

OTDK-dolgozat

Hegedűsné Briák Andrea

2013

**KONTROLLING SZEMLÉLETMÓD ÉS RENDSZEREK
BEVEZETÉSE AZ ÁLLAMI SZFÉRÁBA (KÜLÖNÖS
TEKINTETTEL AZ ÁLLAMI TULAJDONÚ GAZDASÁGI
TÁRSASÁGOKRA)**

**INTRODUCING CONTROLLING IDEAS AND SYSTEMS TO
GOVERNMENTAL SECTOR (ESPECIALLY STATE-OWNED
COMPANIES)**

Hegedűsné Briák Andrea

Kézirat lezárva: 2012. november 2.

TARTALOMJEGYZÉK

Ábrajegyzék.....	1
1. Bevezetés.....	2
1.1. Témaválasztás indoklása.....	2
1.2. Hipotézisek	3
1.3. Elhatárolások.....	4
1.4. Definíciók.....	5
1.4.1. Kontrolling.....	5
1.4.2. Kontroller.....	7
2. Állami/kormányzati hatékonyság.....	9
2.1. Miért fontos?	9
2.2. Történelmi hagyaték	12
2.3. Külföldi megítélés.....	13
2.3.1. World Economic Forum (WEF) – Global Competitiveness Index	13
2.3.2. IMD – world Competitiveness Yearbook.....	18
3. Költségvetési és piaci gazdálkodás összehasonlítása.....	23
3.1. Ellenőrzés.....	24
3.2. Működési és fejlesztési költségek.....	28
3.3. Gazdasági elemzések	28
4. Fogalmi különbségek	29
4.1. Erőforrás, költség, költségvetés	29
4.2. Költségek és kiadások.....	30
4.3. Költségmegfigyelés.....	32
5. Üzemgazdasági számvitel és gondolkodásmód	33
6. Kontrolling folyamatok és adatbázis.....	37

7. Szociális nyomás	39
8. Teher alatt?	40
8.1. Outsourcing.....	41
8.2. Elhatárolás - beazonosítás.....	42
8.3. A szervezeti forma jellemzése és indoklása.....	44
9. Miben más?	45
9.1. Profit	45
9.2. Eredmény(esség).....	45
9.3. Tulajdonos és menedzsment viszonya	47
10. A legfontosabb konfliktus	48
11. Megoldási javaslat	50
12. Ellenható tényezők	52
12.1. Konstruktivizmus	52
12.2. Egyéb tényezők/bevezethetőség.....	53
13. A konfliktusok feloldása.....	56
14. Lehetséges jövőképek (ideák)	57
14.1. Tervezési rendszer.....	57
14.1.1. Az első kör: politikai priorizálás	58
14.1.2. A második kör: erőforrás alapú priorizálás (szakmai kör)	59
14.2. Kiterjesztés	60
14.3. Állami szakszolgálatok	61
14.4. Humán területek	62
15. Zárszó	62
Irodalomjegyzék	64

TÁBLÁZAT- ÉS ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra: A dolgozat gondolati elhatárolásai	5
2. ábra: Kontroller típusok (Henzler tipológiája alapján),	7
3. ábra: Az államháztartás és a központi költségvetés kiadása.....	9
4. ábra: Kiadások a GDP arányában	10
5. ábra: Az államháztartás és a költségvetés kiadási összegei.....	11
6. ábra: WEF Globális Versenyképességi Index felépítése és magyarország besorolása ..	14
7. ábra: Magyarország Globális Versenyképességi Indexe és főbb összetevői.....	15
8. ábra: Magyarország versenyképességi mutatója, és főbb összetevői	16
9. ábra: Magyarország versenyképességi mutatója és főbb összetevői	16
10. ábra: Intézményi háttér és innováció alakulása	17
11. ábra: Magyarország versenyképességi mutatói (táblázatos megjelenítés)	19
12. ábra: Magyarország versenyképességi mutatói (grafikus megjelenítés)	19
13. ábra: Kormányzati hatékonyság lineáris trendvonala.....	21
14. ábra: A pénzforgalmi és az üzemgazdasági számvitel összehasonlítása	35
15. ábra: Pénzügyi és vezetői számviteli viszonya a kontrollinghoz.....	37
16. ábra: A kontrolling adatbázis és folyamatok sematikus ábrája	38
17. ábra: Az állami gazdálkodásra nehezedő nyomások	40
18. ábra: Minisztériumi háttérintézmények és gazdasági társaságok összehasonlítása	43
19. ábra: A víziótól az akciókig vezető út	49
20. ábra: A gazdálkodási konfliktus színtere.....	49
21. ábra: Monitoring és kontrolling összehasonlítása	52
22. ábra: A bevezetés ellen ható tényezők.....	54
23. ábra: A bevezetés egy lehetséges folyamata.....	61

1. BEVEZETÉS

1.1. TÉMAVÁLASZTÁS INDOKLÁSA

A 2008-as gazdasági világválság nagyon erőteljesen rávilágított a pénzügyek jelentőségére és egyben arra is, hogy a pénzügyeknek mekkora jelentősége van a világ és az azt alkotó országok, nemzetek pénzügyi, ezen keresztül pedig gazdasági életére. Ennek megfelelően a nagy nemzetközi szervezetek mellett a nemzeti pénzügyi szervek felügyeleti protokolljait minden (felelősségteljesen gazdálkodó) országban át kellett világítani, működési mechanizmusait újra kellett szervezni vagy éppen újat kellett bevezetni. Mindezek mellett az országok nyilvánossága, az állampolgárok is egyre nagyobb figyelemmel kísérik kormányaik közpénzekre vonatkozó tevékenységét, akcióit, terveit, mert sok az elrettentő példa ország-, intézményi-, és személyi szinten: államok dőltek be, intézmények kényszerültek térdre, emberi sorsok omlottak össze.

Magyarországon ma egyre több feladat és ezzel együtt pénzügyi folyamat kerül központi irányítás alá, ezért az állam egyre nagyobb pénzösszegek fölött diszponál. Ez egyben az elvégzendő feladatok sokasága mellett annak komplexitását is maga után vonja. Az erőforrásokkal, legyenek azok anyagiak vagy pénzügyiek, egyre összetettebb folyamatok révén kell gazdálkodni. Ráadásul az erőforrások folyamatos szűkülése (ismét csak az anyagi és fiskális javak együttes tekintetében) nagyon erős határokat szab a költsékezésnek. Ezzel szemben a gazdálkodó cégekkel (vállalatokkal) szemben az egész világon egyre nagyobb az elvárás a minél magasabb minőség teljesítésére. Nincs ez másképp az állami szolgáltatások kapcsán sem. Az állami szolgáltatások elvégzése tehát ugyanolyan kihívásokkal kényszerül szembenézni, mint bármelyik szolgáltató cég a világon, így Magyarországon is.

Ha a minőséget emelni kell és ehhez nincs lehetőség pótlólagos erőforrásokat bevonni a gazdálkodásba, akkor a hatékonyság az egyetlen eszköz, amely egy vállalatvezető rendelkezésre áll a jó teljesítés kifogástalan megvalósításához. Egy piaci cég tekintetében ez semmi problémát nem jelent: belső vagy külső szakértők segítségével rövidebb-hosszabb, de mindenképpen záros határidőn belül megteszi azokat a szükséges és elégséges lépéseket, amelyek a vállalkozása folytatásához és a sikeres üzletmenet fenntartásához megfelelőnek ítéli. Az állami gazdálkodás azonban sem nem ennyire szabad erőforrásainak menedzselésében, sem nem ennyire rugalmasan reagálni képes, akár azt őt körülvevő külső, akár az őt alkotó tényezők tekintetében vizsgáljuk.

Egy azonban biztos: *általános közgazdasági vélekedés, hogy az állam nem jó gazda, azaz működésében soha nem tud olyan hatékonyan és eredményesen dolgozni és működni, mint egy 100%-ban piaci alapokon szerveződő gazdasági társaság. A XXI. század tudományos és szellemi fejlettsége azonban lehetőséget ad és biztosít számunkra, hogy bizonyos párhuzamokat keressünk a vállalati és az állami gazdálkodás között. A legnagyobb kérdés e tekintetben, hogy vannak-e olyan eszközök, módszerek, módszertanok és elméletek, amelyeket, vagy amelyek egyes részeit sikerrel lehet alkalmazni az állami szektor gazdálkodásának vizsgálata, javítása érdekében.*

Dolgozatom egyik *célja* tehát, hogy ezt a problémakört behatóan körüljárjam: miért is rossz gazda az állam, melyek azok a tényezők, amelyek meggátolják a jó teljesítésben, és hogy ezek a faktorok vajon minden platformon valóban kőbe vannak-e vésve, vagy esetleg lehetne, kellene-e változtatni azokon? Egyáltalán lehetséges-e ez?

A dolgozat második részében egy olyan gondolatmenetet mutatok be, amely a fent említett problémák egyik területének megoldása lehet, az én szakmai véleményem szerint. Ezen mechanizmus és gondolatmenet konfliktusai alkotják a fókuszpontot, és természetesen ezek megoldási alternatívái is kifejtésre kerülnek.

1.2. HIPOTÉZISEK

A dolgozatban két, látszólag ellentmondó hipotézist fogok bizonyítani, illetve kifejteni:

- Az állam rossz gazda, azaz nem gazdálkodik hatékonyan a rendelkezésére álló erőforrásokkal.
- Bizonyos területeken (feladatok tekintetében), bizonyos keretek között, bizonyos kontrolling eszközökkel és módszerekkel az állami gazdálkodás egy része gazdaságossá, hatékonyá tehető.

1.3. ELHATÁROLÁSOK

A dolgozat során annak tartalmi és terjedelmi kereteit figyelembe véve több – lényeges – egyszerűsítéssel is élek majd. Ezek az egyszerűsítések jelentik majd a tanulmány fogalmi lehatárolásait, egyszersmind a gondolati modell és ív ceteris paribusait:

- az állami költségvetést a minisztériumok költségvetéseinek összességéként értelmezzük,
- a minisztériumok költségvetésének - a téma szempontjából - legfőbb jellemzőjeként a fejezeti gazdálkodást tekintjük,
- amely pénzforgalmi szemléletmód alapján szerveződik (ezt bizonyítani is fogom),
- a minisztériumok feladataik egy körének ellátására saját tulajdonú gazdasági társaságokat alapít,
- amelyek gazdálkodása piaci alapokon szerveződik,
- és üzemgazdasági szemléletmódot tükröz.

A felsorolásból úgy tűnhet, mintha a minisztériumi tulajdonú gazdasági társaságok önálló költségvetési kerettel rendelkeznének, de ez nem egészen van így. Ezeknek a vállalatoknak a bevételeik nagy részét (vagy egészét) kitevő állami megrendelések a minisztériumok költségvetésében egy-egy sorként jelennek meg, tehát annak részét képezik.

A fenti premissák a valóságot lényegesen leegyszerűsítik, de annak főbb jellemvonásait nem torzítják. A szűkítésre a fókuszálás megkönnyítése, az érthetőség biztosítása és a struktúra átláthatóbbá tétele végett van szükség. A fenti tézisek összefüggéseit az alábbi ábra szemlélteti:



1. ÁBRA: A DOLGOZAT GONDOLATI ELHATÁROLÁSAI

(saját munka)

1.4. DEFINÍCIÓK

1.4.1. KONTROLLING

A kontrolling általános tartalmi megfogalmazásának teljes igényű körbejárása ennek a dolgozatnak nem célja, de mindenképpen fontosnak tartom az általam használt kontrolling kifejezés definícióját rögzíteni. Az én szakmai felfogásomban a kontrolling szó, bár k-val kezdődik mégis inkább a nyugati, angolszász „to control” szó tartalmához áll közelebb. A sok helyen fellelhető definíciók kulcsszavai a vezetés, irányítás, tervezés, koordináció, ellenőrzés és információellátás.

„Gyakran követik el azt a hibát, hogy azonosítják a controlling és a kontrollálás (vagyis ellenőrzés) fogalmát. A controlling azonban ennél több ennél: olyan, funkciókat átfogó irányítási eszköz, amelynek feladata a tervezés, az ellenőrzés és az információellátás összehangolása annak érdekében, hogy a vállalat elérje a kitűzött eredménycél.” (Horváth&Partners, 2009: 15.)

„A controlling nem más, mint a tervezést, ellenőrzést és információellátást koordináló vezetési alrendszer. [...] A controlling nem más, mint áttekintő, értékelő,

koordináló és integráló tevékenység, a vezetési (tulajdonosi) funkció gyakorlásának eszköze. [...] A controlling nem más, mint a tervezés és a számvitel vezetési szempontú összekapcsolása. [...] A controlling nem más, mint költség és eredmény (nyereség) menedzsment.” (Verlag Dashöfer, 1999)

„A *kontrolling* vagy *controlling* felöleli a célmeghatározás, tervezés és a kontroll (a szó irányítási és szabályozási értelmében) folyamatait a pénzügyek és a gyártás / termelés területein. A *kontrolling* olyan tevékenységeket is magába foglal, mint a döntéshozatal, értelmezés és fókuszálás.” (wikipedia.org, 2012)

„A controllerek alakítják és követik a célok kitűzésének, a tervezésnek és az irányításnak vezetői folyamatait, osztoznak a célok elérésének felelősségében.” (igc-controlling.org, 2012)

Az én megfogalmazásomban a controlling egyfajta szemléletmódként jelenik meg, a kontroller pedig a vállalati vezető tanácsadójaként. Ez utóbbi momentumot nagyon fontosnak tartom kihangsúlyozni: a tanácsadó jelleget. A kontrollernek ismernie kell az adott céget, annak külső és belső folyamatait, környezetét, lehetőségeit, veszélyeztetettségét, erőseit, gyengeségeit. A felelős vezető pedig akkor dönt a controlling szemlélettől áthatva, ha döntéseire vonatkozóan sokrétű, széles spektrumú, strukturált információkkal akar rendelkezni, alternatívákban gondolkodik, és ezek között nem csak pénzügyi-gazdaságossági számítások alapján dönt, hanem soft tényezőket is figyelembe vesz. Az erre vonatkozó információk szolgáltatását a kontroller (szervezettől) elvárja, működéséhez a felhatalmazásokat megadja, és a munkakörülményeket biztosítja, kiemelt tekintettel a vállalatban belüli csapatmunka támogatására.

A definíciók körében érdekes lehet a controlling/controller és controlling/kontroller szavak közti *különbségtétel*. Én teljes szakmai hittel állok ki amellett, hogy ez a szemléletmód és módszertan ma hazánkban nem lehet már „csak” jövevény(szó), sokkal inkább interiorizált értelmű és tartalmú, ezért a dolgozatban konzekvensen controllingként fogom használni.

Összességében a controlling/controlling szó tartalmát sokan, sok helyen, különböző tudományos szinteken próbálták már megfogalmazni. Ebben a dolgozatban a controlling, mint vezetői szemléletmód és attitűd jelenik meg, és vezetői döntés-előkészítő, döntéstámogató rendszerként manifesztálódik.

1.4.2. KONTROLLER

A feladatok és elvárások mentén a szakirodalom három fő kontroller-típust különít el. A tipológia nemcsak a típusok különbözőségeit mutatja, de az időbeli fejlődést is.

	hagyományos elszámolásra orientálódó kontroller	jövő- és akcióorientált kontroller	menedzsment- és rendszerorientált kontroller	a jövő kontrollere
készenléti információk	múlt dokumentálása, szabály-szerűség, kínos pontosság	bizonyító és döntést támogató karakter, jövőorientáltság, gyorsaság a pontosság előtt	a jövő- és akcióorientált kontroller jellemzői mellett jelentőséget kap a módszerek továbbadása	<i>strukturált komplex kontrolling adatbázis kialakítása, amely a terv-tény elemzések, benchmarkingok, stb. mellett a külső és belső, hard és soft információkat és a kockázati adatbázist is magában foglalja</i>
rendszer- orientált és funkciókat átfogó megközelítés	nincs	csak kezdetleges	a kontroller lényeges jellemzője	<i>a rendszeren és funkciókon túl a stratégia és a vezetői vízió, misszió támogatása</i>
viszonya a vállalat más munkatársaihoz	nincs szolgáltatás	kontroller, mint „nyomozókutya”, közreműködés a felmerülő konfliktusok megoldásában	segítségnyújtás ellenőrzés helyett	<i>abszolút team-munka, koordináló az adatok gyűjtése és strukturálása tekintetében, kiemelt viszony a számvittel és a kockázatkezeléssel</i>
beosztás jellemzője	hagyományos értelemben vett számviteli vezető	a belső számvitel és az üzemgazdasági osztály vezetője	új beosztás, amely válasz a vállalat külső és belső környezetének magnövekedett dinamikájára és komplexitására	<i>dinamikus, proaktív, tanácsadó, de nem „nő a vezető fejére”</i>

2. ÁBRA: KONTROLLER TÍPUSOK HENZLER TIPOLOGIÁJA ALAPJÁN

Forrás: (ControllingPortál, 2012), saját kiegészítéssel

A tipológia rögzítése azért fontos, mert míg a piaci vállalatok körét tekintve az időbeliség és a fejlődés leképezése egyértelmű, addig – sajnos – az állami szektor

tekintetében a gazdálkodás máig *nem tudott a hagyományos felfogás keretein túllépni*. Érdekes a közvélemény alakulása: amíg az egyikkel kapcsolatban a fejlődés kényszerszerű, tényszerű, természetes és evidens, addig a másik tekintetében miért nem az?

Az utolsó oszlop hozzáfűzésére az eredeti tipológiához a kontrolling fogalmi köréhez illesztetten van szükség. Ebben a körben is hiszek abban, hogy a vezetési/vezetői munka és tevékenységek az elmúlt időszakban olyannyira megváltoztak úgy tartalmukat, mint környezetüket tekintve, hogy a felelős döntéshozatal ma már egyáltalán nem nélkülözheti az új típusú kontrolling szemléletmódját. Ennek megfelelően, ha egy kontroller jól akar szerepelni ebbéli munkájában, akkor ezeket az attribútumokat magán kell viselnie.

2. ÁLLAMI/KORMÁNYZATI HATÉKONYSÁG

2.1. MIÉRT FONTOS?

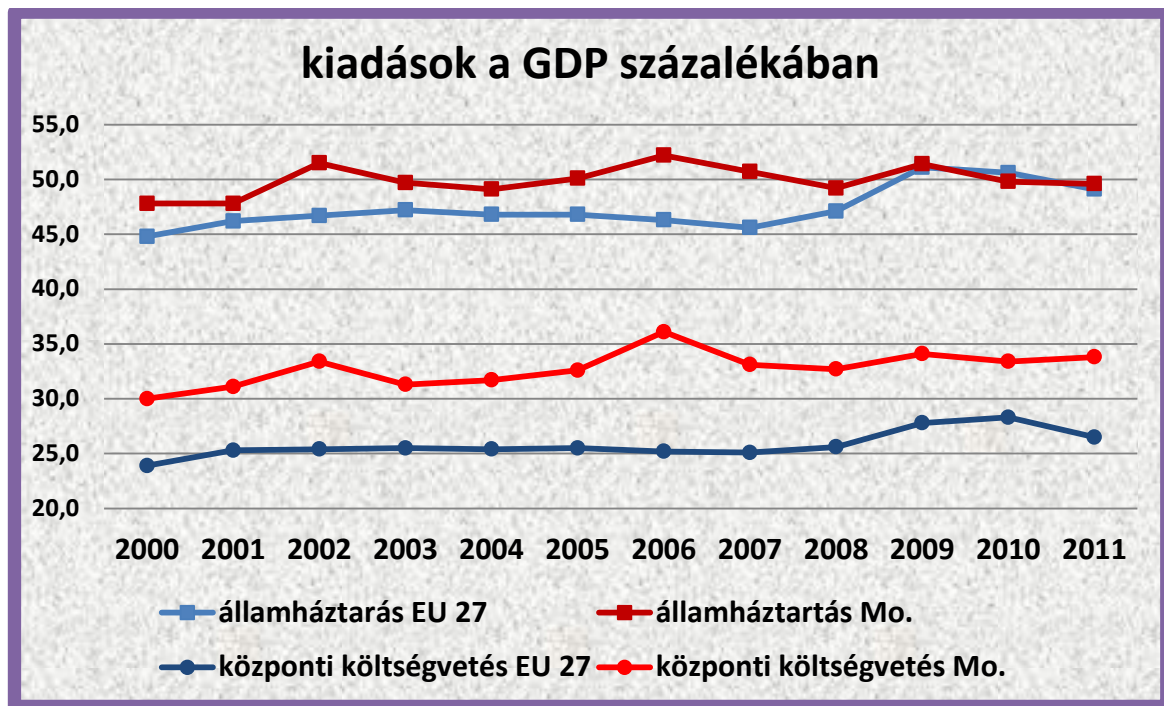
A kormányzati gazdálkodás munkájának hatékonysági mérése, a javító, jobbító törekvések soha nem öncélúak, hiszen a közjavakkal való gazdálkodás megítélésekor, elemzésekor a köz javáról beszélünk. Mégis fontosnak és érdekesnek tartom bemutatni, hogy mekkora összegekről is beszélünk.

államháztartás kiadásai a GDP százalékában												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU 27	44,8	46,2	46,7	47,2	46,8	46,8	46,3	45,6	47,1	51,1	50,6	49,1
Mo .	47,8	47,8	51,5	49,7	49,1	50,1	52,2	50,7	49,2	51,4	49,8	49,6
központi költségvetés kiadásai a GDP százalékában												
EU 27	23,9	25,3	25,4	25,5	25,4	25,5	25,2	25,1	25,6	27,8	28,3	26,5
Mo .	30,0	31,1	33,4	31,3	31,7	32,6	36,1	33,1	32,7	34,1	33,4	33,8

3. ÁBRA: AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÉS A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS KIADÁSA

Forrás: (KSH, 2012)

A táblázatok megmutatják, hogy az Európai Unió tagállamai körében az államháztartás nagysága a megtermelt GDP arányában közel azonos nagyságrendeket mutat, mint Magyarországon. *Ezzel szemben a központi költségvetés ugyanezen vetítési alapon számított aránya hazánkban nagyobb értékeket mutat, tehát az EU országaihoz képest nálunk a kormányzat költekezése nagyobb mértékű.*



4. ÁBRA: KIADÁSOK A GDP ARÁNYÁBAN

Forrás: (KSH, 2012) alapján saját szerkesztés

A **központi költségvetés** nagyságának/arányának kiemelése azért nagyon fontos a téma szempontjából, mert az **az államháztartás azon része**, amely sem nem a helyi önkormányzatok, sem nem a társadalombiztosítási alapok, sem nem egyéb elkülönített állami pénzalap költségvetése. *Mérete/mértéke tehát a kormányzati gazdálkodásnak leginkább azon része, amely a hatékonysági momentumok bevezetésére a legalkalmasabb lehet.* Ez természetesen nem azt jelenti, hogy ezen pénzösszegekkel való gazdálkodás során ne kellene például szociális töltetű szempontokat figyelembe venni (mint a TB alapoknál, amelyek 100%-osan ennek szellemében szerveződnek), csak a hatások itt nem annyira erőteljesek.

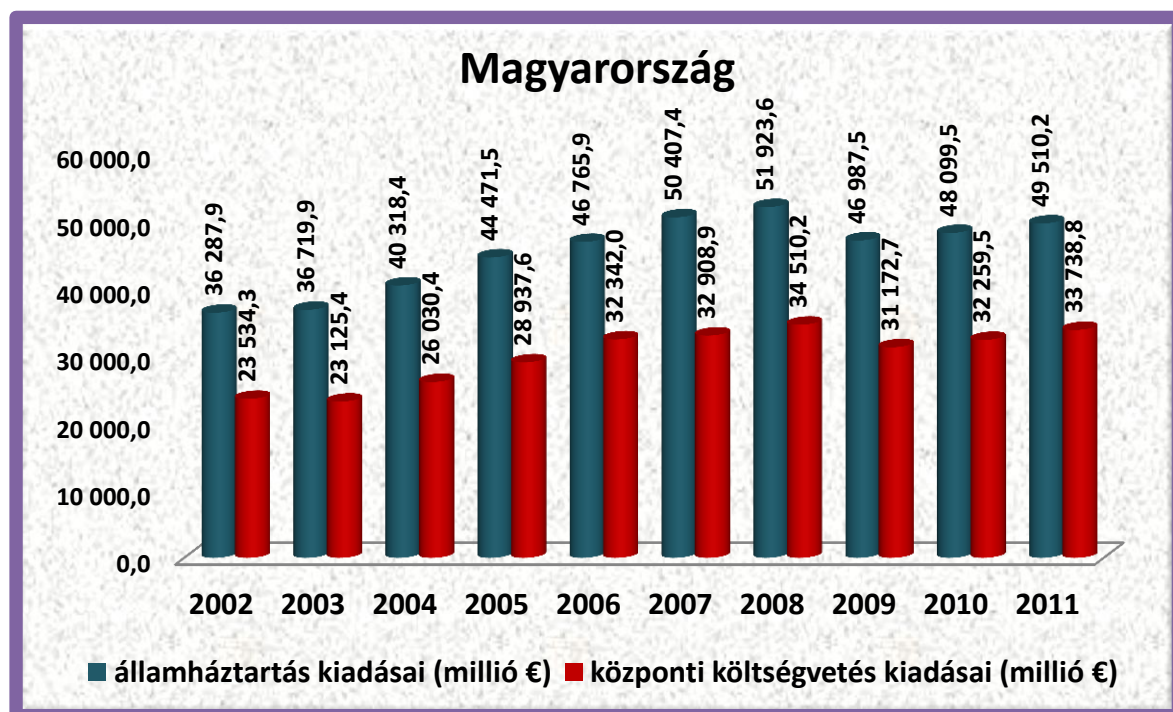
Hogy megvilágítsam a *téma súlyát*, az elmúlt évek vonatkozásában adatokat gyűjtöttem arra nézvést, hogy mekkora összeget érint, érinthet ez a módszertan. Első lépésként az éves GDP adatokból indultam ki, majd a fentebbi százalékok segítségével meghatároztam a konkrét összegeket.

GDP (Magyarország, millió €)									
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
70 461,9	73 883,0	82 114,8	88 765,5	89 589,9	99 422,8	105 535,8	91 415,4	96 585,4	99 818,9

Mennyi az annyi? (Magyarország, millió €)									
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
államháztartás kiadásai (millió €)									
36 287,9	36 719,9	40 318,4	44 471,5	46 765,9	50 407,4	51 923,6	46 987,5	48 099,5	49 510,2
központi költségvetés kiadásai (millió €)									
23 534,3	23 125,4	26 030,4	28 937,6	32 342,0	32 908,9	34 510,2	31 172,7	32 259,5	33 738,8

5. ÁBRA: AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÉS A KÖLTSÉGVETÉS KIADÁSI ÖSSZEGEI (TÁBLÁZATOS MEGJELENÍTÉS)

Forrás: (KSH, 2012) alapján saját szerkesztés



6. ÁBRA: AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÉS A KÖLTSÉGVETÉS KIADÁSI ÖSSZEGEI (DIAGRAMOS MEGJELENÍTÉS)

Forrás: (KSH, 2012) alapján saját szerkesztés

Látható, hogy az összeg hatalmas. Dramatikusan fogalmazva: Magyarország termelésének, életének *több mint egyharmada* az, amely a politikai és a szakmai döntéshozók sokszor egyenlőtlen vitái, csatározásai során felhasználásra kerülnek. Ezért (is) gondolom, hogy kötelességünk, felelősségünk van ennek az összegnek a felhasználási módjával foglalkozni. *Jogunk és okunk van rá.* Közel harmincnégy-millió okunk van rá.

2.2. TÖRTÉNELMI HAGYATÉK

Az állami gazdálkodás „rossz híre”, az erre vonatkozó negatív prejudikációk úgy a *köznnyelv*, mint a *gazdasági szakmák* mélyen gyökerező sajátja. Ennek forrása a rendszerválás előtti időkbe nyúlik vissza, amikor is a *(látszólagos) erőforrás-, piac- és árubőség* az állami szektorban általános jelenségnek volt tekinthető (KGST, Varsói Szerződés, „mindent” befogadó keleti piacok, Magyarország lényegi vezető szerepe a térségben, stb.). A helyzet (külső környezet) azonban változott, ma is változik. Gyorsaságának ütemére az exponenciális jelző illik leginkább. Az ország (vezetése) azonban nem tudta ezt a megújulási rohamot lekövetni. A közép-kelet-európai térség gazdasági/fejlődési vezető szerepe immár nem a miénk, az erőforrások pedig, a nagyobb (orosz) piaci szereplőkkel való kapcsolatok hiányában, egyre szűkösebben és egyre drágábban állnak a rendelkezésünkre.

Tévedés lenne azonban azt hinni, ez csupán a mindenkori magyar kormányzó erők (pártok) hibája lenne. Magyarország *kis, nyitott gazdaságként* szerepel ma a gazdaságok palettáján. Ebből számunkra a *nyitottság* lényeges, tehát az a tény, hogy a pénzügyi- és reálfolyamatok jelentős mértékben külső tényezők hatása alatt állnak. Ennek megfelelően *a mindenkori költségvetés és gazdaságpolitika jellegének jó részben adaptívnak és rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy a kívülről érkező hatásokat a saját maga részére pozitív felhanggal tudja lereagálni.*

Ezt a fajta rugalmasságot általában egy nagyon jól felkészült, közepes méretű vállalkozás sajátjaként lehet a legjobban definiálni. Ugyanezen rugalmasság a mamut méretű szervezeteknek kevésbé jellemzője, az államgépezet pedig inkább ezekhez az óriásokhoz hasonlítható.

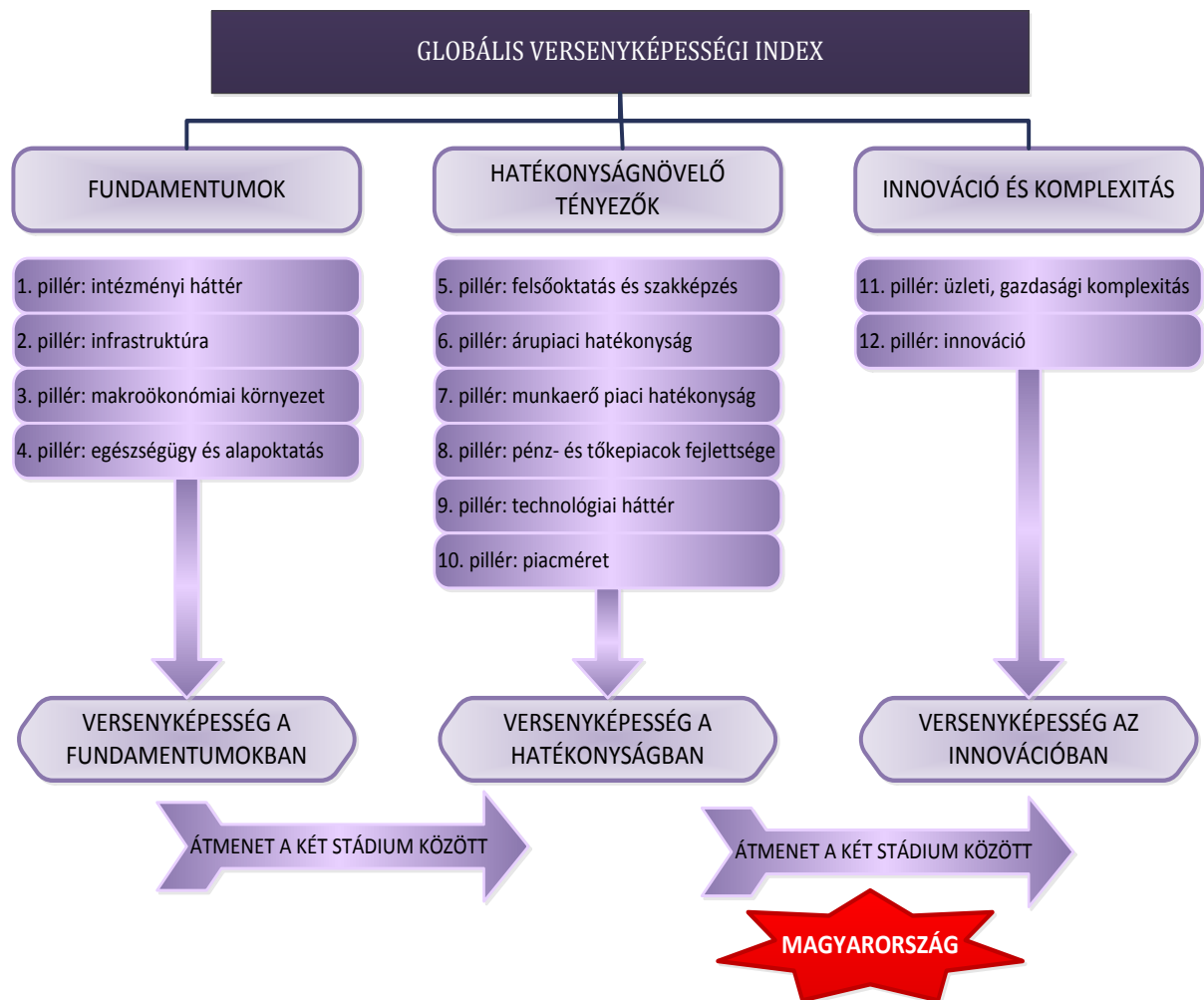
2.3. KÜLFÖLDI MEGÍTÉLÉS

Az állami gazdálkodás hatékonyságáról alkotott kép másik vetülete, hogy a történelmi gyökerek által nyújtott magyarázatok mellett hogyan látnak minket „kívülről”, tehát elviekben objektíven. A kérdés megválaszolásához két, világszinten általánosan elismert nemzetközi szervezet által évente összeállított versenyképességi rangsort vettem alapul.

2.3.1. WORLD ECONOMIC FORUM (WEF) – GLOBAL COMPETITIVENESS INDEX

A Világgazdasági Fórum (World Economic Forum – WEF) egy független nemzetközi szervezet, amely számos országban jelen lévő szakértői hálózatot működtet, amely segítségével üzleti, politikai és tudományos oldalakról megközelítve alakítja ki az országok évenkénti rangsorát. Felméréseikben évről-évre több országot vonnak be. A szakértői hálózat magyarországi résztvevője a KOPINT-TÁRKI Konjunktúrakutató Zrt.

A versenyképességi mutatót *vállalatvezetői mélyinterjúk* eredményeiből és *statisztikai adatokból* állítják össze egy bonyolult súlyozási, számítási folyamatban. Az index *három fő területre*, ezeken belül pedig összesen *tizenkét pillérre fókuszál* a felmérések során. Ezek összefüggéseit a következő ábra mutatja:



7. ÁBRA: WEF GLOBÁLIS VERSENYKÉPESSÉGI INDEX FELÉPÍTÉSE ÉS MAGYARORSZÁG BESOROLÁSA

Forrás: (WEF, 2012-2013), saját rajzolásban

Az országok besorolása az egy főre eső GDP és az egyes pillérekben kialakuló mutatószámok súlyozása alapján történik. Magyarország 2007 óta¹ a hatékonyság és innováció közti átmeneti szakaszban van. Az *országunkra vonatkozó* – korántsem teljes körű - adatokat az alábbi táblázat foglalja össze:

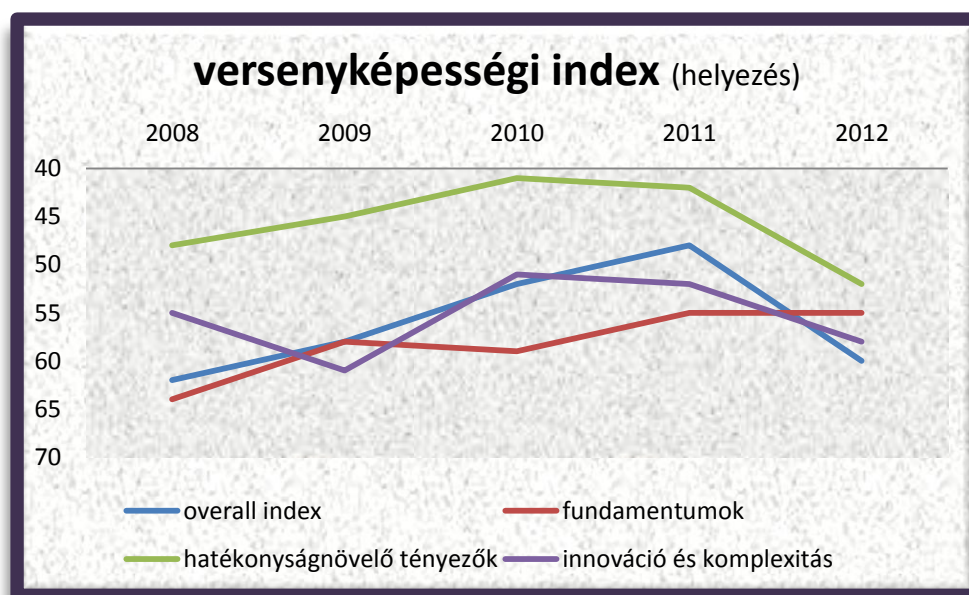
¹ A WEF 2003 óta publikálja az országok általa összeállított rangsorát, az én kutatásom csak 2007-ig megy vissza.

The Global Competitiveness Index (by World Economic Forum)	2008-09		2009-10		2010-11		2011-12		2012-13	
	134 ország		133 ország		139 ország		142 ország		144 ország	
	helyez.	pontsz.	helyez.	pontsz.	helyez.	pontsz.	helyez.	pontsz.	helyez.	pontsz.
overall index	62	4,22	58	4,22	52	4,33	48	4,36	60	4,30
fundamentumok	64	4,43	58	4,48	59	4,65	55	4,72	55	4,78
1. intézményi háttér	64	3,94	76	3,77	79	3,76	73	3,79	80	3,70
2. infrastruktúra	57	3,85	57	4,04	51	4,36	46	4,52	50	4,39
3. makroökonómiai környezet	115	4,20	83	4,50	69	4,59	67	4,00	44	5,15
4. egészségügy és alapoktatás	49	5,74	53	5,50	57	5,87	54	5,81	51	5,89
hatékonyságnövelő tényezők	48	4,31	45	4,38	41	4,38	42	4,39	52	4,32
5. felsőoktatás és szakképzés	40	4,51	35	4,63	34	4,81	45	4,66	49	4,67
6. árupiaci hatékonyság	66	4,20	64	4,22	67	4,16	55	4,32	67	4,28
7. munkaerőpiaci hatékonyság	83	4,23	63	4,43	62	4,46	66	4,38	79	4,27
8. pénz- és tőkepiacok fejlettsége	61	4,42	69	4,20	68	4,16	63	4,15	72	4,05
9. technológiai háttér	40	4,21	40	4,44	37	4,41	36	4,55	49	4,43
10. piacméret	45	4,28	45	4,35	49	4,27	52	4,24	52	4,25
innováció és komplexitás	55	3,75	61	3,67	51	3,71	52	3,75	58	3,68
11. üzleti, gazdasági komplexitás	68	4,05	76	3,89	69	3,87	69	3,88	86	3,74
12. innováció	45	3,45	45	3,45	41	3,55	34	3,62	37	3,61

8. ÁBRA: MAGYARORSZÁG GLOBÁLIS VERSENYKÉPESSÉGI INDEXE ÉS FŐBB ÖSSZETEVŐI

Forrás: (WEF, 2009, 2010, 2011, 2012) alapján saját szerkesztés

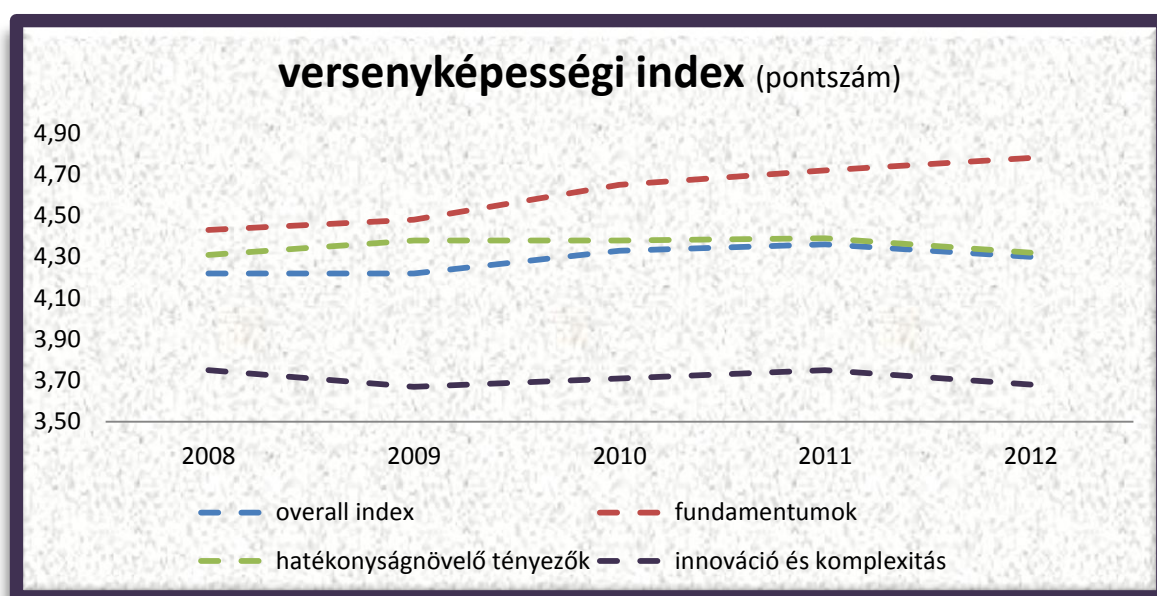
A táblázat adataiból számunkra az első pillér számsorai mérvadóak, az intézményi háttérrel leírók. Ez azt az intézményi környezetet írja le, amit a jogi és állami keretrendszer determinál. *Ebben a szegmensben jelenik meg az állam működése a leghangsúlyosabban.* Bár az index összetevői között az adminisztratív eszközök vannak túlsúlyban, a WEF ebben a pillérben szerepelteti a „veszteségmentes állami kiadások” mérőszámát is, amely az első pillér 20%-át kitevő kormányzati hatékonyság egyik fontos összetevője. Bár a szervezet a versenyképességi mutatókat hard és soft tényezők bonyolult sokaságából állítja össze, a makroökonómiai környezet után ez az elem az első pillér leginkább számszerűsíthető, tehát objektíven mérhető része. Külön említésre érdemes, hogy a versenyképességi index értelmezésének segédletében *a szervezet különösen fontos összetevőként jelzi a kormányzati munka és gazdálkodás átláthatóságát és hatékonyságát.*



9. ÁBRA: MAGYARORSZÁG VERSENYKÉPESSÉGI MUTATÓJA, ÉS FŐBB ÖSSZETEVŐI

Forrás: (WEF, 2009, 2010, 2011, 2012) alapján saját szerkesztés

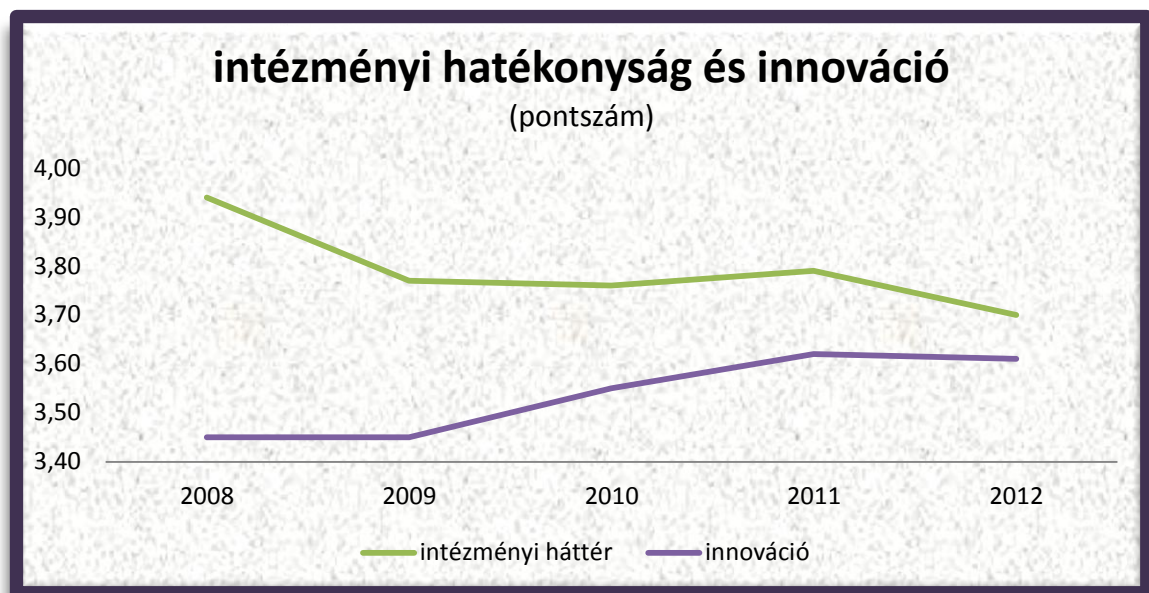
Az adatokból látható, hogy Magyarország összesített helyezése (overall index – kék vonal) az utóbbi két évben súlyos visszaesést mutat. Ugyanakkor az is látható, hogy ennek ellenére a fundamentumok továbbra is erősek és erősödnek (bordó vonal). Ezt a tendenciát megerősíti, ha az adott területek pontszámait ábrázoljuk.



10. ÁBRA: MAGYARORSZÁG VERSENYKÉPESSÉGI MUTATÓJA ÉS FŐBB ÖSSZETEVŐI

Forrás: (WEF, 2009, 2010, 2011, 2012) alapján saját szerkesztés

Mélyebb elemzések nélkül ez a diagram akár azt is jelenthetné, hogy a kormányzati hatékonyság évről évre jobb és erősebb.² Az, hogy ez miért nem (teljesen) igaz, azt a fundamentumok (1. pillér) összetevőinek éves változása mutatja. A táblázat adataiból kiolvasható, hogy a pillér összetevői közül a *makroökonómiai környezet* az, amely ezért a töretlen emelkedésért túlnyomó részt felelős. Számunkra az intézményi háttér megítélésének alakulása szolgáltat információt arról, hogy milyen a hazai kormányzati gazdálkodás megítélése külföldön. Az ábra szerint az elmúlt négy év tekintetében egyre romló eredményeket produkál ez a terület. A KOPINT-TÁRKI 2012-re vonatkozó elemzése szerint az intézményi háttér romlásában nagy szerepet játszott a *közüntézmények alacsony hatékonysága* és működésük átláthatatlansága, kiszámíthatatlansága is (KOPINT-TÁRKI, 2012). Ezek az adatok az első tézis megerősítését szolgálják.



11. ÁBRA: INTÉZMÉNYI HÁTTÉR ÉS INNOVÁCIÓ ALAKULÁSA

Forrás: (WEF, 2009, 2010, 2011, 2012) alapján saját szerkesztés

Ugyanakkor ez az ábra (a táblázat adataival) a második tézisem megerősítését is adja. Az innováció évek óta emelkedő tendenciája annál is inkább öröme okot adó, mert ugyanebben az időszakban a gazdasági komplexitás folyamatosan csökkent. Ezért mutat a 11. és 12. pillérek együttes értelmezését adó „innováció és komplexitás” mutató stagnáló

² A kormányzati hatékonyság az 1. pillér egyik összetevője.

képet. Ez Magyarország tekintetében kiemelten fontos, hiszen az innováció az, amely az eddigi években is előrelendítette az országot. A termelési innováción túl azonban be kell látni, hogy *egyre inkább a tudásalapú társadalmak lehetnek csak versenyképesek*. Ezért a gondolkodásmódunkat is innovatívan, sőt proaktívan kell (akarni) fejleszteni annak érdekében, hogy a világ fejlődésének fősodrában maradjunk. *A magyar szürkeállomány méltán világhírű*, és úgy gondolom, hogy ezt az adatsort pozitív jelzésként kell felfognunk annak érdekében, hogy a lappangó vagy mindezidáig kiaknázatlan humán tőkénket tudatosan kezdjük el használni, felhasználni és fejleszteni.

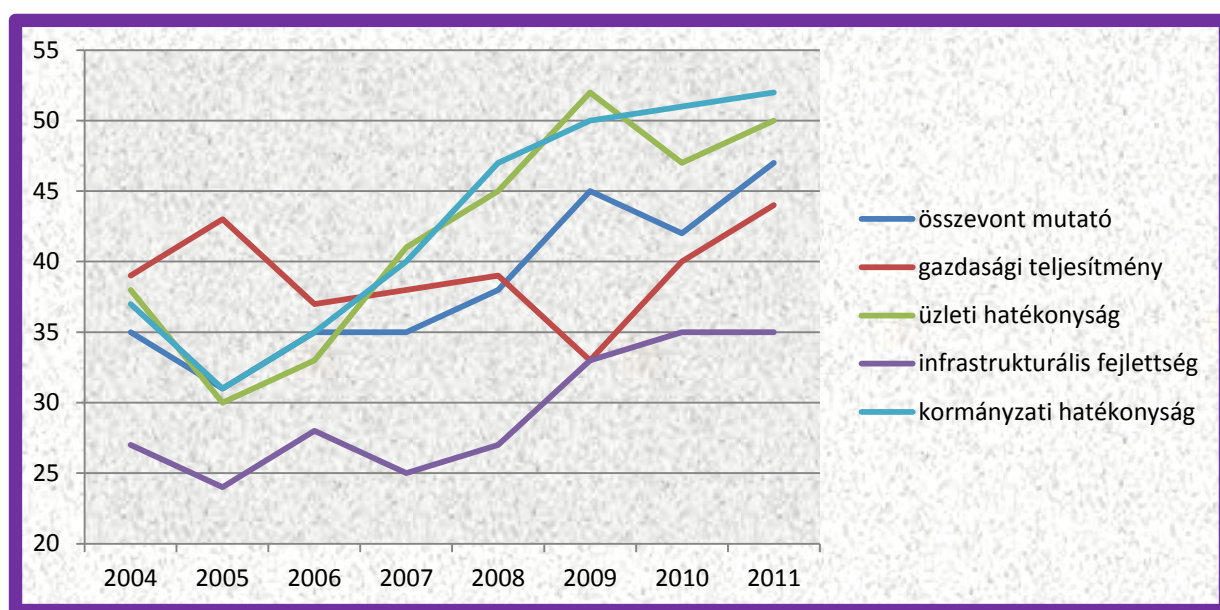
2.3.2. IMD – WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK

Az IMD 1990 januárjában jött létre 2 független üzleti iskola (az 1946-ban alapított IMI és az 1957-es alapítású IMEDE) egyesítésével. A jelenleg svájci központú gazdasági kutatóműhely 60 évnyi, egyedülálló, globális tapasztalattal rendelkezik az oktatás területén, és jelenleg is számos oktatási programot vezet és kínál a világ vezető személyeinek, csoportjainak és vállalatainak kiképzése érdekében. Az országok nemzetközi rangsorának sok szempont szerinti összeállítása (World Competitiveness Yearbook) „csak az egyik termékük”, de felméréseiket világszerte elfogadják. Módszertanukban az összevont mutatók számításakor 5 fő területen, és ezeknek egyenként 5-5 al-területén mérik az országok egyre bővülő körének teljesítményét (1997/98-ban 46, 2011/12-ben 59 országot vizsgáltak), összesen 329 kritérium segítségével kialakítva a versenyképességi sorrendet. (IMD, 2012)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
összevont mutató	35	31	35	35	38	45	42	47
gazdasági teljesítmény	39	43	37	38	39	33	40	44
üzleti hatékonyság	38	30	33	41	45	52	47	50
infrastrukturális fejlettség	27	24	28	25	27	33	35	35
kormányzati hatékonyság	37	31	35	40	47	50	51	52

12. ÁBRA: MAGYARORSZÁG VERSENYKÉPESSÉGI MUTATÓI, TÁBLÁZATOS MEGJELENÍTÉS)

Forrás: (IMD, 2012) alapján saját szerkesztés



13. ÁBRA: MAGYARORSZÁG VERSENYKÉPESSÉGI MUTATÓI (GRAFIKUS MEGJELENÍTÉS)

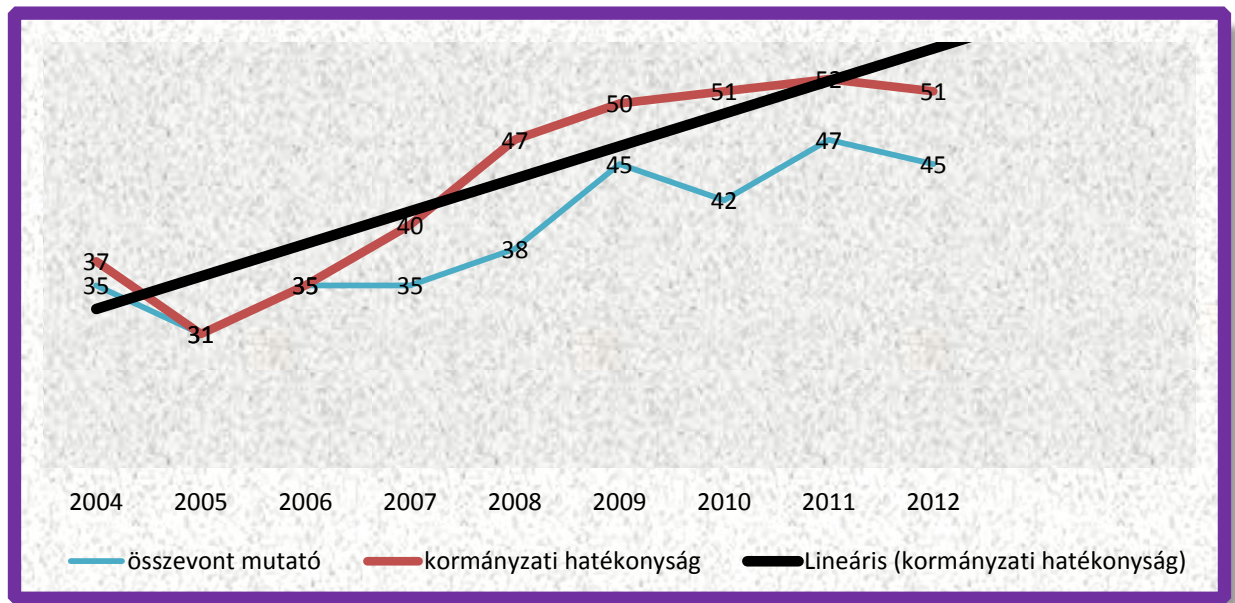
Forrás: (IMD, 2012) alapján saját szerkesztés

Az adatokból jól látható, hogy az összevont mutató szerint Magyarország a vizsgált időszakban (2004-2012) két év kivételével (2005 és 2010) folyamatosan romló helyzetet foglal el, azaz a vizsgált országok körében *egyre kevésbé mutatkozik versenyképesnek*.

Az összevont versenyképességi mutató illetően alakulásában két összetevő játssza a legnagyobb szerepet: a nagy kilengéseket mutató gazdasági teljesítmény és a folyamatosan romló kormányzati hatékonyság. (Báger, 2010: 12.)³ Az Állami Számvevőszék tanulmánya alapján a gazdasági teljesítmény alakulását „négy fő tényező: az országban működő külföldi tőke és a külföldön működő magyar tőke állományának nagysága, az infláció alacsonyabb foka, a szolgáltatások exportjának növekedése és az export bővülése magyarázza.” (Báger, 2010: 12.) Ezek a faktorok az ország *nyitottságát* prezentálják (mint ahogy arról az előzőekben már volt szó). Negatív megfogalmazásban ez függést és kiszolgáltatottságot is jelenthet. A közgazdasági elemzésekben ez „csupán” annyit jelent, hogy az ország gazdasága, gazdálkodása tervezése, elemzése és értékelése során ezt a nagyon erős hatást mindenképpen figyelembe kell venni. A 2008-as válság ténye mára vitathatatlan, a fenti gondolatmenet azt is megmutatja, hogy *Magyarország semmiképpen sem maradt érintetlenül a kedvezőtlen hatások által.* Az erre vonatkozó elemzői vélemény rávilágít arra is, hogy a gazdasági (pénzügyi, bizalmi) válság hogyan befolyásolja az *állammal szembeni elvárásokat*:

„A globális válság a reálszféra és a spekulatív pénzügyi tér egymástól való ésszerűtlen mértékű elszakadásának a következménye. *A globális válságban és az abból kivezető gazdasági pályák keresésében új megvilágítást kap az állam szerepe.* Nyilvánvaló, hogy a hasonló válságok elkerülése – a nemzetközi koordináció javítása mellett – erős nemzetállamokat igényel. A válság jelentős állami beavatkozásokat tett szükségessé. A válság előtti és a válság miatti állami költekezés hatására az államadósság mértéke 2010-re még a leggazdagabb országokban is meghaladja a GDP 60 százalékát. A recesszió elmúltával az állami költekezést ezen országokban is vissza kell majd fogni. E két követelményt együttesen csak „a kicsi, de erős állam” lesz képes teljesíteni”. (Dr. Pulay, 2009: 8.)

³ „A nemzetközi minősítési rendszer szerint a kormányzati hatékonyság szélesebb fogalom, mint a közigazgatás, az állami intézményrendszer technikai outputja” (Báger, 2010: 11-41)



14. ÁBRA: KORMÁNYZATI HATÉKONYSÁG LINEÁRIS TRENDVONALA

Forrás: (IMD, 2012) alapján saját szerkesztés, saját kiegészítéssel

Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy az állam nem „jó gazda”, viszont a „kicsi, de erős állam” megalkotása gazdasági vonalon és szemszögből egyet jelent a hatékony gazdálkodással. A pazarló és ezzel az államnak és az állampolgároknak kárt okozó gazdálkodási folyamatokat tehát mindenképpen és haladéktalanul fel kell számolni, ezzel segítve azt a folyamatot, amely megtöri azt a trendvonalat, amelyet a jelenlegi mechanizmusok automatikus folytatása rajzol a jövőbe. Véleményem szerint a világgazdasági környezet változékonysága, kiszámíthatatlansága, az ország nyitottsága és ezáltal sérülékenysége együttesen azt deklarálják, hogy *egyre szorítóbb szükségszerűség mutatkozik az állami gazdálkodási folyamatok ésszerűsítésére.*⁴

A fentiekből adódik viszont egy következő kérdés, amely talán még izgalmasabbnak ígérkezik: *lehet-e hatékonyan gazdálkodni az állami pénzekkel?* Ez a kérdés már önmagában is számos újabbat generál: hogyan értelmezzük a hatékonyságot az állami szférában? Ugyanúgy, mint a piaciban? Ez egészen biztosan nem így van. A pontos

⁴ Bár a hivatkozott és bemutatott indikátor számításakor több olyan tényező is szerepet játszik, amelyeknek inkább politikai vetülete van (korrupció, feketegazdaság, törvények összhangja, szabályozó környezet stabilitása és kiszámíthatósága, stb.), ez a dolgozat csak a gazdálkodással szorosan összefüggő lehetőségekre fókuszál.

válasz: a „részben”. Ezzel pedig egy újabb kérdéskörhöz jutottunk, úgymint: mely részekben igen, és melyekben nem? Az adott részek hogyan adaptálhatók az állami szférában, adaptálhatóak-e egyáltalán?

Ahol gazdálkodás folyik, azt végig lehet, sőt kell is gondolni – ez a mostani, gyorsan változó gazdasági körülmények közepette egyre inkább elvárás, sőt gazdasági szükségszerűség. Ahol viszont – legalább egy évre előre – végiggondolják a gazdálkodási folyamatokat, ott minimum a következő kérdéskörök felmerülnek: bevételek, költségek, vagyon(gazdálkodás) és adók. Végletesen leegyszerűsítve ezen területek alakulása és egymáshoz való viszonya és aránya határozza meg azt, hogy az adott évben a gazdálkodó szervezet hatékonyan, eredményesen és jövedelmezően működött-e.

Ezek a területek egy piaci alapokon és környezetben gazdálkodó (civil) cégnél minden bizonnyal automatikusan fókuszba kerülnek. *A hatékonyság alapkövetelmény, és a multinacionális vállalatok hatásaként nagyon sok hazai vállalkozás gyakorlatában a teljesítmény már objektíven, szigorú keretek mentén és szabályok szerint alakítva mérhető és közben tartható (BSC, vagy hasonló rendszerek alapján kialakított, standardizált scorecard-ok). Az állami költségvetés azonban soha nem fog tudni ilyen „egyszerűen” működni.* Ez a bonyolultság, komplexitás és fegyelem azonban olyan területeket is lefed, ahol a piaci módszereknek, gondolkodásmódoknak tere lehet.

A gazdasági megfontolások, tervezési, elemzési és értékelési módszertanok az állam (-i szerepvállalás) súlyának, szerepének és általános helyzetének megváltozásával, jelentős mértékben felértékelődtek. Felértékelődésének alapja az, hogy egyrészt a források a feladatokhoz viszonyítva mind *szűkösebbé* váltak, másrészt jelentős *társadalmi* és ennek következtében *politikai igény* is van a költségvetés felhasználásának, illetve annak igényei feladatorientált jogosságának átláthatóságára. Ez a követelmény viszont csak a rendelkezésre álló költségvetési források hatékonyabb, szigorúan az elérendő képességekhez és feladatokhoz kötött elosztásával, a naturális és fiskális erőforrások tételes tervezésével, illetve a *piaci mechanizmusok bizonyos fokú átvételével, alkalmazásával* valósítható meg.

A későbbiek során kitérek arra is, hogy a jelenlegi helyzet értékelése bázisán milyen új módszer, gondolkodásmód kialakítása és bevezetése lenne szükséges, és arra is, hogy mi ennek a gazdasági és ideológiai megalapozottsága. *Az előttünk álló feladat a meglévő rendszer megreformálása és megerősítése, nem pedig egy új kiépítése. Az az ötlet, hogy a*

gazdasági elemzéseket a meglévő döntési folyamatba integráljuk, korántsem új keletű, de az állami (vagy annak égise alatti) szférában és vállalatoknál különös jelentőségű.

Bár a feladat közgazdasági szempontból nem tűnik bonyolultnak, itt figyelembe kellett venni olyan szabályokat - írottakat és íratlanokat is - amelyek komoly áthidalandó problémaként jelentkezhetnek a módszer kidolgozása során.

3. KÖLTSÉGVETÉSI ÉS PIACI GAZDÁLKODÁS ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Az előzőekben említettem, hogy a rugalmasság a civil, piaci elvek mentén gazdálkodó, közepes méretű cégek természetes sajátja, és ez a rugalmasság nagyban hozzájárul a hatékonyság erősítéséhez. Az is említésre került, hogy az állam, az állami gazdálkodás ezzel szemben egy nagyon nagy, feladataiban, folyamataiban és ennek megfelelően pénzügyeiben is *sokkal komplexebb*, ezért aztán kevésbé rugalmas, és ez (sok más tényezővel egyetemben, amelyekre a későbbiekre részletesen is ki fogok térni) a *hatékonyság elérését is hátráltatja, vagy legalábbis nehezíti.*

Mindazonáltal – szakmai véleményem szerint – ez a feladat *korántsem lehetetlen.* A menedzsment tudományok és a pénzügyekre vonatkozó diszciplínák mára a piacon olyan magas fejlettségi szintet mutatnak, hogy amely vállalat megfelelően implementálja ezeket az eszközöket és elméleteket, az bámulatra méltó eredményeket tud elérni. Ez az eredmény nem csak a profit maximalizálásában realizálódhat, hanem például egy-egy cég több tíz éves stabil fennállásában, vagy termelékenységének folyamatos innovációkkal való emelésében, és nem utolsósorban, kevésbé kvantifikálható elemek jelenlétével, kiépítésével (CSR stratégiák, akciók, munkavállalói lojalitás, stb.)

Egy az egyben azonban nem lehet ezeket a már kipróbált, elismert módszertanokat az állami szféra bármely területére, így a pénzügyeire, gazdálkodására sikeresen alkalmazni. A dolgozat egyik deklarált célja megmutatni azt, hogy az állami gazdálkodás rengeteg *hasonlatosságot mutat* a piaci cégekkel: ez adja az *alapot* arra, hogy a piaci módszereket az állami gazdálkodás hatékonysága növelésében alkalmazni lehet. Ellenben ez az összehasonlítás egy sor *szignifikáns különbözöséget* is feltár: ezek fogják azokat a pontokat kijelölni, amelyek miatt és mentén a piaci módszereket *módosítani* szükséges.

Az állami és piaci szféra különbözősége számos ponton jelentkezik, én most „csak” a dolgozat mondanivalójából leginkább releváns kettőt szeretném kiemelni és bemutatni. Ezek az ellenőrzések, és az ezen keresztül megfogható pénzforgalmi és üzemgazdasági szemléletmód közti különbség.

3.1. ELLENŐRZÉS

Alapvető tényként szoktuk kezelni, hogy az állami gazdálkodás sokkal több területen és sokkal szigorúbban szabályozott. Ez nem minden esetben van így. A pontosabb megfogalmazás az lenne, hogy az ellenőrzés szempontjai a legmagasabb szinteken kerülnek meghatározásra, sokkal direkter megfogalmazottabbak, és nyilvánosan hozzáférhetőek. Ezzel szemben a szabadpiaci működés kereteit sokkal kevesebb jogszabály jelöli ki, és a törvényi meghatározások is sokkal inkább keretjellegűek.

Az állami szervek gazdálkodásának ellenőrzését az *Állami Számvevőszék (ÁSZ)* végzi. Ez a szakmai testület a mindenkori politikai hatalomtól függetlenül végzi a munkáját, és az Országgyűlésnek tartozik elszámolással. Ezek a kritériumok biztosítják a hatalmi ágaktól való függetlenségét.

Az ÁSZ azt vizsgálja, hogy az egyes tételek (gazdasági események) a mindenkori szabályozásnak megfelelően, azaz törvényesen kerültek-e lebonyolításra: „A demokratikus jogállam működésének garanciális feltétele a közpénzek és a közvagyon felhasználásának jogszerűsége, átláthatósága, elszámoltathatósága. *Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve, a demokratikus államberendezkedés egyik garanciális alapintézménye.* A közpénzek és a közvagyon hasznosítását az Állami Számvevőszék politikailag és szakmailag független szervezetként ellenőrzi.” (ÁSZ, 2012) (saját kiemeléssel)

Ebből az idézetből is látszik, hogy az Állami Számvevőszék, mint a közpénzek fölötti felügyelet legitim szervezete önmagát úgy definiálja, hogy a gazdálkodás *jogszerűségét, átláthatóságát és elszámoltathatóságát* biztosítja. Az előzőekben hangsúlyosan kiemelt tényezők (erőforrások szűkössége, erősödő civil kontroll, stb.) azonban rávilágítottak arra, hogy ez a fajta ellenőrzés egy sor olyan területre nem ad rávilágítást, amely a nemzetközi szervezeteket és a választópolgárokat (és ezen dolgozat keretein belül minket) egyaránt egyre jobban érdekli: a gazdaságosság és a hatékonyság kérdéseire, területeire.

A kor hívó szavának (és persze a külső és belső nyomásnak is) engedve úgy a törvényhozás, mint az Állami Számvevőszék is elindult ebbe az irányba, azaz az ellenőrzések profilját a teljesítményellenőrzésekkel bővítették:

„A káros folyamatok megelőzésének, a törvények betartatásának, az erőforrások gazdaságos, hatékony felhasználásának érdekében, annak elősegítésére a számvevőszéki ellenőrzés figyelemfelhívással, tanácsokkal, javaslatokkal több oldalról közelít. A megközelítés módja határozza meg az ellenőrzés típusát. *A számvevőszéki ellenőrzések két fő csoportba sorolhatók: a szabályszerűségi, és a teljesítmény-ellenőrzések.* A szabályszerűségi ellenőrzés célja a pénzügyi folyamatok törvényességének, szabályszerűségének megítélése. A teljesítmény-ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy a szervezetek a projekteket, tevékenységeket gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtották-e végre.

Szervezetünk – követve a nemzetközi gyakorlatot, a hagyományos pénzügyi ellenőrzés mellett – tevékenységét kiterjesztette a pénzfelhasználás hatékonyságának vizsgálatára is. Mindinkább teret nyer a kulcsfontosságú nemzetgazdasági folyamatok, közigazgatási, államszervezési tevékenységek komplex értékelése is. Mindezt erősítik a számvevőszékek nemzetközi szakmai szervezeteinek harmonizációs és integrációs törekvései.” (ÁSZ, 2012) (saját kiemeléssel)

A szabályszerűségeen és a törvényeknek való megfelelésen túli, az állami tulajdonnal gazdálkodók felé megfogalmazott többlet-elvárások megfogalmazása tehát egyrésztől külföldi indíttatású (nemzetközi tagságainkból adódó) kötelezettség, másrésztől belső gazdasági érdekünk, érdekeink ésszerű teljesítése.

A folyamatok konzekvens és strukturált áttekintése és ellenőrzése napjainkban már az ÁSZ mindenkori feladatai közé tartozik. Ezt a gyakorlatot azonban hosszú kutatómunka előzte meg, és nagyon fontosnak tartom kiemelni, hogy a módszertan bevetését a pénzügyi kockázatok erősödése indukálta: „Az önkormányzati szektorban jelentkező pénzügyi kockázatok az utóbbi időben olyan mértékűre nőttek, hogy azok már nemcsak a helyi kormányzati szintre, hanem az egész nemzetgazdaságra nézve jelentenek kiemelkedő veszélyforrást. Célunk ezért az volt, hogy felhívjuk a figyelmet azoknak a belső kontrolloknak a jelentőségére, amelyek hiánya vagy nem megfelelő működése jelentősen hozzájárul az egyes önkormányzatok pénzügyi-vagyoni helyzetének a

romlásához és így közvetve a nemzeti szintű kockázatok növekedéséhez is.” (Gyüre, 2012: 184.)

Ugyanezen cikk folytatásában olvashatjuk, hogy „a belső kontrollrendszer nem pusztán a szigorúan vett pénzügyi ellenőrzéseket jelenti. A belső kontrollrendszer egy *folyamatrendszer*, amely tartalmazza mindazokat az elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat, amelyeket a költségvetési szervnek azért kell kialakítania és működtetnie, hogy valamennyi tevékenysége *szabályszerű legyen, összhangban a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel.*” (Gyüre, 2012: 184.)

Az igazi szemléletmód-váltáshoz azonban ennél sokkal többre van szükség. A kontrollt fel kell váltani a kontrollinggal, a folyamatrendszert pedig szemléletmóddá kell bővíteni. Azt, hogy ez mennyire nem új keletű dolog, szintén ebben a cikkben tovább olvasva erősíthetjük meg. „Az önkormányzatoknál a jegyző feladata, hogy olyan kontrollkörnyezetet, kockázatkezelési rendszert, kontrolltevékenységeket, információs és kommunikációs rendszert, valamint monitoring rendszert alakítson ki és működtessen, amely elősegíti a döntéseket, azok végrehajtása során a törvényeknek és szabályoknak való megfelelést, a feddhetetlenség érvényesülését, valamint az erőforrások védelmét.” (Gyüre, 2012: 184.)

Anélkül, hogy a mélyebb részletekbe tovább akarnánk menni, megállapíthatjuk, hogy ezek a szavak és fogalmak már *megfelelő keretet és alapot* teremtenek a kontrolling szemléletű rendszerek kialakításához és bevezetéséhez, vagy legalábbis erkölcsi alapot és felhatalmazást teremtenek arra, hogy elgondolkodjunk ezen.

Mindazonáltal az államháztartás információs rendszerének működésében kiemelt szerepet játszanak a *pénzügyi típusú információk*, így a monitoring és az információáramlás szabályozása mindösszesen csak kiindulási alap lehet (nem végcél!). Az említett funkciókból azonban hiányzik a cselekvés, a tett, ami dinamikussá teszi a gazdálkodási folyamatokat.

A fenti cikk elemzése továbbá kiválóan reprezentálja azt a fajta nézetkülönbséget, amely az állami/önkormányzati és a vállalkozói/vállalati gazdálkodás (és annak értékelésének) között mutatkozik: a pénzforgalmi és az üzemgazdasági szemlélet különbözősége. Érdekes ezt egy kicsit távolabbról megközelítve mélyebben elemezni. Erre a későbbiekben fogunk sort keríteni.

Összességében megállapítható, hogy bár születtek a témában professzionális tanulmányok, kutatások és mérések, az elméleti módszertan még mindig nem elég rugalmas és radikális, és a gyakorlati implementáció nagy része még előttünk van.

3.2. MŰKÖDÉSI ÉS FEJLESZTÉSI KÖLTSÉGEK

A pénzkeretekben történő, tényleges és teljes erőforrás-tartalom nélküli tervezés állandó kísérőjelenségévé vált évente az igen nagy számú, és a költségvetés jelentős részét érintő átcsoportosítás, illetve a magas pénzmaradvány-érték is.

A bizonytalanságot növelő hatásokat erősíti, hogy az új finanszírozási igényeket egyre nehezebb igazolni, ha a felelős vezetők nem készítenek megfelelő gazdasági elemzéseket a döntéseik alátámasztására. Ez persze nem azt jelenti, hogy minden olyan projektet finanszírozni kell, amelyet a gazdasági elemzés támogat. Sokkal inkább jelenti azt, hogy a *döntéshozónak tisztában kell lennie döntésének legalább a költség-haszon vonzatával, és hogy milyen lehetőségek és kompromisszumok rejlenek az adott döntésekben.*

Annál is inkább erősen jelentkezik ez a hatás annak fényében, hogy a tárca szintű költségvetést két részre kell osztani: *működési és fejlesztési költségvetésre*, érthető okokból az előző meghatározó szerepével. A működési költségek összegének ezért, a lehetséges fejlesztési kereteket meghatározó szerepe miatt, rendkívül pontosnak és jól körülhatároltan indokoltnak kell lennie. Ellenkező esetben - felültervezettség esetén - feleslegesen csökkenti a fejlesztési kereteket, - alultervezettség esetén pedig - végrehajthatatlanná teszi az emiatt felültervezett fejlesztéseket. A működés költségein ugyanis - egy jól meghatározható határérték alatt - nem lehet takarékoskodni.

Ezért az alultervezett működési kiadásokat a végrehajtás során - függetlenül annak tervezett értékétől- mindenképpen ki kell egészíteni. A működési erőforrások és kiadások tervezésével kapcsolatosan alapkövetelmény, hogy a végrehajtásra kerülő feladatok jelentsék a tervezés kiindulópontját. Teremtsenek alapot annak megítélésére, hogy amennyiben a kiadások csökkentése válik szükségessé, akkor ez a feladatstruktúra milyen változtatásával érhető el.

3.3. GAZDASÁGI ELEMZÉSEK

A *gazdasági elemzések* feladata a tervek és feladatok megfelelő gazdasági alátámasztása. A gazdasági megfontolások és a piaci szemléletmód szerepének szükségszerűsége a feladatok gazdasági megalapozottságának, valamint ezen keresztül az állami feladatok költséghatékony végrehajtásának biztosítása a költségvetési gazdálkodás folyamatában

érhető tetten leginkább. Azzal, hogy szoros és kimutatható kapcsolatot teremtünk a tervek és a végrehajtásukhoz szükséges erőforrások, illetve a költségvetési fedezet között, megakadályozza a pénzeszközök pazarlását, valamint a feladatok tervektől eltérő, önkényes megvalósítását.

A társadalom nyitottabbá válásával egyre fontosabb feladattá vált, válik a kiadásokra fordított adóforintok felhasználásával kapcsolatos információk megismerésének igénye, mind a politika, mind a civil szféra részéről. Azzal, hogy az állami feladatok végrehajtása mögött tervek, hatás- és háttér tanulmányok állnak, az egyes tárcák, és így az államháztartás egész működése, gazdálkodása ellenőrizhetővé, átláthatóvá válik, így a gazdasági tervezés a civil kontroll egyik legfontosabb támasza, segítője is (lehet).

4. FOGALMI KÜLÖNBSÉGEK

Azzal azonban mindenképpen tisztában kell lennünk, hogy az állami bevételekkel/kiadásokkal, vagyonnal való gazdálkodás, az államháztartás, *különleges gazdálkodási terület*. Ennek megfelelően az általa használt fogalmak tekintetében is *több megkülönböztető attribútummal* rendelkezik. A teljesség igénye nélkül itt csak az elemzés szempontjából legfontosabb fogalmi elhatárolásokat szeretném kiemelni. Azokat, amelyeket a tervezés során nem szabad figyelmen kívül hagyni, és amelyek gyökeresen megkülönböztetik a piaci gazdálkodás gazdasági elemzésétől.

4.1. ERŐFORRÁS, KÖLTSÉG, KÖLTSÉGVETÉS

Erőforrásigény: az egyes feladatok végrehajtásához szükséges erőforrások, anyagok, eszközök és szolgáltatások naturáliákban meghatározott értékének összességét nevezzük. Ez egy lista, amelyen fel vannak sorolva azok az erőforrások és mennyiségük, amelyek szükségesek és elégségesek a program/feladat megvalósításához.

Költségigény: költségigénynek a feladat végrehajtásához felhasznált erőforrások összesített pénzértékét nevezzük. Beletartozik minden olyan erőforrás pénzbeli értéke, amelyet a feladat végrehajtásához felhasználunk, függetlenül attól, hogy milyen forrásból származik. Ebben az értelemben szélesebb fogalom, mint a költségvetési igény, mert beletartozik minden olyan költségelem is, amely nem jár a tárgyévben a költségvetéshez kapcsolódó pénzmozgással. A tervezés és/vagy döntés-előkészítés során a költségvetési

igények alátámasztására és indoklására szolgáló, a feladatok és a végrehajtásukhoz szükséges erőforrás- és költségigény-tervek csak együttesen értelmezhetők.

Költségvetési igény: a költségvetési igény a költségigény azon része, amelynek fedezetét a költségvetési támogatás jelenti. Ez azt jelenti, hogy az erőforrások közül van olyan, ami már raktáron rendelkezésre áll, illetve nem az egyes tárcák költségvetéséből kerül beszerzésre. A végrehajtandó feladatok vonatkozásában olyan költségelem, amely a tárgyévben nem igényel pénzmozgást. Ilyen, pl. a raktári készletek felhasználása, vagy az amortizáció. Ezek biztosításához nem szükséges költségvetési előirányzat-fedezet, mert vagy már meglévő erőforrásokról, vagy nem a tárca költségvetését terhelő beszerzésről van szó.

4.2. KÖLTSÉGEK ÉS KIADÁSOK

A kiadás és költség fogalmakat meg kell különböztetni egymástól. Ebben még nem mutatkozik különbség a civil gazdálkodáshoz képest, a fogalmak alatt ugyanazt értjük, mint amely megfogalmazásokkal és tartalmakkal bármelyik pénzügytannal foglalkozó szakkönyv olvasásakor találkozhatunk.

Ezek szerint a *költség* a gazdálkodó szervezet tevékenységéhez szükséges erőforrás-felhasználás pénzben kifejezett összege.

A *kiadás* pénzügyi fogalomként értelmezve, tényleges pénzmozgást / pénzkiadást jelent. A pénzkiadás is a tevékenység érdekében merül fel - ugyanúgy, mint a költség - de ez történhet oly módon, hogy a pénzkiadás:

- időben megelőzi a költség felmerülését és elszámolását (pl. az anyagvásárlás készpénzért kiadás, de költség csak akkor lesz, ha az anyagot később felhasználjuk),
- időben követi a költség felmerülését és elszámolását (pl. a munkabért előbb számoljuk el költségként, és csak később fizetjük ki),
- időben egybeesik a költség felmerüléssel és elszámolással (pl. kis értékű adminisztrációs anyagok vásárlása készpénzért és azok azonnali felhasználása).

A költségvetési szerveknél azonban *más tartalmat* kapnak a kiadások, más funkciót töltenek be, másképp csoportosíthatók és más megítélés alá esnek a gazdálkodás

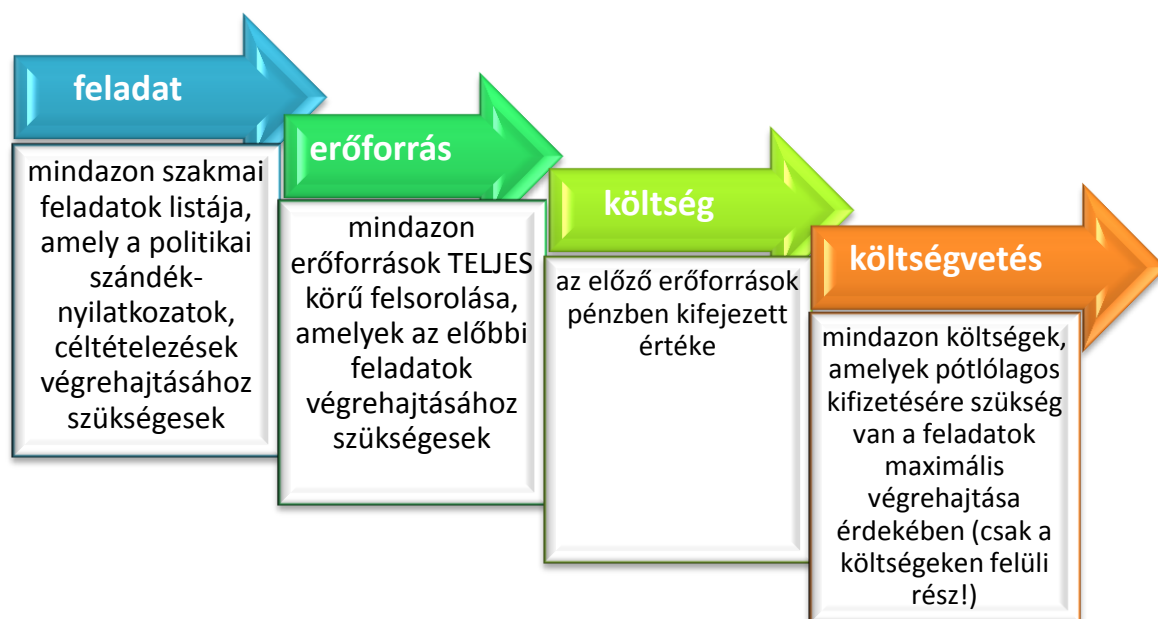
folyamataiban, mivel a bevételek és a kiadások között nincs meg az a közvetlen kapcsolat, ami a termelési folyamatban a ráfordítások és az árbevételek között megtalálható.

A kiadás a költségvetési szerv rendelkezésére álló pénzeszközök felhasználása, a költségvetési szerv „vagyonának” átkonvertálása pénzforgalomból anyagi, vagy anyagi szolgáltatás, illetve immateriális javak formájába. A kincstári körbe tartozó költségvetési szervek pénzforgalmát a Kincstár bonyolítja, kiadásait a Kincstár teljesíti, az intézmények részére (az Országgyűlés által) jóváhagyott kiadási előirányzat mértékéig. Az intézmények szintjén tehát a gazdálkodás az előirányzatokkal bonyolódik.

Az előirányzat egy, a Kincstár által biztosított fizetési ígéret, amely mögött a Kincstárban konkrét pénzürték áll. A költségvetési szervek tehát az előirányzatok felhasználásával vezérlik a Kincstári pénzümozgást. Az előirányzatok felhasználásával ezért valóságosan a Kincstárban kezelt pénzt használják fel. A kiadás a kincstári körbe tartozók tekintetében úgy rögzíthető, hogy a kiadás nem más, mint a rendelkezésre álló kiadási előirányzatok felhasználása.

A már említett gazdasági elemzéseknek – mint a kontrolling szemléletmód és módszertan manifesztálódásának – kapcsolatot kell teremteniük a kiszabott/előírt, teljesítendő vagy vállalt, vállalni kívánt feladatok, és az ennek érdekében felhasználásra kerülő költségvetési előirányzat között. Ennek a hídnek a megteremtése csak és kizárólag úgy valósítható meg, ha a feladatokhoz tételesen erőforrásokat rendelünk, azok költségét meghatározzuk, végül a rendelkezésünkre álló erőforrások ismeretében kialakítjuk a feladatok költségvetési igényét. (A már sokat említett szűkös erőforrások hatásait visszatervezéssel, újratervezéssel lehet megoldani, ennek módszertana a két körös tervezés, amelyről a későbbiekben részletesen fogok szót ejteni.)

A költségvetési igények támadhatatlansága csak akkor biztosítható, ha ezeket az egymásra épülő, egymásból következő lépéseket konzekvensen, szigorúan és (ésszerű szintig) részletekbe menően végig járjuk. Egyetlen lépcső hanyagolása a bizonyítás teljes csődjét vonja maga után. Ennek folyamatát a következő ábra foglalja össze:



15. ÁBRA: FELADATALAPÚ TERVEZÉS LÉPCSŐI

(saját munka)

4.3. KÖLTSÉGMEGFIGYELÉS

A gazdasági számvetések, elemzések első lépcsője a szükséges adatok begyűjtése. Sajnálatos módon ezen a ponton a piaci és az állami szféra azonosságát mutat: a költségek nyilvántartása mind a két terület gazdálkodó szervezeteinek problémát okoz.

A költségmegfigyelés és -elemzés kiinduló alapja a költségek költségnemek szerinti csoportosítása és gyűjtése. A költségnemek a költségek megjelenésének elsődleges formái. Kimutatásuk azért fontos, mert alakulásuk hatása minden gazdasági teljesítmény eredményére kiterjed. Ez egyben azt is jelenti, hogy a költségnemek értékei elsősorban a felmerülés okára és nem a céljára vonatkoznak.

Tartalmi kategóriáik alapján (anyagjellegű ráfordítások, személyi jellegű ráfordítások, értékcsökkenési leírás, egyéb költségek) a felmerülés célja, tehát, hogy milyen eredmény elérése érdekében eszközöltük, többnyire nem ismeretes. Ebből következően *a költségnemek értékének alakulása nem mutatja meg a költség összegének az eredmény szempontjából értékelhető indokoltságát.*

Az tehát megállapítható belőle, hogy adott feladat végrehajtására mennyi anyag, bér stb. költséget használtunk fel, de az nem, hogy e feladat érdekében annyit és csak annyit

volt-e szükséges felhasználni. Ez azt jelenti, hogy *a költségnemek nem csak a feltétlenül indokolt, hanem a veszteségként jelentkező költségelemeket is tartalmazzák.*

Mivel a felmerült költségeknek az eredmény szempontjából értékelhető indokoltságának vizsgálata minden gazdasági mérlegelés feltétele, és a költségnemek alakulása nem ad választ a költségfelhasználás hasznosságára, ezért eredménykategóriák megítélésére nem alkalmas. Mindazonáltal az államigazgatásban ez az elterjedt költség-rögzítési könyvelési előírás.

5. ÜZEMGAZDASÁGI SZÁMVITEL ÉS GONDOLKODÁSMÓD

Itt szükségesnek látom kifejtetni az előzőekben vázolt problémára az általam javasolt megoldás egyik részét, amely a civil gazdálkodásban triviális, kézenfekvő megoldásnak tűnik, a költségvetési gazdálkodásban azonban nem az: ez az üzemgazdasági szemléletű számvitel, és gondolkodásmód. A fenti költség-elszámolási, -nyilvántartási probléma magja az, hogy *a kiadások pénzforgalmi szemléletű könyvelése jelenleg nem teszi lehetővé év közben a tényleges költségadatok generálását a szervezetek nyilvántartási rendszeréből, miközben a költségvetési tervezés, az év közbeni gazdálkodás és a szűkös anyagi források megfelelő csoportosításának igénye ezt megkövetelné.*

Az összes költség alakulásának értékelése, a költségek változásának szakfeladatonkénti és költségnemenkénti vizsgálata, a közvetlen, közvetett és általános költségek alakulásának kimutatása, elemzése, a különböző fajlagos költségek kimunkálása *nem csak információkat ad a vezetés kezébe, de egyben lehetőséget is biztosít a költségek ésszerű, a feladatok tényleges igényeihez igazodó elosztásához; indíttatást a költségkímélő megoldások kereséséhez; a pazarló felhasználás személyhez, szervezethez kötődéseinek láthatóvá tételével ösztönöz annak felszámolására.*

A jelenleg elrendelt számviteli információs rendszer kizárólag a rendelkezésre álló pénzeszközök mozgását, az azzal történő elszámolást képes követni, igaz, hogy az eddig bevett szokások és szabályozás alapján ezt is célozza. Ugyanakkor nem alkalmas a reálfolyamatok erőforrás-felhasználásának megfigyelésére és követésére.

A költségközpontú gondolatrendszer megvalósításának szűk keresztmetszete tehát a megfelelő adatok, információk rendszerezett rendelkezésre állása. Ennek biztosítása egy vezetésorientált, üzemgazdasági szemléletű számviteli rendszer kialakítását jelenti. E

számvitel koncepcionálisan nem az időszaki elszámolások végrehajtása érdekében működik, hanem középpontjában a valós, materiális folyamatok számviteli adatainak gyűjtése és nyilvántartása áll.

Amíg az előzőekben felvázolt üzemgazdasági számviteli információs rendszer nem valósul meg, tudomásul kell venni egyrészt azt, hogy a jelenlegi intézményfinanszírozás elve nem biztosítja az adott állami szolgáltatások összehasonlíthatóságát, azaz nem lehet csak igen nagy hibaszázalékkal megítélni, hogy az állam, vagy valamely szervezete jól gazdálkodott-e, avagy sem.

Tudomásul kell venni másrészt azt, hogy *üzemgazdasági költségadatok nélkül egy állami szervezet sem tud ma valós információt szolgáltatni költségvetési igényeinek megalapozottságáról, azok valós voltáról.* Ennek alapján valószínűsíthető, hogy a feladatokhoz kapcsolt költségmutatók, azaz az egységnyi outputok előállításához szükséges költségek ismerete nélkül *nem csökkenthetők az állam költségvetési igényeivel szembeni támadások.*

Itt szükségesnek látom tisztázni azt, hogy az üzemgazdasági szemléletű vezetői számviteli rendszert *nem a jelenleg működő pénzforgalmi számvitel helyett, hanem az mellett kell létrehozni.* A két számviteli rendszer nem helyettesíti, és nem zavarja egymást. Mindkettőnek más a feladata, más a célja, mások a felhasználói. Ebben az értelemben nem egy koordinátarendszerben dolgoznak, így egyik sem értelmezhető a másik működési területén. Kapcsolatuk alapvetően formai, amennyiben azonos módszerekkel és szakmai összefüggések alapján működnek. Tartalmilag azonban a gazdálkodás más-más vonatkozásait vizsgálják. A különbözőségeket a következő táblázat foglalja egybe:

	PÉNZFORGALMI SZÁMVITEL	ÜZEMGAZDASÁGI SZÁMVITEL
Célja	A rendelkezésre bocsátott pénzforrásokkal a felügyeleti szervek felé történő elszámolás	A szervezet belső vezetésének tájékoztatása, orientálása, döntéseinek előkészítése
Adatbázisa	Kizárólag a Számviteli Törvényben meghatározott könyvvitelben előállított adatok	Minden olyan adat, amely a gazdálkodási feladatokhoz kapcsolódik (a kettős könyvvitel adatai is)
Alapvető kritériumai	Objektivitás, ellenőrizhetőség, konzisztencia	Hasznosság, érthetőség, relevánság
Időszerűsége	A már bekövetkezett tények kimutatása (utólagos)	A beavatkozási lehetőségeket biztosító, a tényadatokból kiinduló prognózis
Felhasználása	Elsődlegesen az elszámolás, a jogszerű felhasználás megítélhetősége	Elsődlegesen az elemzett adatok tapasztalatainak a folyamatokba való visszacsatolása
Az adatok részletezettsége	Teljes körű részletezettség, amely a jogszerű felhasználást igazolja	A beavatkozás céljainak megfelelő részletezettség a döntésre rendelkezésre álló idő függvényében
A mérés egysége	Kizárólag nominális pénzérték	Bármilyen pénzben kifejezett érték, vagy volumen egység (pl.: ár, fajlagos munkaóra, gépóra, stb.) amely az erőforrás felhasználását jellemzi
Az eredmény kimutatása	A rendelkezésre bocsátott eszközök és azok forrásainak mérlegszerű kimutatása (elszámolás jellegű)	A feladatok és az azok érdekében felhasznált erőforrások bemutatása (fedezet jellegű)
Központi feladata	A lehető legpontosabb kép a gazdasági események hatásáról, a szervezet egészének vagyoni és jövedelmi helyzetéről	A beavatkozási lehetőségek biztosítása a tényleges folyamatokat leíró adatszolgáltatás időszerűsége alapján.

16. ÁBRA: A PÉNZFORGALMI ÉS AZ ÜZEMGAZDASÁGI SZÁMVITEL ÖSSZEHASONLÍTÁSA

(saját munka)

A két szemléletmód összehasonlítása világossá teszi, hogy az eddigiektől gyökeresen más, de legalábbis új módszereket kell bevezetnünk a gazdálkodásba ahhoz, hogy a törvényesség mellett a hatékonyságot is mérni, kontrollálni, befolyásolni akarjuk.

Ezen a ponton szeretnék visszautalni az állami szervezetek és az államháztartás ellenőrzésének szigorúságára. Amennyiben elfogadjuk, hogy az államháztartás és az ehhez kapcsolódó pénzügyi és vezetői információk körét és áramlásának módját a legmagasabb szinteken (törvényekben, kormányrendeletekben) szabályozzák, úgy el kell fogadnunk azt is, hogy a változtatások sokkal hosszabb időt vesznek igénybe, mint egy vállalkozásnál. A számviteli politika szabad kialakítása az államháztartás alrendszereiben nem intézményi jogkör. Ezzel szemben a vállalkozások tekintetében a Számviteli törvény lehetőséget biztosít a számviteli politika megváltoztatására: a mérleg-fősorok és sorok kivételével az ezek alábontását jelentő számlatükör kialakításában a vállalkozás vezetőjének szabad keze van.

Mindazonáltal a „bevett rendszer” (business as usual) megváltoztatására vezetői szándék és akarat szükséges. Nincs ez másként az államigazgatásban sem. Ami eltérő, az a jogszabályalkotás intézményi kereteiben található. Ugyanis a jogszabály-alkotónak meg kell „köröztetnie” a változtatási tervezetet, és az érintett szervezetek véleményezik azt. Azt hiszem, nem szorul különösen bővebb magyarázatra az, hogy a közszolgák abszolút ellenérdekeltek egy-egy változtatás bevezetésével kapcsolatban. A paradigmaváltás humán dimenziói tehát még tovább nyújthatják az átmenet időszakát (érdeksérelmek, védekezés szakmai köntösbe bújtatott érvelésekkel, időhúzás az állami szabályozás hivatali rendjének pontos betartásával – passzív rezisztencia, stb., a sor végtelen, a hivatalnokok pedig kreatívak).

Az üzemgazdasági szemléletmód részletes megismerése már szinte magától értetődő természetességgel indukálja azt a törekvést, hogy a passzív költségmegfigyelés adatait valamilyen módon dinamizáljuk, mozgásba hozzuk. Nem azt akarom ezzel mondani, hogy az adatok utólagos figyelemmel kísérése és elemzése ne lenne nagyon fontos. Ellenben a külső gazdasági-pénzügyi környezet összetevőinek gyors változása mindenképpen proaktivitást provokál a felelős vállalatvezetők szerepére nézve.

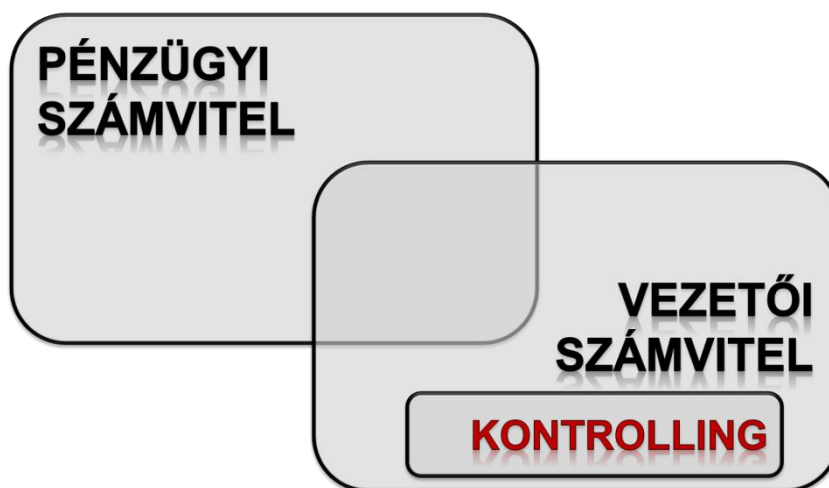
A monitoring és a kontrolling közötti különbség ebben a momentumban mutatkozik meg a legszignifikánsabb módon, szinte elemi erővel. (Erről a későbbiekben bővebben lesz szó.)

6. KONTROLLING FOLYAMATOK ÉS ADATBÁZIS

Az eddigiek alapján megállapíthatjuk, hogy az üzemgazdasági szemléletmódú gazdasági elemzések jóval *túlmutatnak a szimpla költségmegfigyelés feladatkörén*. A vezetők megfelelő információkkal való ellátása olyan adatok gyűjtését teszi szükségessé, amelyek valódi és valós információkkal szolgálnak számára, amelyek a mindenkori gazdasági helyzettel adekvát formában, részletezettséggel és struktúrában kell, hogy álljanak a vezetők rendelkezésre ahhoz, hogy a vállalat (esetleg misszióban, stratégiában megfogalmazott) érdekeit szem előtt tartva felelős döntéseket hozhassanak.

A *kontrolling szemléletű adatgyűjtésnek* tehát nagyon sok szempontnak kell megfelelnie. Mindazonáltal még egyszer szeretném kihangsúlyozni, hogy a rendszer kialakításának első lépéseiben mindössze a számviteli rendszerben „amúgy is” keletkező adatok más szempontok szerinti gyűjtése, csoportosítása is elegendő. Természetesen a professzionális kontrolling szemléletmód implementálása úgy a vállalat, mint vezetője részéről nagy erőfeszítéseket követel. Első és egyetlen lépésben nem is lehet megvalósítani.

Az első lépés az adatok strukturált gyűjtése. A struktúrát minden vezető egyedileg, minden vállalat egyénileg alakítja ki. A kontrolling ugyanis a vezetői számvitel része, és mint ilyen, a törvényi szinten nincs szabályozva, tehát tartalma, felépítése szabadon alakítható.



17. ÁBRA: PÉNZÜGYI ÉS VEZETŐI SZÁMVITELI VISZONYA A KONTROLLINGHOZ

(saját munka)

Mindazonáltal a *kontrolling adatbázis kialakítása* soha nem lehet hatalmi- vagy öncélú adatok céltalan gyűjtése. A racionalitás és a célorientáltság mindenképpen alapvető, és ezen túlmenően egy számviteli alapelvet is érdemes szem előtt tartani: „az információk hasznosíthatósága (hasznossága) álljon arányban az információk előállításának költségeivel (a költség-haszon összevetésének elve)”. (törvény a gazdasági társaságokról (Gt.), 2012)

Az ezen elveknek megfelelő összesített vállalati controlling adatbázis és elemzési folyamatok az alábbi tagolásban és felépítésben illeszthető be leghatékonyabban a vállalati működésbe:



18. ÁBRA: A KONTROLLING ADATBÁZIS ÉS FOLYAMATOK SEMATIKUS ÁBRÁJA
(saját munka)

A fenti sematikus ábra legfontosabb része a kontrolling adatbázis, amely több forrásból tölthető fel. A megfelelő adatgyűjtés, -rögzítés és rendszerezés lehetővé teszi, hogy a vezetők számára formalizált, rögzített időszaki jelentések készüljenek, vagy akár eseti kérdésekre, elő- vagy utókalkulációra is kielégítő választ lehessen adni. Ez a gondolat- és feladatmenet nem csak a vállalkozói szféra sajátja. *Az állami szerepvállalás gyökeres megváltozásával az állami gazdálkodás közel ugyanazokkal a gazdasági, gazdálkodási, gazdaságossági kérdésekkel és kihívásokkal szembesül, mint például egy kft. vezetője.*

Szakmai megítélésem szerint ezért az azonos kihívásokra adandó válasz kimunkálásánál nyitottan kell fordulni a már letisztult piaci módszerekhez. Nyitottan, de fenntartásokkal. Ennek a dolgozatnak az is célja, hogy rávilágítson: bár sok szempontból lehet a kormányzati pénzügyeket egy meglehetősen nagy részvénytársaság gazdasági igazgatóságához hasonlítani, de mindenképpen szem előtt kell tartani bizonyos (sok) szempontot, amelyek mentén a piaci szféra módszertanait mindenképpen módosítani szükséges.

7. SZOCIÁLIS NYOMÁS

Az eddig részletezettek egyik adalékaként még egy befolyásoló faktort meg kell említeni, amely az állami gazdálkodás hatékonysága ellen hat. „A legtöbb demokratikus kormányzat törekszik

- a gazdaság fejlődésének, növekedésének fenntartására,
- a pénz értékállóságának megőrzésére, az ország külső fizetési egyensúlyának védelmére,
- a társadalom rendelkezésére álló erőforrások minél teljesebb hasznosítására,
- a jövedelmi és vagyoni arányok ésszerűnek és igazságosnak ítélt keretek között tartására.” (Bod Péter, 2003: 48.)

Tehát bizonyos szociális tényezőket is figyelembe kell vennie. *Amíg a társadalmi felelősségvállalás a gazdasági vállalkozások számára opcionális, addig az az államnak kötelezően teljesítendő alapfunkció.*

8. TEHER ALATT?

Foglaljuk össze az eddig leírtakat:

- egyre több vagyoni és jövedelmi elem és egység kerül be az állami gazdálkodási körbe (*nagysági nyomás*),
- az állam „rossz gazda” (*hatékonysági nyomás*),
- a szűkülő erőforrások és az erősödő civil kontroll egyre nagyobb hatékonysági nyomást gyakorol az állami gazdálkodó szervezet(ek)re (*társadalmi nyomás*),
- a demokratikus államok törekednek a „közjó” megvalósítása felé (*szociális nyomás*),
- az állami gazdálkodás a legmagasabb szinten szabályozott (törvény, kormányrendelet), a piaci mechanizmusok gyorsabban változnak, de a törvényalkotás nem tud ilyen gyors lenni (*rugalmassági nyomás*),
- nemzetközi szervezetekben vállalt részvételeinkből (EU, NATO, stb.) adódóan a külföldi gyakorlatok, best practice –ek beszívargása, helyenként kötelezővé (*tagsági nyomás*).



19. ÁBRA: AZ ÁLLAMI GAZDÁLKODÁSRA NEHEZEDŐ NYOMÁSOK

(saját munka)

Úgy tűnik, ezt a helyzetet ebben a formában megoldani, ha nem is lehetetlen, de rövid időtávban gondolkodva mindenképpen nagyon nehéz. Az államszervezet intézményi, gazdálkodási, szabályozási, gondolkodási merevsége mindezt nem teszi lehetővé. Mivel az említett területeken jól láthatóan *a piaci és az állami megfontolások együttesen jelennek meg*, így az is egyszerűen belátható, hogy egy olyan szervezeti felépítésre van szükség, ami ezt a dualitást kezelni és lekezelni tudja.

Mindazonáltal minden állami feladat tekintetében ezeknek az elvárások összességének nem lehet maradéktalanul eleget tenni. El kell fogadnunk, hogy bizonyos feladatok tekintetében az állam alacsony hatékonysággal teljesít. Azonban van a feladatoknak egy olyan köre, amely nem tartozik az állami feladatok kizárólagosságát követelő mag-funkcióihoz.

8.1. OUTSOURCING

Amikor zűrzavaros az idő (válság, sok kiszámíthatatlan és váratlan sokkhatás, bizalomgyengülés vagy –vesztés, stb.), mindig is az erőskezdő állami vezetés jelenti a kiutat. Gondoljunk csak a keynes-i közgazdaságtan alapjaira: a válságból kivezető út origója az állami kínálati sokk-beavatkozás. Az állami szerepvállalás terének és erősségének meghatározása a közgazdászok és a gazdaságpolitikusok örök vitatémája. Tény és való, bizonyos körülmények erősödést, míg mások lazítást igényelnek. Egy azonban mindenképpen bizonyos: *az állami hatalom és az azt kiszolgáló gépezet nagysága és komplexitása miatt lassan mozdul. Erősen hat, de nem mozgékony.*

Az állami szerepek újradefiniálása a gyorsan változó politikai és gazdasági körülmények miatt mindenképpen elkerülhetetlen. Ennek hatására és ezzel párhuzamosan az állami feladatok ellátása sem mehet az évtizedek alatt megcsontosodott mechanizmusok, rutinok, protokollok szerint. *A rendszerváltás óta az állam a piac EGYETLEN szereplőjéből a piac EGYIK szereplőjévé vált*, és ezzel kapcsolatosan a piaci körülményekhez igazodni volt kénytelen. Ennek egyik jól megfogható manifesztálódása az a tény, hogy *bizonyos feladatok elvégzését kifizetődőbbnek tűnik állami tulajdonú gazdasági társaságokba kiszervezni. Ezt egyfajta outsourcing tevékenységnek is felfoghatjuk.*

Ez azonban több tisztázandó területet is kijelöl, és még több kérdést vet fel ezeknek a vállalatoknak a működése, gazdálkodása szempontjából. Ennek a megállapításnak a

megmagyarázásához vissza kell kanyarodnunk az állami gazdálkodás alacsony szintű hatékonyságához. *Az állami gazdálkodás azért nem tud hatékonyságban versenybe szállni a szabadpiaci megoldásokkal, mert feltétlenül figyelemmel kell lennie az Emberre, az emberekre, és ez a kapitalizmus tőke- és hozamközpontú elvei és mechanizmusai ellen hat.* Ez az a kérdéskör, amellyel a gazdaságpolitika szociális ellátó rendszerekkel és az újraelosztással foglalkozó területe tárgyal.

Mindazonáltal vannak olyan feladatok, amelyek *nem az egyes szakminisztériumok leglényegesebb feladatai közé tartoznak. Ezek azok a feladatok, amelyek a leginkább kiszervezhetők. Ez mellett szól az is, hogy a kiszervezéssel több erőforrás jut a szakfeladatok ellátására.* Ennek a megoldásnak azonban alapvető feltétele egy nagyon alapos költségtervezés és hatástanulmány készítése annak tekintetében, hogy az adott feladatot valóban jobban megéri-e kiszervezni. Ezen számítások készítése közben különös tekintettel kell lenni arra, hogy a kiszervezett munkavégzésnek a lehető legalacsonyabb profittartalma legyen, ez ugyanis a megtermelt/hozzáadott érték/jövedelem kiáramlásához vezetne.

Az outsourcingolt feladatok elvégzése – a fejezeti költségvetési gazdálkodással szemben tett engedményekkel ellentétben - az egyes minisztériumokban erős hatékonysági és eredményességi nyomás alatt állnak. *A világ- és egyedi nemzeti szinten is egyre jelentősebben jelentkező erőforráshiány alapjaiban bírja változtatásra a rendszerváltás előtti időszakban szocializálódott vezetők gondolkodásmódját.* Az ország vezetőinek ezen túl a nyilvánossággal szemben is elszámolási kötelezettségük van – ezt a nemzetközi szervezetben vállalt tagságaink alapvető szabályai is megerősítik. *Ennek megfelelően a nem a törzsfeladatokhoz tartozó tevékenységeket vállalatszerű, piaci megoldások keretei között kell/lehet/célszerű megvalósítani.*

8.2. ELHATÁROLÁS - BEAZONOSÍTÁS

Az outsourcingolt feladatok elvégzésére az adekvát szervezeti formának olyannak kell lennie, amely valóban biztosítja azt, hogy a kiszervezett feladatok, megszabadítva a nagyon merev gazdálkodási szabályozás béklyóitól, ténylegesen hatékonyabban és eredményesebben kerülnek végrehajtásra. Ennek megfelelően a piaci elvárásoknak az állam(vagyon)biztonság szigorú követelményeinek együttesen kell megfelelnie.

Ez a szervezeti forma az „*állami tulajdonú gazdasági társaság*”. Ez nem a fából vaskarika esete, mint ahogy első ránézésre tűnik, hanem megítélésem szerint az államszervezés egy nagyon *frappáns válasza a környezeti kihívásokra*. Amennyiben – elég szélesen értelmezve a gondolati határokat – elfogadjuk a vállalati gazdálkodás és a költségvetés bizonyos fokú hasonlóságait, az azokat érintő kihívások azonosságát, akkor a szervezeti forma hasonlatossá tétele – legalább egy gondolat kísérlet erejéig – nem tűnik elképzelhetetlennek, mert „az államháztartás gazdálkodásának bizonyos területein keveredik egymással a profit elérésére és a közjó megvalósítására való törekvés.” (Simon, 2011: 12.)

Ha állami tulajdonú gazdasági társaságokról beszélünk, fontos tudni, hogy ez a *cégformátum* nagyon sok hatással bír az adott intézmény gazdálkodására, de sok esetben működésére, szellemiségére is rányomja a bélyegét. A közvéleményben elég negatív az állami tulajdonú vállalatok megítélése. Ez a vélekedés abból a tévedésből ered, hogy **a köznyelv nem tud, vagy nem akar különbséget tenni a minisztériumi háttérintézmények és a minisztériumok tulajdonában álló társaságok feladati, célja, rendeltetése, jogi helyzete és finanszírozása között**. Ennek a dolgozatnak nem célja ennek a megkülönböztetésnek a részletes kifejtése, csak a teljesség igénye nélkül emelnék ki olyan momentumokat, amelyek fontosak a gondolatmenet szempontjából. Ezeket az alábbi táblázat foglalja össze:

	háttérintézmény	gazdasági társaság
törvény	Áht.	Szvt.
ellenőrzés	ÁSZ	NAV (+ Munkaügyi Főfelügyelőség, GVH, stb.)
gazdálkodás	fejezeti (előirányzatok)	piaci elvek mentén szerveződő
beszámolás	konszolidált (a minisztérium/fejezet soraiban)	Szvt.-ben meghatározott: Mérleg, EK, CF, ÜJ.
szemléletmód	pénzforgalmi	üzemgazdasági

20. ÁBRA: MINISZTERIUMI HÁTTÉRINTÉZMÉNYEK ÉS GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

(saját munka)

8.3. A SZERVEZETI FORMA JELLEMZÉSE ÉS INDOKLÁSA

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok mindegyike *zártkörű részvénytársasági* formában létezik. Ennek nagyon praktikus okai vannak. Bár a részvénytársaság alapítási követelményeinek (minimum alaptőke/jegyzett tőke előírás) eleget tesznek, mégsem ez a legfontosabb. A magyar gazdasági jog a jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaságok körében csak a részvénytársaságok esetében teszi kötelezővé a felügyelőbizottság és az igazgatótanács megalakítását (azt is csak bizonyos esetekben):

„Kötelező a felügyelőbizottság létrehozása/.../ ha azt törvény a köztulajdon védelme érdekében vagy a társaság által folytatott tevékenységre figyelemmel előírja.” (törvény a gazdasági társaságokról (Gt.), 2012)

„Ha a számviteli törvény a gazdasági társaság számára a könyvvizsgálati szolgáltatás igénybevételét kötelezővé teszi, vagy azt a gazdasági társaság társasági szerződése egyébként előírja, /.../ vagy ha azt törvény – a köztulajdon, közpénzek vagy a hitelezők védelme érdekében – előírja.” (törvény a gazdasági társaságokról (Gt.), 2012)

Ezek a szervezeti egységek az állam, mint tulajdonos védelmét szolgálják, az ő gazdasági kontrollját erősítik ezekben a vállalatokban. A zártkörűségi kritérium az állami vagyon elidegeníthetlenségét óvni van hivatott.

Az eddigiekben bizonyítást nyert, hogy a minél/egyre több feladat központi irányítás alá vonása (koncentráció, hatalmi centrum kialakítása), egyre jobban megengedi nekünk, hogy az államot egy multinacionális nagyságú céghez hasonlítsuk. Ennek megfelelően gazdálkodásának elveit, mechanizmusait is (bizonyos konverziókkal természetesen) összevessük azzal. A fentebb részletezett további nyomásgyakorló tényezők is ebbe az irányba mutatnak.

Mindezek mellett ez az állami gazdálkodásnak az a piaci szemléletmóddal közös metszete, ahol a fentebb részletezett üzemgazdasági és kontrolling szemléletmódot és módszertanokat a legkönnyebben be lehet vezetni. (Természetesen ez a „könnyebbség” csak a törvényi determináció, felügyelet és ellenőrzés más szempontjait jelenti, és nagyban épít a vállalkozási forma adta lehetőségekre, rugalmasság kihasználására.)

EZ AZ A PONT, ahol az állami szféra a lehető legkisebb ráfordítással (szervezeti, humán és anyagi erőforrások egyöntetűen) tanulhat a piactól. Az előzőekben több oldalról bizonyítást nyert, hogy erre a tanulási folyamatra mindenképpen szükség van.

9. MIBEN MÁSZ?

Mindazonáltal ezt a (vállalati) hasonlatot (legalább) három szempontból korigálni kell ahhoz, hogy az elméleti modellünk adekvát legyen: a profit és az eredményesség felfogása, és a tulajdonos-menedzsment viszonya szempontjából.

9.1. PROFIT

A profit vagy árres megfogalmazásáról, kalkulációjáról nagyon nehéz ebben a vállalati körben beszélni. Ennek több oka is van. Minthogy ezeknek a cégeknek a tulajdonosa és egyben legnagyobb (esetleg egyetlen, kizárólagos) megrendelője az anyaminisztérium, végső soron az állam maga, így az árres beépítése az árba a közpénzek egyik zsebből másikba helyezését jelentheti, és elvileg nincs semmi értelme. Ha azonban visszakanyarodunk ahhoz a gondolathoz, hogy vajon kap-e a minisztérium ezért az ellenszolgáltatásért valamit is, akkor azt kell, mondjuk, hogy igen, kap. A legfontosabb az a momentum, hogy amikor az állami költségvetés zaklatott szabályozási és gazdasági környezetben kénytelen megvalósulni, akkor a gazdasági társaságok piaci forrásokból ezeket az amplitúdókat enyhíthetik. Másrészt a piaci hatékonyság elvei mentén szervezett gazdálkodás olyan plusz eredményeket is hozhat, amelyekből a minisztériumok maguk is profitálhatnak. Ezek lehetnek fiskális és materiális, esetleg immateriális manifesztumok is. Ezzel a „pozitív externáliával” azonban kényesen kell bánni, mert a túlzott mértékű haszonkulcs megállapítása a plusz eredmények növelése érdekében és céljával akkora jövedelem-kiáramlást eredményezhet, amely már közel sem tűntethető fel pozitívan sem az ellenőrző hatóságok, sem a folyamatosan erősödő civil kontroll felé és előtt.

9.2. EREDMÉNY(ESSÉG)

Mindezek után itt érzem szükségesnek, hogy magyarázattal szolgálja arra, hogy miért is szenteltem ekkora teret a költségek mély részletezésének.

A rendszerváltás óta eltelt 10-12 esztendőben korszakos változások mentek végbe a magyar társadalomban. E változások érintették a társadalmi tevékenység valamennyi szegmensét. Ennek megfelelően ebben az évtizedben az egész társadalom belső tartalmi változásaival összhangban, jelentős változások zajlottak le az állami gazdálkodás, az államháztartás elvi felfogása, tartalmi céljai és feladatai terén. Ennek során alapjaiban

átértékelődött az állam szerepe a társadalom egészében, melynek hatásai, egyebek mellett, mind sürgetőbben vetették fel a gazdálkodási rendszer átfogó reformjának követelményét is.

E követelmények az állam gazdálkodásával szembeni elvárások fordulatszerű változásával, és az új típusú szövetséges (EU, NATO) követelmények megjelenésével függenek össze. Ennek következtében napjainkra egyre inkább az állami feladatoknak a lehető legalacsonyabb költségráfordítással történő végrehajtása került előtérbe. E reformigény fő jellemzője, hogy átfogó jellegű, azaz érinti a gazdálkodás szinte összes alrendszerét.

A gazdálkodás tartalmában ezt a változást leginkább abban lehet tetten érni, hogy a korábbi kétpólusú világ követelményeihez viszonyítva, napjainkra egyre inkább az állami feladatoknak a lehető legalacsonyabb költség-ráfordítással történő végrehajtása került előtérbe úgy, hogy a feladatok végrehajtásának minősége ne csökkenjen.

E folyamat meghatározó attribútuma a *gazdasági optimalizálás*, amely a költséghatékonyság növelése és a költségracionalizálás útján valósulhat csak meg. Ezek a momentumok - az előzőekben említett külföldi és politikai nyomással egyetemben - abba az irányba mutatnak, hogy minden eddiginél nagyobb szükség van a rendelkezésre álló, igen szűkös erőforrások célszerűbb kihasználására, a költségtakarékos gazdálkodási módszerek bevezetésére.

Mindez nem tűnhet számunkra bonyolult feladatnak, ha a piaci életben használatos eredményességi képletet vesszük alapul, miszerint is a legalacsonyabb költségszinttel (ráfordítással) a legmagasabb eredményt kell elérnünk:

$$\text{Hatékonyság} = \text{maximális eredmény} / \text{minimális ráfordítás}.$$

Az állami gazdálkodásnak azonban van egy fontos sajátossága (lényegében erre szerettem volna kiváltképp fókuszálni ebben a magyarázó részben), amit semmi esetre sem szabad szem elől téveszteni. Mégpedig az, hogy annak *eredményességét nem elsősorban gazdaságossága, azaz az eredmény és a ráfordítások egymáshoz viszonyított aránya, hanem sokkal inkább az eredményesség mennyiségi és minőségi színvonala határozza meg. Ebből következően e tevékenységben nem a ráfordítások minden áron való*

csökkentése a legfontosabb cél (valljuk be, ez nem is igazán kivitelezhető - bár sajnos gyakorlati példák mutatják, hogy a napi működés során ez valósul meg), hanem sokkal inkább a rendelkezésre álló összes erőforrás felhasználásával a kitűzött célok minél magasabb szintű végrehajtása.

Mindazonáltal az állami feladatok eredményessége nehezen megfogható, és csak ritkán számszerűsíthető egyértelműen. A statisztikai adatok „közvetett bizonyítékként” szolgálhatnak egy-egy feladat vagy képesség tekintetében (pl. közbiztonság mérőszáma lehet a felderített bűnesetek száma), de mindenre kiterjedő információkkal ezek sem szolgálnak. *Az államháztartás eredményességének megítélésekor abból indulunk ki, hogy a feladatok végterméke nem vagy csak nehezen mérhető, de az elérésük érdekében felhasznált költségek nagyon pontosan megfoghatók. Így a kormányzati hatékonyság az adott feladatok teljesítése érdekében felhasznált erőforrásokkal (költségekkel) való gazdálkodás hatékonyságát jelenti.*

9.3. TULAJDONOS ÉS MENEDZSMENT VISZONYA

Egy állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezeti tulajdonosa végső soron a Magyar Köztársaság, az Állam. A gyakorlatban ez így néz ki:

„A társaság alaptőkéjét kitevő, tulajdonosi jogokat megtestesítő összes részvény a Magyar Állam tulajdonában van. Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (vagyon törvény) alapján az államot – mint tulajdonost – a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács, illetve az irányítása alatt álló Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.) személyesíti meg. Az állami vagyon feletti tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét am MNV Zrt.-vel kötött szerződés alapján a Magyar Köztársaság XY Minisztériuma (székhelye:.) gyakorolja a XY miniszter, vagy az általa kijelölt képviselő útján.”⁵

A részvénytársasági formából (is) adódóan a tulajdonos és a menedzsment tisztán elkülöníthető egymástól. Ez a helyzet azonban az állami tulajdonlás miatt a napi munkaszervezésre is kihat. Egy „átlagos” nagyvállalat esetében a tulajdonos adja a pénzt, és jobb esetben a menedzsment megfelelően képviseli az érdekeit, tehát az ő érdekében gazdálkodik a rá bízott vagyonnal, rosszabb esetben ugyanezért, költséges védő- és/vagy

⁵ előző munkahelyem Alapító Okiratából

ösztönző mechanizmusokat kell beiktatni kettejük viszonyába (pl. részesedés, nyereségrészesedés, célprémium, stb.).

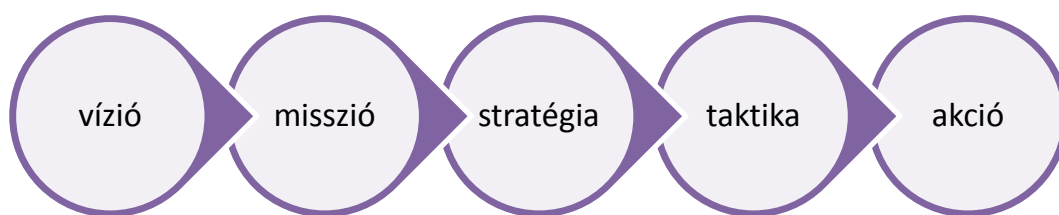
10. A LEGFONTOSABB KONFLIKTUS

Esetünkben ezeknek a mechanizmusoknak egy része nem értelmezhető (részesedés, részvénytakett), más részük viszont jól működhet/működik (pl. vezérigazgatói, igazgatói célprémiumok). Ugyanakkor a nemzeti vagyon védelme sokkal erősebb jogosítványokat ad a tulajdonos, vagy a tulajdonosi jogok gyakorlója kezébe: **erősebb hatalmat a vállalkozás fölött, nagyobb befolyást a menedzsment munkájába**. Itt már nem az ösztönző vagy visszatartó eszköztárról van szó, hanem közvetlen (rosszabb esetben kézi) irányításról. Ez az első vezető és/vagy a menedzsment személyisége szerint lehet jó vagy rossz, egyéni megítélés kérdése.

Mélyebb kontextusban vizsgálva a helyzetet azonban egy nagyon erős **neuralgikus pont** bontakozik ki. Ez azt jelenti, hogy *amennyiben az állam képvisellete a mindenkori kormányzó erőitől függ, így a tulajdonosi elvárásokban nem feltétlenül a vagyon gazdaságos működtetése lesz az uralkodó irány, hanem teret kell engedni bizonyos politikai megfontolásoknak is*. (Az is teljesen nyilvánvaló, hogy a politikai konjunktúra-ciklusokhoz igazodó menetrendszerű vezetőségváltás/menedzsment-csere erőteljesen a stratégiai, hosszú távú tervezés, gondolkodás, projektmunka és fejlesztések ellen hatnak, tehát az összvállalati hatékonyságot is gyengítik, de ennek tárgyalása nem tartozik szorosan a dolgozat témájához.)

Tehát a tulajdonosi döntésekben a vagyonvédelem és vagyongyarapítás racionális (hard) elvei mellett a politikai (esetenként populista, soft) hangok is teret kapnak. Ez a dualitás az erős befolyás mentén és miatt a menedzsment munkájára, tevékenységére és céltételezésére közvetlenül is hatást gyakorol. Ezt erősíti a Gt. hatályos szövegezése is, mely szerint a menedzsment a tulajdonos érdekeit képviselve kell, hogy vezesse a rá bízott céget.

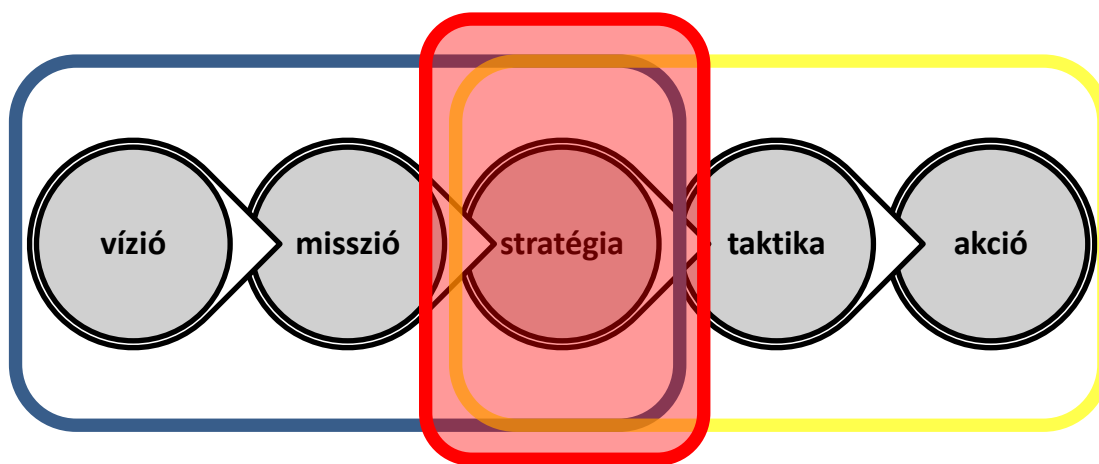
Mindezek alapján az ilyen típusú, berendezkedésű és célzatú cégeknél *létrejön egy jól behatárolható platform, ahol a politikai és a szakmai érdekek ütköznek*. Egy vállalat működése, tevékenysége a közgazdaságtan és a vállalat-gazdaságtan elvi megfontolásainak megfelelően, a következő stádiumok érintésével és teljesítésével fogható meg:



21. ÁBRA: A VÍZIÓTÓL AZ AKCIÓKIG VEZETŐ ÚT

(saját munka)

Mivel a vízió és a misszió kigondolása, kimunkálása, megfogalmazása a tulajdonos(ok) feladata, így ez mindenképpen központi, állami feladatként jelentkezik. Az ezt megvalósító stratégia kialakításakor azonban már belépnek az adott szakma és a vállalatvezetés szakmai szempontjai is. Ezek az érvek tehát a stratégia kialakításakor megütköznek a politikai célok kivitelezhetőségével. (Annak eldöntése, hogy a legitimáció vagy a szakmai érvek esnek-e nagyobb súllyal a latba, nem tisztünk most eldönteni.)



22. ÁBRA: A GAZDÁLKODÁSI KONFLIKTUS SZÍNTERE

(saját munka)

Ha kevésbé keményen akarjuk megfogalmazni, akkor azt mondhatjuk, hogy a stratégiai célok kijelölésekor nem csak a már bemutatottan módosított tartalmú eredményesség és hatékonyság megvalósulását kell szem előtt tartani, hanem plusz

feladatként a politikai célok támasztotta igények kielégítését is. A rendelkezésre álló erőforrások szűkössége miatt ez szinte törvényszerűen ütközéshez, konfliktushoz vezet.

Egy konfliktus sok esetben destruktívan hat egy vállalat vagy akár egy ember életében. A politikai és szakmai érvek konfliktusa azonban még ennél is tovább vezethet. Az erőviszonyok távolról sem kiegyensúlyozottak, a tárgyalási pozíciók nem egyenrangúak. Mivel az állami tulajdonú vállalat (szakmai) vezetőinek az állam tulajdonosi érdekeinek képviselője tulajdonképpen a felettese, így megállapíthatjuk, hogy a függelmi viszonyok stabil alá- fölérendeltséget mutatnak.

Ebben a helyzetben a szituáció megoldása, a konfliktus feloldása akár reménytelennek is tűnhet. Azonban ha eltekintünk az erőből való tárgyalástól, és feltételezzük azt, hogy mind a két (szemben álló) félnek végső soron ugyanaz a célja (állami vagyon megőrzése, gyarapítása, hatékony hasznosítása), akkor két kompromisszumkész fél tárgyalásáról beszélhetünk. Ebben a helyzetben azonban a szakmai vezetésnek megdönthetetlen, szakmailag támadhatatlan érvekkel kell minden egyes mozzanatát megindokolnia, különben a kényes egyensúlyi helyzet könnyen felborulhat. Ez nem is annyira a humán oldalról jelent problémát. Ugyanis amennyiben a gazdasági-gazdaságossági döntéseket csak és kizárólag politikai (egyéni-, párt-) preferenciák alapján hozzuk meg, akkor az nem feltétlenül fogja hozni az elvárt (gazdasági és politikai) eredményeket.

11.MEGOLDÁSI JAVASLAT

Mint arról az előzőekben többször esett szó, a költségvetési igények jogosságát, jogosultságát, szakmai oldalról támadhatatlanná kell tenni, meg kell védeni, vagy legalábbis az erre vonatkozó (politikai) vezetői döntéseket információval kell megtámogatni. Szükséges vagy akár „csak” optimális esetben előfordulhat az is, hogy a politikusi szakma képviselője nem látja tisztán döntéseinek minden gazdasági vonzatát, ez esetben a tisztánlátás elősegítése is kiemelkedően hasznos lehet.

A költségvetési gazdálkodás kiemelt területe a tervezés, a költségvetés tervezése az év utolsó harmadában már elkezdődik. Az egyes költségvetési tételekről, sorokról, fejezetekről, előirányzatokról való tárgyalásokban kiemelt figyelmet kell(ene) kapnia a képességek elérését biztosító feladatokhoz rendelt pénzösszegek igazolásának. A terveknek tehát kiemelt szerepe van. Az előző folyamatábrára visszautalva, ha a víziót és a

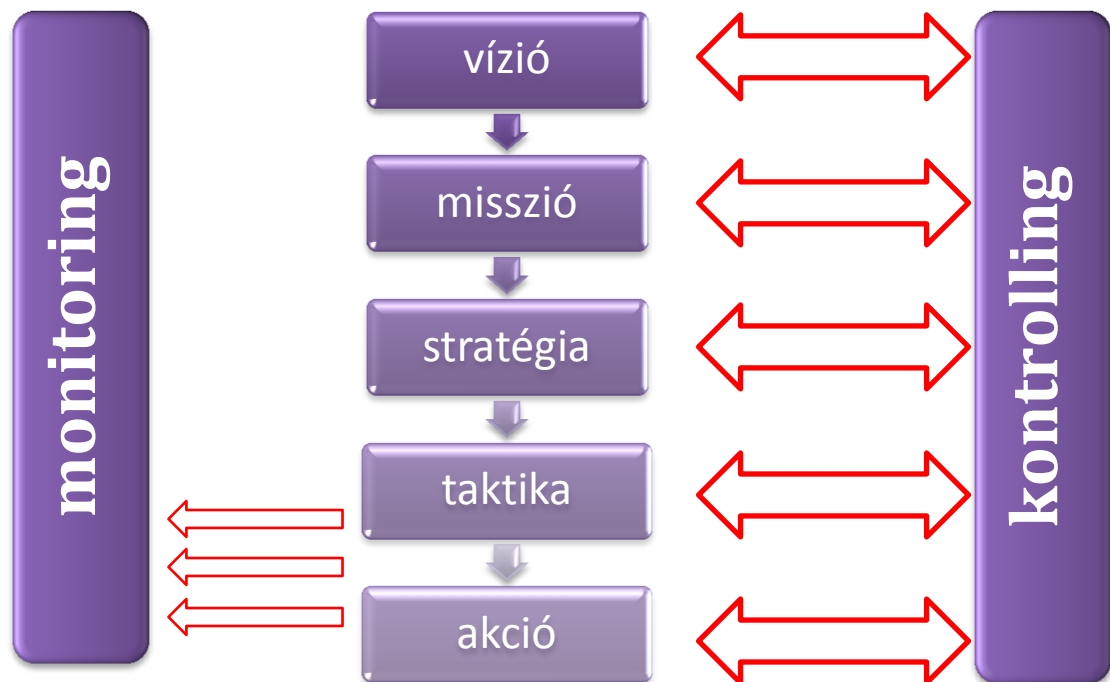
missziót a pártprogramoknak feleltetjük meg, akkor azt is beláthatjuk, hogy ezek a programok az egyes szaktárcák képességszintjeinek felelnek meg. Annak meghatározása tehát, hogy az egyes képességszintek eléréséhez (a pártprogram teljesítéséhez) milyen feladatokat kell teljesíteni, és azok milyen részfeladatokban manifesztálódnak, az már a szaktárcák, szakpolitikusok dolga. A szakemberek dolga.

Amennyiben elfogadjuk a kétkörös tervezés létjogosultságát (első kör: politikai proirizáció, második kör: gazdasági megvalósíthatóság, visszacsatolás: újratervezés), akkor a tervek megvalósítására vonatkozóan is könnyen lehet alkalmazni ezt a szemléletmódot, döntési modellt. Tehát az éves tervek megvalósulásának szemmel tartása nem csak a tervek megvalósulási szintjét hivatott figyelemmel kísérni, hanem az időközben bekövetkező változásokat is le tudja kezelni úgy, hogy mind a politikai, mind a szakmai döntéshozók (testületek) kellően informálva vannak az adott körülmény és az arra adott válasz következményeiről. Azt hiszem, az nem szorul különösebb magyarázatra, hogy *a világgazdaság, a globális pénzpiacok hektikus, néha kiszámíthatatlan mozgása, és az ország nyitottsága mindenképpen olyan külső környezetet teremtenek, amelyben mindig felkészültnek kell lenniük az állami vezetőknek, hogy az egész nemzetgazdaság minden szintjét érintő felelős döntéseket hozzanak. Ez pedig elképzelhetetlen megfelelő tömegű, részletezettségű és struktúrájú vezetői információ nélkül.*

Itt kap nagy jelentőséget és kiemelkedő szerepet egy megfelelően konvertált, több részletében módosított, helyenként bővített (tehát extrán testre szabott) kontrolling szemléletű vezetői információs rendszer. Ez pontos kalkulációk alapján már a tervezés időszakától kezdve, a megvalósuláson át, a visszacsatolások rendszerében tisztán és konzekvensen megmutatja, hogy a vezető politikai erő által megszabott képesség- (és ezáltal feladat-) követelmények milyen mértékben valósulnak meg, sérülnek, sorolódnak hátrébb, hiúsulnak meg.

Itt visszautalnék az Állami Számvevőszék tevékenysége kapcsán kiemelt különbségekre a monitoring és a kontrolling kapcsán. *Ahhoz, hogy a stratégia élet- és működőképes legyen, ahhoz nem elegendő a monitoring passzivitása. Az ilyen irányú és irányultságú feladatokat, folyamatokat a vezetői információs rendszerekbe való visszacsatolás útján mozgásba kell hozni, ezzel biztosítva az aktív, sőt proaktív beavatkozási, korrekciós lehetőségeket, amelyek nemcsak a biztonság és a kiszámíthatóság irányába hatnak, de megadják azt a fajta dinamikát is, ami minden vállalat életében kulcsfontosságú. Az állami tulajdonú vállalatoknál is, hiszen csak ez a*

fajta megalapozottság tud elég erős alkupozíciót teremteni a politikai döntésekkel szemben, és csak ez felel meg a rugalmasság-hatékonyság-elszámoltathatóság hármas kihívásainak egy időben.



23. ÁBRA: MONITORING ÉS KONTROLLING ÖSSZEHASONLÍTÁSA

(saját munka)

12. ELLENHATÓ TÉNYEZŐK

12.1. KONSTRUKTIVIZMUS

Bármennyire is szeretném azt hinni, hogy ez az egész szellemiség, amit ezen dolgozat keretein belül részletesen kidolgoztam, az egész államigazgatás gazdálkodási döntéseire kiterjeszthető lenne, ezt még én sem gondolom reálisnak. A szigorú szabályozás merevsége, a rendszereknek az egyre gigantikusabbá növelésből adódó nehézkessége és rugalmatlansága, és nem utolsósorban a fejekben lévő gondolatiság több éves lemaradása a fejlettebb régiókhoz, országokhoz képest együttesen arra szorítanak engem, hogy ezt a gondolati modellt csupán bizonyos korlátok között érezzem adaptálhatónak.

Radó István, az IFUA Horváth & Partners Kft. ügyvezetője, a cégcsoport nemzetközi partnere, a Controlling Portál felelős kiadója szavaival alátámasztva:

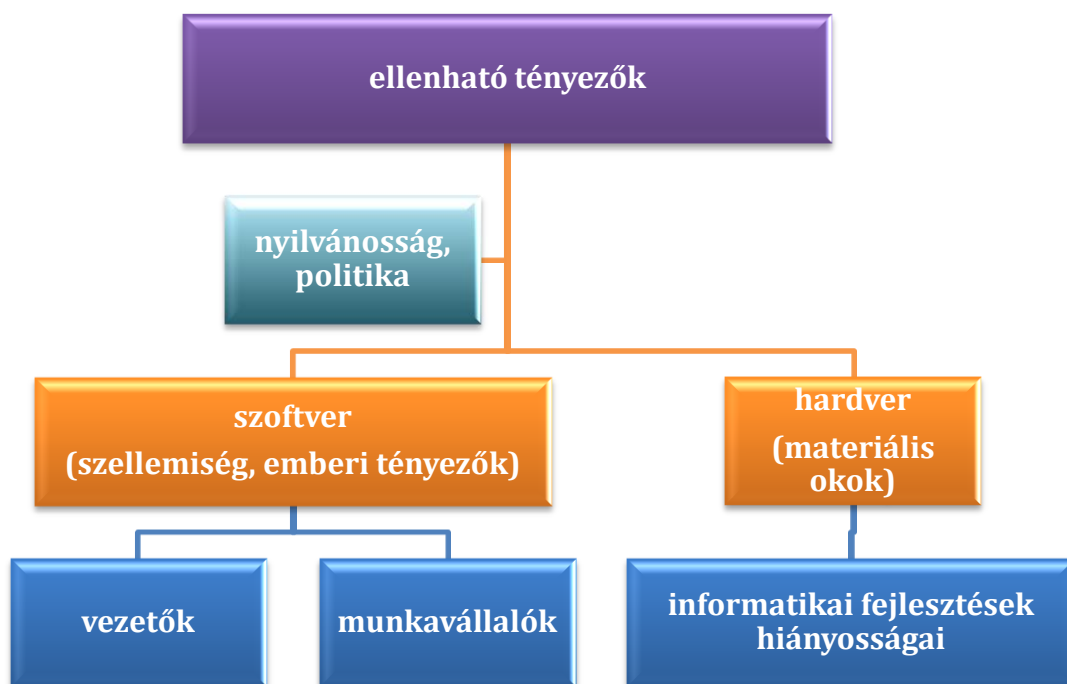
„Mi, magyarok vezérlés-fetisiszták vagyunk. Erős a meggyőződésünk, hogy egy megfelelő előírás, vagy a törvény szigora képes változtatni a világ bármilyen jellemzőjén. A konstruktivista elmélet követői úgy képzelik, hogy a rend kizárólag racionális, tudatos tevékenységgel érhető el, fenntartása is aktivitást és figyelő szemeket igényel. [...] Szerintük elvileg minden rendszer ellenőrizhető, illetve ellenőrzés alá vonható, csak akarat kérdése. A konstruktivista elmélet követői a rendszerekben és környezetükben meglévő komplexitást akarják minden áron csökkenteni. Számukra a komplexitás egyenlő a hatékonytalansággal, inkább uniformizálásra vágynak. A konstruktivisták a rugalmasságot és a kínálat választékosságát költségnek tekintik, benne racionalizálási potenciált látnak, nem pedig erőforrást. [...] Amikor a társadalmi valóságot konstruktivista módszerekkel próbálják irányítani, egy idő után mindig kiderül, hogy nem lehet mindenre kiterjedő kontrollt gyakorolni. Ilyenkor a konstruktivisták nem a vezetési módszert vetik el, hanem újabb és újabb kontrollmechanizmusokat vezetnek be: vagyis a kontroll hiányosságait még több kontrollal próbálják ellensúlyozni.” (ControllingPortál, 2012)

Mindezek ellenére hiszem, hogy a gondolatiság és a gyakorlat egy bizonyos kritikus ponton átlendülve (amikor az egyéni/egyedi/eseti próbálkozások, próbálgatások pozitív eredményeinek összessége meghalad egy kritikus tömeget) rendszerelemekké erősödhetnek. *Az első lépés a részvénytársaságok...utána jöhetnek a fejezetek.*

12.2. EGYÉB TÉNYEZŐK/BEVEZETHETŐSÉG

Az ideák világából két lábban a földre érkezve fontosnak tartom azt kifejtetni, hogy az eddigieken túl milyen nehézségekkel kell szembenézni ennek a rendszernek a bevezetése előtt.

Mivel nem egyszerűen egy ügyviteli szoftver cseréjéről beszélünk, így a problémák köre is szélesebb spektrumon jelentkeznek. Mindazonáltal a bevezetés ellen ható tényezők informatikai hasonlata jól szemlélteti azok komplexitását.



24. ÁBRA: A BEVEZETÉS ELLEN HATÓ TÉNYEZŐK

(saját munka)

Ennek megfelelően a bevezetés során az alábbi gátló tényezők merülhetnek fel:

- *menedzsment képtelensége a szemléletmód-váltásra*

Vezetői akarat és elhatározás, erő és konzekvencia nélkül ezt a folyamatot még csak elkezdni sem lehet. A kontrolling alapdefiníciója szerint (minden meghatározásban megjelent!) a kontrolling egyfajta vezetői eszköztár, vagy a vezetői eszközök egyike. Alulról jövő kezdeményezésként a bevezetés nem fog menni. Amennyiben a vezetők mind politikai, mind szakmai szinten nem látják be a jelen helyzet tarthatatlanságát, és a szemléletmód-váltás elkerülhetetlenségét, amíg ez a belátás nem erősödik belső kényszerré, addig a változás első lépései sem lesznek tetten érhetők.

Emellett azzal az ellentmondással is szembe kell néznünk, hogy az említett társaságok vezető tisztségviselői pozíciói jellemzően politikai szempontok alapján kerülnek kiválasztásra. Az adott pozíciókba sok esetben kerülhetnek olyan emberek, akik számottevő minisztériumi tapasztalattal rendelkeznek. Ez minden más esetben méltányolandó erény, csak kifejezetten ebben a

helyzetben jelentős hátrány. Ugyanis ebben az esetben meg kell küzdenünk az egyéni szinten jelentkező paradigmaváltási problémákkal, a magyarokra általánosan jellemző szellemi konformizmussal, az „így szoktuk” bénító erejével az újításokkal szemben.

- *munkatársak ellenállása és/vagy rugalmatlansága*

Az előbb említett „business as usual” szemléletmód azonban nem csak vezetőségi szinten jelentkezhet, hanem a munkavállalók körében is kifejezetten népszerű lehet, tehát mindkét szinten meg kell küzdeni az „így szoktuk” visszahúzó erejével. A munkavállalók többsége a mindennapi munkavégzés monoton rutinjába merevedve nehezen képes stratégiai magasságokba emelni a gondolkodásmódját egyik napról a másikra. Számukra a megszokott sablonok alkalmazása egyrészt megnyugtató, másrészt ez rejti számukra a legkevesebb hibalehetőséget. Ezért elemi érdekük ragaszkodni a régi, jól megszokott, bevált dolgokhoz, módszerekhez, gyakorlatokhoz. Egyéni szinten kifejezetten ellenérdekeltek a változtatásban.

- *a nyilvánosság bénító/szorító ereje*

Ez egy más szellemiségű munkavégzést jelent. A folyamatok tisztázása, átláthatóvá tétele nem minden politikai és egyéni érdek által támogatott, vagy a verbalitás szintjéről nehézkes az implementáció folyamata. Ezen a ponton elég az évek óta „üvegseb” politika-ként hangoztatott szlogenekre gondolnunk, amely a jelen időkig az állami tulajdonú és állami vállalatok vezető tisztségviselőinek javadalmazásának nyilvánosságra hozatalában merül ki.

- *technikai/informatikai háttértámogatás hiányosságai*

A napi médiában is szinte minden nap lehet hallani a beruházások elmaradásáról. Ez a vállalatok szintjén (piaci és állami is!) a fejlesztések átütemezésében és/vagy hátrasorolásában, elmaradásában jelentkezik. Hangsúlyosabban jelentkezik ez az állami pénzekből gazdálkodó valamennyi intézményben (így a minisztériumokban is szinte ugyanúgy, mint a gazdasági társaságokban), ugyanis ezek a szervezetek feladataik egy részét kénytelenek alacsony hatékonysággal végrehajtani. Ebből következően viszont az egyre emelkedő működési költségek egyre kevésbé fedezik a fejlesztési költségeket.

Ez hardver és tudásszinten is megjelenhet, és meg is jelenik. A vezető tisztségviselők kiválasztásakor alkalmazott elvek (minisztériumi/költségvetési gyakorlat előny) a munkavállalók szintjén is érvényesül bizonyos mértékben. Ez az itt foglalkoztatott munkavállalók magas átlagéletkorában is megmutatkozik. Ennek következtében ezek a vállalatok nagy tömegben olyan humán erőforrással gazdálkodnak, amely számára nem, vagy nem jellemzően életének elválaszthatatlan része a számítógép, és a folyamatosan változó programok iránti megismerési igény.

- *akadályt képezhet a feladat (kiváltképp a képességekatalógus és a feladatrend összeállítása) gigantikussága is*

Ez az érv nem annyira szakmai, mint inkább „csak” emberi. A komfortzónából kilépni pszichikai és egyéb más tereken is nehéz. Ennek egyik bizonyítéka a „business as usual”-hoz való ragaszkodás keltette hamis biztonságérzet. A nagy feladatok elvégzéséhez nagy elhatározások kellenek, és ez nem feltétlenül áll minden esetben rendelkezésre. Ez a probléma feloldása azonban a folyamatok részekre bontásával jelentősen könnyíthető. A kisebb horderejű, kisebb változást okozó, kisebb lépésekhez a konformistább embereket is könnyebben meg lehet nyerni.

13. A KONFLIKTUSOK FELOLDÁSA

A fentebb rendszerezett problémák azonban nem megoldhatatlanok. A vezetői döntés és konzekvens akarat bizonyos mértékben felső rendelkező jelként értelmezhető. Mindazonáltal én hiszek abban, hogy ennek a rendszernek (és talán minden rendszernek) a bevezetése az embereken múlik. Erőtéljes, túlzó vezetői kényszer nyomására ez a folyamat jelentősen lassulhat, szélsőséges esetben a munkavállalók tömegének (aktív vagy passzív) rezisztenciája meg is béníthatja vagy akár meg is akadályozhatja a rendszer bevezetését és/vagy rendeltetésszerű működését.

Mivel ennek a rendszernek sok eleme gondolati síkon mozog, így a bevezetés megkönnyítésére is a nyílt, őszinte kommunikáció, a folyamatos informálás, ésszerű érvelés az első eszköz. Ezt a humán területek célzott oktatási programokkal, képzésekkel, coaching-gal tudják megtámogatni. Érdekes momentum, hogy ezeknek a humán erőforrás-fejlesztési projekteknek a megalapozásához egy nagyon alapos helyzetfelmérést, egy

komplex humán-kontrolling felmérés keretein belül végzett, fókuszált kompetencia-felmérést kell végezni (ez összekapcsolható egy munkakörelemzéssel is). Tehát a (gazdasági) kontrolling rendszer bevezetését (humán) kontrolling eszközökkel lehet könnyíteni.

Manapság sokat hallani a *csapatmunka* (team work) jelentőségéről, hovatovább nincs már olyan álláshirdetés, amelyben alapkövetelményként ne emelnék ki a munkaadók a csapatban való munkavégzés jelentőségét. Ehhez két – a téma szempontjából releváns - gondolatot szeretnék hozzáfűzni:

- *A csapatmunka nehéz dolog.* Érzelmileg és szakmailag is. Főleg a jelenleg is uralkodó *individualizmus* időszakában. *Alázat* kell ahhoz, hogy az egyén a saját szakmai ambícióit háttérbe tudja szorítani a csapat/osztály/divízió/vállalat/nemzet sikerei érdekében. Pedig ez fontos. Kulcsfontosságú. Hiszen a csapatmunka kiemelkedő eredménye abban áll, hogy *a csoport teljesítménye több a benne szereplő tagok egyéni teljesítményeinek mechanikus összességénél.*
- A második, de kevésbé sem fontos gondolat az, hogy kevesen hiszik el, hogy a multiknál megjelenő vagy megkövetelt alázatra a közszolgálatban, a *köz szolgálatában* is szükség van. Gépeket, berendezéseket, eszközöket „bármikor” tudunk venni, ez „csak” egy sor a költségvetésben. Az emberek gondolkodásának teremtőre fordítása viszont pénzben nem mérhető. Mondhatjuk úgy is, hogy megfizethetetlen.

Mindezek értelmében a legnagyobb gátló tényezőt az emberek, az egyének, a humán tényezők jelentik, így a rendszer, módszer, módszertan bevezetésekor erre különös figyelmet kell fordítani, kiemelt jelentőséggel, prioritással, kifinomult eszközökkel kell kezelni.

14.LEHETSÉGES JÖVŐKÉPEK (IDEÁK)

14.1. TERVEZÉSI RENDSZER

Az eddigiekben részletesen bemutatott kontrolling személelmód kiterjesztése az adott szervezetek tervezési rendszereire, a piaci elméletek és gyakorlatok fényében, evidensnek tűnik. Ezen a területen azonban nem az. Első megközelítésben a számviteli politika/rendszer, azaz a költségek nyilvántartása módjának megváltoztatása tűnik

szükségesnek. Az igazi, kézzel fogható (számszerűsíthető, kvantifikálható) eredmények eléréséhez ezen a területen ez azonban nem elégséges.

A kontrolling alapeszméjének egyik összetevője a tervekhez való hasonlítás, a tervtény elemzések elvégzése. Ez utólagos ellenőrzést tesz lehetővé. Ha azonban a (bevezetésben definiált) kontrolling szemléletmódot alkalmazzuk már a tervezés során is, akkor a jövőbe is tudunk tekinteni. Tehát amennyiben a kontrolling célja a vezetői döntések minél erősebb támogatása, akkor mindenképpen előre, tehát a jövőbe kell tekintenünk. Az előrelátás számszerűsítése a tervezés folyamata. Mivel az operatív (éves) tervek a stratégiából kerülnek levezetésre, így a stratégiát tekintjük a tervezés fő színterének. Azonban a dolgozatban eddig leírtaknak megfelelően, ezen a szintén a politikai és a szakmai érvek vívnak egymással. Ennek eredményeként *a stratégiát a politikai ambíciószintek szakmai megvalósítási tervének tekintjük.*

Ez egyfajta *konszenzus* a két szakma és érdekcsoport között. Az erőviszonyok egyenlőtlen alkalmazásától eltekintve azonban cseppet sem mindegy, hogy ez a kompromisszum hogyan, miként, milyen elvek és módszertanok mentén és által jön létre. A két – nem csak látszólag – ellenérdekelte terület között a konszenzus a tervezés időszakában csak egy *két körös tervezési rendszer kialakításával valósítható meg.*

14.1.1. AZ ELSŐ KÖR: POLITIKAI PRIORIZÁLÁS

A tervezési rend első körében a regnáló politikai szervezetek vezetői megfogalmazzák politikai programjaikat, hogy mit szeretnének elérni, megvalósítani az egyes nemzetgazdasági területeken. Felelős politikusként ehhez hozzáteszik az érvényes hazai és szövetségi szabályozók alapján keletkező (kvázi kötelező) feladatokat is. Így kialakul egyfajta képesség vagy feladatlista (szakminiszteri megfogalmazástól függően).

Ezzel párhuzamosan felméri az állam jelenlegi helyzetét is annak érdekében, hogy kimutatásra kerüljenek az elvárt és a meglévő képességek közötti *különbségek*. Ezek a különbségek képezik a feladatokat, köztük a fejlesztési igények alapját is. Ezen elemzések alapján kialakításra kerülnek azok a fejlesztési és normatív igények, amelyek az állami apparátus folyamatos működtetéséhez szükségesek és a politikai célokat teljesítik.

Ezt az igénylistát az állami felső vezetés priorizálja. Ennek során a betervezett igényeket fontossági sorrendbe állítják, azaz döntenek arról, hogy közülük melyek azok,

amelyek az adott időszakban mindenképpen megvalósulnak, vagy elutasításra kerülnek. Ez az előzetesen priorizált lista képezi a nagybani erőforrás- és költségtervezés alapját. Ezek a tervek tartalmazzák a feladatok végrehajtásához szükséges erőforrás- és költségbecsléseket és a feladatok végrehajtásának évenkénti ütemezését is. Ezen becslések összessége adja meg, hogy az elvárt működésnek mekkora erőforrás- és költségigénye van. *Mivel ez az igény általában jelentősen meghaladja a rendelkezésre álló gazdasági lehetőségeket, ezért szükség van ezen igények erőforrás alapú priorizálására is.*

14.1.2 A MÁSODIK KÖR: ERŐFORRÁS ALAPÚ PRIORIZÁLÁS (SZAKMAI KÖR)

A második körben történik meg a feladatok erőforrás alapú priorizálása, majd az itt meghozott felső vezetői döntések alapján a priorizált feladatoknak a rendelkezésre álló források mértékéig történő évente ütemezett visszatervezését követően azok jóváhagyása és megjelenítése a tárcák különböző időtávú terveiben. Fontos kiemelni, hogy itt érdemi priorizálás nem folyik, csak a feladatok erőforrásigényének és forráslehetőségeinek kidolgozásával és bemutatásával, az összesített erőforrás- és költségtervek kerülnek felterjesztésre a döntésre jogosult eljáró részére.

Ebben az alrendszerben kidolgozott adatok alapján, mérlegelve a kielégíthetőséget, a tervezők döntenek arról, hogy milyen feladatok hajthatók végre *teljes terjedelemben*, melyek *csökkentett tartalommal* és melyik feladatokat kell törölni a visszatervezés folyamatában.

Ezt a mechanizmust az teszi szükségessé, illetve nélkülözhetetlenné, hogy a feladatok ellátására irányuló tevékenységet a költségvetési lehetőségek a lehető legjobb gazdálkodás mellett is általában felülről korlátozzák, az igények ugyanis törvényszerűen meghaladják a rendelkezésre bocsátott támogatásokat. Ez azt jelenti, hogy a rendeltetésszerű és zökkenőmentes működéshez szükséges feladatokat időről-időre felül kell vizsgálni a rendelkezésre álló keretek függvényében, és amennyiben kevesebb a költségvetési keret (vagy más rendelkezésre álló pénzösszeg), mint amennyi a feladat megvalósításához szükséges lenne, dönteni kell, hogy emiatt milyen feladatokat kell *csökkenteni*, esetleg *elhagyni*. A feladattervezés tehát a forráskeretek tételes ismeretében a feladatokkal, illetve azok szakmai tartalmával gazdálkodik. Ebben a rendszerben a feladatokhoz egyenként és tételesen hozzárendelt erőforrások és költségek ismeretében *nem fordulhat elő az, hogy a források csökkentésével a feladatok tartalma azonos marad,*

mivel a feladatokhoz hozzárendelt erőforrások csökkentésével azonnal nyilvánvalóvá válik, hogy ez a feladat melyik részének, vagy egészének a végrehajtását teszi lehetetlenné.

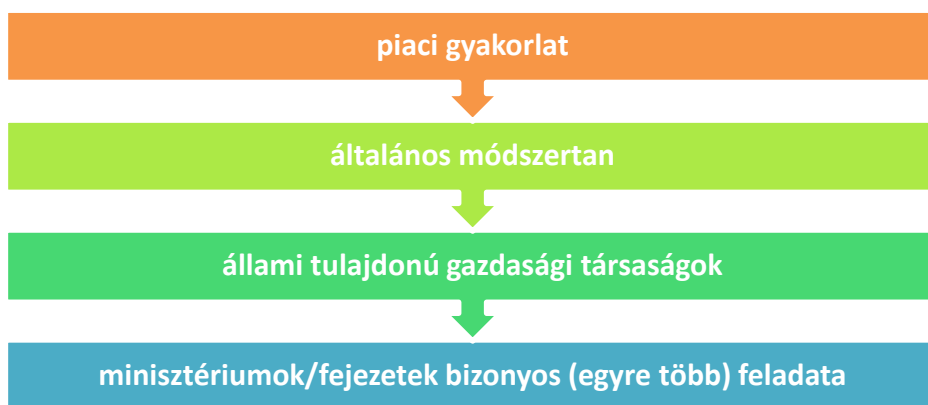
Fontos elve a gazdasági és a politikai tervezés viszonyának, hogy a gazdasági tervezés a forráskorlátokkal az állami feladatok egészének *gazdasági korlátait* adja meg. E forráskorlátokon belül az egyes feladatok priorizálásának, illetve az erőforrásoknak az egyes feladatok közti elosztásának kizárólagos jogköre a politikai/állami vezetés kezében marad. Ez azt jelenti, hogy ebben a rendszerben **a politikai vezetők döntési szuverenitása nem sérül**, de azt is jelenti, hogy a szakmai tervezés (az erőforrások tervezése és priorizálása útján) olyan *informáltságot* biztosít a politikus részére, amely erőteljes, jól behatárolható és *személyhez kötött felelősségi kört* is von a meghozott döntések köré.

Ennek a tervezési rendszernek a kiépítése a költséghelyi nyilvántartási rendszer bevezetésével kezdődik. Ez az államigazgatás árnyékában működő cégeknél is hatalmas lépés. Az államigazgatási szerveknél, amelyek szervezeti formájukban, folyamataikban, gondolkodásmódjukban is komplexebbek, sokkal nehezebben változtathatók meg, még formális szinteken is.

Mindazonáltal az *átlátható gazdálkodás* megteremtése már a tervezés időszakában több hangsúlyos előnyt hoz a gazdálkodó szervezetek és vezetőik részére. A tiszta pénzfolyamatok *bizalmat* teremtenek a *hitelezők* (külső és belső, külföldi és belföldi) és a *választópolgárok* felé is. A rendszer ezen kívül a *korruptió* felszámolásában is erőteljes szerepet játszhat, ez a téma pedig úgy a világon, mint Magyarországon kiemeltként szerepel minden vezető szervezet (EU, hitelminősítők, ország-minősítő szervezetek, hivatalok, stb.) munkájában.

14.2. KITERJESZTÉS

Alapvetően a kisebb feladatok gyorsabb eredményt hoznak. A hosszú távú befektetések egyedi jellemzője, hogy rövidtávon kvázi-veszteségként értékeljük az investált erőforrásokat (pénz, anyagi, humán, idő). A szemléletmód-váltás soha nem jön gyorsan (és könnyen), de hatásai hosszú távon, bőséggel megtérülnek. Ez a rendszer a jövőbe való befektetés. Az általános módszertan kidolgozása csak az első lépés. A 4000 lépés is az elsővel kezdődik. A gazdasági társaságoknál és bizonyos feladatokon tesztelt módszertan azután példaként, sorvezetőként jelentkezhet a minisztériumok, gazdálkodása számára is.



25. ÁBRA: A BEVEZETÉS EGY LEHETSÉGES FOLYAMATA

(saját munka)

14.3. ÁLLAMI SZAKSZOLGÁLATOK

Mivel ez a folyamat *minisztériumonként, ágazatonként multiplikálódik*, tehát egy-egy nem-kulcstevékenység több szakágban megjelenhet azonos vagy megegyező jellemzőkkel (pl. ingatlanüzemeltetés mindenhol van, ezen belül pl. a stratégiailag kiemelt objektumok őrzés-védelme a honvédelmi és a belügyi tárcánál), így érdemes (hasznos és hatékony) lenne egy *országos szintű állami képességekatalógus és feladatrend összeállítása*, ami racionalizálhatná a költségek felhasználását. Ez a módszertan lehetővé tenné a tervek bizonyos fokú egységesítését, ezzel is segítve az átláthatóságot és az összehasonlíthatóságot.

Ezen túlmenően egy sor olyan feladat egységes ellátását is lehetővé tenné, amelyekre most több minisztérium rendelkezik teljesítési potenciállal a saját gazdasági társaságainál, ld. őrzés-védelem, ingatlanüzemeltetés nem minisztériumonként, hanem egyetlen központi állami szolgáltató cégnél. Ha ezt a scenáriót vesszük alapul, akkor az adott profilban teljesíteni képes vállalatok komoly *hatékonysági versenyre kényszerülnének* (ha nem vesszük figyelembe az egyes szakminiszterek egyéni érdekérvényesítő erejét az fejezeti költségvetések nagysága kialakítása során). Ez a folyamat egyre erősebben szorítaná rá a gazdasági társaságokat arra, hogy a piaci vállalatok gazdasági mechanizmusait, metodikáit interiorizálják, jövőbe tekintően és proaktívan gondolkodjanak.

Ebbe az irányba már voltak is szakmai tapogatózó lépések, pl. a honvédelmi tárcánál az Országos Védelmi Tervező Rendszer kialakítása.

14.4. HUMÁN TERÜLETEK

A rendszer/módszertan bevezetésének egyik legnagyobb akadályaként az embereket, a humánt tényezőt jelöltem meg a fentiekben. Mindezek ellenére *hiszem és tudom, hogy az állami szektort, az állami gazdálkodást, az államigazgatást próbált és tapasztalt emberek fejében iszonyatos mennyiségű és minőségű know-how gyűlt össze az évek, évtizedek alatt. A nagy, összetett rendszerek ismerete, az egyedi és az általános megkülönböztetése, a komplexitás átlátása, alkalmazása, kihasználása olyan tacit tudást alkotnak, amelyek a mai kor jó vezetői kompetenciái közé sorolunk.*

Ugyanakkor ez a tudás ma még szunnyadó, és a sorozatos állami létszámcsökkentések eredményeként egyre inkább sorvadó is. A vállalatok életében csak és kizárólag az a tudás értékes, amely hasznot is hoz. Ennek megfelelően alakultak ki az erre vonatkozó sokrétű és széles spektrumon mozgó humán erőforrás-gazdálkodási ismeretek, elméletek, gyakorlatok, tudományok. Az állami, vagy ahhoz közeli gazdálkodó szervezetek tekintetében is alkalmazni kell ezeket a tanokat: fel kell mérnünk, hogy „mink van”, hogy mire lehetünk, vagyunk, lehetnénk képesek. És GAZDÁLKODNUNK KELL ezzel az erőforrással is, mert nagy benne a potenciál. Ennek egyike eszköze (lehet) a humán kontrolling, amelynek feladatai a fentebb megjelenített komplex kontrolling adatbázis humán modulját tölténék fel a megfelelő adatokkal, elemzésekkel.

Tehát első lépésként a humán területeken a munkakörelemzések elvégzése és a kompetencia-térképek „megrajzolása” az alapfeladat. Ez teremt majd alapot a már említett jelentős know-how-ról való pontos kép kialakításához, egyszersmind – a HR klasszikus funkcióját is betöltve – a fejlesztendő területek kijelöléséhez is úgy egyéni, mint vállalati, hivatali, minisztériumi szinten.

Addig is, amíg elérkezünk erre a szintre, érdemesnek tartanám a fenti gondolatok megfontolását és implementációját, mert ez nem csak céltalan szakmai gondolatfűzés és eszmefuttatás, hanem mindannyiunk közös, nemzeti érdeke.

15. ZÁRSZÓ

Ez a gondolati modell, amit az előzőekben részletesen bemutatam, összességében a józan belátásra, mérlegelésre és a szakmák közti tiszteletre épül. Ebben a kontextusban a politika

ugyanolyan szakma, mint a közgazdaságtan, pénzügytan, a számvitel, a humánerőforrás-gazdálkodás, és még sorolhatnánk. Ezeknek a szakmáknak a legnagyobb teljesítmény, a legnagyobb hatékonyság gyors és pontos elérése érdekében együtt (össze-) kell dolgozniuk. *Az állami vagyonnal, a közpénzekkel való gazdálkodás területének ugyanolyan szintetizáló jellegű szakmai pódiumnak kell lennie, mint egy nagyvállalat hasonló színtere, hiszen a cél közös, mindenkié, világosan megfogalmazott és közérthető: az adóforintok hatékony konvertálása a közfeladatok minél magasabb szintű ellátása érdekében.*

Bár idealizmusnak tűnhet ez a gondolat, én mégis úgy gondolom, hogy nem az. A piac mindenhatósága, az önműködő piaci mechanizmusokba vetett vakhit, tulajdonképpen a kapitalizmus nem váltotta be teljes körűen a hozzá fűzött reményeket (vagy legalábbis rengeteg negatív externáliát hordozott magában a széles tömegek számára), eszményének fénye megkopni látszik. Bár a soft-abb területen tevékenykedő szakmák (HR, menedzsment, szociológia, pszichológia, stb.) képviselői jobban érzik a jelen kor változó szelét, azért már a közgazdászok is kezdik belátni világszerte, hogy a fogyasztói társadalom nem feltétlenül „vezet jóra”, a jövő (megőrzése) érdekében más típusú gazdasági, gazdálkodási modelleket kell kialakítani úgy a világ, mint a nemzetek, országok, kormányok, vállalatok szintjén. *Az összefogás, a közös értékteremtés és a komparatív előnyök kölcsönös kihasználása mára már vezető filozófiai, gondolkodási áramlatok. Tegyük érte, hogy Magyarország ne a „késői skeptikusok” táborát erősítse!*

IRODALOMJEGYZÉK

- ÁSZ, 2012. *Bemutakozás*. www.asz.hu/bemutakozas : Állami Számvevőszék.
- Báger, G.-K. Á., 2010: 12.. *A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége három tükörben (ÁSZ tanulmány: A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok)*. <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2010/a-kozszfera-es-a-gazdasag-versenykepessege-empirikus-eredmenyek-es-tanulsagok/t326.pdf>: Állami Számvevőszék.
- Bod Péter, Á. G. A. 2. p. 4., 2003: 48. . *Gazdaságpolitika*, Budapest: Aula .
- ControllingPortál, 2012. 10. M&C levél: Controllerekkel szembeni követelmények. In: R. István, szerk.
http://www.controllingportal.hu/Controlling_alapok/Controllerekkel_szembeni_kovetelmények?PHPSESSID=8e526e8b6b1643c7e592e571c12767b1: IFUA Horváth & Partners Kft..
- Dr. Pulay, G. (., 2009: 8.. *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában..* 2009. szeptember szerk.
<http://www.asz.hu/tanulmanyok/2009/az-allam-celszeru-gazdasagi-szerepvallalasa-a-xxi-szazad-elejenek-globalis-gazdasagaban/t310.pdf>: Állami Számvevőszék.
- Gyüre, L., 2012: 184.. *Belső kontrollok kialakítása és működtetése az önkormányzati vagyongazdálkodás kockázatainak csökkentésére*. Pénzügyi Szemle ISSN 0031-496-X 57. évfolyam 2. szám 183-193 szerk. <http://www.asz.hu/publikaciok/2012/belso-kontrollok-kialakitasa-es-mukodtetese-az-onkormanyzati-vagyongazdalkodas-kockazatainak-csokkentese/psz201202183.pdf>: Állami Számvevőszék.
- Horváth&Partners, 2009: 15.. *Controlling - Út egy hatékony controllingrendszerhez*. 1997, 2000, 2003, 2007, 2008, 2009 szerk. Budapest: CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft..
- igc-controlling.org, 2012. http://www.igc-controlling.org/img/pdf/controller_u.pdf.
Controlling értelmező szótár, Budapest 2004 szerk. Budapest: IFUA.
- IMD, 2012. *IMD World Competitiveness Online*. www.worldcompetitiveness.com: IMD.
- IMD, 2012. *IMD/history*. <http://www.imd.org/about/discover-IMD/history.cfm>: IMD.
- KOPINT-TÁRKI, 2012. *A Világgazdasági Fórum (WEF) globális versenyképességi indexe 2012-2013*. http://www.kopint-tarki.hu/wef2012_press.pdf: KOPINT-TÁRKI Konjunktúrakutató Zrt..

- KSH, 2012. http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tec00001.html. hely nélkül.:ismeretlen szerző
- Simon, J., 2011: 12.. *A központi és a helyi kormányzat információs rendszerének kérdése (doktori értekezés)*, Pécs: PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR REGIONÁLIS POLITIKA ÉS GAZDASÁGTAN DOKTORI ISKOLA.
- törvény a gazdasági társaságokról (Gt.), 2012. 2006. évi IV. törvény 41§ (1), (2), http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=101618.229650: Nemzeti Jogszabálytár.
- Verlag Dashöfer, 1999. *Controlling a gyakorlatban (szerk.: Dr. Maczó Kálmán)*. 1999 szerk. Budapest: Verlag Dashöfer Gazdasági és Jogi Szakkiadó Kft. és T. Bt..
- WEF, 2009, 2010, 2011, 2012. *Word Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2008-2009; 2009-2010; 2010-2011; 2011-2012; 2012-2013*. www.weforum.org: Word Economic Forum.
- WEF, 2012-2013. *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. hely nélkül.:World Economic Forum (WEF).
- wikipedia.org, 2012. <http://hu.wikipedia.org/wiki/Kontrolling>. 2012.10.14. szerk. hely nélkül.:ismeretlen szerző

INTERNETES FORRÁSOK

(az egyes hivatkozásoknál egyedileg pontosan jelölve)

- www.asz.hu
- www.controllingportal.hu
- www.igc-controlling.org
- www.imd.org
- www.kopint-tarki.hu
- www.ksh.hu (EUROSTAT táblázatok)
- www.mnb.hu
- www.njt.hu
- www.weforum.org
- www.worldcompetitiveness.com

JOGSZABÁLYOK

2000 évi C. tv. a számvitelről

2006. évi IV. tv. a gazdasági társaságokról

EGYÉB DOKUMENTUMOK

Dr. Boda György – Szlávik Péter: **Kontrolling rendszerek tervezése**, KJK-KERSZÖV
Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2001

Dr. Boda György – Szlávik Péter: **Vezetői kontrolling**, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó,
1999

Leslie Chadwick: **Vezetői számvitel**, Panem Könyvkiadó Kft., 1999

Robert S. Kaplan – Anthony A. Atkinson: **Vezetői üzleti gazdaságtan**, Panem
Könyvkiadó – Business Kft., 2003

Robert S. Kaplan – David P. Norton: **A stratégia-központú szervezet**, Panem
Könyvkiadó Kft., 2002

Robert S. Kaplan – David P. Norton: **Balanced ScoreCard**, KJK-KERSZÖV Jogi és
Üzleti Kiadó Kft., 2000