – a PAR építőelemek³ alapján csoportosítva – közvetlen kapcsolatban a PAR - besorolással

Clusters	PAR	Sigma	G@G	EIU	Freedom House
General institutional, administrative and legal framework					
The PAR Framework	X				
Horizontal Governance		X			
Regulatory management			X		
Civil Liberties					X
Civil Service					
Quality of the Civil Service	X				
Horizontal Governance		X			
HRM practices			X		
Public Employment			X		
Financial Management and Anti-Corruption					
Sound Financial Management and Anti-Corruption	X				
Horizontal Governance		X			
Budget practices and procedures			X		
Integrity	X		X		
The functioning of Government				X	
Political Rights					X
Transparency and Citizen Orientation					
Transparency and Citizen Orientation	X				
Horizontal Governance		X			
Regulatory management			X		
Integrity	X		X		
Open and Responsive Government			X		
The functioning of Government				X	
Political Rights	X				X

Forrás: (Belgian Presidency, 2010, p.67-68.

2. táblázat: Építőelemek keresztmetszete – a PAR építőelemek alapján csoportosítva – egyéb, nem közvetlenül a PAR – modellbe integrált építőelemek

Building Blocs/KPs	PAR	Sigma	G@G	EIU	Freedom House
Government revenues			X		
Government expenditures			X		
Intersection between public and private sectors			X		
Open and responsive Government			X		
• E-gov readiness					
• E-gov service maturity					
• Uptake of e-gov analysis					
Budget practices and procedures					
• Fiscal sustainability					
Electoral Process and Pluralism				X	

³ A PAR – építőelemekről részletesebben lásd: Melléklet: 7.2 táblázatát

Civil Liberties				X	
Political Participation				X	
Democratic Political Culture				X	
Political Rights					
•Electoral Process					X
•Political pluralism					
Civil liberties					
•Freedom of expression and beliefs					X
•Associational and organizational rights					
•Personal autonomy and individual rights					

Forrás: Belgian Presidency, 2010, p.68-69.o.

Az előbbi táblázatokat végigtekintve belátható, hogy a kormányzati teljesítmény számos összetevőre bontható, és még az egyes területeken is számos aspektusból vizsgálható. Ahogy a táblázatból leolvasható, például az Open and Responsive Government, könnyedén értelmezhető a Transzparencia és Állampolgári orientáció (Transparency and citizen Orientation) és egyéb aspektusból is, ugyanakkor kiegészíthető például különböző Elektronikus Kormányzati eszközök vizsgálatával és elterjedésével is.

Összefoglalva megállapítható, hogy az eddigi kezdeményezések egymagukban nem voltak képesek a kormányzati teljesítményt annak teljességében vizsgálni, így kívánatos volt ezen tudásanyag egységes keretbe helyezése.

4.3.2. PERF: Egy szintetizáló megközelítés

Az EU PERF projektjének megközelítése a többi hasonló témájú projekt tudásanyagának egyfajta egyesítését szolgálja. A PERF célkitűzése, hogy konkrét, gyakorlatban hasznosítható, és a jövőben a tagállamok által átvételre kerülő eszköztárát állítsák össze az állami teljesítmény mutatószámainak.

A PERF projekt az állami teljesítményt hét különböző területre lebontva közelíti meg: (Bouckaert et al., 2011, p. 6.)

1. **Whole of government** - általános, több területet lefedő blokk,
2. **Policy capacity** – a kormányzati rendszer kapacitását vizsgálja különböző szakpolitikák előkészítésében, végrehajtásában, és értékelésében,
3. **Transparency and Integrity** – kormányzat nyitottsága, és alkalmazkodás a közszektorban fellelhető értékekhez,
4. **Staffing** – megfelelő munkaerő biztosításának kérdései (például motiváció, fluktuáció),
5. **Budgeting** – költségvetés, pénzügyek,
6. **Service delivery** – a közszektor válasza a fogyasztók elvárásaira,

7. **Organizing and modernizing**, például e-government, adminisztratív korlátok lebontása, jobb folyamatmenedzsment.

A PERF keretében az alábbi blokkokon belül indikátorok kerültek kidolgozására, részben megelőző projektek, részben az EU saját kérdőíveire támaszkodva. A felvetődött több száz indikátor (Bouckaert et al., 2011, p. 6.) közül a tagállamok 57 indikátort vitattak meg, melyből 49 vált általánosan elfogadottá, míg 8 darabot alacsony prioritásúnak minősítettek.⁴

A PERF megközelítés jelentősége a tekintetben kiemelkedő, hogy ez az első egyesítő jellegű, a kormányzati teljesítményt szinte minden szempontból körüljáró kezdeményezés. Ugyanakkor, nem lebecsülve annak érdemeit, hogy a kormányzati teljesítmény egy igen komplex megközelítést nyújtja, érdemes pár észrevételt tennünk, melyek fontos indoklásául szolgálnak a dolgozatunk későbbi fejezetei számára.

Az indikátorok egymástól való elkülönítését, különálló, független mérőszámként való kezelését nem tartjuk célravezetőnek. A különböző indikátorok egy blokkon belül, azonban még a blokkon kívül is gyakran egymástól nem függetlenek, egymást kiegészítők, vagy éppen egymást feltételező mérőszámok. Például, ha nő az ügyfelek elégedettsége, az pozitív hatással lesz az állampolgárok közintézményekbe vetett bizalmára, viszont az összes állampolgári panasz megválaszolása is ezt érné el, ám az növelné a közigazgatás létszámát és arányát a teljes népességhez mérve, vagy az igazán értékteremtő feladatoktól vonna el munkaerőt.

Már csak azért sem lehetnek egymástól függetlenek, mert a Whole of Government performance blokk minden egyéb blokkhoz kapcsolható, mindent átfedő nagyobb halmazként jelenik meg, melynek a többi építőrész a részhalmazát képezik.

Ennek a hangsúlyozása szerintünk szükséges, hiszen a mutatószámok önmagukban gyakran nehezen értelmezhetőek, csak több indikátorból álló csoport együttes elemzése kínál külön vizsgálható eredménykategóriát, ezért ezeket együtt lenne érdemes kezelni. Ennek kapcsán nem szabad elfeledkeznünk a különböző indikátorok által mért folyamatok/tényezők közötti szinergiákról, és esetleges trade-off-okról sem, hiszen könnyen előfordulhat, hogy egy mutató javulása több másik mutató romlásához vagy javulásához vezethet.

Ezeket a megállapításokat azért tartjuk kritikus fontosságúnak, mert az állam vizsgálata szempontjából a továbbiakban egy szűkebb teljesítményterületre, egyetlen indikátorra

⁴ Az 57 indikátor teljes listája megtekinthető a Melléklet 7.3-as ábrán

kívánunk fókuszálni. Ugyanakkor a fókusz megtartása mellett nem feledkezhetünk meg a kapcsolódó tényezőkről, területekről sem, melyekkel együtt való kezelése nélkül a vizsgálat veszíthetne relevanciájából. Ebben a szemléletben és megközelítésben választottuk a Policy Capacity blokkon belüli 'capacity to innovate' indikátort mélyebb vizsgálat témájává.

4.4. FÓKUSZBAN: 'CAPACITY TO INNOVATE', A PERF ÚJRAGONDOLÁSA

Az állami teljesítmény vizsgálatának számtalan dimenziója óriási kutatási téma, melyen belül az adott dolgozat keretein belül a fókuszt a Policy Capacity blokk 'capacity to innovate' tényezőjére helyezzük. Úgy véljük az állam innovációs kapacitása egyike a legizgalmasabb területeknek, hiszen az államigazgatásra, természetéből fakadóan nem jellemző az innovativitás. Ugyanakkor a változó környezet és növekvő elvárások egyre inkább elvárják az állami teljesítmény javítását, mely csak innovatív megoldásokkal lehetséges, különösen igaz ez globalizálódó világunkban, ahol az Európai unió egésze versenyképességi problémákkal küzd. Így ma már nem csak a vállalatok szembesülnek a növekvő elvárásokkal, hanem az állam egésze számára kritikus az innováció. Így nem meglepő a téma iránti növekvő érdeklődés sem, az innováció elősegítése az Európai Unió közösségi politikájának is fontos elemét képezi. Az állam innovációs kapacitását választottuk ki mélyebb vizsgálat témájául, mivel az újítás kérdése igen aktuális, az Európai Unió politikájának is fontos elemét képezni.

Ezen a ponton meg kell állnunk egy pillanatra, hiszen a vizsgálatunk szempontjából elengedhetetlen értelmezéseket, és módosításokat kell tennünk ehhez az eredeti keretekhez képest.

Véleményünk szerint a 'capacity of innovate' kifejezés használata helyett, célravezetőbb a '*readiness to innovate*', mint az állam innovációs képességének használata. A kapacitás szó kevésbé értelmezhető, és így használata félrevezető lehet.

A PERF vizsgálata során, az állam innovációs kapacitás indikátorát, a „felsőfokú végzettségűek aránya a közigazgatásban” alacsony prioritásúnak minősítették. Azáltal, hogy az egyes indikátorok, nézőpontok egymásról leválasztásra kerültek, és nem történ meg bizonyos összefüggések hangsúlyozása, bizonyos indikátorok tartalma bizony elég üres maradt. Ilyen a 'capacity to innovate' is, melynek tényleges értelmezése nehézkessé válik, ha például az államigazgatáson belüli átszervezéseket, a humán erőforrás motivációját, vagy az e-government szolgáltatásokat tőle teljesen külön kezeljük.

Így véleményünk szerint a 'capacity to innovate', illetve a 'readiness to innovate' pl. az *Organizing and modernization* blokk *E-government* tényezőjével és a *Staffing* blokk *Sustainability* és *Motivation of civil servants* nézőpontjaival együtt kezelendő, hiszen az állam innovációs képessége ezekre a területekre közvetlenül kihat, illetve ezekből következik. Például az állami alkalmazottak motivációja és kor szerinti összetétele bizonyosan kihat az innovációs képességre, míg az innovációs képesség és az e-government szolgáltatások kialakításának kapcsolata is egyértelmű.

Ebben az értelmezési keretben folytatjuk tovább az állam innovációs képességének értelmezését.

5. ÁLLAMI TELJESÍTMÉNY, MINT 'READINESS TO INNOVATE'

5.1. INNOVÁCIÓ FOGALMA

Az innováció fogalma folyamatos megújulási képességet jelent. A következő formákban nyilvánulhat meg: (OECD, 2005)

- *termék-innováció*, mely olyan áru vagy szolgáltatás bevezetése, amely – annak tulajdonságai és rendeltetése vonatkozásában – új, vagy jelentősen megújított,
- *eljárás-innováció*, amely új, vagy jelentősen megújított termelési vagy szállítási módszer megvalósítását jelenti,
- *marketing-innováció*, vagyis új marketing-módszerek alkalmazása, amelyek jelentős változást hoznak a terméktervezésben, a termék piaci bevezetésében, vagy az árképzésben,
- *szervezési-szervezeti innováció*, amely pedig új szervezési-szervezeti módszerek megvalósítását jelenti a cég üzleti gyakorlatában, a munka szervezésében vagy a külső kapcsolatokban.

Az Oslo Manual szerint innovációs tevékenységnek tekintendők azok a tudományos, technológiai, szervezési, pénzügyi és kereskedelmi lépések, amelyek a fenti innováció típusok megvalósítását ténylegesen szolgálja vagy irányítja. (OECD, 2005, p. 46-49.)

Az innováció akkor lesz igazán hatékony, és lesz képes értéket előállítani az egész társadalom számára, ha el is terjed az adott szervezetből, ahol elsőként vezették be. A diffúzió, vagyis az innováció terjedése gyakran több, mint a tudás és a technológia pusztá átvétele, magában foglalja a szervezetek azon képességének fejlődését, hogy tanuljanak és építsenek az új tudásra. Ezen a folyamaton keresztül az innováció akár meg is változhat az első bevezetéshez képest. (OECD, 2005, p. 78.)

5.1.1. Innováció a közszervezetekben

A közintézmények esetében az innováció eltér a termelő-szolgáltató szervezetek kapcsán megismert innovációtól. Alapvető hasonlósága, hogy újítást jelent, mást vagy máshogy végeznek el, mivel változnak a fogyasztók, felhasználók, vagyis az állampolgárok igényei, elvárásai, az ezeknek való megfelelés is hajtja.

Másik oldalról a nemzetközi példák, előírások is hatnak a szervezetekre az innováció érdekében, ám ezek a külső hatások nem azonosak a piaci verseny esetén a versenytár-

sak által támasztott nyomással. A közszféra esetében nincs szó versenyről, jellemzően monopolhelyzetben van, így a megfelelés nem is az életben maradás feltétele.

A szervezet oldaláról az innováció megnyilvánulhat új szolgáltatásban, új technológiában, illetve új szervezeti megoldás keretében is. Új szolgáltatásnak tekinthetjük például az egységes EU-s munkavállalói regisztrálást, új technológiának az e-government rendszer kialakítását, és új szervezeti megoldás lenne például az, ha folyamatok, és nem funkciók alapján épülnének fel a szervezeti struktúrák. (Chikán, 2004, p. 216-219.)

Piaci innovációt akkor mondunk sikeresnek, ha a fogyasztók elfogadják az újítást, és hajlandók és képesek megfizetni, a közintézmények esetében ez az értékelés viszont kevésbé erőteljes.

5.1.2. Az állami innováció értelmezése

Az előző összehasonlításból is kitűnik a különbség, ezért szükséges az állami innováció tartalmának értelmezése. Megállapíthatjuk, hogy az államigazgatásban a célja az állam teljesítményének javítása, és célja az is, hogy megfeleljen a kívülről feléje támasztott elvárásoknak, úgy, mint nemzetközi környezet, vagy állampolgári elvárások. Ebben a kontextusban értelmezzük az innovációt, mely így véleményünk szerint két területen jelenhet meg.

Egyrészt, a szolgáltató állam koncepciója alapján igyekszik megfelelni az állampolgári elvárásoknak. Ilyen területen megnyilvánuló innovációk közé tartoznak a front office színvonalának fejlesztését szolgáló programok, reformok, megoldások, melyeknek megnyilvánulása alapvetően az internetes jelenlét. Az információs technológia alkalmazása az élet minden területén szükségszerű és elkerülhetetlen, ezzel a közigazgatásnak is lépést kell tartania.

Ma már egyértelmű elvárás mind az állampolgárok, mind a vállalatok felől az elektronikus ügyintézés lehetővé tétele, vagyis az Ügyfélkapu kialakítása, és különböző e-government szolgáltatások elérése. Mindennek a háttérében az a vágyakozás áll, hogy csökkenjenek az adminisztratív terhek, egyszerűbben és gyorsabban lehessen intézni az ügyeket, az elbírálási idők is rövidüljenek, és az információszerzés is egyszerűbbé váljon. Ne kelljen például az egész törvényt végigolvasni, hanem egy interaktív keresőfelülettel könnyedén rá lehessen bukkanni a keresett tartalomra.

Másrészt, saját működését igyekszik megérteni, belső működés teljesítményének (back office) javítására törekszik minden teljesítménydimenzióban. Ez szükséges az állampolgári elvárásoknak való megfeleléshez, a folyamatok, az infrastrukturális háttér fej-

lesztésében nyilvánul meg, amire épülve javulhat a nyújtott szolgáltatások színvonala, amit néhány sorral fentebb fejtettünk ki.

Ez a belső, jellemzően folyamat- és szervezeti innováció megjelenhet a teljesítményalapú bérezés kialakításában, különféle innovációt (költségcsökkentést, hatékonyságnövelést) ösztönző bónuszokban. Jelentheti az internet alapú kommunikációs hálózat kialakítását és a mindennapi használatba való beépítését, így kötve össze a különböző közigazgatási intézményeket. Harmadik oldala a különböző belső felmérések, adatgyűjtések eredményeinek felhasználása a működés javítása során, valamint ennek analógiájára a nemzetközi benchmark adatok figyelése, értékelése és használata is innovációt jelent a szervezeteken belül.

Az innováció fogalmának két oldalát ezen a ponton szét kell választanunk. Ugyanis az egyrészt vonatkozik arra, hogy milyen újdonságok kerültek bevezetésre, vagyis hogyan nyilvánul meg maga az innováció, például az e-government szolgáltatás használatának lehetősége és hogy mennyien élnek ezzel a lehetőséggel. Másik oldalról az innováció arra is vonatkozik, hogy hogyan lehet olyan körülményeket, feltételeket teremteni, ami ösztönzi az újítások kitalálást és megvalósítását.

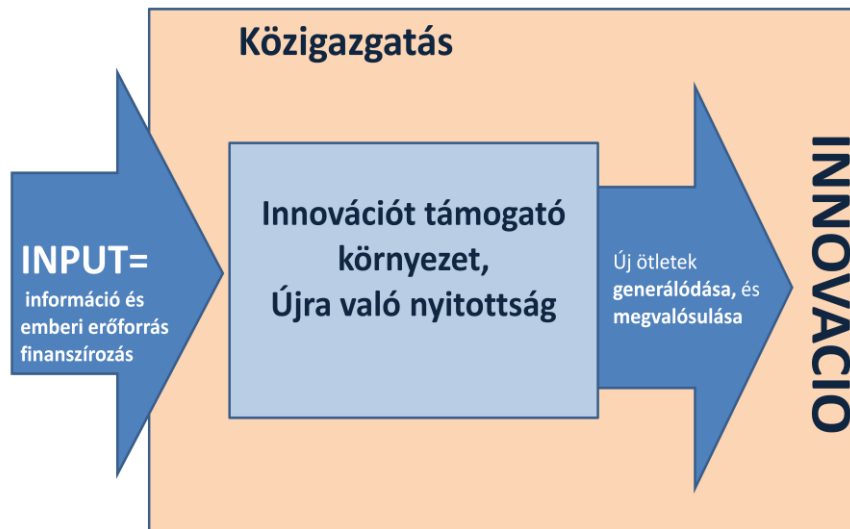
5.2. CAPACITY TO INNOVATE

Az általunk vizsgált 'capacity to innovate', vagy 'readiness to innovate' fogalma az államigazgatás szempontjából két szempontból ragadható meg. Egyrészt beletartoznak az államigazgatás azon elemei, melyek bátorítóan hatnak az innováció létrejöttére, illetőleg minden, államigazgatáson belül kialakított innovációt serkentő intézményi megoldás is.

5.2.1. A 'capacity to innovate' feltételei

Az alábbi részben arra keressük a választ, hogy vajon milyen feltételek együttállása eredményezi az államon belüli innovációt, hiszen csak ezek ismeretében tehetünk valós kísérletet arra, hogy releváns indikátorokat határozzunk meg az állam innovációs képessége szempontjából.

5. ábra: Innovációs képesség feltételrendszere, és az innováció folyamata



Forrás: saját ábra

Az 5. ábrán összefoglaltuk az innováció kialakulására ható főbb tényezőket, melyek együttesen képesek az innovációs képesség megragadására. Ahhoz, hogy egyáltalán a közigazgatáson belül innováció jöhessen létre, szükség van bizonyos elengedhetetlen *inputok*-ra, melyek az innováció „szakmai magját” képezik.

Szükség van megfelelő képességű, és szakmai háttérű emberi erőforrásra. Olyan *emberekre*, akik vagy taníttatásuk, vagy koruk, illetve képességeik okán nyitottabbak az innovatív gondolkodásra. Emellett fontos lehet, hogy a szakmai stáb mind szakmai, mind életkor szempontjából kiegyensúlyozott, de változatos képet mutasson.

Ezen felül szükség van *kiegészítő információkra* is, például fontos, hogy legyen valaki, aki naprakész információk birtokába juttatja a közigazgatást (például nemzetközi trendek, módszerek, best practice-ek tekintetében), és természetesen nem tekinthetünk el a szükséges *anyag*i erőforrások rendelkezésre állásától sem.

Ezek a tényezők azonban, *csak szükséges, de nem elégséges feltételei az innovációnak*. Emellett fontos, hogy az előbbieken ismertetett alapelemeket milyen környezetbe helyezzük. A szükséges inputok mellett, a közigazgatáson belül ki kell alakulnia egy innovációra ösztönző *környezetnek* is, mely nélkül bármilyen innovatív kezdeményezés már az első pillanatban kudarcra ítéltetik.

Egy ilyen támogató környezetnek ösztönöznie kell az innovatív gondolatok kialakulását, és megvalósulását. A támogató környezet léte nagyban függ például a vezetés hozzáállásától is, azonban ami fontos, hogy a dolgozókat és vezetőket valamilyen formában *érdeklétté kell tenni az innovációban*, a fejlesztésekben, és lehetővé tenni, hogy az ötleteik

megvalósuljanak, becsatornázódjanak a policy alkotásba. Emellett a környezet részének tekintünk minden olyan *intézményi megoldást*, mely bátorítóan hathat az innovációra, például ide tartozhat egy államigazgatási innovációval foglalkozó államtitkár léte is.

Ezen túl az is fontos, hogy az állam ismerje saját feladatait, folyamatait, ismerje saját magát, például meg legyenek határozva a lehetséges ügyek fajtái, interoperabilitás megteremtése. Enélkül sok belső innováció, például a folyamatszervezés sem valósítható meg.

5.2.2. Javasolt indikátorok

Az előző részben láthattuk, melyek azok a tényezők, melyek az innováció alakulására kiemelkedő hatással bírnak. Most arra próbálunk meg választ találni, hogy ezek milyen módon tehetők mérhetővé. A legtöbb javasolt indikátornál további vizsgálatok szükségesek annak megállapítására, hogy az általunk feltételezett ok- okozati összefüggések, a korreláció erőssége megfelel-e a feltételezettnek.

Az inputok biztosítása kapcsán több indikátor mérésének lehetősége is felmerült.

- **Felsőfokú végzettségűek aránya, munkaerő százalékában.** (Bouckaert et al., 2011, p. 36.) Ezen mutató kapcsán azzal a feltételezéssel élünk, hogy a felsőfokú végzettségűek innovációra való képessége nagyobb. Ugyanakkor fontos kitétel lehet annak vizsgálata is, hogy vajon az adott ország felsőoktatási intézményei mennyire felelnek meg ennek az elvárásnak. Esetlegesen felsőoktatási rangsorok vizsgálatával kiegészíthető.
- **Az innovatív államigazgatási projektek támogatására költött összeg az összes kormányzati kiadás százalékában,** (Bouckaert et al., 2011, p. 36.) hiszen állami finanszírozás nélkül a legtöbb innovációs projekt nem valósítható meg. Ugyanakkor a finanszírozás önmagában csak szükséges és nem elégséges feltétele bármilyen fejlesztés tényleges megvalósulásának.
- **Van-e a (kormányzatban) felelőse az kormányzati innovációnak?** (például minisztérium, minisztériumi osztály, részleg, innovációs államtitkár, stb.) Ezen kérdés megválaszolása abban a tekintetben lehet fontos, hiszen ha egy részleg napi szinten ezzel foglalkozik, mutatja a kormányzat prioritásait, és az innováció kiemelt helyét az közigazgatáson belül, ugyanakkor a felelős léte önmagában még nem elegendő, hiszen lehet, hogy egy kiüresedett posztról van szó, mely érdemi tevékenységet nem végez.

- **Van felelőse a best practice és az egyéb nemzetközi gyakorlatok összegyűjtésének?** Ez abban a tekintetben lehet fontos indikátor, hogy a közigazgatás meríthet a különböző nemzetközi gyakorlatokból, trendekből, tapasztalatokból, mely tudás fejleszti az innovációs képességet, hiszen ezeket továbbgondolva könnyebb egy hazai variációt, fejlesztést kigondolni, és megvalósítani.
- **Munkavállalók összetétele, motivációja.** Ahhoz, hogy innováció jöhessen létre, motivált, képzett, kiegyensúlyozott korösszetételű, elégedett csapatra van szükség. Ezen a ponton a 'capacity to innovate' területe egyértelműen összekapcsolódik egyéb PERF- nézőpontokkal, melyek például a munkavállalók motivációjának vizsgálatát az innovációs képességtől elkülönülten, más blokkokban vizsgálják. Ennek ellenére mi úgy véljük, e két terület bizonyos tekintetben együtt kezelendő, az innovációs kapacitás és a munkavállalók összetétele és motivációja között szoros kapcsolat van, melynek megragadására az alábbi mérőszámokat javasoljuk:

A **különböző korúak aránya** (a fiatalok lelkesek, de az idősebbek, középkorúak tapasztaltabbak, jobban értik már a közigazgatást), a **munkaerő átlagos fluktuációja**, mely nem lehet sem túl magas, sem túl alacsony, hiszen az innováció szempontjából mindkét szélsőség kerülendő, azonban a cél az, hogy az államigazgatásban dolgozók minél tovább ott is maradjanak, még ha különböző intézményeken belül is. Aki több időt töltött a közigazgatásban, jobban érti azt, tapasztaltabb, mely segíti az innovációhoz szükséges szaktudás összpontosítását. Emellett fontos, hogy a **munkavállalók között hasonló arányban legyenek a különböző végzettségűek**, hiszen a különbözőség segíti az innovációt. Vizsgálható az is, hogy a **munkaerő mekkora része dolgozott az üzleti szférában**, mert feltételezésünk szerint ez támogatja a teljesítményorientáció kialakulását. Ugyanakkor ezen tényezők vizsgálata nem sűrithető be egyetlen mutatószámra, hanem ennél komplexebben kezelendő. Kidolgozandó a nemzetközi tapasztalatok alapján egy kívánatos fluktuáció arány, vagy egy megfelelő korösszetétel arány, melyhez lehetne viszonyítani. Ez a terület azonban még további vizsgálatot igényel.

- **Az automatizált (IT-vel támogatott) folyamatok/ügyek száma az összes folyamat/ügy százalékában.** Ez az indikátor azért fontos az innovációs képesség szempontjából, mert amennyiben egy folyamat átgondoltan automatizálásra kerül, annak újragondolása is rugalmasabbá válik. Az államigazgatás képes lesz önmaga újradefiniálására, új folyamatok és megoldások kialakítására, hiszen folyamatai meg-

ragadhatóvá, mérhetővé, és az informatizáltság nyomán könnyebben megváltoztathatóvá válnak, mely szintén az innovációs képességet erősíti. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a kapcsolat nem ennyire egyértelmű. Abban az esetben ugyanis, ha a folyamatok nem megfelelően kerülnek automatizálásra, az magának az innovációs képességnek a gátjául is szolgálhat, így kialakítása körültekintést igényel.

- **A kormányzati innovációs projektek hány százaléka von be egyetemeket/ kutatóintézeteket a fejlesztésekbe? A kormányzati innovációs projektek hány százaléka vonja be az állampolgárokat?** Mivel ezek mind információt jelenthetnek a közigazgatásnak, gerjeszti az innovációt, kitágítja a gondolkodók körét, új ötleteket hozhat be a közigazgatásba. Ugyanakkor érdemes tekintetbe venni az egyetemek, kutatóintézetek minőségét, elismertségét is, például nemzetközi rangsorok vizsgálatán keresztül. Nehézséget jelenthet azonban, hogy az állampolgárok bevonását miképpen lehet eredményesen és ésszerűen kivitelezni.
- **Az egy alkalmazottra jutó tréningórák száma,** hiszen ha az alkalmazott például kreatív módszerek tréningen vesz részt, az a későbbiekben innovatívabb gondolkodásra sarkallhatja, mely növeli a közigazgatás innovációs képességét. Ugyanakkor kérdéses, hogy hogyan definiálható objektíven, és gyűjthető össze az innovációs képességet javító tréningek köre. Például, ilyennek tekinthető-e egy másoddiplomás képzés, vagy csak az államigazgatásban dolgozók számára szervezett, néhány napos vagy alkalmas képzés vagy tréning?

A környezet minőségének elemzése kapcsán az alábbi indikátorok határozhatóak meg:

- **Innovációból fakadó hatékonyságnövekedés alapján kiosztott bónusz az összes bónusz százalékában.** Ez az indikátor azért lehet segítségünkre az innovációs képesség mérésében, mert amennyiben egy dolgozó vagy részleg jutalmi minél inkább az innovatív tevékenységekhez vannak kötve, annál inkább ösztönözve vannak az innovációra. Egy innovatív átszervezésnek, új munkarendnek köszönhető hatékonyságnövekedés egy közigazgatási egységnél előreláthatóan a tervezett költségkereten belül maradással, spórolással mérhető. Természetesen mielőtt a fenti indikátort ténylegesen mérni érdemes, meg kell vizsgálni, hogy **létezik-e egyáltalán a szervezeti egységeknek ilyesfajta ösztönzése.** Egy ilyen jellegű ösztönzésre jó példa lehet, ha egy adott szervezeti egység a tervezett költségekhez képest megspórolt összeg valamely százalékát bónuszként kaphatja meg. Az ilyen intézkedé-

sek léte megteremti a közigazgatásból gyakran hiányzó érdekeltséget a teljesítmény saját kontrolljára. Ezzel a mutatóval az a legnagyobb probléma, hogy igen nehezen mérhető, ezért gyakorlati használata komoly korlátokba ütközik.

- **Egy innovációs projekt átlagos ideje koncepciótól a megvalósításig.** A mérés itt is jelentős nehézségekbe ütközik, többek közt azért, mert sokszor nehezen meghatározható a kezdet és a vég, másrészt nem a bevezetés dátuma a legfontosabb, hanem az, hogy beépül-e a mindennapi gyakorlatba. Emellett kérdéses, hogy a különböző témájú, célú fejlesztési projektek átlagos hosszuk alapján összehasonlíthatóak-e, illetőleg ezek vizsgálatával lehetőség van-e releváns következtetéseket tenni. A gyakorlat azt mutatja, hogy ez a probléma áthidalhatatlan.

- **Van-e valamiféle tudásmenedzsment rendszer? Dokumentálják-e az ötleteket?** Az ötletek, és tervek egyfajta dokumentációja, ill. emellett egy szaknévsor kialakítása is szükségessé válhat, amelyen belül megkereshetők egy adott témakör legkiválóbb szakértői. Ez erősíti az innovációs képességet. Így annak vizsgálata, hogy létezik-e ehhez hasonló tudásmenedzsment rendszer, információt nyújthat, ugyanakkor hátránya, hogy ennek vizsgálatához konkrét mérőszám csak nehezen hozzáférhető. Esetleg felmerülhet annak a vizsgálata, hogy a különböző dokumentumok elérhetőek-e egy minisztériumok közötti rendszerben, és ez esetben mutatóként vizsgálható az, hogy a dokumentumok hány százaléka érhető el az adott rendszeren keresztül.

Az innovációs képesség mérése kapcsán magán a kapacitás vizsgálatán túl felmerülhet az innováció eredményességének, sikerességének, hatásfokának vizsgálata is, mely alapján szintén következtetéseket vonhatunk le. Nem ezek a fajta indikátorok képezik a vizsgálat fókuszát, azonban az alábbiakban két példát tekintünk meg, melyek megfelelőek lehetnek az innováció ezen aspektusának vizsgálatára. Az innovációt vizsgálhatjuk például front office e-government fejlesztésként is. Természetesen az ilyen típusú fejlesztések az innovációnak csupán egy szűk szegmensét jelentik, és nem tehetünk egyenlőségjelet az innováció és az elektronikus megoldások között. Azonban ha most egy pillanatra erre a területre, mint innovációra fókuszálunk, az eredményesség vizsgálatakor az alábbi indikátorok használata vetődhet fel:

- **A rendszer kihasználtság mutatói.** Ez mutatja, hogy mennyire sikerült olyan fejlesztést létrehozni, melyet el tudunk fogadtatni az emberekkel, melyet ők is hasznosnak tartanak, hiszen az innováció lényege annak hatásossága is, egy olyan

újdontság, mely előrevisz minket, mely segít megfelelni a kihívásoknak, ami ez esetben az állampolgárok elvárása egy könnyebb, gyorsabb kommunikációra az állammal.

- **Elektronikusan elérhető szolgáltatások száma/összes állami szolgáltatás**, mely magának az innovációnak az előrehaladottságát, fejlettségét mutatja.

A vizsgált lehetséges indikátoraink egy része további kidolgozásra pontosításra szorul, míg másik részük nem határozható meg egyetlen számmal, mely országonként összehasonlítható lenne. Ugyanakkor bizonyos indikátorok, mint például a munkaerő fluktuáció vagy a kor szerinti összetételének vizsgálata is elengedhetetlen fontosságú az innovációs kapacitás méréséhez.

5.2.3. Bevezetés korlátai

A közszervezetek sajátosságai miatt van néhány olyan tényező, amely akár a racionális cselekvési programok felülíródhatnak. A közigazgatás egy jelentősen átpolitizált szféra, a politika napi szinten szól bele annak működésébe, és kulcsvezetőinek személyébe, munkatársai összetételébe. Ezt okozhatják a politikában sokszor nem nyilvánosan lejátszódó hatalmi harcok, és a politikából következő ciklikusság is.

Kormányváltáskor - és gyakran a kormányváltástól függetlenül is- átrendeződések mennek végbe a szervezeteken belül a politika döntéseinek eredményeként, amikor nagy belső reformkényszer nehezedik az aktuális kormányra. Egy ilyen környezetben történő munkavégzés nagyban nehezíti a racionális, teljesítményorientált munkavégzést. Elfogadott gyakorlattá vált, hogy a választások után a közigazgatás jelentős pozíciói részei a politikai zsákmánynak. Ennek következtében a folytonosság megszakad, mely rövid távú gondolkodásra ösztönöz, a hosszú távú társadalmi érdekeket figyelmen kívül hagyó döntések születhetnek, illetve elmaradhat olyan programok elindítása, amelyek rövidtávon bár negatív hatásúak, azonban hosszútávon, a fenntarthatóság érdekében mindenképpen elkerülhetetlenek.

Mivel a közszervezetek esetében a pénzügyi célok nem elsődlegesek, a kontroll nem tulajdonosi, így kisebb a nyomás a vezetőkön annak érdekében, hogy javítsák a hatékonyságot, innovatív megoldásokat vezessenek be. Ezt tetézi a teljesítmény pénzügyi mutatókkal való mérésének nehézsége. Így nem meglepő, hogy az elosztás is költség és nem feladat alapú, ezzel szemben a tervezés bázis alapú, az egyes szervezeti egységek költségvetését nem a tényleges igényekhez, hanem az előző évhez, vagy egymáshoz viszonyítják,

nem igazán befolyásolják például a makrogazdasági tényezők, az energiaár vagy éppen az áfa alakulása.

A teljesítmény megragadásának nehézségéből, és az állami erőforrások „gazdátlan-ságából” egyértelműen következik, hogy nem ösztönöz felelős gazdálkodásra. Nem véletlen az az elterjedt megállapítás sem, hogy ami az „államé az senkié”, azonban ennek az elvnek az érvényesülése a mai rugalmas, teljesítmény centrikusabb állam iránti növekvő társadalmi elvárások és gazdasági verseny mellett egyre kevésbé engedhető meg. Össztársadalmi és gazdasági érdek e faktorok kiküszöbölése, és a teljesítménymérés más országokkal összehasonlítható mutatóinak bevezetése. Érdekeltté kell tennünk a közigazgatás szereplőit a felelősebb gazdálkodásban, és mérhetővé kell tennünk teljesítményüket. Ez az előttünk álló időszak nagy feladata.

Ugyanakkor a politika szerepe nem elhanyagolható, hiszen minden döntés a parlamentben vagy a kormányon keresztül formálódik jogszabállyá, vagy törvénnyé, azonban a teljesítménymérés és a politika között könnyen elképzelhető érdekütközés. Így az első lépést talán távolabbról kell megtenni, hiszen igaz a mondás: „Amilyen a király olyan a nyáj”, így a reformot sem közigazgatásban kell kezdeni, hanem a közigazgatást felügyelő politikusok gondolkozásában.

6. ÖSSZEFOGLALÁS

A dolgozatunk az állami teljesítmény vizsgálatát, és mérhetőségének vizsgálatát tűzte ki célul. Megvizsgáltuk az eddigi kezdeményezéseket, majd saját kutatásunk alapján javaslatot tettünk az kormányzat teljesítményének innovációs képességhez kapcsolódó aspektusára.

Az állami teljesítmény vizsgálata aktuális téma, több nemzetközi szervezet, és az Európai Unió is kiemelt területként kezeli. Az állami teljesítménymérés problematikájával foglalkozó irodalom, és nemzetközi kezdeményezések folyamatos bővülése is mutatja a téma egyre központibbá válását.

Bár óriási érdeklődés tapasztalható a téma behatóbb elemzésére, ugyanakkor az állam teljesítménye komplex és nehezen megfogható. A probléma abban rejlik, hogy a kormányzati teljesítmény olyan sok megközelítésből vizsgálható, hogy akár az egyes szegletek kizárólagos vizsgálatára is érdemes lenne teljes kutatásokat áldozni, hogy képesek legyünk teljes mélységében megérteni az összefüggéseket. Emellett maguk a különböző szempontok is összefüggnek, és egy együtt mozgó, egymástól függő szerves egészet alkotnak, melyek elkülönülten való vizsgálata is információvesztéssel járhat.

Ennek fényében még jelentősebbnek tűnik a PERF kezdeményezés, mely az eddigi tudásanyagokat egyesíti, ugyanakkor kísérletet tesz a téma komplexitásának leegyszerűsítésére. Célja az egyes teljesítmény összetevőket pár, az adott tényezőt megragadó indikátorral vizsgálni. Így megvalósulhat a különböző kormányzatok összevetése is.

Véleményünk szerint az állami teljesítmény egy ilyen egységes keretbe rendezése, és mérőszámokkal való kiegészítése a gyakorlatba átemelhető, hasznosítható eszközt jelent minden európai ország, és az egész Európai Unió számára is.

Ezért úgy érezzük, hogy munkánkkal hozzájárulhattunk egy jelenleg is igen aktuális kutatáshoz, különösen annak fényében, hogy a magyar soros EU-elnökségének fél évében, a PERF projekt aktuális feladatai, így az indikátorok további vizsgálata is, az elnökségi tevékenység részét képezi.

A kutatásunk során értelmeztük az állam innovációs kapacitását, melyet egy felépített modellbe helyeztünk, hogy megértsük a különböző tényezők hatását az állam innovációs képességére. A vizsgálat eredményeképpen arra jutottunk, hogy az innovációs képesség alapvetően különböző inputok (humán erőforrás, információ) és a közigazgatáson be-

lülő környezet függvénye. Ezen belül határoztunk meg azokat az indikátorokat, melyek e tényezők innovációs kapacitásra ható aspektusainak megragadására, mérésére képesek.

Sikerült több ilyen indikátort is meghatározni, Az alábbi, 3. táblázatban a leg-egyszerűbben mérhető, hasznosítható indikátorokat gyűjtöttük össze, amelyek talán köz-vetlenül átemelhetőek minden ország mérési gyakorlatába.

3. táblázat - Innovation Capacity KPI (Key Performance Indicators) összehasonlítás

	ELŐNY	HÁTRÁNY
Felsőfokú végzettségűek aránya, munkaerő százalékában	feltételezzük, hogy támo- gatja az innovációt	feltételezésünk nem biz- tos, hogy helytálló, köz- vetett a kapcsolat
Az innovatív/ K+F projektek támo- gatására költött összeg az összes kormányzati kiadás százalékában	megmutatja, mennyit fog- lalkoztak innováló projek- tek megvalósításával	nem ad információt arról, hogy ezek mennyire vol- tak sikeresek és tartósak
Van e felelőse a kormányzati inno- vációnak?	Kiemelten az innováció elő- segítésével foglalkozik	ettől még nem biztos, hogy több innováció lesz
Az automatizált (IT-vel támogatott) folyamatok/ügyek száma az összes folyamat/ügy százalékában	ismertek és modellezettek a folyamatok – ezért egysze- rűbb a módosítás	rossz folyamatok beágyazó- dása gátolja a módosításokat
Kutatóintézetek/egyetemek bevoná- sa a projektszám százalékában	friss tudás bevonásának ha- tékony módja	egyetemek/kutatóintézetek minősége nem azonos
Állampolgárok bevonása, innováci- ós projektek százalékában	ügyfél-központúság megvaló- sítását támasztja alá	a lényeges az, hogy ebből mennyi valósul meg hosszú távon
Tréningórák száma/fő	más nézőpontok bevonása, gondolkodási sémák tágítása	közvetett kapcsolat az inno- vációval, nehezen meghatá- rozható az ide tartozó tréning- ek köre
Innovációból fakadó hatékonyság- növekedés alapján kiosztott bónusz az összes bónusz százalékában	hatékony ösztönző	nagyon nehéz mérni, hogy mennyi megtakarítás kö- szönhető az innovációnak
Egy közös rendszeren belül elérhető dokumentumok száma/összes do- kumentum	feltételezhető, hogy így egy dolgát nem találnak ki kétszer	a megléte nem feltétlenül azonos a használatával
Munkavállalók összetétele, motivá- ciója	Hatása az innovációs kapaci- tásra kiemelkedő	nincs egy jó mérőszám, to- vábbi kutatást igényel: „mi a jó összetétel?”

Az alábbi táblázatból jól látszódik, hogy egy-egy indikátor használata természetesen további specifikációt, és tagállami elfogadást, diskurzust igényel, de ennek ellenére bizto-

sak vagyunk abban, hogy a fent felsorolt mutatószámok a gyakorlatban is hasznosíthatóak lennének.

Összefoglalva megállapítható, hogy bár az állam teljesítményének mérése korántsem egyszerű, de kiemelten kezelendő feladat. Fontos hogy időt fordítsunk arra, hogy minél több részlemét legyünk képesek megfelelő, sokatmondó mérőszámokkal számszerűsíthetővé, mérhetővé tenni. Ez azonban nem megy máról holnapra, lépésről-lépésre kell építenünk. Mi hiszünk benne, hogy ez lehetséges, így az elkövetkezendőkben célunk egy további kutatás keretében az állami teljesítmény egyéb összetevőinek jövőbeli vizsgálata is.

IRODALOMJEGYZÉK

Szakirodalom

- Antal Zsuzsanna, Drótos György, Kováts Gergely, Kiss Norbert Tamás, Révész Éva Erika, Varga Polyák Csilla (2007): *Közzszolgálati szervezetek vezetése*: Jegyzet, 4. fejezet: Teljesítménymenedzsment a közszektorban Budapesti Corvinus Egyetem, Vezetéstudományi Intézet, Budapest
- Anthony, R., Young, D. (2003): *Management control in nonprofit organizations*, McGraw-Hill/Irwin
- Belgian Presidency (2010.07.01) *Concept paper: Institutional performance indicators*
- Boston, J; Martin, J; Pallot, J & Walsh, P (1996): *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press
- Bouckaert, G. (2002): *Reform of budgetary system in the public sector*. In: Högye, M. (ed): *Local government budgeting*. Local Government and Public Service Reform Initiative, LGI books
- Bouckaert, G., Van Dooren, W. (2009): *Performance management in public sector organisations*. In: Löffler, E. – Boivard, T. (eds): *Public Management and Governance*. London: Routledge,
- Bouckaert, G., Van Dooren, W., Oomsels, P. (2011. január): *PERF: Performance of Governance, Process, result and suggestions for future work*
- Chikán Attila (2004): *Vállalatgazdaságtan*, Aula Kiadó, Budapest
- Kármán András (2008): *A magyar költségvetés kiadási szerkezete nemzetközi összehasonlításban*, 2008. hetedik évfolyam 6. szám
- Kiss Norbert (2010. október): Controlling és teljesítménymenedzsment nem üzleti szervezetekben, Közszoigálatások, közszoigálati szervezetek teljesítményének összehasonlítása előadás, Budapesti Corvinus Egyetem
- Kiss Norbert, Révész Éva (2010. október): Controlling és teljesítménymenedzsment nem üzleti szervezetekben, Bevezető előadás, Budapesti Corvinus Egyetem
- Van Dooren, W., Lonti, Zs. (2011.03.12.) CAP symposium, ASPA Baltimore: How to measure performance of governance? - A conceptual model with applications for budgeting, HRM, and Open government

Internetes források

- Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet: Dr. Báger Gusztáv, Hamza Lászlóné, Jánosy Dániel, Kovács Richárd, Dr. Pulay Gyula, Dr. Vigvári András *Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről* (2008): URL: <https://hirkozpont.magyarország.hu/srv/letolt?id=974860&lang=hu> (2010.03.27)
- Bakó Csaba (2008): *Mit mutatnak? Mutatószámok a közigazgatásban*, URL-cím: http://www.kozszolgatimenedzsment.hu/downloader.php?i=692&f=Mutatozamok+a+kozigazgatasban_BCS.pdf&PHPSESSID=a7160bde66c5a8d40a89fceb98ebcbd1 (2011.03.02.)
- Bogár Zsolt (2008.08.21.): *Mi az, hogy magyar állam? - Mi megy be, és mi jön ki?*, Magyar Narancs XX. évf. 34. sz., URL-cím:

- <http://www.magyararancs.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=16925>
(2011.03.06)
- Bouckaert, G. (2000): *Changing Strategies in Public Sector Reform: New Zealand in an international context*, URL-cím: www.ipaa.org.au/_dbase_upl/Geert%20Bouckaert.pdf (2011.03.20.)
- Dr. Turcsányi Katalin (2008): *Menedzsment-trendek a közszférában*, MEB 2008 – 6th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking; URL-cím: <http://ideas.repec.org/h/pkk/meb008/335-343.html> (2010.02.23)
- EUPAN PERF Project,(2011): *Continuation of 'performance of government' project*
- Innováció a közigazgatásban és a közszférában konferencia, 2011, URL: <http://www.penzugykutato.hu/hu/node/747> (2011.03.01.)
- Jenei György (2005): *Közigazgatás-menedzsment, A közigazgatás reszponzivitása - A közigazgatás, mint a közösségi kihíváskezelés eszköze*, Századvég Kiadó, Budapest
- OECD: *Government at a Glance 2009 Country Note: Hungary*, URL-cím: www.oecd.org/dataoecd/5/53/44125070.pdf (2011.03.10.)
- OECD: *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd Edition, 2005 URL-cím: <http://www.nih.gov.hu/hivatal/elemzesek-hatteranyagok/oslo-manual-guidelines> (2011.03.24.)
- Somogyi Aliz (2008): *Közszoigálatatás és közmenedzsment - Európai egészségügyi rendszerek koherencia- és konvergencia-vizsgálata a közmenedzsment tükrében*; Phd. értekezés, Miskolci Egyetem, URL-cím: http://193.6.1.94:9080/jetspeed/documents/document_5524_section_1216.pdf (2011.03.16.)

7. MELLÉKLETEK

7.1. A KORMÁNYZAT KIADÁSAI KÖZGAZDASÁGI BONTÁSBAN AZ EU EGYES ORSZÁGAIBAN ÉS MAGYARORSZÁGON A GDP %-ÁBAN

Forrás: Báger et al., 2008.

A kormányzat kiadásai közgazdasági bontásban az EU egyes országaiban és Magyarországon a GDP %-ában

	Termelő felhasználás	Munkavállaló öl. jöv.	Kamat	Támogatások	Társadalmi juttatások	Egyéb folyó kiadások	Felhalmozási transzf.	Felhalmozási kiadások	Összes kiadás	Bruttó output	Közvetlen állami kereslet
	p2	d1	d4	d3	d6+	d7	d9	p5		p1	p2+d9+p5
EU 15 2001	5,9	10,6	3,5	1,3	19,6	1,9	1,2	2,3	46,5	18,2	9,4
2003	6,2	10,9	3,1	1,3	20,3	2,1	1,3	2,4	47,6	18,8	9,9
2005	6,4	10,8	2,8	1,1	20,0	2,2	1,4	2,2	47,2	19,1	10,0
2006	6,4	10,6	2,7	1,2	19,7	2,1	1,4	2,4	46,6	18,8	10,2
EU 25 2006	6,4	10,6	2,7	1,2	19,6	2,1	1,4	2,5	46,4	18,9	10,3
EU 10 2005	6,2	10,2	2,3	1,1	16,7	2,1	1,3	3,7	43,6	19,5	11,2
Egyes országok 2006											
Németország	4,2	7,2	2,8	1,2	25,8	1,5	1,3	1,4	45,4	12,9	6,9
Egyesült Királyság	11,7	11,0	2,0	0,7	12,6	2,9	1,1	1,8	43,9	24,0	14,6
Franciaország	5,2	13,1	2,6	1,5	23,4	2,9	0,7	3,4	52,7	21,1	9,3
Portugália	4,1	13,6	2,8	1,4	18,8	2,2	1,0	2,3	46,3	19,5	7,4
Spanyolország	5,0	10,0	1,6	1,0	14,1	1,6	1,4	3,8	38,6	16,8	10,2
Görögország	4,6	10,8	4,4	0,1	16,6	1,3	1,2	3,1	42,3	17,5	8,9
Csehország	6,6	7,8	1,1	1,9	17,9	1,4	1,8	5,0	43,6	18,5	13,4
Lengyelország	6,0	9,8	2,7	0,6	17,3	2,5	0,8	3,9	43,8	18,9	10,7
Szlovákia	5,7	7,4	1,5	1,3	16,3	1,9	1,1	2,0	37,2	15,9	8,8
Szlovénia	6,4	11,7	1,4	1,7	17,6	2,0	0,8	3,7	45,3	19,9	10,9
Magyarország											
2001	6,6	11,1	4,6	1,7	15,1	1,6	2,9	3,7	47,3	21,4	13,2
2002	6,5	12,2	4,0	1,7	16,0	1,9	4,1	4,9	51,3	22,1	15,5
2003	6,6	13,1	4,0	1,5	16,6	1,8	2,2	3,5	49,1	23,0	12,3
2004	6,4	12,6	4,4	1,6	16,9	2,2	1,6	3,5	48,9	22,1	11,5
2005	6,4	12,6	4,1	1,3	17,7	2,4	1,5	4,0	49,9	22,0	11,9
2006	7,0	12,2	4,0	1,4	18,5	2,7	1,9	4,4	51,9	22,2	13,3

Forrás: Eurostat adatbázis, (2008. április)

7.2. PAR ÉPÍTŐELEMÉK

1.	The PAR framework	1. The Reform process - tools 2. The building of a legal framework 3. Buy-in of PAR
2.	The quality of the Civil Service	1. Building an framework for an effective Civil Service 2. Building a sustainable Civil Service
3.	Sound financial management and Anti - Corruption	1. Sound Financial Management 2. An active and sustained Anti -corruption policy
4.	Transparency and citizen orientation	1. The set up of an effective structure to enhance the citizens implication in policy making 2. A effective structure to guarantee transparency

Forrás: Belgian Presidency 2010, p. 9-35.

7.3. A MEGVITATOTT 57 INDIKÁTOR LISTÁJA (PERF)

Forrás: Bouckaert –et al., 2011, p. 11.

Building Block	Facets	Indicators
1. Whole of Government performance		
	Public debt	Public debt as % GDP and annual change of the rate of public debt
	Public deficit	Public deficit as a % GDP and annual change of the rate of public deficit
	Public expenditure	Annual real percentage change of government expenditures per capita
	Public investment	General government investment as % of GDP
	Public revenue	General government revenues as % of GDP
	Trust of businesses in government	% businesses trusting government
	Citizen trust	% citizens trusting civil service, education, health sectors
	Equity in society	GINI coefficient

	Equity in access to services	Distance to service delivery (which services need to be defined (f.i. security, health, education))
	Social development	Social cohesion (SE)
	Economic performance	Competitiveness
	Government effectiveness and efficiency	Total cost of the machinery of government (wage, buildings etc.)
	Regulatory quality	Trend in RIA adoption
	Sustainability of government	The amount of money needed to give future generations the same deal
		Uncovered pension funds
2. Policy capacity	<i>Facets</i>	<i>Indicators</i>
	Implementation of EU legislation	Average duration of transposition (adoption) of community law
	Use of indicators in decision making/reporting	% of agencies and departments with performance measures for internal use
	Use of indicators in evaluation	Number of evaluation recommendations accepted/rejected by government
	Use of impact assessments	% of law proposals based on impact assessment
	Coordination	Average lifetime of pieces of primary legislation without amendments
	Stakeholder involvement	Forms of public consultation routinely used at central government level
	Capacity to innovate	% of staff having completed upper secondary education
	Responsiveness of government	How many days does planning of a highway cost
	Proliferation of ministries	Number of ministries, agencies, and national public organizations.
3. Transparency and integrity	<i>Facets</i>	<i>Indicators</i>
	Openness of government	Availability of democratic information: annual budget/account, legislation under preparation, policy research
	Active disclosure through websites	Public availability of private interest disclosures by decision makers
	Incompatibility rules in the public administration	Number of breaches of the incompatibility rules
	Codes of conduct	% of staff aware of code of con-

		duct
	whistle blowing arrangements	% of staff/citizens prepared to report wrongdoings
	Procurement	% of private contractors which have raised problems of frauds/corruption against the public sector.
	Central government audit of nongovernment agencies	% agencies audited
	Corruption	N° of corruption cases
	Core values	Frequently stated core public service values
4. Staffing	<i>Facets</i>	<i>Indicators</i>
	Personnel planning	% of Linking career management system with individual performance assessments
	Recruitment	Average duration of recruitment (elapsed time between posting vacancy and employment) for a certain position
	Promotion or staff performance management	% of staff agreeing that promotion is based on merit
	Remuneration	Gender pay differential
	Remuneration	Satisfaction with wage
	Competency management	Turn-over
	Training	Evaluation of training impact
	Representative bureaucracy	% of women in highest level of remuneration schemata
	Sustainability	Age structure of the central public administration.
	Working conditions	Average level of sick leave, measured as the percentage of available working time that is lost due to health related absence.
	Motivation of civil servants	Motivation index based on survey
5. Budgeting	<i>Facets</i>	<i>Indicators</i>
	Elements of budget	Elements included in budget documents presented to the legislature
	Accuracy of budget estimates	% deviation of the accounts vis-à-vis the budget
	Audit	% of audit (performance/legality) recommendations implemented
	Sustainability	% spread with cheapest government debts
	Financial accounting	Degree of compliance with IP-SAS disclosure requirements

	Presence of performance-based-budgeting	Use of a performance budgeting system (G@G-index)
	Assessment of budget implementation compliance	% of sanctions for non-compliance
6. Service delivery	<i>Facets</i>	<i>Indicators</i>
	Client satisfaction	% of service delivering agencies that assess client satisfaction periodically (e.g. through satisfaction surveys)
	Complaints handling	Number of complaints (first line, second line); intake, accepted
7.Organising and modernization	<i>Facets</i>	<i>Indicators</i>
	Reducing administrative burdens	Time taken to pay taxes
		Reduction of administrative burdens
	E-government	% of citizens using e-government services
		Proportion of citizens and business making online payments to authorities