

HORVÁTH VIKTOR
ÉS KÁDÁR KRISZTIÁN

EUPAN témák 1. *– Teljesítmény* *a közigazgatásban*

A tagállami közigazgatások megszervezését ugyan nem kötik formális közösségi jogszabályok, de nyilvánvaló rendeltetésüknél fogva kulcsszerepet töltenek be az egyes szakpolitikák hatékony működtetésében és eredményes végrehajtásában, amely alapfeltétele, infrastrukturális gerince az átfogó európai uniós versenyképességi célkitűzéseknek. A közigazgatásért felelős miniszterek informális együttműködésére alakult Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN)¹ célja, hogy az innovatív eszközök és módszerek, jó gyakorlatok cseréje révén javítsa a nemzeti közigazgatások teljesítményét és versenyképességét.

Magyarország soros uniós elnöksége alkalmat adott arra, hogy az EUPAN keretében „házigazdaként” a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium aktívan alakítsa, és érdemben hozzájáruljon az európai közigazgatás-fejlesztési gondolkodáshoz. A Magyar Közigazgatás hasábjain ez alkalommal az Innovatív Közzolgálatok Munkacsoport (IPSG) magyar elnökségi félév alatti tevékenységét és központi tématerületeit ismertetjük.

Stratégiák válság idején

Napjainkban az EUPAN figyelmének középpontjában a gazdasági válság közzolgálatra gyakorolt hatásainak felmérése és az erre adandó válaszok kidolgozása áll. Európa közzolgálati rendszereit általános jelleg

gel érintik a megszorító intézkedések és a személyi állomány öregedéséből fakadó nyugdíjazások negatív következményei. A köztisztviselőknek a szűkebb erőforrások birtokában még nagyobb teljesítményt kell nyújtaniuk, hogy elősegítsék a közigazgatás felülkerekedését a válságon.

A kormányzatok számára jogszabályok teszik kötelezővé a szolgáltatások nyújtását. Ezeknek a szolgáltatásoknak megszabott vagy elvárt minőségi sztenderdeknek kell megfelelniük, és annak, hogy mindezt költség-hatékonyan és eredményesen lássák el az „értéket a pénzért” elv alapján. Az országok keresik tehát azokat a megoldásokat, amelyek révén több és jobb szolgáltatást tudnak nyújtani kevesebb erőforrásból. Az aktuális diskurzus tehát két alapkérdésre próbál meg válaszolni:

1. Hogyan és hol fektessünk be, hogy megtakarítsunk (invest to save)? A kérdés mögött az a gondolat húzódik meg, hogy a kormányzatnak az általános költségcsökkentések közepette is fel kell vállalnia olyan területek többletfinanszírozását, amelyek hosszú távon képesek lesznek a válság okozta negatív hatásokat csillapítani és kiegyensúlyozni. (Például: új technológiák, innovatív mechanizmusok, képzések.)

2. Mikor és hogyan takarítsunk meg, hogy (újra) befektessünk (save to invest)? Válság idején természetesen adódnak a reflexszerű költségvetési megszorítások, ugyanakkor érdemes azokat a strukturális megoldásokat megtalálni, amelyek nem eredményeznek visszaesést a teljesítményben. (Például: költségcsökkentés érhető el a rugalmas foglalkoztatási formákra áttéréssel, az adminisztratív terhek csökkentésével, a kiszereződések felülvizsgálatával stb.)

Az OECD legfrissebb *Government at a Glance* összehasonlító felmérése a tagállamok intézkedéseiről és azok eredményeiről tanulságos képet fest arról, hogy a válság el-lenére (vagy annak hatására) minden országban tovább nőtt a kormányzati kiadások GDP-hez viszonyított mértéke (átlagosan 5%-kal 2007 és 2009 között), amelynek köszönhetően a kormányzati bruttó adósság mértéke átlagosan 20%-kal növekedett 2007

¹ Az EUPAN Európai Közigazgatási Hálózat működéséről és felépítéséről részletesen a Magyar Közigazgatás 2011. júniusi számában olvashat.

és 2010 között. A közszolgáltatásban foglalkoztatottak aránya nem változott 2000 és 2008 között, ugyanakkor a kormányzati szándékok összegyűjtése alapján 34-ből 26 OECD-tagállamban terveznek létszámcsoökkentést.²

Mindazonáltal az Európai Unió átfogó versenyképességi célkitűzéseit rögzítő Európa 2020 Stratégia is egy új megközelítést és egyben üzenetet hordoz a tagállamok számára: ahelyett, hogy a közfeladatok ellátására, a közszektorra csupán mint a kiadási oldalt terhelő költségre tekintünk, fontos azt megvizsgálni, hogy a növekedéshez és gazdasági talpra álláshoz való hozzájárulásuk miként erősödhet a Stratégia végrehajtása során. A közigazgatás kulcsszerepe abban érhető tetten, hogy megteremt az egyes szakpolitikák eredményes működésének feltételeit, azaz: a közigazgatás (kormányzás) teljesítő képessége alapfeltétele a közszektorbeli ágazatok teljesítményének.

Ebben a folyamatban a teljesítményértékelés központi szerepet játszik, hiszen ez közvetlenül érinti a közigazgatás teljesítményét és költségeit. Fokozatosan egy általánosan elfogadott alapkövetelménnyé vált, hogy a közigazgatásoknak jól kell teljesíteniük, és ezt a teljesítményt folyamatosan mérni szükséges. Manapság a közigazgatást átfogóan vagy csupán egyes részletét érintően megreformálni szándékozó stratégiák elengedhetetlen eleme tehát a teljesítmény mérése és az így kapott információk felhasználása, együttesen menedzsmentje.

Teljesítménymérés és -menedzsment

A közszektor teljesítménymérésének átfogó és kiterjedt szakirodalmi bizonyítaja, hogy manapság a közigazgatás/kormányzás bármely szintű és mértékű reformja elképzelhetetlen megfelelő teljesítménymenedzsment nélkül. A teleologikus megközelítés a mérésből származó információk felhasználásának szándékát a következő fő csoportokba sorolja: tanulás, irányítás és ellenőrzés, elszámoltathatóság. A tanulás a teljes szervezet(rendszer) számára fontos, kiemelt jelentősége van annak, hogy a mérés alá vont területben közreműködők értsék, és megértsék a teljesítmény „előállításának” folyamatát, a közjóhoz való hozzájárulás logikai menetét. Az irányítást és ellenőrzést végző vezetés számára egy jól működő indikátorrendszeren alapuló teljesítménymenedzsment a legjobb vezetői információs eszközként hozzájárul a működés folyamatos finomhangolásához. Végül az elszámoltathatóság biztosításával a kifelé irányuló információnyújtási és legitimációs szükségleteket is le lehet dolgozni.

Amikor közszektor teljesítményéről beszélünk, akkor tudományágtól, szerzőtől függően más-más megközelítéssel, definícióval találkozunk. Témánk szempontjából az alábbi mátrix nyújt lehetőséget arra, hogy a teljesítménymérés fogalmi distinkcióit érzékeltessük:

Eredmény minősége számít? Cselekvés minősége számít?	NEM	IGEN
NEM	(a) teljesítmény mint TERMELES	(b) teljesítmény mint JÓ EREDMÉNYEK
IGEN	(c) teljesítmény mint KOMPETENCIA és KAPACITÁS	(d) teljesítmény mint FENNTARTHATÓ EREDMÉNYEK

² OECD (2011).

A teljesítmény számszerűsítése során a fenti táblázat fontos értékválasztásra sarkall minket. Egyszerű példával élve, nem mindegy, hogy egy tanuló létszámot (a), egy jó eredményt elért tanuló létszámot (b), egy speciális felkészítésben részesített tanuló létszámot (c) vagy ezen felkészítés következtében jó eredményt elért tanuló létszámot (d) mérünk.

A klasszikus definíció szerint az eredmény (outcome) azon cselekvési lánc következtében jön létre, amely az inputokat (humán- és pénzügyi erőforrások) outputokká alakítja. Ezt a transzformációt alapvetően meghatározza a kormányzati berendezkedés és struktúra, az intézményi és menedzsment folyamatok, valamint átfogóan a kulturális vonások. Az outputok azon végtermékek (árúk és szolgáltatások), amelyeket a közigazgatási szervezetek szállítanak. Az eredmények pedig ezen árúk és szolgáltatások „elfogyasztását” (közbeeső outcome), valamint az ezek által elért hatásokat (végső outcome) jelentik.

Mára a fenti definíció meghaladottá vált, a kormányzati teljesítménymérés gyakorlatias megközelítése ennek újragondolását igényli. Ennek oka, hogy a kormányzás (governance), ami tulajdonképpen a közigazgatásra mint keretrendszerre utal, nem szolgáltatások szállítójaként jelentkezik, hanem inkább infrastruktúra jelleggel, a közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek számára teremti meg az előfeltételeket. Ebből a köztes szerepből fakadóan a kormányzás folyamatai elsősorban a kormányzás minőségét fejlesztik, és képessé tesznek más szereplőket, hogy eredményesebben ellássák társadalomirányító funkciójukat. A kormányzati teljesítménynek tehát ezt a pozíciót kell középpontba állítania, amely a közszektor minden területére kihatással van. Ugyanakkor pont ez a jellege nehezíti meg az adatgyűjtést és a sztenderdizálást. Amikor kormányzati teljesítményt mérünk, akkor tehát alapvetően két kérdésre keressük a választ:

– Outputok: milyen termékeket és szolgáltatásokat szállít a kormányzás a közszektor szervezeteinek?

– Outcome: a kormányzás folyamatai képessé teszik-e a szektorokat a teljesítményük növelésére?

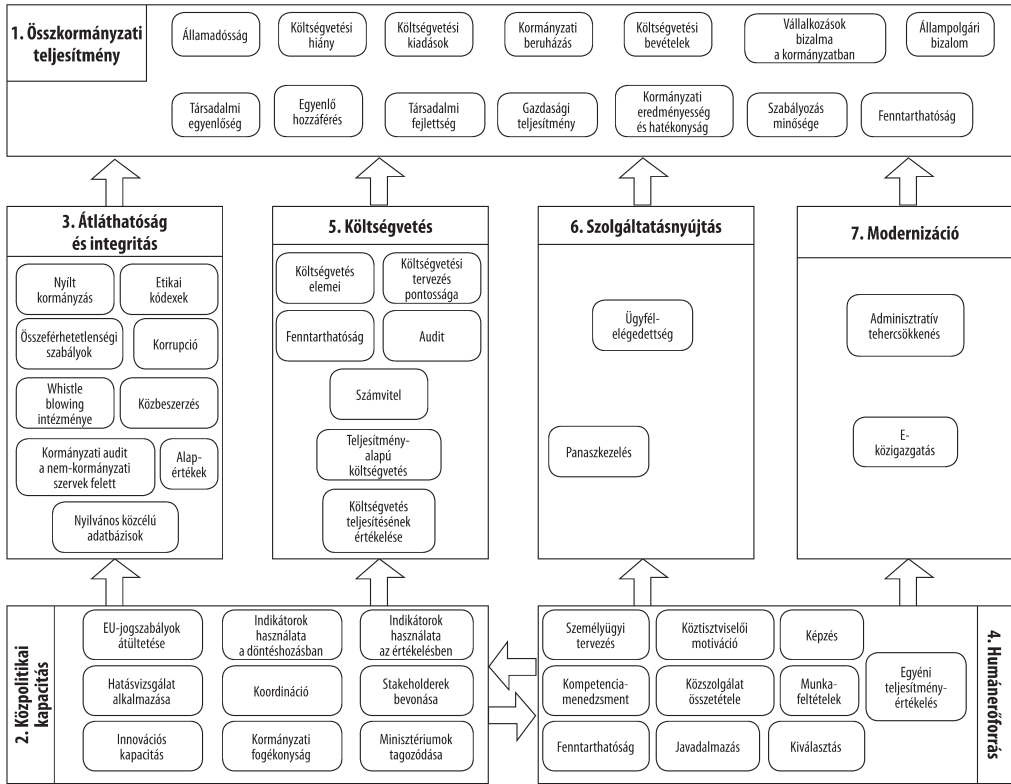
PERF projekt

Az EUPAN tematikus munkaprogramját a másfél évre szóló középtávú prioritások határozzák meg, amelyek mentén a munkacsoportoknak meg kell határozniuk projektjeiket, vizsgálandó témáikat. A spanyol–belga–magyar elnökségi trió³ első számú prioritása a teljesítőképes közigazgatás volt, amely a közfeladatok alkalmazásának, költséghatékonyságának, minőségének, valamint eredményességének javításával foglalkozott. A teljesítőképes közigazgatás ismérvei az eredményorientált kormányzati intézkedések, a reformfolyamatok nyomán követése és értékelése, a közszolgáltatás-szervezés optimalizálása, illetve a kompetencia-központhú humánerőforrás-menedzsment bevezetése. Ez a megközelítés a teljesítményt helyezi a középpontba, és annak feltételeit keresi mind a közigazgatásban általános jelleggel, mind az egyes közigazgatási szervezeteken belül.

A magyar elnökség idejére esett a PERF (Performance of governance) teljesítménymérési projekt kiteljesítése és lezárása. A projekt célja egy olyan indikátorgyűjtemény létrehozása volt, amely a kormányzás egyes területeinek teljesítményét volt hivatott mérőszámokkal leírni, ugyanakkor a tényleges mérés és adatgyűjtés már nem képezte részét a feladatnak.

A projekt első szakaszában, a belga elnökségi félév alatt készült el az indikátorgyűjtés fogalmi kereteit biztosító táblázat, amely a kormányzás teljesítményét hét tömbre és további 53 komponensre osztotta az alábbiak szerint:

³ A Performing, Sustainable Public Administration Serving the Citizens Medium Term Priorities and Work Programmes, <http://new.european.eu>



Az egyes komponensekhez az EUPAN-ba delegált szakértők saját nemzeti gyakorlataikból javasoltak indikátorokat, amelyeket a hálózat két dimenzió mentén értékelt: a javasolt indikátor (1) mennyire alkalmas arra, hogy a kormányzati működés adott szegmensét jellemezze, illetve (2) mennyire kivitelezhető a mérése. Azon komponensek, ahol az indikátorok mindkét szempont alapján magas értéket értek el, megoldottnak tekinthetők, míg a többi esetben szükség volt további alkalmas mérőszámok kutatására.

A magyar félév alatt ebből a célból egy speciális, az EUPAN-ban korábban nem alkalmazott módszert választottunk, amennyiben a hálózat számára a legnagyobb érdeklődésre számot tartó komponensekre ún. tanulóköröket hoztunk létre. A tanulókörök munkáját a megújult EUPAN honlap intranet rend-

szerében szerveztük a tagállamok szakértőinek önkéntes részvétele mellett. Ennek értelmében az innovációs kapacitás, a nyílt kormányzás, a köztisztviselői kapacitás, az adminisztratív tehercsökkentés és az ügyfél-elégedettség komponensekben gyűjtöttünk további indikátor javaslatokat és mérési gyakorlatokat. Az egyes területek mélyreható vizsgálata révén információkat gyűjtöttünk arról, hogy az adott téma miként, milyen mechanizmusokon keresztül járul hozzá a közszektor teljesítményéhez, melyek a mérés tényleges céljai, mely kormányzati dokumentumokban és milyen kontextusban jelennek meg a mérendő fogalmak, milyen konkrét mérőszámok és bevált gyakorlatok fordulnak elő az adott területen.

A fenti módszertan alapján készült kutatási dokumentációt és jelentést az EUPAN munkacsoportjai és végül a főigazgatók is

megtárgyalták, és egyhangúlag elfogadták, amelyet határozatukban is rögzítettek az alábbi részlet értelmében. A visszajelzések alapján egyértelműen pozitív fogadtatás-

ban részesült az innovációs kapacitás, valamint a köztisztviselői motiváció témakör, amelynek gondozását a következő elnökségek alatt is folytatni kívánjuk.

Részlet az EUPAN 56. Főigazgatói Határozatából

3.1.1. A Kormányzás Teljesítménye – PERF (Innovatív Közzolgálatok Munkacsoport [IPSG] és Humánerőforrás Munkacsoport [HRWG])

A Főigazgatók megerősítik a kormányzati teljesítmény mérésének fontosságát a közigazgatás jobb és eredményorientáltabb működése érdekében. A PERF projekt sikeresen járul hozzá, hogy a teljesítőképes közigazgatás alapelemeiben közös megegyezés szülessen, valamint megfelelő keretrendszerrel szolgáltassanak a szakmai diskurzushoz és a kölcsönös tanuláshoz.

Ezen felhatalmazás alapján mélyreható vizsgálatokat (céljuk a hasznossági és megvalósíthatósági indikátorok minél precízebb definiálása volt) végeztek a keretrendszer öt kiválasztott elemével kapcsolatosan. A főigazgatók üdvözlik a jelen szemeszterben elindított kezdeményezést: az önkéntes, EUPAN-tagokból kialakított tanulókörök megfelelő eszköznek bizonyultak a szükséges szakmai együttműködésre és a munka elvégzésére.

A főigazgatók megköszönik a tanulókörökben résztvevő tagok közreműködését, amelynek eredményei értékes bepillantást engedtek minden általuk vizsgált területre, amint az a végső jelentésben összegzetekből kiderül. A főigazgatók elfogadják a magyar elnökség azon kezdeményezését, hogy a honlap wiki oldalain működjön egy, az indikátorokat gyűjteményesen tartalmazó, a közigazgatási szervezetek számára elérhető nyilvántartás.

A főigazgatók felkérlik

- a szakértőket, hogy folytassák a munkát az önkéntes részvételen alapuló tanulókörökben, így további bepillantást nyerve a kormányzás teljesítmény-értékelési folyamataiba,
- a következő elnökségeket, hogy a munkacsoportok üléseivel párhuzamosan szervezzenek tanácskozásokat a tanulóköröknek, amennyiben ez összeegyeztethető a napirendjükkel,
- új tanulókörök létrehozását javasolják, bármely tagállam kezdeményezése alapján, feltéve, hogy a tagállam vállalja a koordinátori szerepkört.

Felhasznált irodalom

- BOUCKAERT, G. OOMSELS P., Van DOOREN, W. (2010) *Performance of Governance – Report on the process and progress*, <http://new.eupan.eu>.
- Government at a Glance 2011 (2011) Paris: OECD.
- KÁDÁR K., KISS N., RÉVÉSZ É. (2011) PERF – Performance of Governance, *Results of the 2011 spring semester*, <http://new.eupan.eu>.
- LONTI Zs., Van DOOREN, W. (2011) *How to measure performance of governance? A conceptual model with applications for budgeting, HRM, and Open government*, CAP symposium – ASPA Baltimore – 12/03/2011.
- Van DOOREN, W. BOUCKAERT, G. HALLIGAN, J. (2010) *Performance Management in the Public Sector*, London and New York: Routledge.

EUPAN témák 1. – Teljesítmény a közigazgatásban

Jelen írás egy sorozat első részeként az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) által gondozott tématerületeket mutatja be, és azok eredményeit ismerteti azzal a céllal, hogy a nemzetközi közigazgatás-fejlesztési diskurzusba bekapcsolja a hazai közigazgatás elméleti és gyakorlati szereplőit. Ez alkalommal az Innovatív Közszolgálatok Munkacsoport munkájába nyerhetünk betekintést, amelynek fókuszában a teljesítőképes közigazgatás, valamint a gazdasági válság közszolgálatra gyakorolt hatásainak felmérése és az erre adandó válaszok kidolgozása áll. Ezen kormányzati stratégiák közös eleme, hogy manapság a közigazgatás bármely szintű és mértékű reformja elképzelhetetlen megfelelő teljesítménymenedzsment nélkül. A cikkben bemutatásra kerülnek a közigazgatási teljesítmény fogalmához kapcsolódó alapvető megközelítések és lehatárolási kísérletek. Az EUPAN keretében folyó PERF projekt is a kormányzás teljesítményét minél részletesebben és minél teljesebben leíró indikátorok felkutatását tűzte ki célul.