

RÉVÉSZ ÉVA ERIKA

EGYETEMI TANÁRSEGÉD

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM VEZETÉSTUDOMÁNYI INTÉZET

VEZETÉS ÉS KONTROLL TANSZÉK



# Szervezeti szintű teljesítménymenedzsment a hazai közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteiben

## EGY WEB-TARTALOMELEMZÉS EREDMÉNYEI

A közsféra egészének és ezen belül is a közigazgatás teljesítményének növelése az utóbbi évtizedekben a közigazgatási reformtörekvések egyik legfőbb mozgatója volt a világ számos országában. Hazánkban is évek óta napirenden van – a nemzetközi reformtörekvésekkel összhangban – a közigazgatás teljesítményének javítása. Kormányzati oldalról időről időre megfogalmazódik a teljesítményorientált közigazgatás megteremtésének igénye (lásd például Magyar Program 11.0 2011; Magyar Program 12.0 2012), valamint az egyes szervezetek oldaláról is találunk olyan kezdeményezéseket, amelyek a teljesítményorientált működést célozzák. A tanulmány célja e jelenség feltérképezése és megértése: mit is jelent és hogyan jelenik meg a teljesítményorientáció a hazai közigazgatás szervezeteiben, illetve milyen teljesítménymenedzsment-eszközök kerülnek alkalmazásra.

A vizsgált szervezeti kört a hazai központi közigazgatás azon intézményei jelentik, amelyek esetében a nemzetközi szakirodalom alapján leginkább valószínűsíthető a teljesítménymenedzsment-eszközök sikeres alkalmazása. Ezek a viszonylag autonómnak tekintett, ún. ügynökség-típusú szervezetek (angolul *agencies*<sup>1</sup>), amelyek hazai megfelelői leginkább a kormányhivatalok (pl. Központi Statisztikai Hivatal), és a valamely minisztérium által felügyelt központi hivatalok (pl. Nemzeti Közlekedési Hatóság). Ez a viszonylag autonómnak tartott szervezeti kör csak az utóbbi néhány évben került a nemzetközi kutatások fókuszába<sup>2</sup>, és bár Magyarországon is zajlottak e szervezeti körben kutatások<sup>3</sup>, nem

a tanulmányban vizsgálni kívánt teljesítménymenedzsment fókusszal.

### 1. Teljesítménymenedzsment a közszektorban

A közszektorbeli teljesítménymenedzsment tágan értelmezve különböző irányítási eszközök alkalmazását jelenti a szervezetek, a szervezetek hálózatának (pl. egy régió, egy ágazat), illetve akár egy ország teljesítményének (gazdaságosságának, hatékonyságának, eredményességének, méltányosságának, stb) növelése céljából. A terület ennél pontosabb lehatárolását ugyanakkor nehezíti, hogy a teljesítménymenedzsment mind az üzleti, mind a közszektorban egy manapság gyakran használt, divatos szakkifejezés, amelynek pontos tartalmát és határait tekintve sok esetben nincs egyetértés a szakirodalomban<sup>4</sup>. A fogalmi tisztázatlanság fő oka, hogy a teljesítménymenedzsment interdiszciplináris kutatási terület: többféle tudományág és elmélet metszetében értelmezhető. A közigazgatásban alkalmazott teljesítménymenedzsmentre ez a megállapítás még inkább igaz, ahol a jogtudomány, a politológia, a szociológia és a gazdálkodástudomány egyes területei is hatással vannak a teljesítménymenedzsmentről szóló gondolkodásunkra.

A felsorolt tudományterületek képviselői más célokkal és kérdésekkel közelítenek a közigazgatási teljesítménymenedzsment jelenségéhez, eltérő megközelítést és különböző kutatási módszertanokat alkalmaznak, így érthetően egy-

<sup>1</sup> OECD: *Distributed public governance – Agencies, authorities and other government bodies*, Paris: OECD, 2002.

<sup>2</sup> VERHOEST, KOEN et al. (szerk): *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*, Palgrave Macmillan, 2012.

<sup>3</sup> HAJNAL, GYÖRGY: *Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben. Az ügynökség-típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között*. Politikatudományi Szemle, 20(3), 2011. 54–74.

<sup>4</sup> FRANCO-SANTOS, MONICA et al.: *Towards a definition of a business performance measurement system*. In NEELY, ANDY, KENNERLY, MIKE & WALTERS, ANGELA, (szerk). 4th International Conference on Performance Measurement and Management (PMA 2004) – Public and private. 2004. 395–402

mással nehezen összevethető következtetésekre jutnak. Ez persze természetes is, azonban kritikaként megfogalmazható, hogy az egyes tudományterületek felől közelítők kevéssé reflektálnak egymás eredményeire, csekély az egyes tudományterületek közötti tudásáramlás<sup>5</sup>.

Az alapvetően hasonló jelenséggel – azaz a közszektorbeli teljesítmény értelmezésével, mérésével és menedzselésével – de sokféle megközelítésben foglalkozó elméletek integrációjára való törekvés a kilencvenes évektől kezdődően megjelent szakirodalomban, főleg a közmenedzsment (public management) kutatóinak körében. Ebben a tekintetben kiemelendő a Leuven-i Egyetemen működő, *Geert Bouckaert* vezette Public Management Institute (<http://soc.kuleuven.be/io/eng/>) kutatóinak hozzájárulása a közszférabeli teljesítménymenedzsment értelmezési keretének kialakításához. Az általuk jegyzett modell szolgál e tanulmányban is kiindulópontként a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment – hazai körülményekre is érvényes – meghatározásakor.

### 1.1. A teljesítmény fogalma

Mielőtt azonban a közszektorbeli teljesítménymenedzsment koncepciót ismertetném, érdemes röviden tisztázni a teljesítmény fogalmát is. A teljesítmény kifejezés is többféle kontextusban és jelentéssel használt fogalom, emiatt általánosan elfogadott definíciója nem létezik. Sőt, a teljesítményméréssel, teljesítménymenedzsmenttel foglalkozó szakirodalomban sok esetben explicit módon nem is definiálják ezt a fogalmat, jelentését közismertnek feltételezve<sup>6</sup>.

A közszektor teljesítményével foglalkozó szakirodalomban alapvetően kétféle tárgyalási módja létezik a teljesítmény fogalmának<sup>7</sup>: a teljesítmény megjelenik (1) értéként, azaz további magyarázatra nem szoruló orientációs mérceként, illetve (2) szándékolt magatartásként. *Dubnick*<sup>8</sup> szerint a közszektor esetében a szándékolt cselekvésként értelmezett teljesítmény egyrészt a cselekvést magát jelenti, másrészt a cselekvés által elért eredményeket. Több szerző is felhívja a figyelmet arra, hogy fontos mind a cselekvés (hogyan csináljuk?), mind az elért eredmények (mit és miért csináljuk?) fókuszba helyezése, azaz a folyamat- és eredmény szemlélet egyidejű alkalmazása. A közszektorbeli teljesítménymenedzsment-koncepció a teljesítmény ezen komplex, többdimenziós, a folyamatokat, célokat és az elért eredményeket egyaránt figyelembe vevő értelmezésére épít.

A teljesítmény többféle szinten is értelmezhető a közszektorban, a leggyakrabban három lehetséges vizsgálati szintet

különböztetnek meg, a makro-, a mezo- és a mikroszintű teljesítményt<sup>9</sup>,<sup>10</sup>. Ezt a tipológiát *Bouckaert* és *Halligan* a teljesítmény mélységi tagoltságának nevezi<sup>11</sup>:

- A makroszint az országos (állami) szint egészét jelenti.
- A mezoszint több szervezet hálózatát jelenti, amely lehet
  - az azonos ágazathoz (pl. egészségügy) tartozó szervezetek összessége, vagy különböző közpolitikák beavatkozási területei;
  - területi elvű szerveződés (például kistérségi együttműködések);
  - tárgyi elvű csoportosítás, azaz az ugyanazon termék előállításában vagy szolgáltatás nyújtásában résztvevő szervezetek összessége (például élelmiszerellátás, szociális biztonsági szolgáltatások).
- Mikroszinten az egyes szervezetek találhatók.

Ezek a szinteken kívül vezetési szempontból lényeges megkülönböztetni az egyes szervezeteken belüli, a teljesítmény vizsgálata szempontjából fontos elemzési szinteket is:

- Szervezeti egységek és szervezeti folyamatok szintje (itt elsősorban a viszonylagos önállósággal rendelkező szervezeti egységek, illetve az ún. értékteremtő és támogató folyamatok lényegesek).
- Egyéni szint, amely a szervezeti tagok egyéni teljesítményére vonatkozik.

E tanulmányban a mikro, azaz a szervezeti szintű teljesítménymenedzsment közigazgatásban alkalmazható eszköztudomány áll a fókuszban. Az alábbiakban bemutatásra kerülő közszektorbeli teljesítménymenedzsment koncepció fontos üzenete ugyanakkor, hogy a szervezeti szintű teljesítmény nem értelmezhető önmagában e szférában, hiszen egy közcélú szervezet számos módon kapcsolódik a közszektor más intézményeihez, felettes szerveihez, a közpolitikai ciklushoz.

### 1.2. Közszektorbeli teljesítménymenedzsment koncepció – a 4E modell

A kiindulási alapnak tekintett koncepció – miként korábban említettem – a Leuven-i Egyetemen működő Public Management Institute kutatócsoportja által kialakított modellre épít, amely egy szintetizálás eredményének tekinthető, és manapság széles körben elfogadott kiindulópontjává vált a közszférabeli teljesítménymenedzsmentről szóló gondolkodásnak<sup>12</sup>. A hazai szakirodalomban is töb-

<sup>5</sup> VAN HELDEN, JAN G. et al.: *Distinctive research patterns on public sector performance measurement of public administration and accounting disciplines*. Public Management Review 10(5), 2008. 541–651.

<sup>6</sup> WIMMER, ÁGNES: *A vállalati teljesítménymérés az értékteremtés szolgálatában*. Tézis. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar, 2000.

<sup>7</sup> VAN DOOREN, WOUTER, BOUCKAERT, GEERT & HALLIGAN, JOHN: *Performance management in the public sector*. London, Routledge, 2010.

<sup>8</sup> DUBNICK, MELVIN J.: *Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms*. Public Performance and Management Review, 28(3), 2005. 376–417

<sup>9</sup> HÜTTL ANTONIA & SIVÁK JÓZSEF: *Teljesítménymérés a közszektorban: az indikátorok használatának nemzetközi tapasztalatai és a hazai alkalmazás lehetőségei*. Magyar Közigazgatás, 56(3-4), 2006. 174–185

<sup>10</sup> KISS NORBERT: *Improving network performance in the health care system: a network-based analysis of the Hungarian health care services*. Tézis. Budapesti Corvinus Egyetem, 2014.

<sup>11</sup> BOUCKAERT, GEERT & HALLIGAN, JOHN: *Managing performance: International comparisons*. London: Routledge, 2008.

<sup>12</sup> BOUCKAERT, GEERT–VAN DOOREN, WOUTER: *Performance measurement and management in the public sector*. In: BOVAIRD, TONY–LÖFFLER, ELKE (szerk): *Public management and governance*. London, Routledge, 2003. 127–136.

ben hivatkozzák<sup>13</sup>, továbbá ezt a megközelítést követi a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program keretében kialakított szervezetfejlesztési módszertan csomag, ahol a teljesítménymenedzsment az egyik nevesített beavatkozási terület volt<sup>14</sup>.

Az alábbi ábra egy szervezet vagy program teljesítményét mutatja be a társadalmi-gazdasági környezetbe ágyazottan. A teljesítménymenedzsment irányítási (vagy szabályozási) ciklusként jelenik meg, azaz a célkijelölés-tervezés, elszámolás-mérés, visszacsatolás-értékelés lépésekből álló ciklikus logikai sémát követi. Ez a megközelítés rendszerelméleti-kibernetikai alapokon nyugszik<sup>15</sup>, és gyakran input-output modellként is említik.

A modellben a közpolitikai irányítási ciklus részeként szerepel a szervezetek irányítása, az ún. menedzsmentciklus. Ez a koncepció ideáltipikusnak tekinthető abban az értelemben, hogy normatív módon, modellszerűen mutatja be a teljesítménymenedzsment közszektorbeli működését. A gyakorlatban – és ez Magyarországra kifejezetten igaz – a közpolitikai irányításnak és a közszektorbeli szervezetek vezetésének ez a fajta összekapcsolódása, az egyes lépések sorrendje, tartalma ritkán valósul meg ebben a formában.

A közpolitikai irányítási ciklus kiindulópontja a társadalmi-gazdasági környezet, amelyben különböző ügyek és problémák hatásaként a közszektorral szemben cselekvési szükségletek jelentkeznek. Ideális esetben a politikusok ezen szükségletekből kiindulva tervezik meg a közpolitikai cselekvéseket, azaz célokat határoznak meg, ezekhez eszközöket rendelnek, döntéseket hoznak ezekről, majd sor kerül a megvalósításra<sup>16</sup>.

A közösségi szükségletekből származtatott, politikai vagy stratégiai célok a végső és alapvető céljait jelölik ki egy szervezet vagy intézményrendszer működésének. Ezeket általános politikai dokumentumokban és jogszabályokban szokták megfogalmazni, szervezeti szinten pedig például az alapító okirat, a küldetésnyilatkozat és/vagy a stratégiai terv töltheti be ezt a szerepet. A modell alapján a hosszú távra vonatkozó célkitűzések végiggondolása és értelmezése egyrészt a közpolitikai irányítási ciklus, másrészt a menedzsmentciklus feladata. A közpolitikai célkijelölés ugyanis csak ritkán jelent az egyes szervezetek számára kellően testreszabott iránymutatást, ezért szükséges (lenne) a szervezetek részéről is ezek értelmezése, hosszú távú stratégiai célkitűzésekre való lefordítása. Az irányítás következő, lényeges lépése az, hogy az általános stratégiai irányvonalakat sokkal konkrétabb és így mérhető célkitűzéseké fordítsák le; ezek az ún. operatív célok, amelyek az egyes közszolgálati szervezetek számára már

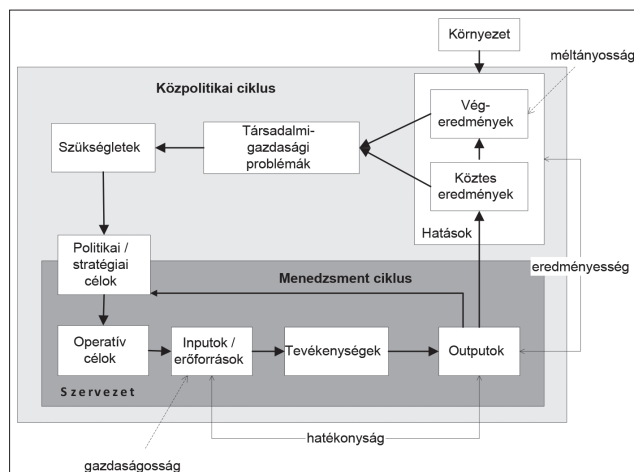
lényegesen specifikusabb, rövidtávú és a mindennapi működésre vonatkozó iránymutatásul szolgálnak.

Az egyes szervezetek belső működését írja le az input-tevékenység-output modell. A felhasznált erőforrások (inputok) a belső szervezeti folyamatok és tevékenységek eredményeképp konkrét szolgáltatásokká, termékeké (outputok) válnak. A modell alapján egy-egy intézmény menedzsmentje tehát elsősorban azzal foglalkozik, hogy a céljai eléréséhez milyen jellegű és mekkora mennyiségű erőforrás szükséges, és miképpen szervezhető meg hatékonyan a belső folyamatok ahhoz, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű outputot hozzon létre a szervezet.

A létrejött termék vagy szolgáltatás a szervezetet elhagyva valamilyen hatást gyakorol a környezetében, a társadalomban. Például egy egyetemi hallgató a tanulmányai lezárásaként megszerzi a diplomát (output), és ennek segítségével elhelyezkedik az első munkahelyén (eredmény, angolul outcome). A kritikus kérdés itt az, hogy milyen eredmények jelentkeznek a konkrét output hatásaként. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához gyakran megkülönböztetik a köztes eredményeket a végeredményektől. Ez egy pragmatikus, ugyanakkor fontos különbségtétel, ugyanis a kívánatos végső hatás (pl. a munkanélküliség csökkentése) és a konkrét output (pl. az egyetemi diploma) között sokszor nem – vagy csak nagyon nehezen – mutatható ki összefüggés. Ennek több oka is van:

- Az elérni kívánt hatás sokszor csak több év elteltével jelentkezik, ezért valamilyen köztes eredmény kijelölése fontos visszajelzést ad a döntéshozóknak, hogy valóban jó irányba halad-e az adott program vagy szervezet.
- A politikai vagy stratégiai célkitűzések által meghatározott végeredmény általában nem egyetlen szervezet vagy program hatásaként alakul ki, hanem több intézmény együttes hatásaként jön létre.
- Ráadásul a hosszú távon jelentkező végeredmény értékelésénél módszertanilag igen nehéz elkülöníteni a tervezett hatásokat az előre nem tervezett környezeti tényezők, változások hatásától.

Az irányítási ciklus úgy zárul, hogy az elért eredmények összevetésre kerülnek a kiindulópontként meghatározott



1.1. ábra

Teljesítménymenedzsment-koncepció a közszektorban (4E modell)

<sup>13</sup> Lásd például, HAJNAL GYÖRGY: *Számok és döntések. Hatékonyságmérés a közigazgatásban*. In HORVÁTH M., TAMÁS (szerk). *Közigazgatás – szorítóban*. Unió, 1998. 255–306. illetve HÜTTL, A. & SIVÁK, J. (2006) i.m.

<sup>14</sup> <http://magyaryprogram.kormany.hu/szervezetfejlesztési-modszertanok>

<sup>15</sup> BODNÁR, VIKTÓRIA: *Controlling, avagy az intézményesített eredménycentrikusság*. Tézis. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Gazdálkodástudományi Kar 1999.

<sup>16</sup> HOGWOOD, B.W. & GUNN, L.A.: *Policy analysis for the real world*, New York: Oxford University Press, 1984.

problémákkal, szükségletekkel, célokkal, és eltérés esetén újragondolhatók, módosíthatók az észlelt társadalmi problémák, az ezekből definiált szükségletek, a kitűzött célok és/vagy a megvalósítás eszközei.

Ahhoz, hogy a teljesítményt, mint szándékolt (célorientált) cselekvést „menedzselni” tudjuk, azaz megtervezni, megvalósítani, elemezni lehessen, és dönteni tudjunk róla, az szükséges, hogy információk álljanak rendelkezésre magáról a teljesítményről. E komplex viszonyrendszerrel az információk megszerzésének módja a mérés és a mért adatok értékelése. A mérési és az értékelési tevékenység teszi lehetővé a teljesítmény kvantitatív reprezentációját és strukturálását.

A bemutatott modellben mérési pontként szolgálhat a felhasznált erőforrások mennyisége (inputok), a transzformációs folyamat maga (tevékenységek jellemzői), a létrehozott output, a köztes vagy a végeredmény és akár a környezeti tényezők is. Ezeket ún. egyszerű indikátorokkal tehetjük mérhetővé. Továbbá mérhetők az ezek közötti kapcsolatok is, azaz a gazdaságosság, a hatékonyság, az eredményesség, méltányosság stb, amely mérése viszonyszámok (pl. output/input képlettel számított hatékonyságmutatók) meghatározásával történik.

A szakirodalomban leggyakrabban a szervezeti szintű teljesítmény leírásakor a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség nézőpontja szerepel. Ezek mindegyike angolul „E” betűvel kezdődik (economy, efficiency, effectiveness), ezért ezt a modellt (1.1. ábra) gyakran 3E koncepciónak is nevezik. A modell fontos üzenete ugyanakkor, hogy az eredményesség kritériuma (azaz a szervezeti output és az ennek hatására létrejövő eredmények közötti kapcsolat) nem elsősorban a menedzsmentciklus (vagyis az egyes szervezetek) felelőssége, hanem gyakran több szervezet, sőt akár egy vagy több ágazat közös, koordinált tevékenységének eredményeképp születnek meg az elérni kívánt társadalmi hatások. Ráadásul a közpolitikai ciklus szempontjából nem csupán az elért hatások értékelése, hanem ezen hatások méltányosságának vizsgálata is kiemelt szempont. A méltányosság például az egészségügyi ellátások esetén azt jelentheti, hogy ugyanazon betegség esetén a biztosítottaknak egyforma-e az esélye arra, hogy azonos szolgáltatási szinten kapjanak ellátást függetlenül jövedelmi helyzetüktől vagy lakóhelyüktől. A méltányosság biztosítása szintén nem a szervezeti szint felelőssége, sokkal inkább makro-, illetve mezoszintű kérdés, miképp az eredményességért való felelősség is túlmutat a szervezeti szinten. A méltányossággal (equity) kibővített teljesítményértelmezés az ún. 4E modell.

Bouckaert és Halligan 2008-ban megjelent könyvükben a teljesítménymenedzsment négy ideáltípusát azonosította<sup>17</sup>:

1. A 'teljesítményadminisztráció' jellemzően adminisztratív adatokat regisztrál, főképp input és folyamatmérésekre fókuszál. Szabályozás alapú, a teljesítményadatok felhasználása korlátozott, inkább adatszolgáltatás jellegű.
2. A 'teljesítmények menedzsmentje' típus specializált teljesítménymérési rendszereket alkalmaz, amely már magában foglal output és outcome jellegű indikátorokat is. Ugyanakkor a különböző rendszerek különböző célokat szolgál-

nak, egymással nem állnak kapcsolatban, nem állnak össze egy koherens egésszé.

3. A 'teljesítménymenedzsment' típus szisztematikusan integrálja a közszektorban használt teljesítménymérési rendszereket (több szinten), ezáltal egy konzisztens keretet alakít ki. Ugyanakkor túlságosan komplex lehet, ami sok esetben nem fenntartható.
4. A 'teljesítménykormányzás' a legszélesebb (a legtöbb teljesítménydimenzióra kiterjedő, és számos kormányzati funkciót átfogó) és a legmélyebb (mikrotól a makro szintig terjedő) értelemben kezeli a teljesítményt, amely a kormányzat egészét és a társadalmi használatot is jelenti.

A magyar közigazgatás jogias jellegű, ami a teljesítménymenedzsment szempontjából azt jelenti, hogy a jogszerűség sokkal fontosabb érték, mint a teljesítményorientáció<sup>18</sup>. Ezzel összefüggésben a teljesítményértelmezés meglehetősen korlátozott: egyrészt mélységében, ugyanis elsősorban egyéni vagy szervezeti (mikro) szintű teljesítménymenedzsment-eszközök alkalmazására láthatunk példákat a hazai gyakorlatban<sup>19</sup>, másrészt szélességében is. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az input és a folyamatfókusz ugyan megjelenik, de a teljesítmény egyéb dimenziói már kevésbé jutnak szerephez (pl. hatásindikátorok a döntéshozatalban), valamint az inputok (ilyen a költségvetés felhasználása) vizsgálatok nem elsősorban a hatékonysági vagy az eredményességi szempont dominál, hanem a jogszerű felhasználás.

Az inputszemlélet és a jogias megközelítés elsődlegessége a célok, eredmények és hatások vizsgálatát elhanyagolja, emiatt sokszor pazarlást eredményez. Ennek veszélyét Geert Bouckaert<sup>20</sup> így foglalta össze: „Dobjuk ki a pénzt az ablakon, de szabályosan!” („Throw the money through the window but in a correct way!”). Mindezek alapján a magyar közigazgatásban a teljesítményadminisztráció ideáltípusa valószínűsíthető, azaz adminisztratív adatokra fókuszáló, az erőforrások felhasználását és a folyamatokat jellemző adatokat gyűjtő rendszerek működnek hazánkban. Ezen adatok döntéshozatalban történő felhasználása korlátozott, inkább a szabályozásra fókuszálva, adatszolgáltatás céljából történik a mérés.

### 1.3. A szervezeti (mikro) szintű teljesítménymenedzsment lehetséges tartalmi elemei

Hazánkban a fentiek alapján inkább szervezeti (mikro) szintű teljesítménymenedzsment alkalmazások fordulnak elő, ugyanakkor ezen eszközök feltérképezése ezidáig nem történt meg. E tanulmány keretei között én sem vállalkozom a teljes kép feltérképezésére, csupán az egyik szervezeti körben látható alkalmazások jellemzését kísérem meg. Ezen alfejezetben röviden bemutatom, mit is jelent és milyen elemei vannak a szervezeti szintű teljesítménymenedzsmentnek.

<sup>18</sup> GAJDUSCHEK, GYÖRGY: *A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről*. Politikatudományi Szemle, 21(4), 2012. 29–52

<sup>19</sup> GAJDUSCHEK, GYÖRGY: *Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?* Politikatudományi Szemle, 23(3), 2014. 119–128

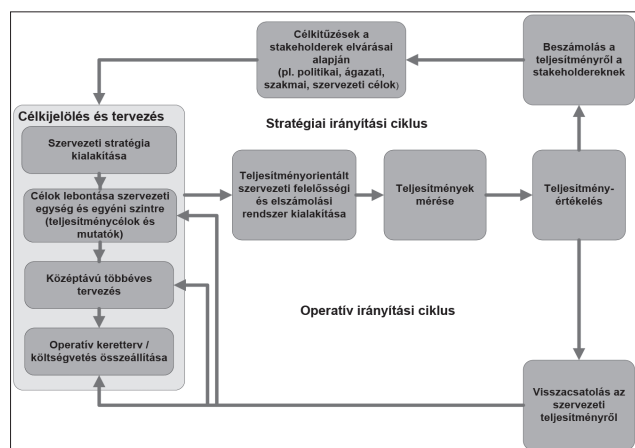
<sup>20</sup> EPAN-NISPACEE Joint Summer School egy kurzusán hangzott el ez az értelmezés. Leuven, Belgium. 2004. 08.22–29.

<sup>17</sup> BOUCKAERT, GEERT & HALLIGAN, JOHN, i.m.

A szervezeti szintű teljesítménymenedzsment „*érett formájában*” a 4E modellben a menedzsment ciklust jelenti, azaz a ciklikusan ismétlődő tervezési-mérési-visszacsatolási tevékenységeket támogató és koordináló, a legfontosabb érintettek számára releváns információkkal szolgáló, a szervezet minden szintjén a hatékonyság, eredményesség és minőség javítását célzó rendszert. A szervezetekben nem önálló alrendszerként jelenik meg, hanem inkább olyan folyamatként értelmezhető, amely több funkcionális terület együttműködéséül jön létre, és amelyek között közvetlen és szoros kapcsolat teremthető: ide tartozik (tartozhat) a célok kijelölését végző tervezési rendszer, a pénzügyi-számviteli rendszer, a kontrolling, a minőségügyi terület, az emberierőforrás-menedzsment rendszere, valamint az információk előállításában szerepet játszó információs rendszer. A szervezeti szintű teljesítménymenedzsment fő funkciói lehetnek:

- a vezetői döntések releváns információkkal történő támogatása;
- a tervezési tevékenység (stratégiaalkotás, középtávú és operatív tervezés) támogatása;
- célkitűzések és elvárások szervezeti kommunikálása;
- mérési rendszerek kialakítása és működtetése (költség- és teljesítményszámítás, illetve az alaptevékenység mérése nem-pénzügyi jellegű indikátorokkal);
- elemzés és visszacsatolás a célok eléréséről, a tervektől, standardoktól való eltéréseiről;
- valamint a teljesítmény fejlesztését célzó motivációs rendszer kialakítása.

A döntési szempontból fontos vezetők a közigazgatásban nem csak az adott szervezet vezetőit (menedzsereit) jelenthetik, hanem a felettes szerv adott szervezettel kapcsolatos döntésekért felelős vezetőit is, és akár a területért felelős politikusokat. A közszférában emiatt a belső döntéstámogatás mellett nagyon hangsúlyos szerepet kaphat a külső döntések



1.2. ábra  
Szervezeti szintű teljesítménymenedzsment elemei és összefüggérendszer

támogatása is.

A közigazgatási szervezetekben értelmezhető teljesítménymenedzsment folyamatának egy lehetséges ábrázolását mutatja az alábbi ábra, amelyben megkülönböztethető a stratégiai és az operatív irányítás.

A teljesítménymenedzsment-rendszer stratégiai szintje segít konkretizálni, majd a szervezet egészében kommunikálni a hosszú távra szóló stratégiai célkitűzéseket. Elméleti szempontból a stratégiai és az operatív szint közötti kapcsolatot a stratégiai célokból levezetett középtávú-taktikai terv elkészítése teremti meg. Magyarországon az államháztartási törvény hatálya alá tartozó költségvetési intézmények esetében az éves működés keretét (tervét) az intézményi költségvetés jelenti. A jelenleg érvényes hazai gyakorlat alapján az intézményi költségvetés összeállítása nem a stratégiai vagy épp középtávú célokból indul ki, hanem jellemzően bázisra (az előző év költségvetési számainak kisebb-nagyobb módosításával) áll össze.

Az operatív terv (hazánkban az éves költségvetés) szolgál a napi működés alapjául, és ezt bontják tovább az egyes szervezeti egységek, projektek, programok (keretek) és akár a szervezeti tagok szintjére, ennek a lépésnek fontos eleme a szervezetben a megfelelő felelősségi és elszámolási egységek meghatározása<sup>21</sup>. Az operatív terv teljesítésének évközi alakulása a teljesítmény mérés rendszerével (például megfelelő költségvetésszámítással, indikátorrendszerrel) követhető nyomon, amelyet aztán – a teljesítményértékelés keretében – különböző elemzések elkészítésével értelmeznek a döntéshozók számára. Az operatív ciklusról történő visszacsatolás elsősorban az évközi erőforrás-felhasználásról nyújt információkat, és javaslatokat tesz a szükséges beavatkozásokra. A stratégiai ciklus keretében a visszacsatolás elsősorban a stratégiai célok teljesülésének nyomon követését, az előre nem látott változások időbeli jelzését és az esetleges tervváltoztatási javaslatok kidolgozását segíti.

A stratégiai és operatív irányítási ciklus 1.2. ábrán bemutatott elemeiből (célkijelölés-tervezés, elszámolás-mérés, értékelés-visszacsatolás) kiindulva az alábbi tevékenységek esetében képzelhető el elmozdulás a teljesítményorientáció irányába a hazai közigazgatás szervezeteiben.

### 1.3.1. Célkijelölés és tervezés

A tervezési tevékenységet a központi közigazgatás költségvetési intézményeiben az éves költségvetés összeállítása testesíti meg. Ugyan 2012 óta létezik egy kormányrendelet a kormányzati stratégiai irányításról [38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, a továbbiakban: KSIR], ez azonban nem teszi kötelezővé az intézményi szintű stratégiák kialakítását, csupán ajánlottként szerepelteti.

Az intézmények elemi költségvetése jellemzően bázisra, azaz az előző költségvetési év számaiból kiindulva áll össze, és tételoronként, kiadási fajtánként (pl. személyi jellegű kiadások, dologi kiadások, stb.) tervezik meg a következő naptári év kiadásait a költségvetés összeállítóit. A tervezés tehát inputorientált, és a múltbeli tevékenység alapján tervezi a jövő évi költségvetést, mindeközben jellemzően nem kérdőjelezi meg a bázist. A tervezés sokszor mechanikus jellegű, és nem vesz benne részt a szervezet egésze, hanem összeállítással többnyire csak a gazdálkodási terület foglalkozik.

<sup>21</sup> Erről a témakörrel bővebben lásd például ANTHONY, ROBERT N. & GOVINDARAJAN, VIJAY: *Menedzsmentkontroll-rendszerek*. Budapest, Panem-IFUA Horváth&Partners, 2013.

Ez a költségvetés-tervezési logika országos és ágazati ke-  
rettervezésre szolgál, azonban szervezeti alkalmazása (visz-  
szatervezése) azt jelenti, hogy nem, vagy csak kis mértékben  
veszik figyelembe az ellátandó feladatok sajátosságait, elvárt  
színvonalát. Mindez azt eredményezi, hogy például a költ-  
ségvetési keretek növelésének igénye nehezen támasztható  
alá megalapozottan. A világos céljelölés hiánya nehezíti a  
visszacsatolást, értékelést.

A tervezés tekintetében elmozdulást jelenthet a teljesít-  
ményorientáció irányába a teljesítmény-költségvetési techni-  
kák alkalmazása, amelyek alternatívát kínálnak a hagyomá-  
nyos inputszemléletű és bázisalapú költségvetés-készítéshez  
képest<sup>22</sup>. Ezek egy része akkor is alkalmazható szervezeti  
szinten, ha a makrogazdasági költségvetés-készítés tovább-  
ra is hagyományos (bázisalapú és inputszemléletű) módon  
zajlik. Néhány példa ezen eszközök közül a teljesség igénye  
nélkül:

- az előző év helyett kiindulásként az ellátandó feladatok  
áttekintése, finanszírozási igényének felmérése;
- programok, szervezeti egységek szintjén teljesítménycé-  
lok definiálása és ehhez mutatók rendelése;
- stratégiaalkotás és többéves (üzleti) tervezés.

A teljesítményorientált tervezés komoly módszertani-szak-  
mai felkészültséget igényel, és számos nehézsége van. A köz-  
szektorbeli teljesítménymenedzsment szakirodalmának je-  
lentős részét teszik ki a nem megfelelő célok és indikátorok  
kiválasztására, valamint a manipuláció veszélyeire figyelmez-  
tető írások<sup>23</sup>.

### 1.3.2. Elszámolás – mérés

Az irányítási ciklusban a tervezést követően a működés folya-  
matos nyomon követése, a teljesítmény elszámolása és mérése  
történik. Az államháztartás szervezeteiben a gazdasági tranzak-  
ciók rögzítésekor a költségvetési számvitel előírásait kell  
követni. A költségvetési számvitel felépítését sokkal inkább  
a költségvetés-készítés igénye határozza meg, mint az egyes  
intézmények gazdálkodási döntéseinek támogatása. A hazai  
költségvetési számvitel ún. módosított pénzforgalmi szemlé-  
letű kettős könyvvitelt jelentett 2014 elejéig. A pénzforgalmi  
szemléletben a tranzakciók a pénzmozgással egyidejűleg je-  
lennek meg a könyvelésben, azaz a pénzkifizetések és pénz-  
bevételezések kerülnek rögzítésre. A pénzforgalmi számviteli  
gyakorlat számos problémát felvet, amelyek fő oka, hogy a  
rendszer a költségvetési év pénzmozgásaira fókuszál. A fel-  
merülő problémáknak egy része azzal kapcsolatos, hogy az  
elszámolás módja miatt bizonyos információs igényeket nem  
lehet kielégíteni, a másik része pedig azzal, hogy az elszámó-  
lás rendszere – a hosszú távú gazdaságosság szempontjából –  
kedvezőtlenül befolyásolja a döntéshozókat<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> HAJNAL, GYÖRGY: Teljesítmény-orientáció a közigazgatási reformok-  
ban. Nemzetközi tapasztalatok a második világháború utáni időszakban.  
*Magyar Közigazgatás*, 49(6), 1999. 289–299

<sup>23</sup> DE BRUIJN, HANS: *Managing performance in the public sector*. Lon-  
don-New York, Routledge, 2002.

<sup>24</sup> KISS, NORBERT & RÉVÉSZ, ÉVA: *Teljesítménymenedzsment a közszek-  
torban*. In KOVÁTS Gergely (szerk) *Közszolgálati szervezetek vezetése (egyete-  
mi jegyzet)*. Budapesti Corvinus Egyetem Vezetéstudományi Intézet, 2011.

A fentiek miatt nagy változást és lehetőséget jelent ezen a  
területen, hogy 2014 elejétől az államháztartási törvény előír-  
ja az eredményszemléletű számviteli nyilvántartás bevezetését  
is a költségvetési intézmények körében<sup>25</sup>. Az üzemgazdasági  
(periodikus eredményszemléletű) számvitel esetében „a tevé-  
kenység költségének és ráfordításának kimutatása a cél, azokat  
a tranzakciókat ismeri el, amelyek az adott időszakot terhelik,  
függetlenül a pénzmozgástól. A pénzügyileg nem rendezett té-  
telek követelések és kötelezettségek formájában jelennek meg a  
könyvekben. Az ingatlanok és tárgyi eszközök beszerzési ára nem  
a vétel időszakát terheli, hanem az amortizáció mértékével terhe-  
lik az eredményt.”<sup>26</sup> Mivel az eredményszemléletű számvitelre  
vonatkozó szabályozás meglehetősen friss, eredményeit még  
korai értékelni egy naptári év alapján. Az mindenesetre meg-  
állapítható, hogy jelentős változást jelent a korábbi gyakorlat-  
hoz képest az új államháztartási számvitelre vonatkozó szabá-  
lyozás, és a teljesítményorientált működés kialakításának egy  
fontos lépése lehet, ugyanakkor a technikák alkalmazásán túl  
szemléletváltás is szükséges ahhoz, hogy a teljesítményorientá-  
ció erősítése szempontjából is eredménye lehessen e lépésnek.

A méréshez kapcsolódó problémakör, hogy a teljesítmény-  
követelmények definiálása is megoldatlan, és a különböző  
adatokra épülő teljesítménymérésnek (mutatószámok hasz-  
nálatának, elemzésének) sincs igazán hagyománya a hazai  
költségvetési szervezetekben. Az indikátorok használatának  
módszertani háttéréhez potenciálisan nagy segítséget jelent-  
het az Európai Unió által társfinanszírozott projektet kap-  
csán elvárt tervezési, mérési, elszámolási, értékelési módszer-  
tanok elterjedése a közzsfera intézményeiben.

### 1.3.3. Értékelés – visszacsatolás

Az előző alponban is említettem, hogy nem jellemző a  
számviteli adatokra építő, költségszámítással támogatott  
döntéstámogató elemzés a költségvetési intézményekben.  
Ugyanakkor a költségvetési szerveknek gyakran és renge-  
tegféle kötelező adatszolgáltatását kell teljesítenie különbö-  
ző egyéb intézmények (felettes szervek, KSH, adóhatóság,  
Államkincstár, stb) felé. Kassó Zsuzsa megfogalmazásában:  
„Azt a rendkívüli sokszínűséget, átfedéseket és hiányosságokat,  
amelyek a gyakorlatban [a beszámolási kötelezettséggel kapcsola-  
atosan] jelennek meg, szinte lehetetlen bemutatni. Az irányítás  
számára azonban mindenképpen megfontolandó, hogy jelenleg  
az intézményrendszer meglehetősen sok pénzt és energiát fordít a  
beszámolókat és a számviteli adatok előállítására, és tulajdonké-  
ppen rengeteg információ keletkezik is. Ezek tartalma és formája  
azonban nem támogatja a döntéseket, nagyon nehéz olyan ada-  
tot találni a sok munkával előállított adathalmazban, ami az  
irányítás számára ténylegesen hasznosítható.”<sup>27</sup>

<sup>25</sup> SZAPPANOS JÚLIA: *Áttérés az eredményszemléletű számvitelre – áttekin-  
tés*. Pénzügyi Szemle Online. 2014. [http://www.penzugyiszemle.hu/tanul-  
manyok-eloadasok/atteres-az-eredmenyszemleletu-szmvitelre-attekintes](http://www.penzugyiszemle.hu/tanul-<br/>manyok-eloadasok/atteres-az-eredmenyszemleletu-szmvitelre-attekintes)

<sup>26</sup> ANTAL, ERIKA: *Teljesítménymérés a védelemben – A haderő hatékon-  
ységának és eredményességének mérési nehézségei*. Tézis, Budapesti Corvinus  
Egyetem Gazdálkodástudományi Kar, 2005., 37.

<sup>27</sup> KASSÓ, ZSUZSA: *Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámó-  
lórendszerének megváltoztatására?* In: VIGVÁRI, ANDRÁS (szerk): *Decentrali-  
záció, transzparencia, elszámoltathatóság*. Budapest: Magyar Közigazgatási  
Intézet, 2006. 83.

A teljesítménymenedzsment szempontjából az értékelés és beszámolás fő célja az, hogy a döntéshozók figyelmét felhívja a tervektől való eltérésekre, hozzájáruljon az eltérések okainak a felderítéséhez, és lehetőséget biztosítson a beavatkozásra. A beszámolás kapcsolódhat az egyéni teljesítményértékeléshez is, alapját jelenti a vezetői teljesítmények megítélésének. A beszámolás ennél fogva nem pusztán a pénzügyi-számviteli-minőségügyi kimutatások elkészítését jelenti, hanem a vezetői döntéstámogatás fontos eszköze.

A közszelet szervezeteiben kiemelt szerepe van a külső érintettek (politikuskok, állampolgárok, felettes szervek) számára készített teljesítménybeszámolóknak, ez egy eszköze lehet a transzparencia és az elszámoltathatóság érvényesítésének. A teljesítményorientált beszámolók az inputadatokon túl a teljesítmény egyéb dimenzióiról (folyamatok, outputok, hatások, hatékonyság, eredményesség, stb.) is tartalmaznak áttekinthető formában adatokat.

A tartalmi elemeken túl érdekes tanulságokkal szolgálhat a teljesítménymenedzsment elemek intézményesültsége, integráltsága. Intézményesültség kapcsán az a kérdés vizsgálható, hogy létezik-e a szervezeten belül olyan szervezeti egység, vagy munkakör, ahol a feladatok között megjelennek a teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos teendők, például controlling osztály, minőségügyi részleg, stb.

Az integráltság vizsgálata arra vonatkozik, hogy a teljesítményorientált szervezeti működést megtestesítő elemek kapcsolatban állnak-e egymással vagy sem. Például az esetlegesen definiált célok és teljesítményelvárások elemzése megjelenik-e a beszámolóknak? Az integráltság vizsgálható a fenti funkciókat ellátó szervezeti rendszerek között (számvitel, minőségügy, informatikai terület), valamint az egyes szervezeti szintek között is (szervezet-szervezeti egység-egyen).

## 2. A hazai közigazgatás ügynökség-típusú szervezetei

Ebben a fejezetben a vizsgált szervezeti kör, az ún. ügynökség-típusú szervezetek főbb jellegzetességeit mutatom be és igyekszem megválaszolni azt a kérdést, hogy miért is érdekesek ezek a szervezetek a teljesítménymenedzsment kutatása szempontjából.

### 2.1. Ügynökség-típusú szervezetek a nemzetközi szakirodalom alapján

A New Public Management (a továbbiakban: NPM) mozgalom egyik kulcsjellemzőjeként tartja számon a nemzetközi szakirodalom az ún. „*agencification*” jelenségét. Számítalan publikáció és kutatás született e jelenség vizsgálata céljából<sup>28</sup>. Ez tulajdonképpen olyan szervezetek nagy számú kialakítását jelenti a különböző országok gyakorlatában, amelyek a közigazgatás részei, szabályozási, szolgáltatási és különböző

policy-k megvalósításához kötődő feladataik vannak, és a minisztériumokhoz képest általában rugalmasabb körülmények között működnek. A kilencvenes években megjelent egy ellentétes irányú trend az NPM éllavasainak tekintett országokban, amelyre a *whole-of-government*, vagy *joined-up government* elnevezéssel (magyarra összkormányzásként fordítható) hivatkoznak, és azon megoldások összességét jelenti, amelyek az NPM negatív hatásaként bekövetkező közpolitikai és kapcsolódó tevékenységek közötti koordináció lazulására adott válaszként értelmezhetők<sup>29</sup>.

Ezek a szervezetek olyan országokban is nagy számban léteznek, amelyek nem tekinthetők az NPM éllavasának, és emiatt létrehozásuk nem köthető egyértelműen az NPM elveihez. E szervezeti körnek a világ bizonyos országcsoportjaira jellemző értelmezéséről, jellemzőiről, történetéről kiváló összefoglalást nyújt a CRIPO-COBRA (Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organizations) kutatói hálózat 2007 és 2011 között zajló kutatásának összefoglalójaként megjelent *Government Agencies c. könyv*<sup>30</sup>.

E szervezeteknek többféle meghatározása is létezik a nemzetközi szakirodalomban, sőt a megnevezések is meglehetősen sokszínűek. Hívják őket ügynökségeknek (agencies), kvázi-autonóm szervezeteknek (quasi-autonomous vagy semi-autonomous organizations), nem-minisztériális közintézményeknek (non-departmental public bodies), és további, magyarra még nehezebben lefordítható kifejezést találunk a szakirodalomban (ld. *quangos*, *arms-length organizations*). A definíciós és elnevezésbeli sokszínűség oka a vizsgált szervezeti kör sokfélesége: országról országra más-más jellemzőket találjuk a legkülönbözőbb jogi formai megoldásoktól kezdve a telepített feladatok és hatáskörökön eltérésén át a vezetői autonómia sokféle megjelenéséig. Ráadásul egy igen változékony szervezeti körről van szó egy-egy országon belüli gyakorlatot elemezve. Mindenesetre napjainkra úgy tűnik, hogy az „*agency*”, vagyis ügynökség kifejezés vált a leginkább használatossá a szakirodalomban.

Nem célok az előforduló definíciós sokszínűség áttekintése, azonban fontos megjegyezni, hogy az Egyesült Államokban az ügynökségek egy része közvetlenül a törvényhozás alá tartozik, vagyis nem része a végrehajtó hatalomnak, míg az európai kontinensen kifejezetten a végrehajtó hatalom részének tekintik e szervezeteket.

Az ügynökségek átfogó nemzetközi kutatását koordináló CRIPO-COBRA hálózat meghatározása alapján az ügynökségek:

- a kormány vagy valamely minisztérium irányítása alatt álló,
- a kormányzattól strukturális értelemben elkülönülő,
- a minisztériumokhoz képest nagyobb vezetői autonómiával rendelkező szervezetek.

Ez a definíció még mindig meglehetősen tág, hiszen magába foglalja például a gazdasági társasági formában működő szervezeteket is. A fenti definíciónál szűkebb, és a tanulmányban vizsgált szervezeti körhöz közelebb álló értelmezést

<sup>28</sup> Például POLLITT, CHRISTOPHER & TALBOT, COLIN: *Unbundled government*, London: Routledge, 2004, illetve WETTENHALL, ROGER: *Agencies and non-departmental public bodies: The hard and soft lenses of agencification theory*. *Public Management Review*, 7(4), 2005. 615–635

<sup>29</sup> HAJNAL (2011), i.m.

<sup>30</sup> VERHOEST, KOEN et al. (szerk). *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*, Palgrave Macmillan, 2012.

## Az ügynökség-típusú szervezetek jogszabályi kategóriái Magyarországon

## 2.1. táblázat

Jellemzők	Autonóm államigazgatási szerv	Önálló szabályozó szerv	Kormányhivatal	Központi hivatal
Alapító	törvény	törvény	törvény	kormányrendelet
Felettes szerv	Országgyűlés	Országgyűlés / Kormány	Kormány	minisztérium
Vezető kinevezése	a létrehozó jogszabályban szabályozottan	vezetőjét a miniszterelnök nevezi ki vagy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök; vezetője rendeletet ad ki	vezetőjét a felügyeletet ellátó miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	a központi hivatalt irányító miniszter nevezi ki vezetőjét
Példa	Gazdasági Versenyhivatal	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság	Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala	Országos Egészség-biztosítási Pénztár

ad a *Hajnal György* által idézett *Pollitt* és munkatársai által 2004-ben adott meghatározás<sup>31</sup>. Ez a fenti meghatározást annyiban egészíti ki, hogy a közjogi aktussal létrehozott, országos hatáskörrel rendelkező szervezeteket tekinti ügynökségeknek, és nem sorolja ide az üzleti céllal működő gazdasági társaságokat.

A New Public Management logikájában ezek a szervezetek azzal, hogy szervezeti értelemben elkülönülnek a kormányzattól, kikerülnek a politikusok közvetlen „hatóköréből”. A különböző menedzsment eszközök alkalmazásával pedig költségérzékenyebbek és szolgáltatásorientáltabbak lesznek, úgy is fogalmazhatunk, hogy növekszik a teljesítményorientációjuk. A kutatások egy része ezért a teljesítménymenedzsment és az ügynökség típusú szervezetek kapcsolatát vizsgálja<sup>32</sup>, tulajdonképpen ebbe a kutatási irányba illeszthető a tanulmány is.

### 2.2. Hazai ügynökségek: autonóm államigazgatási szervek, kormányhivatalok, központi hivatalok, önálló szabályozó szervek

Magyarországon egy meglehetősen dinamikus változó-alakuló és nem homogén módon kezelt szervezeti kör feleltethető meg az ügynökség koncepciónak. A rendszerváltást követően az ügynökség jellegű szervezeti megoldások jellemzője volt, hogy „az alkalmazásukkal kapcsolatos elvek és a gyakorlat tudatos kialakítása és konzisztenciája” hiányzott<sup>33</sup>. Ez a minisztériumok alatti kormányzati struktúrák burjánzását eredményezte.

Elsőként 1992-ben történt kísérlet az ügynökség-típusú szervezetek jogi-strukturális viszonyainak tisztázására, a 2040/1992. számú kormányhatározatban megkülönböztették egymástól az országos hatáskörű szervezeteket, központi hivatalokat és minisztériumi hivatalokat. E három

kategória az ezt követő másfél évtizedben meghatározta az ezen szervezetekről szóló diskurzust, ugyanakkor a szabályozás inkább csak orientáló jellegű volt, vagyis az ügynökség-típusú szervezeteket nem volt kötelező besorolni ezen típusok valamelyikébe. A kategóriarendszer 2006-ig volt érvényben, és a 2007. január 1-jén életbe lépett 2006. évi LVII. törvény némiképp módosított ezeken a megnevezéseken, és autonóm államigazgatási szervként (pl. Gazdasági Versenyhivatal), kormányhivatalként (pl. Központi Statisztikai Hivatal), és központi hivatalként (pl. Magyar Államkincstár) hivatkoztak e jogszabályban a vizsgált szervezeti körre. A besorolástól függően más és más jogi szabályozás alá estek ezek a szervezetek. A legjelentősebb különbség, hogy az első kategória esetében a felügyeleti szerv a parlament, a kormányhivatalok esetén értelemszerűen a kormány, míg a központi hivatalok valamely minisztérium alá tartoznak.

2010-ben ismét változott némiképp a szabályozás, miután életbe lépett a 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról. Ez a jogszabály megtartotta a 2006-ban kialakított kategóriákat, illetve 2011-ben egy újabb került a meglévő három mellé önálló szabályozó szerv megnevezéssel. Ez utóbbiról az Alaptörvény 23. cikke rendelkezik.

A tanulmányban ezt a négy kategóriát tekintem kiindulópontnak a hazai ügynökség-típusú szervezetek tanulmányozásához. Ugyan az európai kontinensen elfogadottabb ügynökség definíció szerint csak a végrehajtó hatalomhoz tartozó szervezetek sorolhatók ide, ami a hazai szabályozásban a kormányhivatalokat és a központi hivatalokat jelenti, illetve a végrehajtó hatalom részének tekinthető a legújabb kategória, az önálló szabályozó szerv is. Mégis kissé bővíttem a vizsgált jelenség, a teljesítménymenedzsment szempontjából a szervezeti autonómia fontos tényezőnek tűnik, ezért a nagyobb autonómiával rendelkező autonóm államigazgatási szervek bevonása a kutatásban indokolt lehet. Ez a bővítés összességében nem érinti jelentősen a kutatásba bevont szer-

<sup>31</sup> HAJNAL (2011), i.m., 58.

<sup>32</sup> VERHOEST KOEN: Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *Policy Studies Journal*, 33(2), 2005. 235–258, illetve POLLITT, CHRISTOPHER: *Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 2006. 25–44.

<sup>33</sup> HAJNAL (2011), i.m., 59.



vezetek számát, hiszen a vizsgált időszakban összesen öt ilyen besorolású szervezet működött.

E szervezetek száma sokat változott az elmúlt időszakban: míg a kilencvenes években 22-25 ügynökség-típusú szervezet volt, addig a 2000-es évek elején 30 felé emelkedett a számuk, a 2010 körül pedig ötven-hatvan között változott<sup>34</sup>. Az empirikus kutatás 2015 első hónapjaiban zajlott, a 2015. január 1-jei állapot alapján 75 ügynökség-típusú szervezet működött Magyarországon.

### 3. Módszertan: web-tartalomelemzés

Célom a hazai ügynökség típusú szervezetekben alkalmazott teljesítménymenedzsment eszközök áttekintése. E kérdés megválaszolásához olyan módszertan illeszkedik, amely átfogó képet tud nyújtani a vizsgált szervezeti köréről, és az általuk alkalmazott egyes teljesítménymenedzsment eszközök létéről. Ennél a kérdésnél fontos szempont, hogy a szervezetek minél nagyobb részéről rendelkezem információkkal, hiszen ezek alapján tudok megalapozott következtetéseket levonni a teljesítményorientált működés jelenlétére, elterjedtségére vonatkozóan a vizsgált szervezetek esetében. A kutatási célkitűzéshez kvantitatív kutatási eljárások illeszkednek fókuszáltságuk és általánosítható eredményeket hozó jellegük miatt. Ezen okok miatt esett a választásom a web tartalomelemzés módszertanára, amely egy teljes szöveganyagokat (a vizsgált szervezetek honlapjait) feldolgozó, kvantitatív jellegű eljárás, és hozzájárul ahhoz, hogy általános képet kapjunk az ügynökség típusú szervezetekben alkalmazott teljesítménymenedzsment eszközökről.

A tartalomelemzés gyökerei több száz évre nyúlnak vissza, de körülbelül 60 éve lett népszerű kutatási módszertan, és elsősorban az írott tömegmédiát tartalmának elemzése áll fókuszában. Az internet elterjedésével napjainkban ennek a médiumnak is fontos kutatási módszerévé vált<sup>35</sup>. Krippendorff alapján „a tartalomelemzés egy olyan kutatási technika, amely szövegekből (és egyéb, jelentéssel bíró alapanyagokból) megismételhető és érvényes következtetéseket von le azok használatának kontextusára vonatkozóan”<sup>36</sup>.

A web-tartalomelemzés a vizsgált honlapok előzetesen kialakított szempontrendszer szerinti kódolása nyomán létrejövő adatbázisra építő, gyakoriságok kifejezésére és statisztikai összehasonlítások bemutatására alkalmas módszertan. Az adatgyűjtés során a hazai ügynökség típusú szervezetekről egy átfogó képet kaptam (pl. pontos számukat, ágazati besorolásukat, méretüket, korukat stb. tekintve), ami azért volt fontos a kutatás szempontjából, mivel nem létezik olyan

adatbázis, amely ezt a szervezeti kört könnyen azonosítható módon tartalmazná.

Az eredmények értelmezésénél természetesen kritikus fontosságú szem előtt tartani azt, hogy az egyes szervezetek honlapjain található információ nem ad teljes és pontos képet a valós szervezeti történésekről és folyamatokról. Ugyanakkor a honlapokon megjelenő tartalmak és az interneten történő kommunikáció vizsgálata lehetőséget ad arra, hogy az ügynökség típusú szervezetek teljesítménymenedzsmenthez való viszonyára, a megjelenő tartalmi elemek súlypontjaira, a teljesítményorientáció intézményesültségére és szerepére vonatkozóan következtetni lehessen.

A kutatás során bizonyos témakörök, programok, meghatározott dokumentumok és szervezeti egységek megjelenését vizsgáltam a honlapokon, azaz az elemezett szövegek (a szervezeti honlapok és azon elérhető dokumentumok) téma-struktúrájának feltárása volt a fő célkitűzésem.

### 4. A kutatás eredményei

Elsőként röviden bemutatom a vizsgált szervezeti kör néhány fontos jellegzetességét. Ez kijelöli azt az értelmezési keretet (kontextust), ahol az adatelemzés eredményei érvényesek. Az adatok elemzése során gyakoriságokat vizsgáltam arra a kérdésre keresve a választ, hogy milyen teljesítménymenedzsment-eszközök és kapcsolódó szervezeti egységek jelennek meg a vizsgált szervezeti körben, és mennyire tekinthető elterjedtnek és intézményesültnek a teljesítményorientáció.

#### 4.1. Az ügynökség-típusú szervezetek főbb jellemzői

2015. január 1-jei állapotot tekintve 75 olyan szervezetet azonosítottam, amely megfelelt az alkalmazott ügynökség-típusú szervezet definíciónak. Ezen szervezetek közül 72-nek volt működő honlapja az adatfelvétel idején.



4.1. ábra

Az ügynökség-típusú szervezetek felettes szervei

A vizsgált szervezetek felettes szervei szerinti megoszlását mutatja az alábbi ábra. A legtöbb szervezet az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EEMI, 19), illetve a Belügyminisztérium (BM, 12) alá tartozott, míg a legkevesebb ügynök-

<sup>34</sup> LÓRINCZ, LAJOS: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest: HVG-ORAC, 2005 és HAJNAL, GYÖRGY: Hungary. In VERHOEST, KOEN et al. (szerk.): *Government agencies. Practices and lessons from 30 countries*. Palgrave Macmillan, 2012

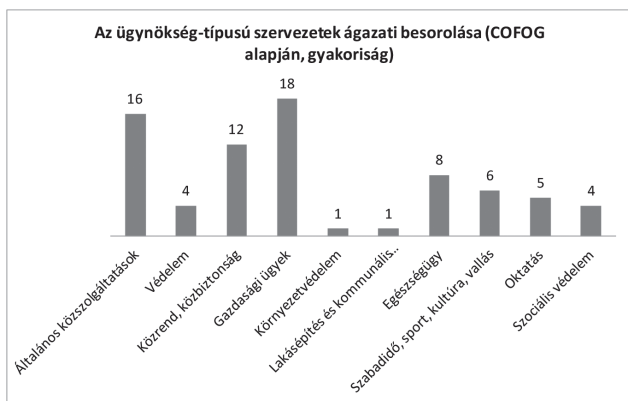
<sup>35</sup> GÉRING, ZSUZSANNA: *Tartalomelemzés: A virtuális és a 'valós' világ határán. Egy vállalati honlap-elemzés bemutatása*. Kultúra és közösség, V.(1), 2014, 9-24

<sup>36</sup> KRIPPENDORFF, K.: *Content analysis: an introduction to its methodology* 2nd Edition., Thousand Oaks; London: SAGE, 2004., 18.

ség-típusú intézmény az Igazságügyi Minisztérium (IM, 3) és a Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM, 3) alatt működött az adatfelvétel idején.

Az ágazati hovatartozás látható a következő ábrán. Itt a kormányzati funkciók (COFOG) legfelső szintje szerinti besorolást vettem alapul<sup>37</sup>. Azon szervezetek esetében, ahol több funkció is megjelent elsődleges szinten, igyekeztem azonosítani a domináns ágazatot.

A legtöbb vizsgált szervezet gazdasági ügyekkel (pl. munkaügyek, mezőgazdaság, közlekedés igazgatása), illetve általános közszolgáltatásokkal foglalkozott. A környezetvédelmi ágazathoz, illetve a lakásépítés és kommunális létesítmények funkcióhoz csupán 1-1 szervezet volt besorolható.



4.2. ábra  
Az ügynökség-típusú szervezetek kormányzati funkció szerinti besorolása

Meglehetősen heterogén képet kapunk az ügynökség-típusú hazai szervezetekről korukat, méretüket, stabilitásukat tekintve. A szervezetek létszáma széles skálán mozog: a legkisebb szervezet 20 fő, míg a legnagyobb (Klebsberg Intézményfenntartó Központ, a továbbiakban: KLIK) 130.330 főt foglalkoztatott az adatfelvétel idején. Ez utóbbi szervezet létszáma ugyanakkor kiugró mértékben magas, 2000 fő feletti foglalkoztatotti létszáma összesen csupán 3 szervezetnek volt (a KLIK-en kívül a NAV és a Mentőszolgálat létszáma haladja meg a 2000 főt).

**Az ügynökség-típusú szervezetek néhány alapjellemzője**

4.3. táblázat

	N	Min.	Max.	Átlag	Szórás
Létszám	64	20	130 330	2851,54	16573,5
Éves költségvetés (ezer Ft)	58	317 600	184 905 000	12 504 965	27 738 618
A szervezet kora (év)	75	0	145	19,5	27,9
Első számú vezető kinevezése óta eltelt idő 2015. 01. 01-én (év)	70	0	19	3,2	3,8

Hasonlóan a létszámhoz, a költségvetés nagysága is széles terjedelmet fog át, a legkisebb szervezet évente 317,6 millió forintból gazdálkodik, míg a legnagyobb költségvetés meghaladja az évi 184 mrd forintot (a KLIK költségvetése még

ennél is nagyobb, de erről nem sikerült megbízható adatot szerezni).

A vizsgált szervezetek kora szintén meglehetősen széles skálán mozog: a legrégebben működő szervezet 145 éves, míg a legfiatalabb 2015. január 1-jén jött létre. A szervezetek korának megállapítása nem minden esetben volt egyszerű, mivel e szervezeti kört érintő sok strukturális átalakítás következményeképp a jogelődök és ebből fakadóan a jogfolytonosság megállapítása sokszor nehézségbe ütközött. Kiinduló információként az alapító okiratokban megnevezett alapítási év szolgált.

A szervezet irányításának stabilitása szempontjából egy fontos tényezőt, az első számú vezető kinevezése óta eltelt időt is megvizsgáltam (70 szervezetről állt rendelkezésre erre vonatkozó információ). Ez azért fontos szempont, mert a teljesítménymenedzsment eszközök kialakítása, bevezetése viszonylag hosszú időt (több hónapot) igénylő folyamat, és ciklikus voltak miatt e rendszerek általában csak 1-2 év elteltével fejtik ki szemléletformáló hatásukat és hozzájárulnak az eredményeket a szervezeti teljesítmény javítása tekintetében. Ráadásul a felsővezetés elvárásai és támogatása a szervezeti szintű teljesítménymenedzsment-eszközök alkalmazásához kritikus fontosságú.

Átlagosan 3,2 éve vannak e szervezetek első számú vezetői pozíciójukban. Csupán 6 olyan szervezetet találtam, ahol az első számú vezető több mint 5 éve vezeti az adott szervezetet, azaz a 2010-es kormányváltást megelőzően is ebben a pozícióban volt. Ugyanakkor a szervezetek felénél (34 esetben) az elmúlt 2 éven belül is változtak – akár több alkalommal is – az első számú vezetők.

4.2. A teljesítménymenedzsment vizsgált elemeinek megjelenése az ügynökség-típusú szervezetek honlapjain

A teljesítménymenedzsment (a továbbiakban: TM) tartalmi elemei közül a kutatás során azokra szűkítettem a kört, amelyek jellegüknek fogva megjeleníthetők a szervezet kommunikációjában, honlapjain. Az egyes kategóriákat eldöntendő

kérdésként kezeltük, vagyis azt vizsgáltuk, hogy megjelenik-e az adott téma, dokumentum a szervezet honlapján vagy sem.

A célok és tervek jelenlétét, alkalmazását a küldetés, stratégia, operatív terv és költségvetési terv dokumentumainak honlapon történő megjelenésével vizsgáltam. A beszámolókat, értékeléseket a költségvetési beszámolókat mellett

<sup>37</sup> 68/2013. (XII. 29.) NGM rendelet 1. Melléklete

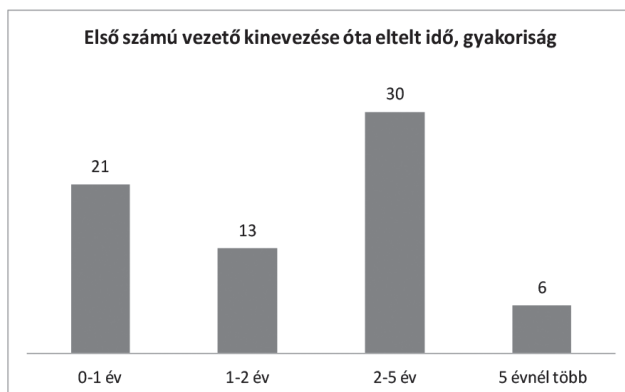
a szakmai jelentések megjelenésével elemeztem. A mérési rendszerekhez kapcsolható a minőségügy megjelenése is. Fontos megjegyezni, hogy a költségvetési terv és költségvetési beszámoló megjelenése a szervezetek honlapjain nem a teljesítménymenedzsment egyik eszköze, hiszen hazánkban alapvetően hagyományos bázisalapú, tételsoros költségvetések készülnek, amelyeket nem tekinthetünk a teljesítményorientált működés jelének. E tématerület szerepeltetésének oka az, hogy a költségvetés és a költségvetési beszámoló honlapon történő elhelyezése az átláthatóság erősítése miatt minden közfeladat ellátó szerv számára kötelezően előírt feladat<sup>38</sup>.

A költségvetési terv és a költségvetésre vonatkozó éves számviteli beszámoló a vizsgált szervezeti honlapok valamivel több mint ¾-ed részénél volt megtalálható. Ezen információk közzététele a honlapon a közérdekű adatok között kötelező a vizsgált szervezetek számára, ezért ez a megjelenési arány nem értékelhető magasnak. Ezen dokumentumok megjelenése – miképp ezt az előzőekben már kiemeltem – önmagukban nem mutat elköteleződést a teljesítményorientált működés iránt, ugyanakkor az átláthatóság miatt fontosak.

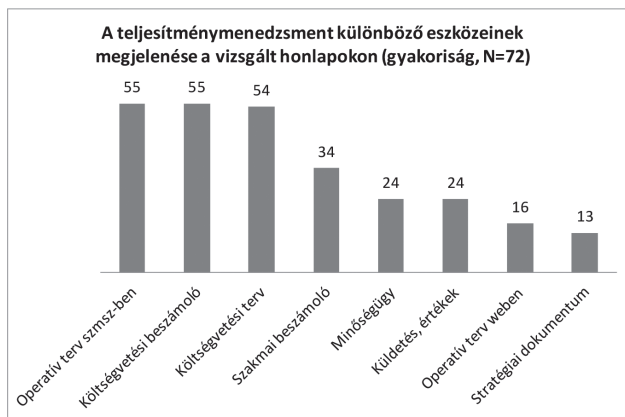
Megvizsgáltuk az operatív tervek megjelenését is, amelyek a közigazgatásban jellemzően a szakmai munka megtervezését szolgáló éves vagy féléves munkatervekben, munkaprogramokban öltenek testet. A honlapokon elérhető szervezeti és működési szabályzatok (továbbiakban szmsz) alapján 55 szervezet esetében készül szakmai munkaterv, ami a szervezetek több mint ¾-ed részét jelenti, azonban a honlapokon ennek csupán kis része jelenik meg: a szervezeteknek kevesebb mint negyede teszi közzé honlapján is az operatív terveit éves vagy féléves bontásban.

Az ügynökség-típusú szervezetek közel fele (a vizsgált 72 honlapból 34 esetben) teszi közzé rendszeresen szakmai beszámolóját, amelyben jellemzően éves gyakorisággal mutatják be és értékelik a szervezet szakmai munkáját. A szakmai beszámolók nagyon különböző minőségben, mélységben, terjedelemben készülnek. Azokat a publikált dokumentumokat soroltuk be ebbe a kategóriába, amelyek a szervezetek többnyire előző évi szakmai tevékenységéről nyújtanak összefoglaló értékelést, és különböző mutatószámokkal és azok szöveges értékelésével foglalják össze a legfontosabb eseményeket, tevékenységet. Ez a beszámoló nem ugyanaz, mint a költségvetés számszaki beszámolóját kiegészítő szöveges beszámoló, amely a költségvetési terv és a megvalósult tény bevételek és kiadások eltéréseinek magyarázatára hivatott. Természetesen a szakmai beszámoló szinte minden esetben tartalmaz a költségvetéssel kapcsolatos terv és tényadatokat is, de tartalma bővebb és sokkal inkább a szakmai tevékenységek bemutatására, értékelésére fókuszáló.

A vizsgált szervezetek harmada jeleníti meg honlapján küldetését vagy ehhez kapcsolódó tartalmakat, pl. alapértékeket, jövőképet. Ennek vizsgálata azért fontos, mert a küldetésüket a szervezetek nem önmagáért, hanem a hosszú távú tervezés, stratégiaalkotás részeként szokták megfogalmazni, azaz a küldetés megjelenítése arra utal, hogy a szervezetben



4.4. ábra  
A vizsgált szervezetek alapítása óta eltelt idő és az első számú vezető kinevezése óta eltelt idő

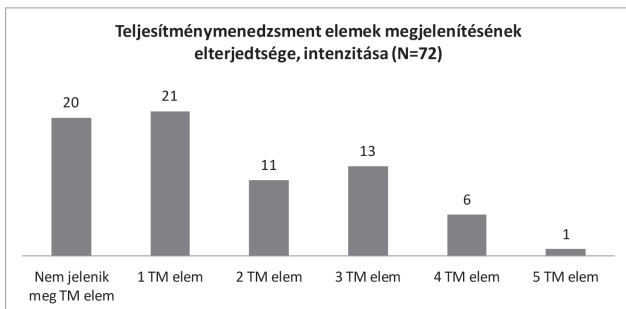


4.5. ábra  
A teljesítménymenedzsment vizsgált elemeinek megjelenése a szervezeti honlapokon

jelen van – vagy valamikor korábban jelen volt – a stratégiaalkotási tevékenység. Szintén a szervezetek harmada jelenít meg honlapján minőségüggyel kapcsolatos tartalmakat, például minőségpolitikai nyilatkozatot, ISO tanúsítványokat vagy CAF értékeléshez kapcsolódó elemeket.

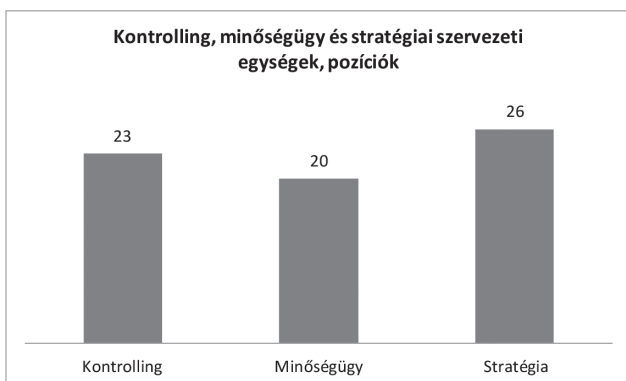
A 72 vizsgált honlap közül csupán 13 esetben találtunk intézményi stratégiai dokumentumot. A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet ugyan feladatként szabja meg a vizsgált szervezeti kör számára intézményi stratégia megalkotását, amelynek e jogszabály értelmében igazodnia kell a nemzeti középtávú stratégiához és miniszteri programhoz, illetve szakpolitikai stratégiákhoz.

<sup>38</sup> Erről lásd bővebben az általános közzétételi lista az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt, illetve a [www.kozadattar.hu](http://www.kozadattar.hu) weboldalt



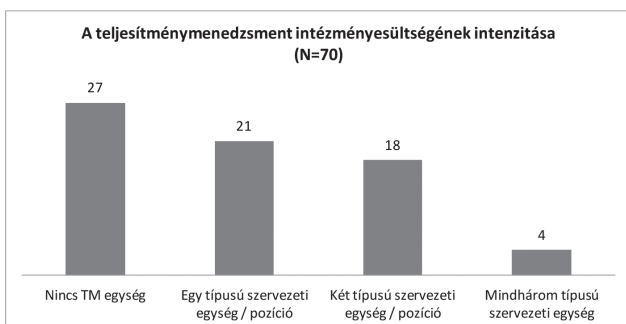
4.6. ábra

Teljesítménymenedzsment-eszközök megjelenítésének elterjedtsége, intenzitása



4.7. ábra

A teljesítménymenedzsment intézményesültsége



4.8. ábra

A teljesítménymenedzsment intézményesültségének intenzitása

Ugyanakkor az intézményi stratégiák elkészítését a rendelet a nem kötelezően elkészítendő tervdokumentumok közé sorolja, azaz támaszt is elvárás, és nem is.

A vizsgált teljesítménymenedzsment elemek esetén megvizsgáltam azt is, hogy az elemzett szervezetek a különböző módszerek közül mennyit nevesítenek honlapjaikon. Ez a következő 5 kategória összpontszámának kiszámítását jelentette: küldetés, stratégia, operatív terv, szakmai beszámoló, minőségügy. A vizsgálat megmutatja azt is, hogy mennyire elterjedt ezen eszközök alkalmazása az ügynökség-típusú szervezetekben, illetve választ kapunk arra a kérdésre, hogy több eszközt is alkalmaznak-e a szervezetek párhuzamosan. Az elemzésbe nem vontam be az egyébként kötelezően publikálendő költségvetési terv és költségvetési beszámoló megjelenítését, illetve az operatív terv esetén csak a honlapon is szereplő terveket vettem figyelembe. A honlappal is rendelkező 72 szervezet közül 52 szervezet, azaz közel  $\frac{3}{4}$ -ed részük je-

lenít meg a honlapon legalább egy teljesítménymenedzsment eszközt, 31 szervezet pedig legalább két eszközt.

Vizsgálatai szempontként jelent meg, hogy intézményesült-e és ha igen, milyen formában a teljesítménymenedzsment a vizsgált szervezetekben, azaz léteznek-e olyan szervezeti egységek vagy pozíciók, amelyek a teljesítménymenedzsmenthez köthetőek. Ilyen lehet például egy kontrolling csoport, egy minőségügyi referens vagy akár egy stratégiai tervezési osztály. A kérdés megválaszolásához a honlapokon elérhető szervezeti ábrák és szmsz-ben található feladatleírások alapján kódoltunk.

A fenti ábra alapján a vizsgált szervezetek több mint harmadában található stratégiai szervezeti egység, 23 esetben kontrolling egység vagy pozíció, és 20 szervezetnél találtunk minőségügyért felelős szervezeti egységet vagy pozíciót. A kontrolling szervezeti egységek túlnyomórészt a gazdasági területhez tartoznak (pl. Költségvetési és Kontrolling Osztály néven) vagy kisebb részben a felsővezetést támogató törzskari egységként (pl. Vezetés támogatási Főosztály) jelennek meg a szervezeti struktúrában. A minőségügyi terület jellemzően törzskarként működik a felsővezetéshez rendelt. A stratégiai területekkel foglalkozó szervezeti egységek esetén található a legnagyobb heterogenitás a szervezeti elhelyezkedést illetően. Van példa arra is, hogy már a felsővezetés szintjén megjelenő terület (pl. stratégiai elnökhelyettes), több esetben a felsővezetés mellé rendelt törzskar (pl. Stratégiai Kabinet), viszonylag gyakori, hogy a projektmenedzsmenttel összekapcsolva működik (pl. Stratégia- és programtervezési Főosztály), és van olyan megoldás is, ahol a nemzetközi területtel összevonva működik (Nemzetközi és stratégiai Igazgatóság). Arra is van példa, hogy a stratégiai és a kontrolling terület egy szervezeti egységen belül működik.

Megvizsgáltam azt is, hogy mennyire intenzív az intézményesültség, azaz a szervezeti struktúrában megjelenik-e többféle egység vagy pozíció is a vizsgált kategóriák közül.

Az ügynökség-típusú szervezetek több mint 60%-a alkalmazza a kutatás során elemzett valamelyik szervezeti egység kategóriát. 21 esetben (30%) egy típusú szervezeti egység jelenik meg, a szervezetek negyedénél kétféle terület is intézményesült, míg 4 szervezet esetében mindhárom vizsgált terület fellelhető.

Megvizsgáltam azt is, hogy van-e kapcsolat a honlapon megjelenített teljesítménymenedzsment eszközök száma és a terület intézményesültsége között. Nem meglepő módon létező és pozitív irányú kapcsolat van e két változó között (a korrelációs együttható értéke 0,314,  $p=0,01$ ): azok a szervezetek, amelyek több TM elemet is kommunikálnak honlapjukon egyúttal intézményesítették is e területet, azaz rendelkeznek akár több kapcsolódó szervezeti egységgel és pozícióval is.

## 5. Összefoglalás, következtetések

A web-tartalomelemzés eredményei alapján megállapítható, hogy a teljesítménymenedzsment eszközzel vizsgált elemei nem teljesen ismeretlenek az ügynökség-típusú szervezetek többségében. A szervezetek  $\frac{3}{4}$ -e megjelenít honlapján

legalább egy teljesítménymenedzsment eszközt, és több mint 40%-uk (31 szervezet) pedig legalább kétféle teljesítménymenedzsment-eszköz alkalmazását kommunikálja. Természetesen egyetlen teljesítménymenedzsment elem megjelenítése még távolról sem jelenti azt, hogy az adott szervezet elkötelezettnek lenne tekinthető a teljesítményorientáció iránt. Azonban többféle TM elem együttes megjelenítése valószínűsíti azt, hogy az adott szervezetben valóban működnek a teljesítménymenedzsment alkalmazások, eszközök.

A vizsgált eszközök honlapon történő megjelenítése alapján ugyanakkor nem tudunk megalapozottan következtetni használatuk pontos jellemzőire, szervezeti beágyazottságukra. A teljesítménymenedzsmenthez köthető szervezeti egységek és pozíciók szervezeti struktúrában való megjelenése viszont már arra utal, hogy a teljesítménymenedzsment bizonyos elemei intézményesültek, és az ügynökség-típusú szervezetek mindennapi működésének részévé váltak. A vizsgált szervezetek kb 60%-a rendelkezik legalább egy olyan szervezeti egységgel vagy pozícióval, amelynek tevékenysége szorosan köthető a teljesítménymenedzsmenthez, és 21 szervezetnél (kb 30%) találtunk példát legalább két, a szervezeti struktúrában is megjelenő intézményesült területre.

Fontos azt is rögzíteni, hogy az elemzésbe bevont szervezeti honlapok jelentős részénél nem találni utalást egyetlen vizsgált teljesítménymenedzsment elemre sem (20 esetben a 72-ből), illetve a szervezeti struktúra nem tartalmazott a teljesítményorientált működéshez köthető szervezeti egységeket, pozíciókat a szervezetek 40%-ánál.

További kutatást igényel annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy mi e heterogén kép oka, azaz milyen tényezők hatására kezd szervezeti szintű teljesítménymenedzsment eszközöket alkalmazni egy ügynökség-típusú szervezet. Ehhez kapcsolódik az a kérdéskör, hogy mely tényezők gátolják a teljesítményorientált működést a vizsgált szervezeti körben. Ezekre a kérdésekre a bemutatott kutatás nem ad ugyan választ, de kijelöl néhány további vizsgálati irányt.

Lényegesnek tűnik a szakirodalom alapján a felsővezetés szerepe és ezzel összefüggésben az intézményi autonómia a teljesítményorientált működés kialakításában. A közszektorbeli teljesítménymenedzsment melletti egyik fontos érv éppen az, hogy képes növelni a szervezetek átláthatóságát, valamint célorientáltságát, és ezáltal megfelelő eszközöket kínál az elszámoltathatóság növeléséhez. Erre éppen azért van szükség, mert bizonyos szervezetek akkor tudnak igazán eredményesen, a környezeti elvárásokra megfelelő választ adva működni, ha az intézményeknek az őket érintő döntésekben megfelelő mozgásteret, autonómiája van. Fontos kérdés az ügynökség-típusú szervezeteket illetően, hogy miképp érvényesül esetükben a vezetői autonómia. A kutatás eredménye ebből a szempontból nem túl biztató: a vizsgált szervezetek felénél az elmúlt 2 évben is többször cserélődtek az első számú vezetők, és csupán 6 olyan szervezet van (ami kevesebb mint 10%), ahol az első számú vezető 5 évnél hosszabb ideje van pozícióban. Az a tény, hogy az első számú vezetők pozíciója nem tekinthető stabilnak mindenképp gátló tényező a teljesítményorientált működés kialakítása szempontjából.

A teljesítményorientáció erősítése megjelent a kormányzati célkitűzések között is, ez a szándék – többek között

– különböző jogszabályokban öltött testet, amelyek egyes konkrét teljesítménymenedzsment elemek alkalmazását írják elő kötelező módon az ügynökség-típusú szervezeteknek. Ilyen például az eredményorientált számviteli rendszer 2014-es bevezetése a költségvetési szervekben (államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet alapján).

Ugyanakkor több olyan jogszabályi előírással is találkoztam a kutatás során, amelyek ugyan kötelező módon írnak elő a teljesítménymenedzsmenthez kapcsolódóan feladatokat, de azok nem vagy csak részlegesen, formálisan kerültek bevezetésre az érintett szervezetekben. Néhányat már példaként említettem a korábbi fejezetekben, de összefoglalóan is érdemes rájuk tekinteni:

- Az átláthatóság növelése érdekében a honlapon kötelezően megjelenítendő elemeket ír elő az Általános közéleti lista az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény. A vizsgált szervezeti körben e jogszabály alapján kötelező például az intézményi költségvetés és az erről szóló beszámoló közzététele a honlapon, azonban az ügynökség-típusú szervezetek körülbelül negyede nem tünteti fel honlapján ezeket a dokumentumokat.
- A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet értelmében a kormányhivataloknak és központi hivataloknak éves intézményi munkatervet kell készíteni kötelezően elkészítendő stratégiai tervdokumentumként, amely tartalmazza a következő évre vonatkozó célokat, határidőket, intézkedéseket, és ezt meg kell küldeni a felettes minisztériumnak minden év január 15-ig. A tartalomelemzés egyik eredménye, hogy bár a szervezetek többsége készít éves munkatervet, de a szmsz-ek elemzése alapján nem mindenhol készülnek ilyen dokumentumok: a szervezetek körülbelül negyede nem készít operatív tervet.

Mi a tanulság? Egy jogszabályi előírás önmagában sok esetben nem elegendő az adott teljesítménymenedzsment elem alkalmazásához, hiszen minden ilyen módszer alkalmazása szaktudást, időt és esetenként pótlólagos erőforrásokat igényel. Ha nem kapcsolódik hozzá valamilyen ösztönző mechanizmus, és nincs következménye a nem teljesítésnek, akkor nagy valószínűséggel az történik, ami a fenti jogszabályokkal: a szervezetek formálisan bevezetik, de nem feltétlenül alkalmazzák a gyakorlatban, vagy egyszerűen be sem vezetnek az adott eszközt.

A felsővezetők szerepe és a kormányzati elvárások mellett még számos olyan tényező lehetséges, amelyek segítik vagy épp gátolják a teljesítményorientált működést a hazai közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteiben, de ezek feltérképezése további kutatásokat igényel. A kutatásból kirajzolódó kép mindenesetre rendkívül heterogén: szép számmal vannak olyan szervezetek, amelyek valószínűsíthetően nem használják a teljesítménymenedzsment vizsgált eszközeit, de létezik a skála másik végére is példa, azaz található olyan ügynökségek is (a kutatásba bevont szervezeti kör körülbelül negyede), amelyek intenzíven alkalmaznak többféle teljesítménymenedzsment eszközt, és intézményesítették is működésükben e területet.