

A közpénzügyi reformok hatásai

Ágoston Anita* – **Balogh László***

Abstract **The effects of public finance reforms.** Many countries have undertaken reforms in public sector in the recent decades, which have affected the total system or just one sector of it. The common feature of these transformations is that it was necessary to change the ideological efficiency to the efficient execution. The countries wanted to take over the management tools in public administration, which are applied in the private sector, but due to the sector differences it cannot be adopted absolutely. In public sector we can find different organizational structure, target system, and processes, which make the execution of the reforms difficult. In this paper we would like to present the effect of the public finance reforms, the opportunities of the acceptance of the management devices and its difficulties.

Keywords role of the state, reform, New Public Management, 3E

Az elmúlt évtizedekben számos országban közpénzügyi reformokat hajtottak végre, melyek vagy a teljes rendszert érintették, vagy csak ágazati szintűek voltak. Ezen átalakítások közös jellemzője, hogy ideológiai váltásra is szükség volt a hatékony végrehajtáshoz. A magánszektorban alkalmazott gazdálkodási eszközöket kívánták átvenni az államigazgatásban is, melyek azonban a szektorbeli eltérésekből fakadóan nem adoptálhatóak teljes mértékben. A közszférában eltérő szervezeti felépítéssel, célrendszerrel, és folyamatokkal találkozhatunk, melyek megnehezítik a reformok végrehajtását. Cikkünkben a közpénzügyi reformok hatásait, a menedzsment eszközök átvételének lehetőségeit és annak nehézségeit kívánjuk bemutatni.

1. Bevezetés

Az államháztartás központi szerepet játszik manapság a gazdaság működésében, melynek hatását minden gazdasági szereplő érzékeli közvetett vagy közvetlen módon. A globalizáció és egyéb folyamatok azonban jelentős mértékben átalakították a korábbi rendszereket. A társadalmi, gazdasági folyamatok hatásai miatt a nemzeti költségvetések egyensúlyban tartása egyre nagyobb terhet rótt az országokra.

A piaci kudarcok kezelése állami beavatkozás nélkül igen nehézkes lenne, azonban nem szabad megfedkezni arról sem, hogy az állami szerepvállalás negatív

* Kaposvári Egyetem, Gazdaságtudományi Kar
E-mail: agoston.anita@ke.hu

következményekkel is járhat. Számos országban okoz problémát, hogy a költségvetés bevételei nem fedezik a kiadásokat, így állami hitelfelvételre kerül sor, melynek a következménye a növekvő államadósság.

Az állam helyzetét a kétoldalú nyomás nehezíti. Például a jóléti rendszerek növekvő finanszírozási igényét egyrészt az indokolja, hogy a társadalom alapvető elvárásai az utóbbi években jelentős mértékben emelkedtek akár az oktatásra, akár az egészségügyre gondolunk. Ezzel szemben a kormányok szívesen csökkentenék az állami kiadásokat, mindezt azonban úgy, hogy a választóikat ne veszítsék el.

A rendelkezésre álló adatok egyértelműen azt mutatják, hogy szerkezeti változásra, átalakításra van szükség, de a gyakorlati megvalósítás igen nehezen megy. Egyrészt nemcsak a gazdasági beidegződések, hanem a társadalmi hagyományok átalakítására is szükség lenne. A kiadások visszafogása érdekében előtérbe kell helyezni az öngondoskodást. Másrészt átfogó intézményi reformokra is szükség lenne, mert nemcsak a finanszírozás újragondolásával csökkenthető a források és a felhasználásuk közötti egyensúlytalanság, hanem a gazdálkodás új alapokra való helyezésével is. A működésben Európa nyugati államaiban már több évtizede alkalmazott három alapvető követelményt kell előtérbe helyezni, melyek a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség.

A reformok megvalósítása egy hosszú távú folyamat és hatásuk is elhúzódóan érvényesül. Ezen kívül a szervezeti átalakulás, a gazdálkodás módosítása, az új módszerek bevezetése a közszektorban lassabban zajlik le, mint a versenyszférában, mert a jogszabályi előírásoknak megfelelően kell azokat végrehajtani.

2. Reformok

A közszféra reformja széleskörű folyamatokat jelent. Vigvári András alapján „A közszektorreform lényegében a kollektív jószágok biztosításának mindhárom vonatkozását – finanszírozás, előállítás, fogyasztás lehetősége- érinti. A változások önmagukban nem jelentenek reformot.” (Vigvári 2005)

A reformhoz nemcsak gazdasági, hanem ideológiai változásra is szükség van, mivel a módosításokat a rendszer szereplőinek kell végrehajtania. Ha az emberek nem sikerül, meggyőzni a reformok hasznosságáról, akkor hosszú távon nem fenntartható a változás. László Csaba a reform alatt az alábbi átalakulást fogalmazza meg. „Reformon az olyan strukturális változásokat értem, amelyek után megváltozik a költségvetési rendszer működése, az egyes szereplők viselkedése, amely során az állami feladatok ellátásának intézményrendszere tartósan hatékonyabbá, gazdaságosabbá válik.” (László 2001)

A reformok egységesek abban a tekintetben, hogy nem csupán egyetlen tényező, hanem különböző hiányosságok kényszerítették ki őket, melyek nem tették lehetővé az állami források hatékony felhasználását. Az állam szerepvállalás mértéke országonként eltérő, de az alapvető problémát az okozza, hogy a társadalom elvárásainak kielégítése érdekében egyre nagyobb mértékű kiadásokkal találkozhatunk, miközben a bevételek bővítése igen nehéz. A kétoldalú feszültség megoldására való igény szinte minden európai országban felfedezhető. Ennek hatására főként a 90-es évektől kezdődően, elfogadottá vált, hogy alapvető változásokra van szükség. Nemcsak a közpénzrekl való gazdálkodás elméleti hátterét, hanem a stratégiai, politikai, gazdaságpolitikai, szociális eszközöket is újra kellett és kell gondolni, mert a reformok a mai napig folyamatban vannak.

A reformokat sokféleképpen lehet osztályozni. Vizsgálhatjuk azt, hogy a gazdaság, vagy a közszektor mely részét érintik. Ennek alapján alábbi reformokkal találkozhatunk a gyakorlati megvalósítás során:

- A legszélesebb körű átalakítást a közigazgatási rendszer reformjának nevezik, mivel minden területet bevonnak, ahol a közpénzekkel gazdálkodnak.
- A másik nagy terület, mely az adatok alapján átalakításra szorul, a jóléti rendszerek. A jóléti típusú államok elterjedésével az állami kiadások fokozatosan nőttek, melyet igen nehéz finanszírozni. Magyarországon is problémát jelent a jóléti kiadások magas aránya, mivel az állam kiadásainak 62 százalékát teszik ki 2008 óta változatlanul. Az EU 27 átlagához (69%) viszonyítva ez egy alacsonyabb érték, de így is nehéz a finanszírozás megoldása.
- Előfordul, hogy átfogó reformok helyett csupán egy területen vezetnek be módosításokat, ezeket hívjuk összefoglalóan ágazati reformoknak. Legtöbbször az egészségügy, a társadalombiztosítási rendszer, vagy a helyi önkormányzatok átalakításáról lehet hallani. (Vigvári 2005)

Az irányultsága alapján megkülönböztethetünk feladatellátási, finanszírozási és menedzsment reformokat.

A feladatellátási reform során újragondolják az állami és intézményei által kötelezően vállalt feladatokat, és az alapvető igények kielégítése mellett általában csökkentik a közpénzekből finanszírozott tevékenységek körét. Az közszolgáltatások helyett megjelennek a versenyszféra intézményei szolgáltatóként, tehát a közszektorból a magánszektorba helyezik át a feladatokat. A másik lehetőség, hogy a központi kormányzat és a helyi kormányzatok közötti feladatmegosztást alakítják át. Egy további lehetőség, hogy a korábbi ingyenes állami szolgáltatások helyét a térítésköteles szolgáltatások veszik át, vagyis a szolgáltatásokat piacosítják. (Vigvári 2005)

A finanszírozási reformok során az állami bevételek és kiadások mértékét és szerkezetét alakítják át, mely az alapvető problémát kívánja kezelni. A csökkenő forrásokat bővíteni kell, míg a kiadások terén megszorításokra van szükség. A kiadások visszaszorítása történhet egy feladatellátási reform keretében is. A bevételek növelése minden országban problémát jelent. Az adórendszer átalakítása kényes téma, mivel a terhek túlzott növelése a társadalmi jólétet csökkenti. (Vigvári 2005)

A 90-es években azonban a reformok harmadik típusa terjedt el, melyet menedzsmentreformnak neveztek. A versenyszférában már korábban is hatékonyan használt eszközöket próbálták az állami szektorba átültetni. A három „E” követelménye került a gazdálkodás középpontjába. A gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség. (Vigvári 2005)

A gazdaságosság (Economy) jelentése, hogy a szükséges erőforrásokat a lehető legkisebb ráfordítással szerezzék meg. A hatékonyságot (Effectiveness) egy relatív fogalomnak lehet tekinteni, mely a ráfordítások és hozamok arányát fejezi ki, tehát az egységnyi erőforrásra (inputra) eső kibocsátás szintjét jelenti. Az eredményesség (Efficiency) az adott erőforrások felhasználásával előállított kibocsátással elért hatás (outcome), vagyis annak a kifejezése, hogy az adott közszolgáltatás végül is milyen jóléti többletet eredményezett.

Ahhoz, hogy egy átfogó menedzsmentreformot hatékonyan végre lehessen hajtani, a magánvállalkozásoknál alkalmazott vezetési és gazdálkodási eszközök és módszerek igénybevételére van szükség. Jól működő kontrolling rendszert kell kiépíteni, mely folyamatosan megfelelő információkat szolgáltat a közpénzekkel való gazdálkodásról. Hatékony ellenőrzési rendszert kell kiépíteni, mely a hibák és eltérések okait időben feltárja és lehetővé teszi a problémák megoldását. Ezen kívül

nagyon fontos, hogy ne csak a rövid távú terveket készítsenek, hanem előtérbe kell helyezni a hosszú távú gondolkodást, a stratégiai tervezést a közpénzekkel való gazdálkodásban is.

3. Menedzsmentreform

A menedzsment reformoknak három megközelítése létezik a gyakorlatban és a szakirodalomban, annak alapján, hogy mit helyeztek az átalakítás középpontjába.

Az első elmélet alapján a közigazgatás és a privát szféra munkafolyamatai között nincs különbség, ezt nevezik technikai megközelítésnek. A magánszektor és így a magánigazgatás módszerei, eljárásai és elvei és eszközei bizonyos módosítások végrehajtása után átültethetők a közigazgatásba is, mely javítaná a gazdálkodás hatékonyságát. Ez az elmélet az főként az Egyesült Államokban terjedt el. A technikai megközelítés szerint, ahhoz, hogy a közigazgatásban érvényesüljön a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség követelménye, az egyes tevékenységeket szét kell bontani munkafolyamatokra. Ezáltal a folyamatok áttekinthetőbbé válnak, felismerhetőek lesznek azok a problémák, melyek a hatékony gazdálkodást akadályozzák, így javítható a szervezet, az intézmény működése.

A feladatok hatékonyságának növeléséhez a versenyszférában évtizedes tapasztalattal alkalmazott megközelítést, eljárásokat és módszereket kell adoptálni az államigazgatásban is. A módszerek az alkalmazási területüktől függően több ponton vehetőek át, egy dologban azonban azonosak. A hosszú távú alkalmazhatóságuk és a hatékony átvételük érdekében a korábbi „elvek” feladására van szükség. Nemcsak új eszközöket kell bevezetni, hanem szervezeti átalakításokra is szükség van. Ez az elmélet jelenti a „New Public Management” (NPM) elméleti hátterét. (Torma 2010) Arra azonban ügyelni kell, hogy a különböző szervezeti felépítés, célrendszer és a döntéshozatal folyamatának és szabályozottságának eltérései miatt nem lehet teljes mértékben adoptálni a magánvállalatoknál ismert eszközöket.

A második elmélet az állampolgárok jogait helyezi előtérbe. Az érték- és részvétel alapú megközelítés szerint az állampolgárok választják a képviselőket, így a döntéshozatal nem a bürokrácia „magánügye”, mert a közösség érdekeit képviselik. Ez azért okoz nagy problémát, mert a képviselőkre kétoldalú nyomás nehezedik. Egyrészt az állam érdekeit is figyelembe kell venniük, másrészt a választópolgáraiak megtartása érdekében hajlamosak lehetnek a túlköltekezésre. Az elmélet szerint azoknak a véleményét is ki kellene kérni, akikre egy fontos döntés vonatkozik, illetve akiknek az életét befolyásolja. Ennek elősegítésére az állampolgárokat, a civil szervezeteket be kell vonni a közösségi döntéshozatalba, mely által nyitottá és átláthatóvá válik a közigazgatás. (Torma, 2010) A választópolgárok bevonása a pozitív hatások mellett negatív következményekkel is járhat. Például a civil szervezetek megkeresése meghosszabbíthatja a döntéshozatalt, valamint növelheti a költségeket.

A harmadik elmélet a problémák megoldását a jogszabályok átalakításában látja, így a szabályozási rendszer átalakítására helyezi a hangsúlyt. A szabályozási megközelítés alapján, ha egy új probléma jelenik meg, akkor az államnak új szabályokat kell alkotnia a megoldása érdekében. Figyelni kell arra, hogy a törvényalkotás jogszerű legyen, és az új szabályok betartása ne hozzon létre felesleges terheket. Az állam feladata nemcsak az új jogszabályi környezet létrehozására terjed ki, hanem annak fenntartására is, így figyelni kell a szabályok alkalmazására és betartására is (Torma, 2010).

A menedzsmentreformok átalakítják az állam kiadási szerkezetét. Összehasonlítva az Egyesült Királyság, ahol már korábban reformot hajtottak végre, és Magyarország kiadási szerkezetét az államháztartási funkciók szerinti osztályozás (COFOG) alapján egyértelműen látszanak az eltérések (1. ábra).

1. ábra. Az állami kiadások szerkezete Magyarországon és az Egyesült Királyságban (2010)



Forrás: Eurostat

Az egyik legnagyobb eltérés az általános közszolgáltatások arányában fedezhető fel, ez azonban nem meglepő, mivel az Egyesült Királyságban a New Public Management néven emlegetett reformot hajtották végre, mely elsősorban ezen kiadások csökkentésére irányult. A legnagyobb terhet mindkét országban a szociális védelem jelenti, de ez Európai Unió többi tagállamára is igaz. Összességében a jóléti kiadásokban is különbözik a két ország kiadási szerkezete. Míg Magyarország az EU 27 átlaga alatt költ jóléti kiadásokra, addig az Egyesült Királyságban ezen kiadások meghaladják az átlagot (1. táblázat).

A vizsgálathoz az ún. COFOG (Classification of Functions of Government) szabványt alkalmaztuk, mely lehetővé teszi a különböző országok állami szerepvállalásának összehasonlíthatását. A szabvány tíz kategóriát különböztet meg, mely alapján az állami funkciók négy nagy csoportba oszthatóak: állami működés, jóléti funkció, gazdasági funkció, államadósság kezelése.

1. táblázat. Jóléti kiadások aránya (%) az államháztartás teljes kiadásában (2010)

EU27	69
Ausztria	71
Egyesült Királyság	71
Írország	51
Magyarország	62
Németország	70
Svédország	72
Szlovákia	63

Forrás: Eurostat

A jóléti funkciók körébe a kormányzat által szervezett vagy támogatott oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások, a lakásügyek és egyéb szolgáltatások tartoznak. A COFOG kategóriák alapján az állami jóléti kiadásai közé soroltuk az alábbi funkciókat:

- Lakássluzgálatás és kommunális létesítmények,
- Egészségügy,
- Szabadidő, kultúra és vallás,
- Oktatás
- Szociális védelem.

A táblázatból jól látszik, hogy nagy eltérések nincsenek a vizsgált országok körében, egyedül Írország csökkentette a jóléti kiadások arányát, mivel a válság súlyosan érintette a gazdaságát. A gazdasági ügyekre koncentráltak, főként a bankrendszer megmentésére, így az EU 27 átlagához képest, mely 9 százalék volt 2010-ben, Írország a költségvetési kiadások 38 százalékát a gazdaság megsegítésére és működtetésére fordította.

Különböző reformstratégiákat lehet azonosítani, ha a lezajlott változásokat vizsgáljuk. Néhány ország a költségvetési kiadások visszaszorítására helyezi a fő hangsúlyt, ezt azonban nehéz hosszú távon fenntartani, mivel például a technika fejlődése, vagy a munkabérek emelése folyamatos nyomást jelent. Egy másik ok lehet még, hogy a kiadások visszatérnek az eredeti szintre, a politikai ciklikusság. A képviselők hajlamosak a szavazatok megőrzésének érdekében nagyobb kiadásokat vállalni.

Egy másik stratégia, hogy a közszolgáltatások egy részét kiszervezik, és piaci alapra helyezik, mely során a korábbi térítésmentes szolgáltatásokat felváltják a díjköteles szolgáltatások. Ha az állam az előbbi megoldást elutasítja, akkor egy másik megoldást jelenthet, egy hatékony ellenőrzési rendszer kiépítése, mely a folyamatos monitoring révén biztosítja, hogy a közpénzek felhasználása megfelelően történjen. Egy további lehetőség a magánvállalatoknál alkalmazott vezetési ismeretek és egy eszközök felhasználása is.

4. Versenyképesség

Egy ország gazdasági versenyképességét és gazdaságának teljesítőképességét számos tényező befolyásolja.

- Egyrészt nagyon fontos az állami erőforrás allokáció mértéke és megvalósulásának módja, mely befolyásolja, hogy milyen feladatai vannak az államnak. Az allokáció meghúzza a határvonalat a magánszektor és a közszektor között, valamint meghatározza az állami beavatkozás kereteit.
- A közkiadások szintje és összetétele a költségvetés kiadási oldalát módosítja. Minden egyes ország maga dönti el, hogy milyen feladatokat vállal magára. Ez okozza az egyik legnagyobb problémát az úgynevezett jóléti típusú államokban, mert a feladatok bővülése, és a korábbi színvonal megtartása egyre nagyobb terheket rótt az államra. A kiadások összetétele is átalakult, mint az előző fejezetben is említettük, a jóléti kiadások igen jelentős arányúak, mely főként demográfiai és társadalmi változásokkal magyarázható.
- Bevételek mértéke és szerkezete szintén befolyásolja a versenyképességet. A társadalom terheit nem lehet felelőtlenül növelni, mert a gazdaság növekedésének lassulásához vezethet. Az állam legnagyobb bevételi forrását a közhatalmi bevételek jelentik, így figyelni kell az adórendszer működésére, vizsgálni kell a vállalkozások és háztartások terheit.

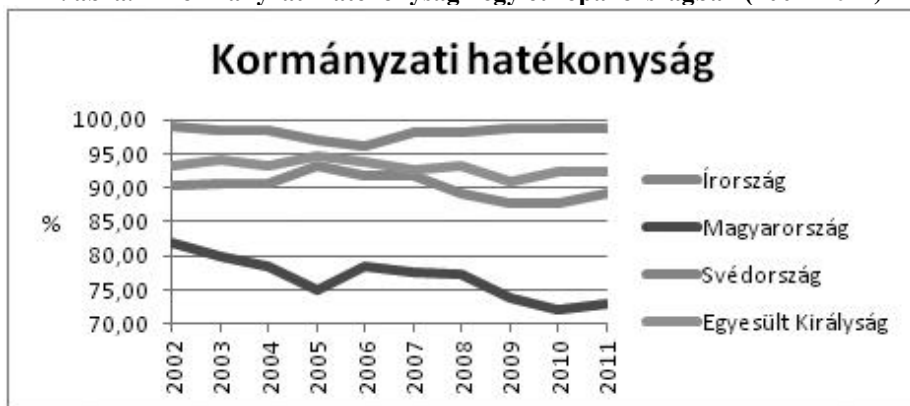
- A költségvetési hiány szintje szintén korlátot szab az állam mozgásterének. A 3% alatti hiány elérése számos országban csak a bevételek növelésével, vagyis főként új adónemek bevezetésével, vagy a korábbi adókulcsok emelésével valósítható meg. Ez azonban szintén visszafoghatja a növekedést.
- A kormányzati szektor finanszírozási igénye heves viták középpontjában áll. Az adminisztrációs reformok a túlzott bürokrácia visszaszorítását tűzték ki célul és ezzel együtt az ehhez kapcsolódó kiadások csökkentését.

Ha egy ország versenyképesség csökken, akkor a gazdasági növekedés lelassul. Ennek viszont két következménye van az állam kiadásait és bevételeit vizsgáljuk. A kiadások növekedhetnek mivel például a munkanélküliség növekedése a szociális kiadások növelését követeli meg. Ezzel szemben a bevételi oldal is módosul. A gazdasági visszaesés befolyásolja a vállalkozások működését és a foglalkoztatást, így az adóbevételek csökkenése várható. A versenyképesség csökkenése ennél még komplexebb folyamat, de elemzésünk szempontjából az a fontos, hogy az állam bevételi és kiadási főösszegei is módosulnak. A kedvezőtlen folyamatok elkerülésében és mérséklésében nagy szerepe van a közpénzügyi reformoknak.

A Worldwide Governance mutatók, mely több mint 200 országban számszerűsítésre kerültek, hat szempontból elemzik az állam működését. Az egyik ilyen indikátor a kormányzati hatékonyság, mely alapvető követelménye a reformoknak. Számos országban okozott és okoz gondot, hogy az adminisztráció, a működési folyamatok hosszadalmasak, átláthatatlanok, mely megingatta a polgárok bizalmát az államban. A közigazgatási reformok során a éppen ezért a racionalizálás volt az egyik fő szempont.

A kormány hatékonyságának mérése a közszolgáltatások minőségének megítélésével, politika alakításának és végrehajtásának minőségével, valamint a kormány hitelességével és elkötelezettségével történik.

2. ábra. A kormányzati hatékonyság négy európai országban (2002–2011)



Forrás: World Bank

Az elemzés során az alábbi adatokat veszik figyelembe például:

- a kormányzati döntések végrehajtásának hatékonyságát,
- a drasztikus politikai változások nélküli kormányzati szolgáltatást,
- a politikai vezetés rugalmasságát, a tanulásra és innovációra való képességet,
- a költségvetési gazdálkodás hatékonyságát,

- a közlekedési infrastruktúra, a távközlés, a villamosenergia-ellátás, az állami egészségügyi ellátás, az állami iskolák, és online kormányzati szolgáltatások minőségét;
- szakpolitikák minőségét stb.

A kapott eredmény nem meglepő, a vizsgált országok esetében Svédországban a legmagasabb a kormányzati hatékonyság. Ha megnézzük az államadósság alakulását és a gazdasági növekedést, akkor egyértelműen látszik, hogy előnyt élvez a többi országgal szemben. Ezen kívül a hagyományosan nagy mértékű újraelosztás miatt, nagy figyelmet fordítanak a minőségi és legtöbbször ingyenes közszolgáltatásokra. Még a többi ország eredményét rontó gazdasági válság jele sem figyelhető meg a kormányzati hatékonyság megítélésébe, mely igen szép eredménynek számít.

A vizsgált országok közül egyedül Magyarországon nem sikerült még átfogó reformokat végrehajtani, mely megjelenik a kormányzati hatékonyság megítélésében is. Azon országokban, ahol különböző átalakulások zajlottak le, miközben a közszolgáltatások iránti igényeket is figyelembe vették, jó értékeket érnek el a hatékonyságban.

A reformfolyamatokat nem tekinthetjük lezártak, folyamatos átalakulások zajlanak le az egyes országokban, mivel újabb és újabb kihívásokkal kell szembesülniük. A gazdasági folyamatok az elmúlt években nem voltak kedvezőek, számos országnak állami pénzzel kellett támogatnia gazdaságát, hogy életképes maradjon, mely tovább nehezítette a csökkenő források problémáját. A megvalósítás során minden nemzet megpróbálja azokat az elemeket hasznosítani, melyek integrálhatóak a saját gazdaságába, ezért gyakorlatilag az összes múltbeli és jövőbeli reform is ország-specifikusnak tekinthető. Így például eltérő reformintézkedésekkel találkozhatunk Nyugat-Európában, mint a Közép-Kelet-Európában.

Ezen kívül azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a reformok sokkal korábban jelentek meg a nyugati országokban, így a keleti országok le vannak maradva ebben a tekintetben. A vállalat-gazdaságtani eszközök alkalmazása, a menedzsment szemlélet és a stratégiai gondolkodásmód az angolszász országokban már a '80-as évek végén megjelent, ezzel szemben a közép-kelet-európai államok csak most kezdenek ezzel a szemléletmóddal megismerkedni.

Összességében minden országban sajátos, „egyedi” reformok, átalakulások zajlottak le, illetve vannak folyamatban. Nem lehet egy elméleti elgondolás alapján sablonszerűen reformokat végrehajtani, mert az egyes országok eltérőek. Az átalakítás előtt figyelembe kell venni egy ország gazdasági helyzetét, a fennálló intézményi rendszert, a jogszabályi környezetet, a társadalom elvárásait, és még számos egyéb tényezőt. Ennek alapján elmondhatjuk, hogy ahány ország, annyi reformfolyamat.

5. Vállalat-gazdaságtani eszközök

Egy vállalati sikeressége attól függ, hogy a megtermelt javakat és szolgáltatásokat hogyan tudják értékesíteni. Ezt az összefüggést azonban át kell alakítani, ha az államigazgatásra is alkalmazni szeretnénk. Egy állam sikeressége attól is függ, hogy a megtermelt javak és szolgáltatások értékesítése során milyen mértékben tudja kielégíteni a társadalmi igényeket.

Az előbbi felvezetéséből látszik, hogy a magánszektorban alkalmazott eszközök átvételéhez ismerni kell a szektorok közötti eltéréseket.

Minden szervezetnél 3 fő kérdés létezik.

- Mit?
- Hogyan?
- Kinek termeljen?

Magánvállalkozások esetében a menedzsment vállal felelősséget a döntésekért, és a vállalat nyereséges, vagy veszteséges működéséért. A gazdálkodást a piaci feltételek között folytatják. Ezzel szemben a közigazgatás működésében jelentkezik egy másik erőhatás is, mégpedig a politikai döntéshozó folyamat. A vezetők nem a minél nagyobb profit elérésére törekcszenek, hanem más célorientációk is megjelennek a folyamatban pl.: politikai, kulturális, szociális. Így tehát a politikai döntési folyamatnak ki kell egészítenie a piaci mechanizmusokat (Hieber 2010).

A magánvállalkozások esetén a döntéshozóknak a tulajdonosok érdekeit kell képviselniük, így az alapvető elvérés, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat minél hatékonyabban használják fel és minél nagyobb profitot érjenek el. A gazdálkodás során az erőforrások relatív szükségével szembesülnek, ezért a döntéshozóknak racionálisan kell viselkedniük.

A közigazgatásban lévő feszültség az erőforrások felhasználása és a célok között más irányú. Nem a profit elérése az elsődleges cél, hanem a rendelkezésre álló erőforrások felhasználása révén az állami feladatok megvalósítása.

Minden magán és állami vállalat egy összetett rendszert alkot sok funkcióval, mely erőforrásokat használ fel és termékeket/szolgáltatásokat állít elő. A működéshez pénzügyi eszközökre van szükségük, hogy az erőforrások beszerzését és a termelést megfinanszírozzák. Ennek a folyamatnak az irányítása a menedzsment feladata. A hatékony döntéshozatalhoz azonban belső (számviteli) és külső (a vállalat környezete) információkra van szükség. A különböző mutatószámok a vezetői információs rendszer fontos részét képezik, melyek számszerűsítése az operatív és stratégiai irányításban is fontos szerepet játszik. Az egyik fontos adat a teljesítmény mérése, mely a közigazgatásban is fontos szerepet tölt be a, még ha nem is profit elérése az elsődleges cél. (Hieber 2010)

A controlling a vezetői döntések segítségét szolgálja, így nemcsak a versenyszférában terjedt el, hanem a közszférában is. „A controllingrendszer a szervezetek irányítási rendszerének egyik kiemelt alrendszere, amely az irányítás (vezetés) funkciói közül a (stratégiai és éves operatív) tervezést vállalja fel, és a tervmegvalósulás felügyeletével, illetve a terv-tény adatok összevetésével az eltérések ellenőrzését, elemzését végzi. E feladatok koordinálását, szabályozását saját szervezettel és információs rendszerrel látja el. Ebből adódóan megfelelő irányítástechnikai és döntés-előkészítési segédeszközt biztosít a vezetés számára a környezeti változások dinamikus kezeléséhez” (Körmendi–Tóth 2006).

A közszektorreformok során előtérbe került a eredményorientáció, és a teljesítménymérés, így gyűrűzött be a controlling az állami szférába is. Korábban csak a jövedelmezőséggel foglalkoztak a controllerek, ezt követően azonban a külső környezet változásai és legfőképpen a költségek részletes alakulása is az elemzés tárgyává vált. A közszektor pénzforgalmi személete helyett megjelent az eredményszemlélet.

A közszektorban a sajátosságok miatt több problémával szembesülünk a controlling területén.

- Az elsődleges feladat a javak előállítása, melynek során a rendelkezésre álló erőforrások szükségése nem okoz olyan problémát, mint a versenyszférában. Gondoljunk csak a mindennapi tapasztalatokra. Ha a költségvetés deficités az nem azt jelenti, hogy a következő hónapban bezárnak például az iskolák és a kórházak. A közjavak előállítása során nem jelenik meg a

piaci kontroll, így a NMP alapjául szolgáló három „E” követelményének teljesülését kell vizsgálni.

- Az eltérő célok miatt eltérő elemzési módszereket kell alkalmazni. „A közszektorbeli gazdálkodás célhierarchiájában az eredményesség tekintendő a legfontosabbnak, hiszen minden közpénz költsége akkor van értelme, ha annak célja teljesül.” (Vigvári 2005)
- További problémát okoz a szervezeti struktúra és annak finanszírozása. El kell dönteni, hogy az állam például teljesítmény vagy feladatalapú finanszírozást alkalmaz-e.
- Az előző pontból következik a teljesítmény mérésének problémája is, melyhez hozzá tartozik, hogy egy hatékony információs rendszert is ki kell építeni, mely biztosítja a jobb elszámoltathatóságot. A teljesítmény a magánvállalatoknál könnyen mérhető az elért profit segítségével. A közszolgáltatások többsége azonban ingyenes, így a teljesítmény mérése igen nehéz.
- Nemcsak a teljesítmény mérése, hanem a költségek számszerűsítése is problémát okozhat, a költségek eltérő csoportosítása és a felmerülés helye miatt.

A hatékony gazdálkodást támogatja a vezetői információs rendszer (VIR) is. Sokszor ezt a fogalmat egy informatikai fejlesztéssel azonosítják, pedig erről jóval többről van szó. A felsőoktatási intézményeknél azonban számos problémával szembesülhetünk. Sokszor hiányoznak, vagy hiányosak az elemzéshez szükséges adatok, például a vagyongazdálkodás, vagy a humán erőforrás tekintetében. További problémát okozhat, ha az adatok nem a megfelelő struktúrában állnak rendelkezésre, mely szintén megnehezíti a gazdálkodás elemzését. Nagyon fontos egy jól működő vezetői információs rendszer kiépítése, mivel megfelelő információk nélkül nem lesz hatékony a működés. A csökkenő források mellett fontos, hogy azt mire és milyen eredményességgel használják fel, és az elszámoltathatóság biztosításához megbízható adatokra van szükség.

A gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség követelménye (a 3 „E” kritériuma) még mindig számos intézményben csak elméleti szinten működik, mert a teljesítmény középpontba helyező vezetési kultúra még hiányzik. Egy jól működő vezetői információs rendszernek az alábbi tulajdonságokkal kell rendelkeznie.

- A rendszer legyen egyszerű, átlátható és megbízható, hogy az alkalmazottak gyorsan adaptálni tudják, és ne okozzon többletmunkát a működtetése.
- Egy jól működő VIR segít a döntések meghozatalában, alkalmas a döntéstámogatásra. Ehhez több követelménynek kell megfelelnie. Egyrészt tartalmazza mindazokat az adatokat, melyek a vezetés számára szükségesek, de főlegesen ne generáljon újabb adatokat és adatsorokat. Itt is alkalmazni kell a költség-haszon összevetésének elvét. Másrészt a rendszer legyen jövőorientált, hogy támogassa a stratégiai gondolkodásmódot, valamint legyen teljesítményorientált, hogy az outputot központi kérdésként kezelje.
- Csak akkor jó egy vezetői információs rendszer, ha gyorsan lehet kezelni és felhasználni, ha rugalmasan alkalmazkodik a változásokhoz, és ha az adott intézményre specializálódott. Minden intézménynek más a szervezeti felépítése, a belső folyamatok rendje, így ehhez kell alkalmazkodni a rendszer kiépítésekor.

Összességében a magánvállalatoknál alkalmazott vezetési és menedzsment eszközök, a controlling eszköztár alkalmazható a közszférában és alkalmazni is kell a teljesítmény értékelése miatt. A szükséges módosítások után az egyes mutatószámok és mutatószámrendszerek alkalmasak a megfelelő döntések elősegítésére és a gazdál-

ködés hatékonyságának növelésére. Nagyon fontos az ellenőrzés is, hogy figyelemmel tudjuk kísérni a források felhasználását, mivel azok egyre csökkennek.

6. Összefoglalás

A végrehajtott reformok nem hoztak átfogó megoldást. Az állami kiadások még mindig növekvő tendenciát mutatnak a 2002 és 2010 közötti időszakban, mely a gazdasági válságnak is köszönhető. Az országok jelentős szerepet töltek be a gazdaság élénkítésében, mellyel tovább növelték a kiadásaikat. Összességében a reformok átalakították az államok kiadási szerkezetét, de a teljes kiadást nem sikerült visszafogni. Az átalakítások segítségével, és a strukturális változtatásokkal sikerült visszafogni az általános közszolgáltatásokat, mivel számos országban ezeket a feladatokat különböző hivatalok hatáskörébe helyezték. A jóléti rendszerek fenntartása azonban a kiadások további növekedését eredményezte.

A kormányzati hatékonyság megítélésében is fontos szerepe van a reformoknak. Az átalakítások során átláthatóbbá válik a bürokrácia, mellyel növelhető az állampolgárok bizalma. Ezen kívül a szolgáltatások nyújtásának elemzése, a hatékonyság és minőség előtérbe helyezése szintén javítja az egyes országok megítélését, melyben igen fontos a magánszférában működő vállalkozásoknál alkalmazott eszközök és módszerek átvétele.

Felhasznált irodalom

- Hieber, Fritz: *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Grundlagen für das Management in der öffentlichen Verwaltung*, 2010.
- Dr. Körmendi Lajos–Dr. Tóth Antal: *A controlling elmélete és gyakorlata*. Perfekt, 2006.
- László Csaba: Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében. *Közgazdasági Szemle*, 2001. október, pp.844-864
- Dr. Torma András: Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti háttéréhez és főbb irányzataihoz. *Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVIII. (2010). pp. 315–338.
- Vigvári András: *Közpénzügyeink*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2005.