



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

A közsféra teljesítménymérése

Nemzeti és Ágazati Stratégiák értékelése

2020. május





ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

A közsféra teljesítménymérése

Nemzeti és Ágazati Stratégiák értékelése



Engedélyező:

Domokos László
elnök

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Szerkesztő:

DR. NÉMETH ERZSÉBET projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

Készítették:

DR. NÉMETH ERZSÉBET projektvezető

SZIKSZAINÉ KIRÁLY MÁRIA számvevő

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-2578-001/2020.

TARTALOMJEGYZÉK

▶	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	5
▶	1. BEVEZETÉS.....	7
	1.1 Az elemzés célja.....	7
	1.2 Fókuszkérdések	7
	1.3 Az elemzés módszere, adatforrások.....	8
▶	2. A KÖZSZFÉRA TELJESÍTMÉNYMÉRÉSE	9
	2.1 A közfeladat-ellátás teljesítménymérésének szükségessége, a rendszer elemei	10
	2.2 A teljesítménymérés nemzetközi és hazai mutatószámai	12
▶	3. A NEMZETI ÉS SZAKPOLITIKAI STRATÉGIÁK KIALAKÍTÁSÁNAK ÉS EREDMÉNYESSÉGÉNEK ÉRTÉKELÉSE	15
	3.1 A közzféra pénzügyi mutatói megfelelően támogatják-e a teljesítmény értékelését?	15
	3.2 A stratégiai célok meghatározása	17
	3.3 A célok megvalósításához szükséges eszközrendszer kialakítása	20
	3.4 A nyomon követést biztosító célértékek	23
	3.5 Nyomon követés, ellenőrzés, korrekció	25
	3.6 A stratégiai célok megvalósulása	27
	3.7 A teljesítménymérés elemeinek kialakítása és a célok megvalósulásának kapcsolata	30
▶	4. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK, FELVETÉSEK	31
	4.1 A teljesítménymérés számviteli feltételei	31
	4.2 A jó stratégiák kulcstényezői	32
	4.3 A teljesítménymérés és a célelérés feltételei	32
▶	5. FELHASZNÁLT IRODALOM.....	33
▶	6. MELLÉKLETEK	35

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A jól irányított, magasan teljesítő állam nem kerülheti meg a közfeladat-ellátás teljesítményének, eredményességének mérését, folyamatos monitorozását, értékelését és ellenőrzését. Ezek elmaradása esetén a döntéshozók nem kapnak visszajelzést arról, hogy mely területeken kell beavatkozniuk az eredményesség, a társadalmi elégedettség és bizalom növelése érdekében.

Az Állami Számvevőszék kiemelt feladatának és stratégiai küldetésének tekinti a teljesítmény kultúrájának megteremtését, a közszféra teljesítményének objektív mérését és értékelését lehetővé tevő rendszerek kiépítésének és működtetésének támogatását. A teljesítmény objektív módszerekkel történő mérése alapvetően szükséges ahhoz, hogy a közszféra szervezetei és intézményei eleget tegyenek alaptörvénybe foglalt feladatuknak (Alaptörvény 38. cikkének 5. bekezdése), amely kimondja, hogy „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint”. Az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) tevékenységében az ellenőrzések mellett fokozott hangsúlyt kapnak az elemzések, melyek által az ÁSZ tanácsadói szerepben járul hozzá a jól irányított állam működéséhez.

A közpénzfelhasználás hatékonyabbá tétele tényszerű, objektív és megalapozott mérést és elemzést igényel. A Számvevőszék egyedülálló és tényszerű tapasztalatokkal rendelkezik a közpénzügyekről, ide értve a központi államon túl az egész önkormányzati szektort, a nemzeti vagyon kezelését, az európai uniós források felhasználását vagy éppen az államadósság alakulását is. Az ÁSZ ellenőrzéseinek egyik legfontosabb tanulsága, hogy javítani kell a közpénzfelhasználás hatékonyságát, a közpénzeket befektetésként kell kezelni. A jelenlegi gyorsan változó és kiszámíthatatlan nemzetközi gazdasági környezetben különösen fontos a közpénzek – hazai és uniós források – tervezett, célszerű, hatékony és eredményes felhasználása, ez ugyanis alapvetően befolyásolja a gazdasági növekedést, az ország fejlődési és felzárkózási lehetőségeit.

Az elemzés célja a közszféra stratégiaalkotási és teljesítményértékelési gyakorlatának komplex vizsgálata. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy a nemzetgazdasági és ágazati szintű hosszú- és középtávú stratégiai tervdokumentumok megfeleltek-e a stratégiai kormányrendeletben előírtaknak. A stratégiai célokhoz meghatározottak-e mutatókat és azokhoz kapcsolódó eredménycélokat (kritériumokat), a célok megalapozottak voltak-e, és egymást támogató rendszert alkottak-e, illetve a célok eléréséhez biztosították-e a szükséges eszközöket.

Az elemzés áttekintette a vonatkozó szakirodalmat, a szabályozási környezetet, valamint feldolgozta az ÁSZ kormányzati és ágazati stratégiákat érintő ellenőrzési és elemzési tapasztalatait.

Az elemzésünk rámutat, hogy a célok és eredmények folyamatos nyomon követése nélkül nem valósulhat meg a teljesítmény mérése és értékelése, így az esetleges beavatkozások, korrekciók szükségességének észlelése sem. A stratégiákban megjelölt cél akkor tekinthető megfelelőnek, ha abból egyértelműen kiderül a szándékolt társadalmi hatás, és akkor tekinthető megalapozottnak, ha tudományos vagy empirikus eredmények támasztják alá a cél teljesítését mérő számszaki mutatószámot. A stratégiában meghatározott társadalmi célkitűzést rövidebb időtávon, egy-egy részterületen elérendő részcélok, alcélok szolgálják, amelyek biztosabbá teszik, szakaszokra bontják az eredménykritériumok elérését. A gyorsan változó világgazdasági környezetben elengedhetetlen a stratégia célkitűzések rendszeres időközönkénti felülvizsgálata, annak a fennálló társadalmi-gazdasági viszonyokhoz való igazításával a megfogalmazott célok újragondolása.

Elemzésünk eredményei azt mutatják, hogy Magyarországon a teljesítménymérés számviteli feltételei nem adták teljes körűen. Az elemzés feltárta, hogy az elemzett nemzeti és ágazati stratégiák jelentős része megfelelően határozta meg az elérendő társadalmi célt és rendelte hozzá a megvalósításhoz szükséges eszközzel, azonban csupán kisebb része az, amely mérhető, számszerűsíthető, ütemezett célrendszert alakított ki. Mindez érintette az intézményrendszer célmegvalósításának nyomon követését és értékelését. A stratégiákban meghatározott célok csak részben teljesültek. Elemzésünk feltárta, hogy ennek hátterében, egyes esetekben a célok nem megfelelő meghatározása, illetve gyakrabban a komplex teljesítménymérési rendszer és a többszintű stratégiai dokumentumok kialakításának hiányosságai álltak.

Az elemzés arra hívja fel a figyelmet, hogy Magyarországon a stratégiaalkotás módszertana, megalapozottsága fejlesztésre szorul.

Az elemzés következtetései, összefoglaló értékelése a stratégiai tervezés, valamint a teljesítménymérés optimalizálása szempontjából fontos területekre világítanak rá. Eredményeink szakmai módszertani útmutatóként szolgálhatnak a közsféra szakmai, ágazati irányítói, a döntéshozók, a stratégia alkotásban és a stratégiai célok nyomonkövetésében érintett stakeholderek számára.

1. BEVEZETÉS

„A Jó Állam közigazgatása tisztességes, és képes hatékonyan működni.” (Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020)

A „Jó állam” célja a társadalmi jólét elősegítése, a közjó előmozdítása, a társadalom működését biztosító rend megteremtése, az állampolgárok boldogulásának, egyéni és társadalmi céljaik megvalósításának elősegítése. (Domokos et al., 2016)

A stratégiaalkotás jövőt formáló erő. Az összehangolt közös célkitűzéseknek társadalmi jelentősége van, meghatározzák a fejlődés követendő irányát. A vezetők és intézmények felelősségvállalása, a törekvéseket vezérlő célok mérhetővé teszik a sikereket, többek között a közszféra teljesítményét.

Magyarország Kormánya a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) rendeletében (stratégiai kormányrendelet) meghatározta azokat a követelményeket, amelyeket a különböző időtávra készített stratégiai dokumentumoknak kötelezően tartalmaznia kell. Ezek a szabályok a tartalmi követelmények mellett kiterjednek az előkészítésre, a társadalmi véleményezésre, az elfogadásra, a közzétételre, a megvalósításra, a nyomon követésre, továbbá az előzetes, közbeni és utólagos értékelésre, valamint a felülvizsgálatra.

Az elmúlt évek során az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzései, elemzései számos esetben érintették a nemzeti- és szakpolitikai stratégiaalkotás cél- és kritériumrendszerének meghatározását, a közszféra teljesítményének értékelését.

Az elemzés a tapasztalatok összegzésével rávilágít a stratégiaalkotáshoz és a teljesítményméréshez kapcsolódó értékelési rendszerek kiemelt szerepére, a célkitűzések pontos meghatározásának fontosságára.

1.1 Az elemzés célja

Az elemzés célja a közszféra stratégiaalkotási és teljesítményértékelési gyakorlatának komplex vizsgálata. Az elemzés rávilágít a nemzeti, szakpolitikai stratégiaalkotás jó gyakorlataira, rámutat a stratégiatervezés és -értékelés fejlesztendő területeire. Az elemzés értékeli a célmegvalósítás monitoring-rendszereinek kialakítását, működtetését, valamint a stratégiai célok megvalósulásának eredményességét.

1.2 Fókuszkérdések

Az elemzés az alábbi kérdések vizsgálta:

- Melyek a közszféra teljesítménymérésére vonatkozó nemzetközi és hazai mutatószámok, módszerek?
- A közszféra teljesítménymérésének mely mérési, módszertani problémái azonosíthatóak be?
- A közszféra pénzügyi mutatói mennyiben támogatják a teljesítménymérést?

Az elemzés az egyes hazai nemzeti- és ágazati stratégiák vonatkozásában azt vizsgálta, hogy azok megfeleltek-e a stratégiai kormányrendeletben rögzített követelményeknek. Ennek keretében az alábbi kérdéseket vizsgálta meg:

- A stratégiák társadalmilag releváns, konzisztens és mérhető célokat határoztak-e meg?
- A célokat megalapozott információk alapján alakították-e ki?
- Kialakították-e a célok hierarchiáját, az elérendő részcélok rendszerét?
- Meghatározták-e a célok megvalósításának ütemezését?
- Megtörtént-e a célokhoz a szabályozási, intézményi és pénzügyi eszközök hozzárendelése?
- Kialakították-e a célok megvalósulását értékelő környezetet?
- Biztosították-e a megvalósítás folyamatos nyomonkövetését, beazonosították-e a beavatkozási pontokat?

- Elérték-e a stratégiákban rögzített célokat?
- Milyen kapcsolat van a teljesítménymérés elemeinek kialakítása és a célok elérésének eredményessége között?

1.3 Az elemzés módszere, adatforrások

Az elemzés áttekintette a vonatkozó szakirodalmat, szabályozási környezetet, valamint feldolgozta az ÁSZ kormányzati és ágazati stratégiákat érintő ellenőrzési és elemzési tapasztalatait. Ennek körében áttekintette a közsféra teljesítménymérésére vonatkozó módszerekről szóló szakirodalmat, illetve bemutatja a közsféra teljesítménymérésére vonatkozó nemzetközi- és hazai megközelítéseket, mutatószámokat, valamint ismerteti a témához kapcsolódó legfontosabb jogszabályok előírásait.

Az elemzés a nemzeti és ágazati stratégiákat értékelő számvevőszéki jelentések és elemzések feldolgozásával, szintetizálásával beazonosította a stratégiaalkotás és megvalósítás jó gyakorlatait, valamint kritikus területeit.

Az elemzés áttekintette az Állami Számvevőszék teljesítményellenőrzéseit és elemzéseit, majd kiválasztotta azokat, amelyek fókuszában egy-egy nemzeti vagy ágazati stratégia értékelése állt, illetve témánk szempontjából releváns megállapításokat tartalmazott a célok megfelelő meghatározása, a komplex teljesítménymérési rendszer és a többszintű stratégiai dokumentumok kialakítása vonatkozásában. Az elemzés az alábbi ÁSZ jelentések és elemzések eredményeit dolgozta fel (1. sz. táblázat)

1. számú táblázat

A FELHASZNÁLT SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK ÉS ELEMZÉSEK

Jelentés száma	Jelentés, elemzés címe	az elemzésben használt rövidített elnevezés
12086	Jelentés – a pszichiátriai betegellátás átalakításának ellenőrzéséről (2012. június)	pszichiátriai ellátás
12093	Jelentés – A vidékfejlesztési célkitűzések megvalósítására, a helyi közösségek szerepének megerősítésére fordított pénzeszközök felhasználása eredményességének és hatékonyságának, a vidéki életminőség javításában betöltött szerepének ellenőrzéséről (2012. augusztus)	vidékfejlesztés
13097	Jelentés – a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről (2013. október)	közfoglalkoztatás
17090	Jelentés – A parlafű elleni védekezés ellenőrzése (2017. május)	parlaffű elleni védekezés
18006	Jelentés – A levegő minőségének védelmét szolgáló intézkedések ellenőrzése (2018. január)	levegővédelem
18144	Jelentés – A középületek energiahatékonyságának ellenőrzése (2018. július)	energiahatékonyság
19110	Jelentés – A „vészhelyzeti” betegellátás rendszerének ellenőrzése (2019. július)	sürgősségi betegellátás
T/1.	Tanulmány – Domokos, L. – Pulay, Gy. – Pályi, K. – Németh, E. – Mécsáros, L. (2016). A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz	jó kormányzás
T/10.	Tanulmány – Domokos, L. – Németh, E. – Jakovác, K. (2016). a kormányzás eredményességének támogatása, célszerűség-vizsgálat és teljesítménymérés a számvevőszéki ellenőrzésekben	kormányzás támogatása
T/471.	Németh, E. – Kádár, K. – Kerekes, G. – Tóth, L. (2019) Állami befektetés-ösztönzési és munkahely-teremtési intézkedések	befektetés-ösztönzés

2. A KÖZSZFÉRA TELJESÍTMÉNYMÉRÉSE

A teljesítménymérés fogalmát, a vállalati, üzleti célkitűzéseket támogató szerepét a vezetéstudomány, a menedzsment ismeretek kiemelten tárgyalják. Több elmélet vizsgálja a stratégiai tervezés eredményességének kritériumait, a mérési és értékelési módszerek megfelelőségét, teljesítményhez köthető monitoring-rendszer kialakításának leginkább hatékony gyakorlatát. A vezetéstudományi megközelítés szerint a teljesítménymérés a vállalat stratégiai céljainak megvalósítását segítő eszköztudomány, amely keretet biztosít az elvárások, célkitűzések és az eredmények összekapcsolásához, a teljesítményt mérő, tervező és szabályozó funkciók keresztül.

Az üzleti teljesítménymérés vállalati stratégiát, üzleti célkitűzéseket rendszer szinten támogató szerepéhez hasonlítható a közzsféra teljesítménymérése. „A közzsférában azonban nem értelmezhető az eredményesség szabályszerűség nélkül” (Domokos, 2019.), azaz a közzsféra szervezeteivel szemben támasztott alapvető, sarkalatos követelmény a törvényekben foglalt társadalmi normák, jogszabályok követése, a szabályos működés. Az Alaptörvény 43. cikkének (1) bekezdése szerint „...Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.” Az ÁSZ feladatkörében már alaptörvényi szinten megjelenik, hogy eredményességi szempontokat is érvényesíthet ellenőrzései során.

A jól teljesítő állam nem kerülheti meg a közfeladat-ellátás outputjai mennyiségének és minőségének folyamatos mérését, monitorozását, elemzését és ellenőrzését. Ezek elmaradása esetén a döntéshozók nem kapnak visszajelzést arról, hogy mely területeken kell beavatkozniuk az eredményesség, azon keresztül pedig a társadalmi elégedettség növelése érdekében. A hatékonyan működő, jó állam fogalmát és a közzsféra teljesítménymérését az egyre növekvő információigény, a célkitűzések megvalósításához szükséges folyamatos teljesítménymérés szükséglete is összekapcsolja.

A „Jó kormányzás” értékelésének keretrendszerét az eredményesség, beleértve a társadalmi elégedettséget (hatásosságot), továbbá a hatékonyság mutatószámainak együttese fejezi ki. Kizárólag az eredményesség ugyanis nem alkalmas arra, hogy kifejezze az elévzett közfeladat teljesítésének hatékonyságát és hatásosságát. A „jó kormányzás” pedig nem értékelhető a hatékonysági és a társadalmi hatásossági kérdések megítélése nélkül. Ez a szemlélet összhangban van az államháztartási szektorban érvényes „value for money” alapelvvel, amely szerint minden közpénzt eredményesen és hatékonyan kell felhasználni.

A teljesítmény értékelésének leggyakrabban az alábbi dimenzióit különböztetjük meg:

Eredményesség (effectiveness): a kitűzött célok elérését jellemző kategória, a szándékolt célok és az elért eredmények összehasonlítását, megvalósulásának megítélését szolgálja. A nemzetközi ellenőrzés-szakmai megközelítés, az ISSAI 3000 szerint az eredményesség megítélésekor az ellenőrzés azt értékeli, hogy a megfogalmazott célokat az ellenőrzött szervezet elérte-e. Az eredményesség értékelése során kiemelt figyelmet fordít a cél elérését segítő vagy akadályozó külső környezeti változókra.

Hatékonyság (efficiency): a célkitűzések megvalósításának eredményességét és erőforrásigényét együttesen jellemzi. A kitűzött célhoz igénybevett erőforrások és a megvalósítás mennyiségben, minőségben és időben kifejezett kapcsolatát mutatja. Hatékonyabb egy tevékenység megvalósítása, ha azonos ráfordítással nagyobb eredményt ér el, vagy kisebb ráfordítással ér el másokkal azonos eredményt. (Gajdusчек, 2014.)

$$\text{Hatékonyság} = \text{Eredményesség} / \text{Erőforrások}$$

A nemzetközi ellenőrzési módszertanban a hatékonyság megítélésekor a teljesítményellenőrzés központi kérdése a felhasznált előforrásokra vonatkozik, arra keres választ, hogy az adott cél elérése érdekében a rendelkezésre álló erőforrásokat optimálisan használták-e fel?

A hatékonyság értelmezése leszűkíthető a pénzforrásokhoz, mint erőforráshoz való viszonyra, ebben az esetben a közzsféra működése akkor tekinthető hatékonynak, ha a kormányzat egy egységnyi pénzkidárása a lehető legkedvezőbb hatást eredményezi a társadalmi jólétre. (Bókay – Domokos, 2018.)

Gazdaságosság (economy): az elért eredményekhez igénybevett erőforrások pénzügyi költségeinek minimalizálását, azoknak a – mennyiségi, minőségi szempontok vagy az időtényező figyelembevétele mellett – legkedvezőbb áron való használatát mutatja. (Pulay, 2018.) Ez nem jelenti szükségszerűen a legolcsóbb árat, csak az adott időpillanatban elérhető legkedvezőbb árat adott minőségi és mennyiségi elvárás mellett. A gazdaságosság a közzsférában a közfeladatok átlagos költségének csökkenésében vagy ugyanazon költség szint mellett a minőség javulásában fejeződik ki.

Egy közfeladat gazdaságossága csak úgy mérhető, ha valamennyi szervezeteknél (irányító szervnél és háttérintézménynél is) felmerülő költségek számbavétele megtörténik. Ehhez olyan adatgyűjtésre van szükség, ami biztosítja ezen igény kielégítését. A gazdaságosság önmagában nem értelmezhető mutató, csak akkor van értelme, ha másik szervezet ugyanolyan mutatójához, vagy a területi, esetleg országos átlaghoz viszonyítjuk.

A nemzetközi teljesítményellenőrzési módszertan a gazdaságosság kérdésének megítélésakor arra keresi a választ, hogy a megfelelő minőség szem előtt tartása mellett megvalósult-e a költségek alacsonyan tartása.

A **társadalmi hatásosság** a közszféra teljesítményének egyik legfontosabb fokmérője: Azt mutatja, hogy az intézkedésekkel milyen társadalmi hatást ér el a közszféra. A kitűzött társadalmi cél, közfeladat, közszolgáltatás megvalósult-e, az ezzel megbízott szervezet, közintézmény teljesítette-e a stratégiában, alapító okiratában egyéb módon meghatározott közfeladatát. Egy szakpolitika akkor tekinthető hatásosnak, ha eléri azt a meghatározott társadalmi célt, kiváltja azt a társadalmi hatást, amelyet a kormányzat, a szakpolitika, az intézmény meghatározott. (Kassó, 1999.)

A társadalmi hatásosság, hatékonyság, a kitűzött közfeladat teljesítése, elérése nem azonos az állampolgári elégedettséggel. (Orbán, 2015.) Az állampolgári elégedettségre ható tényezők túlmutatnak az eredményesség, a hatékonyság és gazdaságosság megítélésén és csak hosszabb időtávon értékelhetőek. A társadalmi közfeladat teljesítése lehet eredményes, azonban ez nem minden esetben jelent állampolgári elégedettséget (Például: a környezetvédelmi célok teljesültek a járdák melletti faültetéssel. Az ingatlantulajdonosok azonban nem elégedettek, mert a fák beárnyékolják az ablakokat és felpúposítják a járdát).

A társadalmi hatás számbavétele komplex értékelési és mutatószám-rendszer kialakítását igényli. Ezt jól érzékelteti például a kormány családpolitikai intézkedéseire kapcsoló komplex mutatószámok rendszere. A családpolitikai célkitűzések egyik rövid távú fókusza, hogy növekedjék az országban a termékenységi ráta, a végső társadalmi cél pedig a népesség fogyás megállítása, esetleg növekedésének elérése. Ezeknek a társadalmi célkitűzéseknek a társadalmi hatásosság mutatói csak hosszútávon mérhetőek. A végső hatást megelőzően egyes részkitűzések teljesítése mérhető (pl. a termékenységi ráta növekedése, a házasságok számának növekedése). A részcélok elérése azonban nem feltétlenül vezet hosszú távon a társadalmi hatás-ként megfogalmazott népességszám mutató javulásához. A népességszám mutató ugyanis komplex társadalmi mutató, amely több tényező együttes kezelését teszi szükségessé a kormányzat részéről. A végső társadalmi cél (népességfogyás megállítása) elérhetőségét befolyásolja többek között a halálozások száma is, ami viszont szoros összefüggésben van az egészségügyi ellátórendszer minőségével. Emiatt egy-egy társadalmi cél stratégiai megfogalmazása óhatatlanul együtt kell, hogy járjon más ágazati stratégiák összehangolt meghatározásával.

2.1 A közfeladat-ellátás teljesítménymérésének szükségessége, a rendszer elemei

A közszféra teljesítményét folyamatosan mérni kell annak érdekében, hogy a politika és a kormányzat által meghatározott célok jól előkészítettek, megalapozottak legyenek, a célkitűzések sikeres teljesítése mérhető legyen, szükség esetén lehetővé váljon a célok elérését biztosító eszközök korrekciója az elvárt eredmény érdekében.

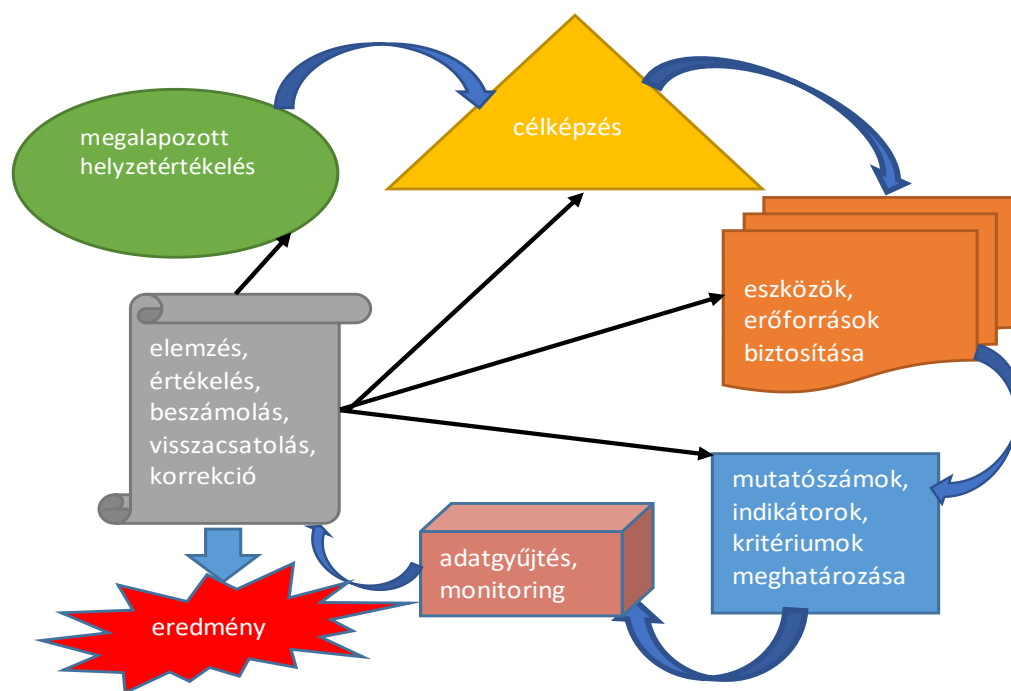
A teljesítménymérés szükségességét támasztja alá az is, hogy a kormányzati teljesítmények mérése teszi lehetővé a döntéshozók számára az indikátorok által jelzett, tényeken alapuló – a változások időbeli dinamikáját mérő, elemző és bemutató – háttéranyagok, hatásvizsgálatok készítését, megalapozva ezzel a döntéshozatalt. (Kaiser-Bozsó, 2016.) A számszerűsített célok, mutatók, indikátorok hiányában nem lehet objektíven és egyértelműen megítélni, hogy a célok megvalósításához rendelt eszközökkel (pénzeszközök, munkaerő, szabályozási környezet, kialakított intézményrendszer) egyáltalán elérhető-e a kívánt eredmény, eredményesség.

A közszféra fejlesztését meghatározó stratégiai célkitűzések jellemzően kormányzati, ágazati, valamint intézményi stratégiákban, programokban, projektekben, továbbá jogszabályi előírásokban, valamint intézményi szinten közjogi szervezetszabályozó eszközökben jelennek meg. Magyarország Kormánya a stratégiai

kormányrendeletben meghatározta a stratégiaalkotás követelményeit. A rendelet a Kormányra, a minisztériumokra, a kormányhivatalokra, a központi hivatalokra, a rendvédelmi szervekre és a fővárosi és megyei kormányhivatalokra fogalmaz meg kötelező előírásokat, de iránymutatásként más szervezetek is alkalmazhatják stratégiájuk megalkotása során.

A kormányrendelet szerint a teljesítménymérés komplex rendszerét úgy kell felépíteni, hogy abban ki kell alakítani az egyértelmű és hierarchikus célrendszert, amelyhez hozzá kell rendelni a cél elérését segítő erőforrásokat és feltételeket. Ezt követően meg kell határozni a teljesítmény mérését biztosító mérőszámokat és indikátorokat (mutatószámokat), gyűjteni kell a mérőszámok és az indikátorok számításához szükséges adatokat, dönteni kell az eredményesség kritériumairól, folyamatosan elemezni és értékelni kell a számított indikátorokat, valamint gondoskodni kell a tapasztalatok visszacsatolásáról és szükség esetén a célok, erőforrások, indikátorok korrigálásáról. A teljesítménymérés elemeit és a közöttük lévő kapcsolatokat szemlélteti az 1. számú ábra.

1. számú ábra



forrás: saját szerkesztés

A stratégiákban megjelölt cél akkor tekinthető megfelelőnek, ha abból egyértelműen kiderül a szándékolt társadalmi hatás, és akkor tekinthető megalapozottnak, ha tudományos vagy empirikus eredmények támasztják alá a cél teljesítését mérő számszaki mutatószámot. A stratégiában meghatározott társadalmi célkitűzést rövidebb időtávon, egy-egy részterületen elérendő részcélok, alcélok szolgálják, amelyek biztossá teszik, szakaszokra bontják az eredménykritériumok elérését.

A kritérium értékének meghatározásához, megalapozottságához elengedhetetlen a közpénzügyi vagy a statisztikai rendszerben a mérő- és mutatószámok értékeléséhez szükséges adatok gyűjtésére. A stratégiai célok megvalósításának feltétele a megfelelő és elegendő erőforrás és eszköz és szabályozási keretrendszer biztosítása.

2.2 A teljesítménymérés nemzetközi és hazai mutatószámai

A jó kormányzás (good governance) működését meghatározó elvárások globális szinten egységes értékeket, irányt mutatnak. A közös jellegzetességek értékelésére nemzetközi szervezetek – OECD, Világbank, ENSZ, EUROSTAT – mérési rendszereket, mutatószámokat dolgoztak ki, gyűjtik a nemzetgazdasági szintű eredmények értékeléséhez szükséges adatokat, a társadalmi eredményességet mérő indikátorokat, és összehasonlító elemzéseiket rendszeresen közzéteszik.

Napjaink hazai gyakorlatában a Központi Statisztikai Hivatal 2008 óta évente publikálja a társadalmi haladást jellemző komplex mutatóit. A kormányzatban felmerült az igény a kifejezetten a jó kormányzást mérő mutatószám-rendszer kialakítására, ezért 2014-ben a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetén belül létrehozták a Jó Állam Kutatóműhelyt, amely a pénzügyi stabilitás, gazdasági versenyképesség, a nemzeti kormányzati hatékonyság, fenntartható fejlődés hatásterületeinek értékeléséhez indikátor-keretrendszert alakított ki, JÁX (Jó Állam Index) elnevezéssel (Báger és mtsi, 2014).

Megvizsgálva az OECD kormányzati teljesítményt mérő mutatószám-rendszerét és a hazai Jó Állam Index kormányzati kezdeményezésre kialakított mérési rendszerét megállapítható, hogy az értékelt kormányzati hatásterületek közel azonosak (2. számú táblázat).

2. számú táblázat

A „Jó kormányzás” (OECD) és a „Jó Állam Index” által értékelt területek

	OECD	JÁX
Közpénzfelhasználás és gazdaság (költségvetési bevételek/kiadások, GDP-hez viszonyítva, kormányzati szerepvállalás a gazdaságban)	X	X
Költségvetés-tervezési gyakorlat jellemzői (pénzügyi kockázatértékelés, átláthatóság, környezettudatosság, fenntarthatóság)	X	
Közbeszerzések (arányuk a kormányzati kiadásokban, ezekhez kapcsolódó kockázatkezelés, összeférhetetlenség kezelése, digitális közbeszerzés)	X	
Közszféra humán erőforrás jellemzői (foglalkoztatottak aránya életkor, nemek szerinti megoszlás, kormány- köztisztviselők és egyéb alkalmazottak aránya, vezetői teljesítményértékelés)	X	X
Elégedettség, közbizalom (a kormány, egészségügy, oktatás, jogrendszer és a rendőrség tevékenységével) a közszféra működésének eredményessége, hatékonysága, közszolgáltatások elérhetősége/ lefedettsége, minősége)	X	X
Állampolgárok, érintettek bevonása (a jogszabályalkotásba, projektek fejlesztések utólagos értékelésébe)	X	X
Biztonság , Külső biztonság, közbiztonság, katasztrófavédelem		X
Létebiztonság állampolgárok pénzügyi helyzete , jövedelem egyenlőtlenségek mérséklése a kormányzati pénzügyi transzferek, adózás után	X	X
Intézményrendszer jellemzői (a központi kormány alárendelt intézmények közötti feladatmegosztás, ágazati, szakpolitikai feladatok értékelése)	X	
Digitális kormányzás jellemzői (adatok elérhetősége, hozzáférhetősége, az adathasználat kormányzati támogatottsága)	X	
Fenntarthatóság (Éghajlatváltozás, környezeti terhelések, energia, vízgazdálkodás)		X

forrás:saját szerkesztés

A közzféra teljesítményének értékelésében alapvető szerepet játszik az állam gazdasági szerepének értékelése többek között: a közzféra GDP-hez viszonyított pénzügyi mérete, a költségvetési bevételek és kiadások aránya, az állami beruházások aránya. A közzférában foglalkoztatottak jellemzői: a nemzetgazdaságon belüli arányuk, képzettségük, a kormány-, köztisztviselők, egyéb foglalkoztatottak aránya, nemek, életkor szerinti megoszlásuk.

A közzféra teljesítményét mérő másik megközelítés az állampolgárok véleményét kívánja mutatószámok segítségével megjeleníteni. Ezek között a közbizalom, a közzféra egyes területeivel való elégedettség jelenik meg. A közbizalomhoz kapcsolódóan mindkét mutatószám-rendszer méri a demokrácia, az állampolgári részvétel biztosítását a jogalkotásban, a polgárokat érintő projektekből, az előzetes döntéshozatalban, a társadalmi kapcsolatok előmozdításában.

A jó kormányzás harmadik területe a társadalmi különbségek, a létbiztonság megteremtéséhez kapcsolódó indikátorok, amelyek az állampolgárok pénzügyi tartalékai, adózás, társadalmi transzferek után tapasztalt egyenlőtlenségeit méri.

Végül a közzféra teljesítményének mérésében tapasztalható eltérés, hogy az OECD a közzféra teljesítményében értékeli a költségvetés-tervezési gyakorlatot az ehhez kapcsolódó pénzügyi kockázatértékelést, valamint a közzféra közbeszerzési gyakorlatára vonatkozóan is számos tényezőt vizsgál, illetve mutatószámokkal elemzi a közzféra intézményrendszerének szerkezetét, központi, lokális kormányzatokat, ágazati irányítást végző szervezeteket, valamint méri a digitális előrehaladást, a nyilvános adatok elérhetőségét, hozzáférhetőségét. A Jó Állam Index ezeket nem értékeli, azonban hangsúlyt helyez az állampolgárok biztonságérzetének felmérésére a külső- és közbiztonság jellemzésére, illetve a fenntarthatósághoz kapcsolódó célokat, a környezetvédelmet további mutatók segítségével jellemzi.

Megvizsgálva az OECD évtizedes kormányzati mérési gyakorlatát és a hazai kormányzati kezdeményezésre kialakított mérési rendszert megállapítható, hogy az államnak a nemzetgazdaságra gyakorolt pénzügyi, gazdasági szerepét jellemző mutatók elsődleges jelentőségűek, ezt egészítik ki a közzféra erőforrásait, kapacitásait jellemző mutatók, a humán erőforrás és az intézményi struktúra sajátosságainak, korszerűségének leírása. Végül az állam iránti közbizalom, a társadalmi egyenlőtlenség megszüntetéséért, a fenntartható fejlődés céljaiért tett kormányzati mutatók azok, amelyeket felhasználva az egyes országok közzféréjének teljesítményét értékeli a nemzetközi gyakorlat.

2.2.1 Ágazati vagy szakpolitikai szintű teljesítménymérés

Ezen mutatók körét az ágazati statisztikai mutatószám-rendszerek tartalmazzák. A szakpolitikai stratégiaalkotás, teljesítménymérés nehézségét a több nézőpontot megjelenítő (eredményesség, elégedettség, képesség, fenntarthatóság) mérhető célkitűzések meghatározása jelenti. A közszolgáltatások minőségének, teljesítményének mérésére több nemzetközi kísérlet indult, ezek közül 2015-ben, 11 OECD-ország vizsgálta előre meghatározott mutatószámok segítségével az oktatási rendszerének hatékonyságát, 12 ország pedig az egészségügyi szolgáltatások hatékonyságát. (Bókay – Domokos, 2018.) Ezen elemzések célja a kormányzati funkciókra (egészségügy, oktatás, közlekedés) fordított kiadások hatékony és eredményes felhasználásának mérése, a közszolgáltatások minőségének értékelése volt.

2.2.2 Intézményi szintű teljesítménymérés

A mikroszinten vagy intézményi szinten kialakított indikátorok az ellátott közfeladatra vonatkoznak, eredményességi kritériumaik pedig igazodnak az ágazatpolitikai célokhoz. Mikroszinten az állam és az önkormányzatok által fenntartott intézmények (minisztériumok, iskolák, kórházak, kulturális és egyéb intézmények), valamint az állami tulajdonba tartozó, közfeladatot ellátó gazdasági társaságok működésének teljesítményei értékelhetőek, illetve hasonlíthatók össze.

Az azonos tevékenységet ellátó szervezetek esetében fontos figyelemmel lenni arra a kockázatra, hogy egy adott mérőszám, indikátor tartalma nem biztos, hogy önmagában alkalmas egy regionális és egy országos feladatellátásra kialakított intézmény eredményeinek összehasonlítására, ennek alapján következtetések levonására. eltérő feladatstruktúra esetén az összehasonlító elemzések gyakran csak a feladatellátás egy-egy szegmensében végezhetőek el. Előfordulhat, hogy egyéb indikátort is be kell iktatni a torzító hatások kiszűrése, a rossz következtetések levonásának elkerülése érdekében.

3. A NEMZETI ÉS SZAKPOLITIKAI STRATÉGIÁK KIALAKÍTÁSÁNAK ÉS EREDMÉNYESSÉGÉNEK ÉRTÉKELÉSE

A fejezet egyfelől megvizsgálja a teljesítménymérés feltételeit a közzsférában használt pénzügyi, elszámolási rendszer és mutatók alapján, másfelől az egyes nemzeti- és ágazati stratégiák megalkotása és végrehajtása körében beazonosítja a követendő jó gyakorlatokat, valamint rámutat az eredményesség elérését akadályozó tényezőkre.

Arra a kérdésre keressük a választ, hogy a nemzetgazdasági és ágazati szintű hosszú- és középtávú stratégiai tervdokumentumok megfeleltek-e a stratégiai kormányrendeletben előírtaknak. A stratégiai célokhoz meghatároztak-e mutatókat és azokhoz kapcsolódó eredménycélokat (kritériumokat), a célok megalapozottak voltak-e, és egymást támogató rendszert alkottak-e, a célok eléréséhez biztosították-e a szükséges eszközöket.

Értékeljük, hogy stratégiai dokumentumok, akció- és cselekvési tervek végrehajtása során gondoskodtak-e a mutatószámok, kritériumértékek nyomon követéséről, az éves beszámolóknak megtörtént-e a terv-tény elemzés, az eltérések okainak feltárása, az eltérések kezelésére történtek-e intézkedések, korrekciók és beavatkozások. (A stratégiai kormányrendelet főbb előírásait az 1. számú melléklet tartalmazza.) Az elemzés az alábbi területeken született stratégiákat értékelte:

- befektetés-ösztönzés
- energiahatékonyság
- közfoglalkoztatás
- levegővédelem
- parlagfű elleni védekezés
- pszichiátria ellátás
- sürgősségi betegellátás
- vidékfejlesztés

3.1 A közzsféra pénzügyi mutatói megfelelően támogatják-e a teljesítmény értékelését?

3.1.1 Államháztartási költség- és ráfordítás mutatók számításának jellemzői

A teljesítménymérés egy speciális aspektusát jelentik a pénzügyi folyamatokat jellemző mutatókon belül a költséghatékonyságot mérő mutatószámok. Problémát jelent a költségvetési intézmények és a gazdaság más szereplői működési folyamatainak összevetése során, hogy a ráfordításokat és a működési költségeket nem egységes szempontok szerint veszik számba, mutatják ki. A költségadatokat felhasználó mutatók számításának kritikus pontja intézményi szinten, hogy a kincstári költségvetési beszámoló kormányzati funkciók/COFOG (oktatás, egészségügy, környezetvédelem, közlekedés és távközlés, stb.) szerinti kiadásokat be-mutató 05. számú úrlapja az eredményszemléletű államháztartási számvitelnek a költségvetési számviteli részéből, a pénzforgalmi adatok felhasználásával készül. A pénzforgalmi kiadások ugyanakkor nem tartalmazzák az eszközpótlás költségeinek, az időbeli elhatárolásoknak, továbbá a készleteknek, a követeléseknek és a kötelezettségeknek a pénzforgalmi szemléletű és az eredményszemléletű számvitel eltérő elszámolásából adódó korrekcióit, szemben az egyéb gazdasági szereplők eredményszemléletű beszámolóinak adataival.

Ez problémát jelenthet olyan közszolgáltatások esetében, ahol egyszerre jellemző a költségvetési intézmények, köztulajdonú gazdasági társaságok és magántársaságok jelenléte. (Ilyen közszolgáltatásra példa lehet a távfűtés.)

Ugyanez az elszámolási gyakorlat érvényesül az államháztartás nemzetgazdasági szintjén a zárszámadási törvény prezentációjában, mivel annak adatai az egyedi intézményi költségvetési beszámolókat szintetizálásával, konszolidálásával készülnek. Emiatt hazánkban a nemzetgazdasági szintű mutatószámok számításában – az eredmény szemléletű államháztartási számvitel 2014. évtől történő bevezetése ellenére – továbbra is szükség van az eszközpótlás költségeinek, valamint az időbeli elhatárolások, továbbá a készletek, követelések, kötelezettségek elszámolása nemzetgazdasági szintű korrekciójára (az ESA híd¹ alkalmazására). A közszféra költségvetési szintű mutatóinak számítása során alkalmazott ESA híd-számítás kockázatot hordoz az adatkorrekció során, valamint az így képzett mutatószámok más országok adataival való összehasonlításakor.

A közfeladat-ellátás költségmutatóinak számításában kedvezőtlen elmozdulást jelentett, hogy intézményi szinten 2016-tól az éves költségvetési beszámolókból megszűnt a szakfeladat-rend szerinti költségek kimutatására szolgáló űrlap. Ezzel egyrészt az egyes intézmények által ellátott közfeladatokhoz kapcsolódó eredmény szemléletű adatok gyűjtése szűnt meg, másrészt az egyes szakfeladatokhoz központilag rendelt feladatmutatók és teljesítménymutatók számításának és bemutatásának korábbi rendszere információs bázisát veszítette el. Ez egyúttal a külső szervek számára is kedvezőtlen feltételeket teremtett az intézményi szintű adatok összehasonlíthatósága, elemzése és értékelése tekintetében.

3.1.2 Szervezeti teljesítménymérés, az önköltségszámítás eltérő keretei

Bizonyos feltételek teljesülése esetén a közintézmények körében jogszabályok által előírt az önköltségszámítás alkalmazott gyakorlatának szabályzatban való rögzítése. Az önköltségszámítás teremt meg a közfeladat-ellátás gazdaságossága, költséghatékonysága szervezeti szintű mérésének és értékelésének feltételeit. Ezzel kapcsolatos kockázat, hogy az önköltségszámítás és a költségfelosztás szabályait a közszféra szervezeteinek vezetői saját hatáskörben alakíthatják ki. Még az azonos ágazatba tartozó szervezetek esetében sem előírás, hogy azonos elvek mentén, azonos vetítési alapok felhasználásával kerüljenek felosztásra a társüzemi szolgáltatások, valamint az általános költségek. Számos költségvetési intézménynél az önköltségszámítás sem kötelező². A közintézmények és köztulajdonú gazdasági társaságok feladat-ellátására fordított költségek egymáshoz történő hasonlítása esetén így nem egyértelmű, hogy mi, mennyibe kerül.

Az ÁSZ korábbi ellenőrzései során megállapította, hogy a felsőoktatási intézmények térítésköteles képzéseit alátámasztó önköltségszámítások nem megfelelőek, nem azonos módszerek és nem azonos költségfelosztási elvek mentén történnek³. Önköltségszámítás költségfelosztási elveinek kialakítása intézményvezetői hatáskörbe tartozik⁴, arra az államháztartásban sajátos felosztási szabályokat a jogszabályi előírások nem határoznak meg. Ezért fordulhat elő, hogy ugyanazért a képzésért egy-egy intézmény akár 1,5-2-szeres tandíjat állapított meg önköltségi áron, mint a többi.

A fentiek alapján az a következtetés vonható le, hogy a közszférában az önköltségszámítás, valamint a fix kiadások – legalább ágazati szintű egységes elvek szerinti – felosztásának hiányában az egyes kormányzati tevékenységeken elszámolt költségek pontos kimutatása nem biztosított. Így annak mérése, az indikátorok képzése sem pontos, akadályozza továbbá az összehasonlíthatóságot. Azonos elvek és módszerek mentén meghatározott ágazati önköltség hiányában a feladatellátás optimális szervezeti kereteinek mérlegelésére sincs lehetőség, mert nem számszerűsíthető a szolgáltatás valós bekerülési költsége. Ez pedig megnehezíti a költség-haszon számítások elvégzését.

¹ Az államháztartási egyenleg és a kormányzati szektor uniós statisztikai egyenlegének eltérése

² Lásd az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.) kormányrendelet (Áhsz.) 50. § (3) bekezdése

³ Németh Erzsébet, Renkó Zsuzsanna, Beke Andrea: Elemzés - A magántőke bevonásának hatásai a felsőoktatási képzési rendszerre - A duális képzési rendszer tapasztalatai. ÁSZ elemzés, 2018. november, T/444

⁴ Lásd az Áhsz. 50. § (5) bekezdése

3.2 A stratégiai célok meghatározása

A stratégiai menedzsment tudatos kiépítése nélkül jó teljesítménymérés nem valósulhat meg. A stratégiák jelölik ki azokat a célokat, eszközöket, monitoring feladatokat és értékelési módszereket, amelyek a közfeladatok ellátásának vezérfonalául szolgálnak. A stratégiai dokumentumok elemeinek komplex kiépítése teszi lehetővé a közfeladat-ellátás eredményességének és hatékonyságának mérését. A stratégiai menedzsment első lépéseként a stratégiai tervezés során a kormány és az ágazati irányítók általános hosszú távú társadalmi célokat, valamint akciók, programok vagy cselekvési tervek formájában konkrétabb és rövidebb távú célokat, és azokhoz kapcsolódó intézkedéseket határoznak meg.

Az ÁSZ ellenőrzési megállapításai szerint a nemzeti- és ágazati stratégiai dokumentumok eltérő minőségben ugyan, de minden – az elemzéssel érintett – közfeladat esetében elkészültek.

A stratégiai célok meghatározása akkor tekinthető megfelelőnek, ha a célok egyértelműen kijelölik, mi az az eredmény, amelyet el kell érni és abból levezethető, hogy mely feladatokat kell elvégezni a közfeladatot ellátóknak azok elérése érdekében. A társadalmi cél mellett indokolt a stratégiai dokumentumokban – a különböző feladat-ellátási szegmenseket érintően – részcélokat megjelölni, amelyek a társadalmi célt valójában „apró pénzre” váltják, egyúttal a felelősök számára irányt jelentenek a feladatellátásban. Ehhez biztosítani kell a célok megalapozottságát, konzisztenciáját és egymásra épülését. Akkor tekinthetők megalapozottnak és elfogadhatónak a stratégiában meghatározott számszerűsített célok, ha tudományos vagy empirikus eredmények támasztják alá a célok eléréseként meghatározott számszaki mutatószám (kritérium) teljesíthetőségét. Emellett segíti a célok elérését, ha a különböző ágazati stratégiákban egymást erősítő célok jelennek meg.

Az elemzés az áttekintett stratégiai dokumentumok célkijelölését, két terület kivételével (pszichiátriai betegellátásra és innovációra vonatkozó célok) pozitívan értékelte.

3.2.1 A társadalmi cél helyes meghatározása, konzisztens célok

Az egymást erősítő célok rendszerével a levegővédelem esetében találkozhattunk, amely területen a fenntartható fejlődés stratégia célképzése erősítette a Nemzeti Környezetvédelmi Programban (NKP₄) megfogalmazott stratégiai célt. A Program számba vette a környezet állapotát befolyásoló főbb hajtóerőket és terheléseket, majd olyan célrendszert dolgozott ki, amelyben az egyes beavatkozások több területen is támogatják a célok elérését.

A pszichiátriai ellátással kapcsolatban azt állapította meg az ÁSZ-jelentés, hogy a betegellátás átalakítása során nem jelölték meg a társadalmi célt (a betegellátás optimalizálása). Ehelyett egy pénzügyi takarékosági célt jelöltek meg: az ellátási kapacitások racionalizálása, a pszichiátriai aktív kórházi ágyak számának 20%-os csökkentése. Súlyos következményei voltak annak, hogy takarékoság jegyében döntés született az egészségügy egyik részterületét érintően úgy, hogy az egészségügyi ellátásra általánosan megfogalmazott – az egyenlő hozzáférést biztosító – társadalmi célhoz nem illeszkedő célokat határozott meg az ágazati irányítója. Az ÁSZ-jelentésében megállapította, hogy a kihasználatlan kapacitások megszüntetésére, a hatékonyság növelésére irányuló törekvés ellenére a szakmailag előkészítetlen és stratégiaileg megalapozatlan döntés következtében a pszichiátriai ellátás feltételei kedvezőtlenebbé váltak.

A befektetés ösztönzéssel kapcsolatos ÁSZ elemzés úgy értékelte, hogy nem volt megfelelő a célképzés a Befektetés a jövőbe – Nemzeti Kutatásfejlesztési és Innovációs Stratégiában (2013), mivel az helytelenül a társadalmi cél elérését biztosító eszközt jelölte meg elérendő célként. A stratégia ugyanis elérendő célként az innovációs ráfordítások növelését jelölte meg, előírva, hogy „Magyarországon 2020-ra a GDP-arányos K+F ráfordításokat 1,8%-ra, 2030-ra pedig 3%-ra kell növelni.” Meghatározta továbbá, hogy „a vállalkozások GDP-arányos K+F ráfordításait 2020-ra 1,2%-ra kell növelni”.

Amennyiben nem megfelelő a célmegjelölés, elsikkadhat a társadalmi cél, mivel nem figyelnek, nem mérlik a társadalmi hatásokat. Így, mint a példák mutatják: a pszichiátriai betegek ellátása romlik, a innovációra szánt ráfordítások emelkedtek anélkül, hogy az innovációk hozzáadott értékét mérték volna. Nem lehet egy

közfeladat-ellátást eredményesnek tekinteni csupán azért, mert több vagy kevesebb erőforrás felhasználása megtörtént, ez a szemlélet nem szolgálja a közpénzek eredményes, gazdaságos és hatékony felhasználására megfogalmazott elvárásokat.

3.2.2 Részcélok meghatározása

Az elemzett stratégia dokumentumokban a meghatározott célok – a pszichiátriai ellátás és a parlagfű elleni védekezés kivételével – hierarchikus rendszerben épültek fel. Az alsóbb szinten meghatározott célok megvalósítása segítette a hosszú távú társadalmi cél elérését. A stratégiában meghatározott hosszú távú társadalmi célt, rövidebb távon elérendő, többnyire a cselekvési programokban megjelenő alcélok szolgálták.

A célok hierarchikus kialakítását jól tükrözi az energiagazdálkodás területén kialakított – különböző időtávra szóló – stratégiai dokumentumokban felvázolt célrendszer. Magyarország kormánya a 2011-ben elkészített „Nemzeti Energiastratégia 2030”-ban (továbbiakban Energiastratégia) az energiahatékonyság növelését fogalmazta meg, mint általános célt. Ezen belül egyik legfontosabb alcélként az épületek energiafelhasználásának csökkentését jelölte meg, mert ennek útján javulhat a lakosság és a vállalkozások jövedelmi helyzete és fenntarthatóvá válik a rezsiköltségek csökkentése. A felszabaduló vásárlóerő pedig új növekedési potenciálokat nyit. Társadalmi elvárásként az Energiastratégia megfogalmazta emellett az energiaellátás biztonságát, valamint a versenyképesség és a fenntarthatóság biztosítását. Az Energiastratégia prioritásnak tekintette a meglévő épületállomány – különös tekintettel a középületek – felújítását, mert a legnagyobb energia-megtakarítást az épületeknél lehet elérni, amely az EU-ban és hazánkban is a teljes energiafogyasztás mintegy 40%-át jelenti. Az alárendelt célok a Nemzeti Épületenergetikai Stratégiában, valamint ahhoz kapcsolódóan a célok elérését segítő eszközöket tartalmazó operatív cselekvési tervekben (Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Terv) jelentek meg.

A nemzeti környezetvédelmi programokban (NKP₃⁵ és NKP₄⁶) a levegővédelem érdekében kialakított rendszer ugyancsak jó példaként szolgál a hierarchizált célrendszerre. Az Országgyűlés és a Kormány a levegő védelmével összefüggésben az NKP₃, majd az NKP₄ középtávú szakpolitikai stratégiákban, valamint a kisméretű szálló porra vonatkozó ágazatközi intézkedési programban határozta meg a levegőminőségi követelményeket. Az NKP₃ a légszennyezettség kialakulásának megelőzését, a légszennyezettség csökkentését, illetve a tiszta levegőjű térségekben a jó minőség megőrzését tűzte ki fő céljául. Az NKP₄-ben hosszú távú társadalmi célként jelent meg a légszennyező anyagok koncentrációjának csökkentése az élőhelyünk felett. Ezzel párhuzamosan a fenntartható fejlődés egyik stratégiai alcélja is megfogalmazta, hogy 2030-ra csökkennie kell a városok egy főre jutó hátrányos környezeti hatásának mutatóját a levegővédelem kiemelt kezelésével. Az NKP₃ és NKP₄ társadalmi célokat célkitűzésekre bontotta, a kormányzat, az önkormányzatok, a gazdálkodó szervezetek és a lakosság részére részletesen előírták a levegőminőség javítása érdekében szükséges beavatkozási területeket, továbbá meghatározták a célkitűzések teljesítéséhez szükséges eszközök körét.

A sürgősségi betegellátás tekintetében a mentésre vonatkozóan a társadalmi cél (egyenlő esélyek az egészségügyi ellátásban) elérése érdekében a stratégiában részcélok jelentek meg, mint például a mentőállomás-hálózat fejlesztése, az orvosi ügyeleti szolgálatok folyamatos (az év minden napján 24 órában) működésének megteremtése, továbbá a mentőorvosok indokolt esetben történő bevetésének elérése.

Az NKP₃-nak a parlagfű elleni védekezésről szóló része a pénzügyi források rendelkezésre állásától tette függővé a kitűzött célok elérését, de pénzügyi hiány esetén a sok cél közül nem határozta meg a prioritást élvező célokat. A meghatározott célok egyenrangúak voltak, azok hierarchikus rendszerbe, vagy célpiramisba rendezése sem történt meg.

⁵ Nemzeti Környezetvédelmi Program (2009-2014)

⁶ Nemzeti Környezetvédelmi Program (2015-2020)

3.2.3 Megalapozott helyzetértékelés

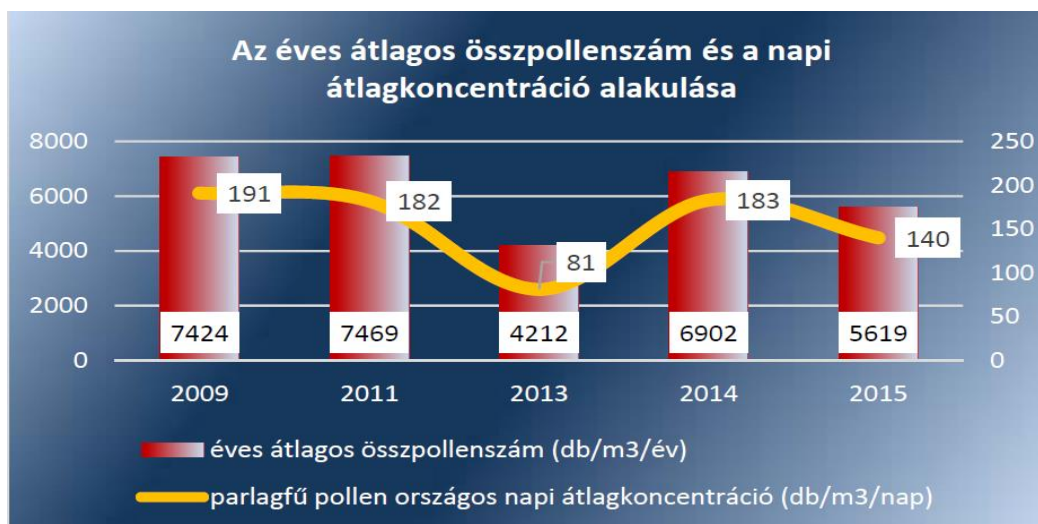
A stratégia készítése során az elérendő, egyértelmű célok, illetve célrendszer megfogalmazásakor a stratégia készítőinek jól kell felmérnie az ország vagy a kialakított szervezetrendszer teljesítőképességét, a rendelkezésre álló erőforrásokat objektíven és megalapozottan kell számba venni. A stratégia megalapozottságának és megvalósíthatóságának is fontos feltétele, hogy a környezet körültekintő, alapos elemzésével, a társadalmi, politikai és a felhasználói igények figyelembevételével határozzák meg társadalmi hasznosságot, valamint a nemzeti, szakágazati és intézményi jövőképeket. Az elemzett stratégiák e szempontoknak jellemzően eleget tesznek. A megfogalmazott társadalmi cél megalapozott helyzetértékelést követően jelenik meg a szakpolitikai stratégiákban.

A helyzetértékelés magas szintű elvégzésére jó példaként szolgál, hogy a Nemzeti Épületenergetikai Stratégia előkészítéseként részletes energetikai felmérés készült a középületek állományáról és megtörtént az épületek energetikai szempontú tipizálása is. Helyzetfelmérés készült a lakossági és egyéb épületek vonatkozásában is, melynek célja a típusonkénti felújítási szükséglet megismerése volt, aminek számszerű becslése is megtörtént. Ez tette lehetővé az épületek kategorizálását, valamint a felújításukhoz szükséges energetikai követelmények meghatározását. Az alapos és körültekintő helyzetértékelés teremtette meg a feltételeket az eredményesség mérőszámainak és kritérium értékeinek meghatározásához.

A helyzetértékelés megfelelő elkészítésére további pozitív példaként hozható fel, hogy a levegővédelemnek az NKP₄-ben történő kidolgozásakor figyelembe vették a levegő minőségéről szóló országos szintű felméréseket, elemzéseket, ezek alapján azonosították és értékelték a Magyarországon meglévő légszennyezési problémákat és meghatározták azok kockázatait. Figyelembe vették továbbá a stratégia dokumentum készítése során a kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendeletben előírtakat, az NKP₃ végrehajtásáról szóló beszámolóban felsorolt elért eredményeket, a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiában található elemzéseket és a KSH adatait.

Az ÁSZ ugyanakkor a parlagra elleni védekezésről szóló jelentésében a tudományosan megalapozott célképzés hiányát állapította meg. A stratégiában előírt napi 30 db /m³ pollenzámot meg nem haladó érték nem volt reális. A folyamatos mérési adatok azt támasztották alá, hogy az eredményességet biztosító célérték egyetlen napon sem teljesült. Az ellenőrzés megállapította, hogy a tényleges napi átlagos pollenkoncentráció többszörösen – 2013-ban 51 db/m³-rel, 2014-ben 153 db/m³-rel, 2015-ben 110 db/m³-rel – haladta meg a stratégiában kitűzött 30 db/m³ célértéket. A napi átlagos pollenkoncentrációt szemlélteti 2009-2015 között a következő ábra:

2. számú ábra



Forrás: EMMI 3. B. sz. tanúsvány

forrás: 17090. sz. ÁSZ jelentés

3.2.4 Az elérendő célok ütemezése, mérföldkövek meghatározása

A stratégia hosszabb időtávra készül, ebből adódóan a célok elérhetőségében sok a bizonytalansági tényező. Ezek kiküszöbölése érdekében a stratégiai dokumentumokban szükséges ütemezést kidolgozni a célok elérésére, időközi célértékek meghatározásával. Emellett a stratégia megvalósulását folyamatosan nyomon kell követni és, amennyiben szükséges korrekciós intézkedéseket kell tenni. A folyamatos nyomon követésnek alapfeltétele, hogy a stratégia részcélokat, teljesítési határidőkkel, ütemezéssel határozzon meg. A már rövid időtávon belül is közvetlenül teljesíthető részcélok meghatározása a feladatellátásban résztvevőket is ösztönzi a jogszabályokban előírt kötelezettségeik folyamatos teljesítésére.

Az elemzett stratégiák a levegő-védelem és az energia szegmens kivételével ütemezést és időközbeni célértékeket nem tartalmaztak.

A levegővédelemhez kapcsolódóan az NKP₃-ban célként rögzítették a kén-dioxid, nitrogén-oxidok, illékony szerves vegyületek, ammónia légszennyező anyagokra a 2020-ra teljesítendő célkitűzések mellett az időközi részcélokat és határidőket. Az NKP₄-ben és a PM10-re (nagy méretű szálló porra) vonatkozó ágazati intézkedési programban azonban időközi teljesítésre vonatkozó célt már nem tűztek ki. Az Energiastratégiaiban a cselekvési tervekhez igazodó időszakonként, a teljesítések arányát mérlegelve az eredményességi kritériumok megváltoztatására volt példa. A stratégia időszakán belüli ütemezés lehetőségét az éves szintű beszámolás, valamint a három éves rendszerességgel készített cselekvési terv miatti gyakori felülvizsgálat és visszacsatolási kötelezettség teremtette meg.

Ezzel szemben az NKP₃-ban a parlagfű napi pollenkoncentrációjának legmagasabb értékére nem határoztak meg időszakonként elérendő részértékeket. Ennek volt köszönhető, hogy a teljesíthetetlen célérték (napi átlag 30 pollen/m³) miatt részeredményeket sem mutattak ki a feladatellátásban. Az eredménycél a korábbi célértéket teljesíthetlensége miatt törölték az új időszakra készült stratégiából ahelyett, hogy mérföldkövekhez kapcsolódó célértékeket határoztak volna meg⁷.

A többi stratégiai dokumentum cselekvési terve sem rendelt a végrehajtandó intézkedésekhez mérföldkőként mérendő részcélokat, határidőket, valamint célértékeket.

3.3 A célok megvalósításához szükséges eszközrendszer kialakítása

Az eredményes közfeladat-ellátást kockázatosabbá teszi az is, ha nem, vagy hiányosan rendelkeznek a célokhoz az azok elérését biztosító erőforrásokat. A célok elérését biztosító eszközrendszernek három alapvető elemét vizsgáltuk meg: a szabályozási környezet kialakítását, a pénzügyi források biztosítását, valamint az infrastrukturális feltételek kialakítását.

Az eszközök stratégiai meghatározásának hiányossága a szakpolitikai dokumentumok közel felében fordult elő, ami kihatott a feladat-ellátás eredményességére is.

3.3.1 Szabályozási környezet, intézményi, tárgyi feltételek kialakítása

Az eszközrendszer fontos elemét képezi a szabályozási környezet kialakítása. A szabályozó eszközök meghatározzák az ellátó intézményrendszer feladat- és hatásköreit, valamint az ellátók és az ellátásokat igénybevevők jogait és kötelezettségeit, jóváhagyják továbbá az eljárási szabályokat. A cél megvalósításához, az eredmény eléréséhez továbbá nélkülözhetetlen azoknak az infrastrukturális feltételeknek a biztosítása, amelyek segítik a közfeladat ellátását, továbbá megteremtik az eredménycél elérésének tárgyi feltételeit és a cél elérését monitorozó információs rendszer technikai feltételeit. Ezek közé tartoznak a feladatellátását biztosító épületek és építmények, gépek, berendezések és felszerelések, járművek és számítástechnikai hardverek és szoftverek. Az infrastrukturális feltételek biztosításáról az ágazati stratégiák – néhány kivételtől

⁷A 2015. évben elfogadott NKP₄-ben hiányzott a mérőszám és a kapcsolódó eredményességi kritérium meghatározása.

a triázs (betegosztályozási) rendszer országosan egységes protokollját, illetve egységes eljárási szabályait. Nem írták elő központilag, hogy ki és milyen elvek mentén fogja az érkező betegeket besorolni, biztosítva ezzel, hogy az országban egységes elvek mentén – tértől és időtől függetlenül – minden ember az állapota által indokolt időben részesüljön sürgősségi ellátásban az egészségromlás és a halálesetek elkerülése érdekében. Egységes protokoll hiányában az azonos elvek mentén történő triázs rendszer nem érvényesülhetett az ellátó intézményekben.

Nem rendelkezik a célok megvalósítását szolgáló eszközrendszerrel az egészségügyi ágazati stratégia. Az ágazati miniszter 2011-ben a Semmelweis Tervben a sürgősségi betegellátás tervezett fejlesztéseinek pontos tartalmát, a tervezett fejlesztések eszközeit és egyéb feltételeit nem határozta meg, ezért nem volt egyértelmű a stratégiai célkitűzések megvalósításának módja. A 2015-ben elkészített Egészségügyi Ágazati Stratégia (2014-2020) a sürgősségi betegellátással kapcsolatban prioritásként jelölte meg a sürgősségi betegellátás feltételeinek megeremtését, megerősítését, valamint a háziorvosi ügyeletek kompetenciájának pontos meghatározását és a földrajzi adottságok szerint a sürgősségi betegellátás összehangolt működési feltételeinek megeremtését az egyes működtetők, illetve szolgáltatók között. A stratégiai irányításról szóló kormányrendeletben előírtak ellenére azonban nem tartalmazta a kijelölt beavatkozási területek eszközeinek pontos meghatározását, valamint a beavatkozások személyi és tárgyi feltételeit. Ezt a cselekvési terv sem tartalmazta. Az ellátás tárgyi feltételeinek biztosítottságáról nem álltak rendelkezésre megalapozott adatok, mert a működési minimumfeltételek ütemezés szerinti ellenőrzése nem volt biztosított. Az ellenőrzések elmaradása akadályozta a működési feltételek rendelkezésre állásával kapcsolatos kockázatok rendszerszintű feltárását. Ennek hiányában az ágazati irányító a minimumfeltételek folyamatos rendelkezésre állását nem tudta biztosítani.

Az elemzés rámutatott, hogy az intézményi, tárgyi feltételek az ágazati stratégiák végrehajtásához – a parlafű elleni védekezés kivételével – biztosítottak voltak.

3.3.2 Pénzügyi források

Megfelelő időben biztosított pénzügyi erőforrások hozzárendelése nélkül a közfeladatok eredményes elvégzése veszélybe kerülhet. A költséghatékonyság szempontjait szem előtt tartva, a célok prioritását figyelembe véve az intézményrendszer költségvetésében meg kell tervezni a rendelkezésre álló forrásokat. Kedvezőnek tekinthető, ha a stratégiában – a stratégia időtávjában – is megjelennek a szükséges kiadások.

Pozitív példa a levegővédelem területén, hogy a PM10-re vonatkozó ágazatközi intézkedési program 2030-ig intézkedésenként tartalmazta a központi és önkormányzati költségvetést terhelő szükséges kiadások nagyságát, melyet fejezeti és uniós forrásonként bontva is kimutattak. Megbontva mutatta be a stratégia az uniós, illetve nemzetközi támogatásokat, a kapcsolódó hazai társfinanszírozást, a központi kormányzat NKP₃ céljait szolgáló 2009-2014. évi ráfordításait, a kormányzaton kívüli jövedelemtulajdonosok (önkormányzatok, gazdálkodó szervezetek, háztartások, vállalkozások, nonprofit szervezetek) ráfordításait.

Ugyancsak jó példaként szolgál az anyagi források stratégiai tervezésére, hogy az Energiastratégia rögzítette, hogy a támogatási rendszereket az energiahatékonyság növelése felé kell irányítani. A központi kormányzati épületek energiahatékonyságának növelése érdekében a felújításokra kitűzött évi 3%-os cél teljesítéséhez rendelkezésre álltak 100%-os támogatás intenzitás mellett az uniós források (a KEOP⁸ és KEHOP⁹ programok).

A parlafű elleni védekezés során akadályozta a szervezetrendszer megfelelő működését, hogy a cél eléréséhez biztosított eszközök közül az országosan rendelkezésre álló pénzügyi források nagyságáról az ágazat irányítója nem rendelkezett információval. Ezen túlmenően a védekezést szolgáló források nem a megfelelő időben álltak a feladat-ellátók rendelkezésére. Míg a védekezés ideje jellemzően júliustól októberig tart, addig a pénzügyi forrásokat csak novembertől biztosították a védekezésben résztvevő szervezeteknek. Az előirányzatok képződő jelentős maradványok a finanszírozásban és a feladatellátásban jelentkező késedelmekre utaltak.

⁸ Környezet és Energia Operatív Program

⁹ Környezeti és Energhatékony Operatív Program

3.4 A nyomon követést biztosító célértékek

3.4.1 Mérőszámok, célértékek meghatározása

Az egyértelmű, megalapozott és eszközökkel alátámasztott cél megfogalmazását követően lehet az eredményelvárást, valamint az annak mérését lehetővé tevő mérőszámot, indikátort és kritériumot meghatározni. Akkor tekinthető jónak a kritérium, ha számszerűsíti és egyúttal határidőhöz köti az elvárt eredményt. Kockázatot jelent, ha a stratégia hosszabb távon határozza meg a cél elérésének, az eredmény értékelhetőségének időintervallumát, és ahhoz nem rendel időközi elvárásokat. Ezzel ugyanis a szakpolitikai végrehajtás ütemtelenné, az intézményi magatartás pedig halogatóvá válhat. Amennyiben a stratégiákban meghatározott célokhoz és a mérőszámokhoz, illetve mutatókhoz nem kapcsolódik az eredmény elérését jelző kritérium, akkor bármilyen pozitív irányú elmozdulás eredményesnek tekinthető.

A kormányzati elemzések, értékelések készítéséhez, a döntéshozók támogatásához biztosítani kell átfogó információkat nyújtó adatok rendszerszerű gyűjtését. Ehhez összehasonlításra alkalmas, azonos módszertan szerint gyűjtött adatokra van szükség. Az adatgyűjtés és mérőszámok hiánya a döntéshozókat akadályozza a megalapozott döntések meghozatalában, mert nem szolgáltatnak a kormányzati értékeléshez megfelelő információt.

A stratégiai irányításról szóló kormányrendelet megjelenését követően e tekintetben javult a szakpolitikai stratégiai dokumentumok színvonala, de több esetben továbbra sem elégítik ki azokat a követelményeket, amelyeknek a kormányrendelet alapján meg kellene felelniük.

Az indikátorok és kritériumok kialakítására pozitív példa, hogy az energiahatékonyság területén a tevékenység értékeléséhez szükséges adatgyűjtési rendszerek kialakítása megtörtént, az energetikai adatgyűjtési és információs rendszert továbbfejlesztették. A rendszer képessé vált az elvégzett épületenergetikai korszerűsítések eredményeinek nyomon követésére az elektronikus leadott épületenergetikai tanúsítások, valamint energia-auditok felhasználásával. A Magyar Energetikai- és Közmű-szabályozási Hivatal feladata az egyes szakpolitikai intézkedések révén elért végfelhasználási energia-megtakarítási adatok nyilvántartása és közzététele, amely jogszabályokban kötelezően elrendelt, folyamatos adatszolgáltatásokon alapul.

A levegővédelem területén a célkitűzések teljesülésének mérését szolgáló számszerűsített eredményességi mutatószámokat az NKP₃-ban, a PM10-re vonatkozó ágazatközi intézkedési programban, valamint az NKP₄-ben kialakították. A levegővédelmi irányelvekben felsorolt nyolc célkitűzéshez eredményességi mutatószámokat rendeltek. A meghatározott mutatók egyes légszennyező anyagok összkibocsátásához, illetve koncentrációjához kapcsolódtak.

A parlagfű elleni védekezéshez kapcsolódóan az NKP₃-ban a cél egyúttal tartalmazta a mérőszámot és a kritérium értéket is, míg az NKP₄-ben nem jelennek meg az eredménycél értékeléséhez szükséges mérőszámok és kritériumok.

A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódóan a területi összehasonlíthatóságot lehetővé tevő mutatók hiányosan készültek el. Volt olyan megfogalmazott társadalmi cél (a közfoglalkoztatottak visszavezetése az aktív munkaerőpiacra), amelynek méréséhez a megfelelő adatgyűjtés nem volt biztosított, így nyomon követésének és értékelésének feltételei nem álltak fenn.

A sürgősségi betegellátásról szóló ÁSZ jelentés szerint a stratégiai dokumentumok szintjén az eredményesség mérésének feltételeit – a jogszabályi előírások ellenére – az egészségügyi ágazat nem teremtette meg. A stratégiában megjelölt célokhoz számszerűsített indikátorokat kevéssé határoztak meg. A sürgősségi betegellátás eredményességének értékeléséhez egyedül a mentés területén azonosítható be eredményességi kritérium. A sürgősségi betegellátó-rendszer fejlesztése kapcsán a mentők 15 percen belüli kiérkezési idejének 7 százalékponttal történő javítását, és a fejlesztési időszak végéig a legalább 90,0%-os arány elérését határozta meg számszerűsített módon az ágazati stratégia. Más megjelölt célok esetében a stratégia készítői nem határozták meg a kapcsolódó mutatókat és eredményességi kritériumokat.

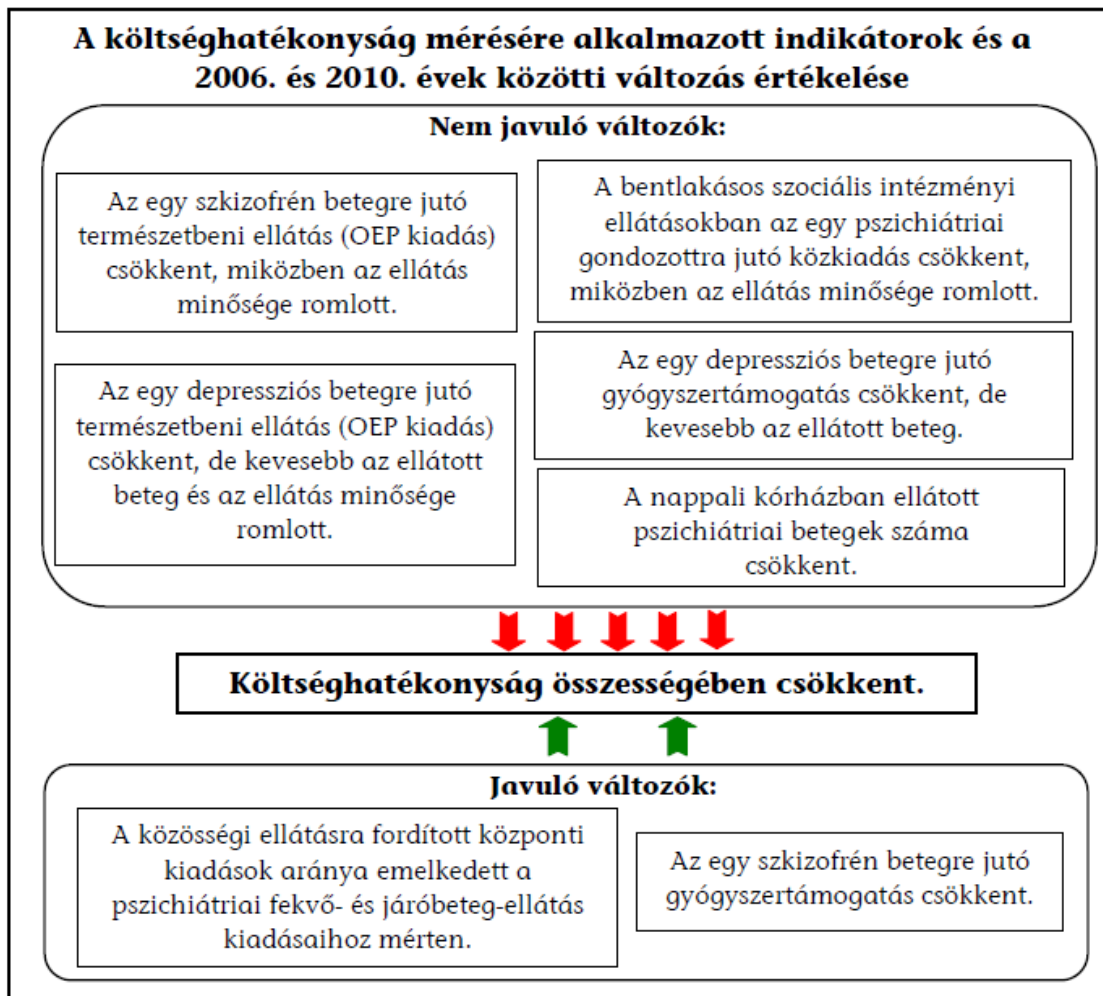
A közfoglalkoztatás ellenőrzésekor az adatgyűjtés hiányosságát tárta fel az ÁSZ, amikor megállapította, hogy országosan nem volt ismert az aktív munkaerőpiacra visszakerülő közfoglalkoztatottak száma.

3.4.2 A megvalósítás auditálása célértékek hiányában

Ha a célokat kitűző stratégia kritériumként nem fogalmazza meg, hogy milyen kimeneti érték, számszerű eredmény tekinthető eredményesnek, akkor utólag kell felmérni az értékelőnek, adott esetben a külső közpénzügyi ellenőrző szervezetnek, hogy a célok megvalósítása meddig jutott. Erre akkor van lehetőség, ha vannak olyan gyűjtött adatok, amelyek utólagosan lehetővé teszik a számszerűsített mutatók képzését. A parlafű elleni védekezés, a pszichiátria ellátás, valamint a közfoglalkoztatás eredményességének és hatékonyságának értékeléséhez – a gyűjtött adatok ismeretében – az ÁSZ utólag alakította ki az eredményességi szempontokat és kritériumokat az ellenőrzés tervezése során az ISSAI 3100¹⁰ figyelembevételével.

Az ÁSZ az egyes ellenőrzéseknél más-más módszereket használt. A pszichiátria ellátás teljesítményellenőrzése során az ellenőrzés szempontrendszerét, értékeléseit fókuszcsoport szervezésével, kérdőíves felméréssel, tanúsítványi adatokkal, helyszíni interjúkészítéssel és összehasonlító elemzésekkel alapozta meg. A teljesítmények mérésére alkalmas indikátorok és kritériumértékek kiválasztásakor az ÁSZ támaszkodott a szervezett fókuszcsoport résztvevőinek javaslataira, és elemezte a Központi Statisztikai Hivatalnál, az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál, a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézetnél, az Országos Mentőszolgálatnál rendelkezésre álló idősoros adatokat. Az indikátorokat az ellenőrzési programmal együtt a pszichiátriai szakma képviselőivel széles körben egyeztetette. A pszichiátriai ellátás ellenőrzése kapcsán az ellátás egyes mérhető mennyiségi és minőségi tényezőiből alakított ki a Számvevőszék mutatószámokat és kritériumokat.

¹⁰ Az ISSAI 3100 Teljesítményellenőrzési Útmutató – Kulcsfontosságú alapelvek 17. és 18. pontja szerint a tervezés során „a teljesítményellenőrzések adatgyűjtési és elemzési technikák széles választékát vehetik igénybe, például felméréseket, interjúkat, fókuszcsoportokat, megfigyeléseket, dokumentumelemzést, tranzakció tesztelést, valamint gazdasági, pénzügyi és teljesítményadatok elemzését.Az adatgyűjtési fázis megkezdése előtt vagy az ellenőrzés tervezésének befejezését követően közölni kell az ellenőrzött intézményekkel az ellenőrzés legfőbb szempontjait, beleértve az ellenőrzés célját, az ellenőrzési kérdéseket és kritériumokat, valamint az ellenőrzés hatókörét.”



forrás: saját szerkesztés ÁSZ 1286. sz. jelentés

A parlagfű elleni védekezés és a közfoglalkoztatás ellenőrzési programja jellemzően a dokumentumelemzést, statisztikai adatelemzést, gazdasági teljesítményadatok elemzését alkalmazta. A parlagfű elleni védekezést akkor tekintette eredményesnek az Állami Számvevőszék, ha a védekezés volumene, illetve a ráfordított erőforrások negatív korrelációt mutattak a parlagfű pollen koncentrációjával. A közfoglalkoztatási rendszert akkor tekintette eredményesnek az ÁSZ ellenőrzése, ha a mért adatok javulást mutattak. Fenti módszerek minden olyan esetben használhatóak, amikor egy stratégia megalkotása során nem alakítottak ki megfelelő cél- és mérőrendszer, ugyanakkor a stratégia célok megvalósulásának ellenőrzése, illetve értékelése szükségessé válik.

3.5 Nyomon követés, ellenőrzés, korrekció

A célok és eredmények folyamatos nyomon követése nélkül nem valósulhat meg a teljesítmény mérés és értékelése, így az esetleges beavatkozások, korrekciók szükségességének észlelése sem.

3.5.1 Rendszeres monitoring és ellenőrzés

Az energiahatékonyságról szóló törvény előírja a végrehajtást segítő eszközrendszer éves, valamint hároméves áttekintésének, értékelésének kötelezettségét, ami a folyamatos monitoringgal együtt segíti a célkitűzések elérését. A beszámolásnak a jogszabályokban és a stratégiai dokumentumokban előírt gyakorisága alkalmas arra, hogy időben felismerhetőek legyenek a cél elérést veszélyeztető elmaradások, feltárhatóak

legyenek a kialakult kedvezőtlen tendenciák és ennek eredményeként a beavatkozás a megfelelő időben megtörténhessen.

Pozitív példaként hozható fel az értékelés területén az energia-megtakarítás mérésére kialakított számszaki mutatók folyamatos monitorozása, beavatkozási szegmensenkénti (gazdálkodó szervezet, lakosság, középületek) kimutatása és rendszeres értékelése. Emellett az Innovációs és Technológiai Minisztérium és a Miniszterelnökség működteti az energiahatékonysági támogatásokkal kapcsolatos operatív tevékenységek nyomon követési rendszerét. A Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer és az Egységes Monitoring és Információs Rendszer alkalmazásával megoldott az uniós energetikai célú támogatások forráskihe-lyezése és monitoringja is. A KEOP és KEHOP 2014-2016. éves és záró végrehajtási jelentések részletes beszámolókat tartalmaztak az elvégzett ellenőrzések eredményéről. (energiahatékonyság)

Az értékelési tevékenység körében jó gyakorlat a levegővédelem területén kialakított beszámolási rendszer. A jogszabályi előírások szerint a hazai és nemzetközi adatközpontoknak adatszolgáltatási kötelezettsége van az Földművelési Minisztérium felé, amely alapján történik az Európai Bizottság tájékoztatása. Az Országos Meteorológiai Szolgálat a levegő minőségének rendszeres, éves értékelését végzi. Az Országos Közegészségügyi Központ rendszeresen és teljes körűen értékeli a lakosság egészségügyi állapotát veszélyeztető kockázati tényezőket.

Az Egészségügyi Ágazati Stratégia a sürgősségi betegellátást illetően ugyan meghatározta a nyomon követés és értékelés alapelveit, továbbá beszámolási kötelezettséget írt elő, de nem határozta meg az értékelés módszerét és a felhasználandó mutatók körét. Mutatók és kritériumok hiányában a célkitűzések végrehajtásának eredményességét nem lehetett megítélni. A szakpolitikai stratégia meghatározta, hogy évente szükséges felülvizsgálni a megvalósulás ütemezését és a mutatókkal való kiegészítést, ezen kötelezettségének azonban a szakpolitikáért felelős nem tett eleget.

Az értékelési rendszerben kockázatot jelent, ha a monitoringhoz használt információs rendszer, a kialakított nyilvántartások, adatszolgáltatások folyamatossága és naprakészsége, illetve az adatok megbízhatósága nem biztosított. Ennek hiányában ugyanis a rendszeres beszámolás és visszacsatolás nem működhet megfelelően.

A közfoglalkoztatáshoz kialakított mérési rendszer tekintetében az ÁSZ megállapította, hogy az adatszolgáltatásra kötelezett munkavállalók és munkáltatók adatszolgáltatásának hiányossága és megbízhatatlansága okozta a monitoring nem megfelelő működését.

Előfordult, hogy a feladatellátók mulasztása, vagyis a végrehajtás hiányossága miatt nem valósult meg a monitoring és az ellenőrzés:

- A sürgősségi betegellátások tárgyi feltételeinek megfelelő biztosítását értékelő rendszer nem működött megfelelően, mert az illetékes hatóság a jogszabályi előírások ellenére nem végezte el a működési minimumfeltételek ütemezés szerinti ellenőrzését. A szakpolitikáért felelős nem tett eleget az ágazati stratégiában meghatározott beszámolási és felülvizsgálati kötelezettségének.
- A parlagrafü elleni védekezés területén a stratégia akciótervének értékelése és felülvizsgálata a folyamatos beszámolás ellenére nem történt meg. A szerzett tapasztalatok alapján az eszközök és a kritérium korrekcióját sem végezték el, ezért nem működött jól az értékelési és visszacsatolási folyamat.
- A vidékfejlesztési célkitűzésekhez kapcsolódóan a célok időközbeni módosításakor nem történt meg a mutatószámok és módszerek módosítása és az új célokhoz igazodó monitoring rendszer kialakítása. Nem volt visszacsatolás a célok és kritériumok teljesítéséről, a céloktól való eltérések okait nem elemezték.

3.5.2 Korrekció, beavatkozás

A gyorsan változó világgazdasági környezetben elengedhetetlen a stratégia célkitűzések rendszeres időközönkénti felülvizsgálata, annak a fennálló társadalmi-gazdasági viszonyokhoz való igazításával a megfogalmazott célok újragondolása. A napjainkban zajló technológiai változások, valamint az azokhoz kapcsolódóan

megjelenő társadalmi igényekhez igazodó, folyamatosan megújuló szabályozási környezet egyre kevésbé teszik időtállóvá a kialakított ágazati, illetve szakpolitikai stratégiákat. A változások új stratégiai célok megjelenésével, míg más célok időszerűtlenné válásával járhatnak együtt, ami felértékeli a stratégiák időszaki felülvizsgálatának feladatát, a felülvizsgálatok gyakoriságának növelését. A célok változása pedig együtt jár a mérőszámok, indikátorok és kritériumok megváltoztatásának szükségességével.

A befektetés-ösztönzés esetében a megfogalmazott társadalmi cél, a működő tőke beáramlásának növelése mellett a munkahelyek számának növelése volt. A munkahelyek növelése teljesült, ami a tevékenység eredményességét igazolta, sőt egyes iparágakban és területeken munkaerőhiány alakult ki. A közpénz tehát olyan területre áramlott, ahol állami beavatkozás nélkül is kedvező irányú folyamatok zajlottak. Az ÁSZ elemzése arra hívta fel a kormányzat figyelmét, hogy befektetés-ösztönzés területén tudatosabb támogatáspolitikára van szükség, amely a rendelkezésre álló eszközöket (forrásokat) olyan helyre irányítja, ahol nagyobb társadalmi hatás érhető el. Az ÁSZ szerint nem érdemes további erőforrásokkal támogatni az egyedi munkahelyteremtést, ehelyett a tudásintenzív, magas hozzáadott értékkel bíró ipari és szolgáltatási területek támogatásával célszerű kezelni az egyes területeken jelentkező munkaerőhiányból és növekvő munkaerőköltségekből adódó nehézségeket. A munkaerőpiaci folyamatokhoz való rugalmas alkalmazkodás érdekében felvetette továbbá, hogy támogatni szükséges a munkahely-allokációt, a munkaerő mobilitását az iparágak és térségek között.

Az eredménykritériumok felülvizsgálatára jó példa az energiapolitikában alkalmazott gyakorlat. A végrehajtásról, valamint az esetleges módosításról szóló cselekvési tervet az Európai Bizottságnak háromévente be kell nyújtani. A cselekvési terv értékeli az elért megtakarításokat, valamint bemutatja a korábbi időszak célértékét. Az előző időszak teljesítési adatainak trendjei alapján határozzák meg az új időszak (2012-2020) végső energia-megtakarításának elérendő nemzeti célértékét.

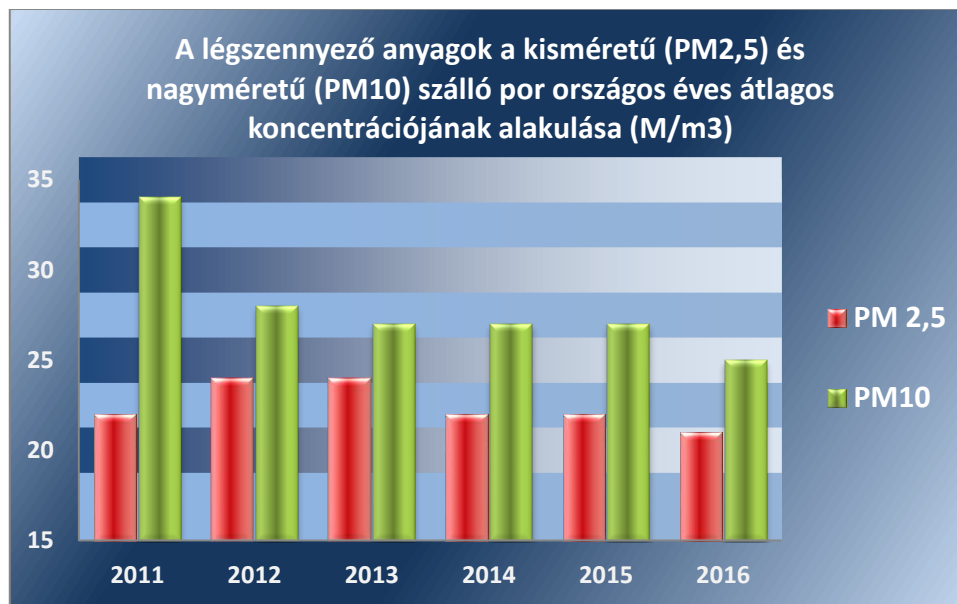
3.6 A stratégiai célok megvalósulása

A közfeladat-ellátás, a közszféra teljesítése akkor eredményes, ha a stratégiában kitűzött cél teljesül. Ennek vizsgálata érdekében áttekintettük, hogy mely stratégiák esetében vizsgálta azt az ÁSZ, hogy a célok elérése eredményesnek volt tekinthető-e. Ez alapján bemutatjuk a tipikus kockázatokat és jó gyakorlatokat.

Az eredménycél elérése a levegővédelem, az energiahatékonyság és a befektetés-ösztönzés területén valósult meg. Más esetekben a stratégiai célok elérése, különböző hiányosságok miatt nem volt eredményesnek minősíthető. Az ÁSZ megállapításai az eredményesség, vagy annak elmaradása tekintetében a következők voltak.

A levegővédelmi irányelvekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében 2011-2016 között az érintett minisztériumok több intézkedést tettek. Az intézkedések kiterjedtek a közlekedési, az ipari, a mezőgazdasági és a lakossági szektorokra. A stratégiai dokumentumok hosszú távú eredményességi célkitűzései időarányosan teljesültek, a légszennyező anyagok éves átlagos koncentrációja, illetve összkibocsátása csökkenő trendet mutatott, ami a levegő minőségének javítására tett intézkedések eredményességét támasztotta alá. A PM10 szennyezettség csökkenése együtt járt a kiadások csökkenésével, ami az intézkedések hatékonyságát jelezte. Az ÁSZ által ellenőrzött időszakban a PM10 koncentráció csökkenését szemlélteti a következő ábra:

5. számú ábra



forrás: 18006. sz. ÁSZ jelentés

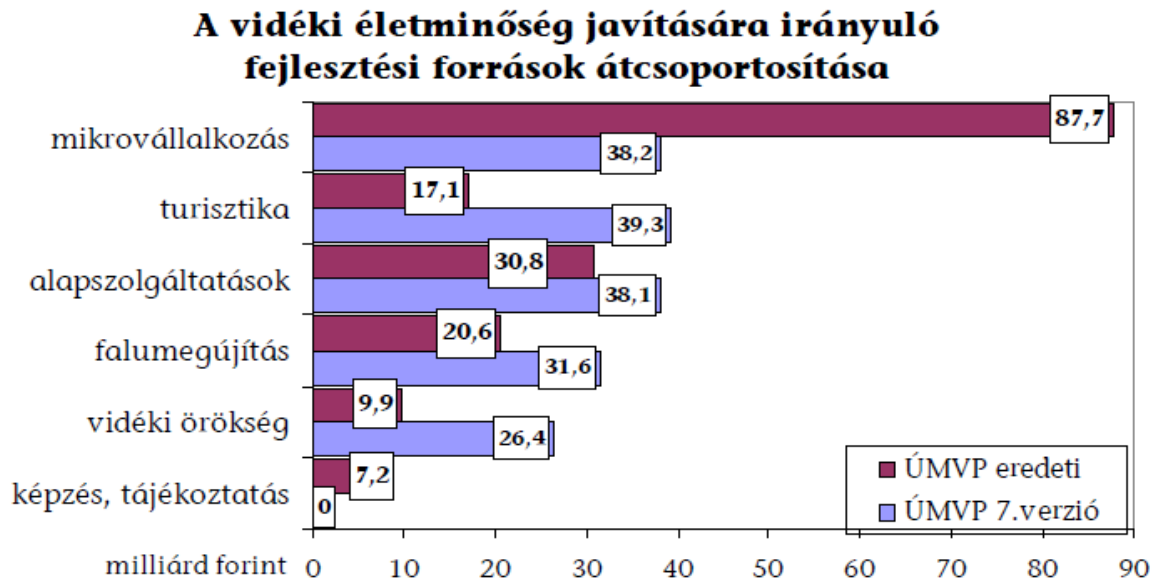
Az energiahatékonyság területén a középületek meglévő épületeinek felújítása érdekében tett intézkedések az energia-megtakarítás eredményességét mérő teljesítménykritériumokban meghatározott célértékek elérését időarányosan biztosították. A Nemzeti Épületenergetikai Stratégiában 2020-ig a középületek felújításával elérendő épületenergetikai célértéket 1,6 PJ primerenergia megtakarítás a kialakított teljesítménymérési rendszerben realizálhatónak tűnik. A Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Terveken a középületeket érintő felújítások energia-megtakarításhoz kötött prioritizált sorrendje is az eredményesség egyik garanciája.

Az eredményességet veszélyeztető kockázatok legnagyobb számban a parlagfű elleni védekezés területén jelentkeztek. Az intézkedések hatására a parlagfű pollenkoncentrációja, valamint a kapcsolódó egészségi kockázat nem csökkent. Az ÁSZ megállapította, hogy a védekezés és az eredményesség között nem volt összefüggés. Az eredménytelenség több stratégiai és teljesítménymérési hibából következett. Az eredménycél megalapozását alátámasztó háttér tanulmány, illetve helyzetértékelés nem készült. Tudományosan megalapozatlan, elérhetetlen eredménycél fogalmazott meg az NKP₃. Az NKP₄-ben a kritériumot megszüntették, kizárva ezzel az eredmény értékelésének lehetőségét. A cél eléréséhez választott eszközök, illetve intézkedések (kaszálas, bírságolás) nem voltak megfelelőek. Az eszközök közül a pénzügyi források nem a megfelelő időben álltak rendelkezésre. Az országosan biztosított források összegét az irányító szerv nem ismerte, e nélkül pedig a teljesítménymérésben költséghatékonysági értékelések fel sem vetődhetek. A közfeladat-ellátás szakmai irányítását végző FM az intézményi rendszer szereplőinek a beszámoltatáshoz nem adott ki egységes szempontokat.

A sürgősségi betegellátás folyamatos hozzáférhetősége biztosított volt, de nem teljesült az elvárt társadalmi cél, hogy az ellátást igénybe vevők sürgős szükség esetén az egészségi állapotuk által indokolt időn belül kapjanak ellátást. A társadalmi elvárás azért nem valósult meg, mert országosan egységes szabályozás (protokollok, illetve eljárási szabályok) megalkotásának hiányában a beteg-utak az ellátást nyújtó intézményekben egyedileg kialakított rendtől függöttek. A mentés területén sem valósult meg a stratégiában meghatározott cél. A részcélok megvalósítása érdekében vállalt intézkedéseket teljesítették, ennek ellenére – a jelentkező externális hatások miatt – a meghatározott eredménycél értékét a teljesített mutató nem érte el, mert a mentők 15 percen belüli kiérkezési idejének aránya nem javult. Ezt vélhetően az okozta, hogy a stratégiában a főcél kritériumértékének meghatározásakor a budapesti agglomeráció jelentős népességszám növekedésével, valamint az ebből adódó forgalomnövekedés hatásaival nem kellő mértékben számoltak. Ez utalhat a helyzetértékelés, illetve háttér tanulmányok hiányos elkészítésére.

A vidékfejlesztés ellenőrzése során az ÁSZ megállapította, hogy egy támogatási program módosítása – a támogatottak és a támogatási feltételek megváltoztatása – a stratégiai célok, a teljesítést követő mérőszámok, valamint a kapcsolódó kritérium értékek és módszerek módosítása nélkül az eredményesség és hatékonyság meghiúsulását okozhatják. Az uniós projekt hazai támogatási feltételeit, a program eredeti céljait az uniós előírásokkal összhangban állapította meg a kormányzat. A gazdaság diverzifikálása érdekében a KKV szektornak szánt pénzeszközökre alacsony támogatási igény jelentkezett a hosszú elbírálási és kiutalási idő miatt. Ugyanezen okokból a nyertes pályázók is lemondtak a pályázati források igénybevételéről, ezért a forrásokat a cél változtatása nélkül átcsoportosították. A források átcsoportosítását mutatja be a következő ábra:

6. számú ábra



Forrás: ÚMVP 2007. szeptemberi és ÚMVP 7. verzió

forrás: 12093. sz. ÁSZ jelentés

Pályázatok hiányában a kormányzat a rendelkezésre álló források közel felét átcsoportosította a vidéki településképzés javítására, miközben az akciótervben meghatározott elérendő cél – a vidéki településeken a mikrovállalkozások gazdasági aktivitásának megerősítése és a helyben történő foglalkoztatás növelése – változatlan maradt. Az eredeti cél megváltoztatása nélkül a program eredményességét mérő indikátorok felülvizsgálata és változtatása sem történt meg. Ennek következtében a program eredményessége és hatékonysága nem felelt meg az elvárásoknak, mivel az elvárt, a vidék felzárkóztatása érdekében megfogalmazott célok nem valósultak meg. (kormányzás támogatása, 2016; vidékfejlesztés)

A befektetés-ösztönzés területén a működő tőke beáramlás és a munkahelyek számának növekedése megvalósult, az eredményesség biztosított volt. Az eredmény bekövetkezése után azonban nem történt meg a beruházás-ösztönzés támogatáspolitikájában a célok és az eszközök szükséges korrekciója, finomítása. A beavatkozás elmaradása miatt a támogatáspolitikai hatékonysága a cél elérést követően megkérdőjeleződött.

A pszichiátriai ellátás esetében az eredménytelen feladatellátás oka az volt, hogy a szervezetrendszer átalakításához kapcsolódóan megfogalmazott, anyagi megfontolásokon alapuló cél (a kapacitások 20%-os csökkentése, a szervezetrendszer racionalizálása) nem volt szinkronban, és szinergiában az egészségügyi stratégiában megfogalmazott társadalmi céllal, az ellátáshoz való egyenlő hozzáféréssel. Az átalakítási intézkedések a korábban kiegyenlített kapacitásokat nem szüntették meg, az ellátáshoz a betegek egyenlő hozzáférése nem javult. Az ad hoc döntés alapján végrehajtott átalakítás, egyúttal a közpénzfelhasználás célszerűsége, eredményessége és hatékonysága nem volt mérhető és értékelhető.

A Széll Kálmán tervben a foglalkoztatáspolitikai egyik társadalmi célkitűzésként jelent meg az inaktív csoportok minél nagyobb arányban a munkaerőpiacra történő visszavezetése. A közfoglalkoztatás ellenőrzése megállapította, hogy nem álltak rendelkezésre megbízható, konzisztens adatok a tevékenység eredményessége, hatékonysága értékeléséhez. A cél teljesülésének méréséhez a közfoglalkoztatásért felelős minisztérium nem alakította ki a teljesítmény mérésére alkalmas kritériumokat, mutatószámokat, így a társadalmi cél elérését a teljesítménymérési rendszer hiányos kialakítása miatt nem lehetett megítélni.

3.7 A teljesítménymérés elemeinek kialakítása és a célok megvalósulásának kapcsolata

Az ÁSZ tapasztalatai szerint a teljesítménymérés hiányosságai a stratégiai célképzés hiányosságaiból, az eszközök megfelelő hozzárendelésének elmaradásából, a mutatószám és kritérium kialakításnak elmaradásából, a monitorozás és értékelés, a visszacsatolás és korrekció nem megfelelő működtetéséből adódtak. Emellett több esetben a végrehajtás hibái is akadályozták az eredményes és hatékony közpénzfelhasználást.

Azokban az esetekben, amikor az EU által kialakított módszertan mentén történt a nemzeti- és ágazati stratégiák, valamint a cselekvési- és akciótervek elkészítése (levegővédelem, energiahatékonyság) az eredményesség elérésében kiemelt szerepet játszott a jól elkészített stratégia. A stratégiák készítői a célok hierarchikus rendszerének kialakítása mellett a szükséges erőforrások feltüntetésével, számszerűsített mutatókat és kritériumokat meghatározva biztosították a teljesítmény mérésének feltételeit. Az EU követelmények szerint elkészített stratégiák a folyamatos monitorozás, az időszaki értékelés és felülvizsgálat kötelezettségét is rögzítették. A hosszú-, közép- és rövid távú stratégiai tervdokumentumokat úgy alakították ki a stratégia készítéséért felelős tárcák, hogy a rövidebb időtávot felölelő stratégiai tervdokumentum a hosszabb időtávra szóló stratégiai tervdokumentummal összhangban volt.

Összefoglalóan kijelenthető, hogy a jól elkészített stratégia és a jól működtetett stratégiai menedzsment garanciát nyújt a teljesítménymérés elemeinek kiépítésére, egyúttal biztosítja a közfeladat-ellátás eredményességét.

4. ÖSSZEZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK, FELVETÉSEK

A jövő formálása nem képzelhető el stratégiaalkotás nélkül, a stratégiákban foglalt célok elérése pedig nem biztosítható rendszeres mérés nélkül.

Az ÁSZ elemzése megerősítette, hogy a stratégiaalkotás legfontosabb feladata a társadalmi célok pontos megfogalmazása. A stratégiai célok megvalósításának pedig alapvető feltétele a megalapozott adatokon alapuló, reális, világosan meghatározott és mérhető kritériumokat megállapító célrendszer. Ez egyben a közszféra teljesítménymérésének is elengedhetetlen feltétele.

Elemzésünk megállapította, hogy Magyarországon a teljesítménymérés számviteli feltételei nem teljes körűen adóttak. Az Állami Számvevőszék látókörébe került nemzeti és ágazati stratégiák jelentős része megfelelően határozta meg az elérendő társadalmi célt és rendelte ehhez a megvalósításhoz szükséges eszközrendszert, azonban csupán kisebb része az, amely mérhető, számszerűsíthető, ütemezett célrendszert alakított ki.

Mindez az érintett intézményrendszer célmegvalósításának nyomonkövetését és az eredményes és hatékony közpénzfelhasználást is veszélyezteti. Az elemzés fontos eredménye annak megállapítása, hogy Magyarországon a stratégiaalkotás módszertana, megalapozottsága fejlesztésre szorul.

Megállapítottuk, hogy a levegővédelem és az energiahatékonyság területén született stratégiák számításnak követendő jó gyakorlatnak. Ezen dokumentumokban a célok hierarchikus rendszerét kialakították, a megvalósításhoz szükséges erőforrásokat feltüntették, számszerűsített mutatókat és kritériumokat határoztak meg, amelynek adatgyűjtését és folyamatos monitorozását, valamint évenként az adatok értékelésének, visszacsatolásának kötelezettségét is rögzítették.

A stratégiákban meghatározott célok csak részben teljesültek. Elemzésünk feltárta, hogy ennek hátterében egyrészt a komplex teljesítménymérési rendszer, másrészt a többszintű stratégiai dokumentumok kialakításának hiányosságai állnak.

4.1 A teljesítménymérés számviteli feltételei

Az elemzés megállapította, hogy hazánkban a költséghatékonyság nemzetgazdasági és intézményi szinten – az eredményszemléletű államháztartási számvitel 2014. évi bevezetését követően – sem mérhető megalapozottan. Egy-egy közfeladat valós ráfordítása nem képzelhető el a ráfordítások önköltségszámításon alapuló pontos számbavétele, valamint a közsférában egységesen és kötelezően alkalmazandó költségfelosztási elvek érvényesítése nélkül. Továbbra sem teszi lehetővé az államháztartás számviteli elszámolása az egyes ágazatok és tevékenységek ellátására fordított költségek kimutathatóságát, mivel az egyes kormányzati funkciókhoz tartozó eredményszemléletű költségek helyett a pénzforgalmi kiadások adatainak gyűjtését biztosítja, így azok állnak rendelkezésre az elemi és konszolidált beszámolóokban. Mindezek miatt az államháztartás szervezeteinél nem állapítható meg a szolgáltatás valós bekerülési költsége, a pénzforgalmi kiadás nem tartalmazza az eszközpótlás költségeit, továbbá az időbeli elhatárolások, a készletek, a követelések és a kötelezettségek miatt az eredményszemléletben érvényesülő korrekciókat. Ez akadályozza a költséghatékonyság összehasonlítható indikátorainak kiszámítását. A valós költségek ismeretének hiányában a feladatellátás optimális szervezeti kereteinek mérlegelésére sincs lehetőség. A költségek ismerete nélkül pedig a teljesítménymérésben a gazdaságossági kérdések fel sem merülhetnek, mert nincs összehasonlításra alkalmas viszonyítási alap (átlagköltség) a gazdaságosság megítéléséhez.

Megfontolandó, hogy a számviteli beszámolóokban a kormányzati funkciók szerinti elkülönítés ne pénzforgalmi, hanem eredmény-szemléletben készüljön. A ráfordítások önköltségszámításon alapuló pontos számbavétele érdekében javasolt – legalább ágazati szinten – az egységesen és kötelezően alkalmazandó költségfelosztási elvek előírása és érvényesítése az államháztartási számvitelben.

4.2 A jó stratégiák kulcstényezői

Elemzésünk rámutatott, hogy jó szakmai színvonalú stratégiák készültek azokban az esetekben, ha a társadalmi célokat helyesen azonosították, a részcélok hierarchikus rendszerét, a megvalósítás ütemezését kialakították, a megvalósításhoz szükséges erőforrásokat és eszközöket feltüntették, számszerűsített mutatókat és kritériumokat határoztak meg, amelynek adatgyűjtését és folyamatos monitorozását, valamint éventéként az adatok értékelésének, visszacsatolásának kötelezettségét is rögzítették. Ez azon stratégiák esetében valósult meg, amikor EU irányelveken, előírásokon alapuló szabályozási környezet írta elő indikátor és kritérium rendszer nemzeti szintű kialakítását és használatát a stratégiák készítői számára. Ezen stratégiák például szolgálhatnak más szervezetek számára. A fentiekre tekintettel teljesítménymérés feltételeinek kialakítása és minőségének javítása érdekében a stratégia alkotásban és annak végrehajtásában a következő elvek érvényesülését fontos biztosítani:

- az elérni kívánt társadalmi cél helyes megjelölését;
- a szabályozási környezet, az anyagi és technikai erőforrások teljesebb átgondolását és megfelelő időben történő rendelkezésre bocsátását, ellenőrzésének biztosítását;
- a részcélok, célhierarchia kialakítását, a megvalósítás ütemezését;
- az eredményesség mérését lehetővé tevő, reális kritériumok (eredménycélok) megfogalmazását;
- a kialakított információs és adatgyűjtési rendszerek fejlesztését és rendszerbe illesztését;
- a rendszeres beszámoltatási és ellenőrzési tevékenység előírását.

4.3 A teljesítménymérés és a célelérés feltételei

Elemzésünk rámutatott, hogy az elkészült stratégiák jelentős részében a mérés és célelérés feltételei nem voltak biztosítottak. A stratégiaalkotás és végrehajtás folyamatában az eredményes célelérést, az eredmények mérését és nyomonkövetését az alábbi kockázatok veszélyeztetik:

- a társadalmi cél helyett elvárásaként a cél elérését támogató eszközt, illetve a biztosított anyagi források felhasználását jelölték meg;
- a célok és az azokhoz rendelt eszközök meghatározását nem minden esetben alapozta meg komplex, méréseken és adatokon alapuló helyzetértékelés;
- a társadalmi céloknak alárendelt célok és intézkedések nem szolgálták a társadalmi cél elérhetőségét, a célok közötti szinergia nem volt biztosított,
- a stratégia egyes esetekben hosszabb távban határozta meg a cél elérésének, az eredmény értékelhetőségének időintervallumát, és ahhoz – mérőföldkövek, vagy felülvizsgálatok formájában – nem rendelt időközi elvárásokat, megfelelő ütemezést;
- a célok megvalósításához szükséges eszközöket (szabályozási környezetet, tárgyi feltételeket, pénz-eszközöket) elégtelenül alakították ki, illetve rendelték hozzá a közfeladat-ellátáshoz;
- elmaradt a teljesítmény mérését biztosító mérő- és mutatószámok (indikátorok) kialakítása,
- nem, vagy megalapozatlanul határozták meg az eredmény elérését jelző kritérium értékét;
- nem működtették folyamatosan a monitoring rendszert, ami a döntéshozókat akadályozta a megalapozott döntések meghozatalában
- nem történt meg megfelelő gyakorisággal a célelérés értékelése;
- nem működött a visszacsatolás és szükség esetén a korrekciós folyamat, a stratégiai cél módosítása esetén nem igazították a megváltozott célhoz az eredményesség méréséhez rendelt indikátorokat és kritériumértékeket.

5. FELHASZNÁLT IRODALOM

1. A Közigazgatás hatékonysága mérésének módszerei, különös tekintettel a nemzetközi összehasonlításokat végző intézmények által alkalmazott elemzési, illetve adatbeszerzési gyakorlatra (2005). *KOPINT-TÁRKI Konjunktúrakutató Intézet Zrt. 200. p.*
2. A magyar közigazgatás hatékonysága mérését, illetve annak időbeli alakulása nyomán követését lehetővé tevő adatbázis konkrét megvalósítási terve (2005). *KOPINT-DATORG Rt. Közgazdasági Kutatási Igazgatóság, 224 p.*
3. A társadalmi haladás mutatószámrendszere (2009) *Központi Statisztikai Hivatal (<https://www.ksh.hu/thm/index.html>) letöltés dátuma: 2020.03.13.*
4. Báger, G. – Bukovics, I. – Csath, M. – Cserny, Á. – Fejes, Zs. – Gárdos-Orosz, F. – Kaiser, T. – Kádár, K. – Kis, N. – Szente, Z. (2014). A Jó állam mérhetősége, *Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Jó állam kutatóműhely*
5. Bókay, M. - Domokos, P. (2018). Mért a mérhetetlent: mekkora az állami szektor termelékenysége? (https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/merni_a_merhetetlent_mekkora_az_allami_szektor_termelekenysege.654970.html) letöltés dátuma: 2020.01.17.
6. Domokos, L. (2019) Ahol nincs rend, ott nincs teljesítmény, Teljesítménymenedzsment a közszférában - ÁSZ-konferencia előadás
7. Domokos, L. - Pulay, Gy. - Pályi, K. - Németh, E. - Mészáros, L. (2016). A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz, *A jó kormányzás építőkövei, Állami Számvevőszék Tanulmányosorozat 1. kötet*
8. Domokos, L. – Németh, E. – Jakovác, K. (2016). A kormányzás eredményességének támogatása, *A jó kormányzás építőkövei, Állami Számvevőszék Tanulmányosorozat 10. kötet*
9. Gajdusчек, Gy. (2014). Miben áll és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle (3). pp. 97-116. oldal*
10. Government at a Glance 2019, *OECD Publishing, (<https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>) letöltés 2020.03.13.*
11. Havasi, É. (2007). Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei, *Statisztikai szemle 85. évfolyam 8. szám. 677-689. oldal*
12. Kaiser, T. - Bozsó, G. (2016). Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai, *Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi Műhelytanulmányok, 22. szám*
13. Kádár, K. (2013). A közigazgatás stratégiai tervezésének és fejlesztésének módszertana, *Nemzeti Közszolgálati Egyetem, oktatási tananyag*
14. Kassó, Zs. (1999). Hatékonyság és más teljesítményvizsgálatok módszerei sajátosságok a költségvetési szerveknél és a közigazgatásban, *Saldó Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt.*
15. Molnár, V. (2017). Közzolgáltatások minőség menedzsmentje, *Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Vezetéstudományi Intézet, oktatási tananyag*
16. Németh, E. - Kolozsi, P. P. (2015). A közpénzfelhasználás célszerűsége és hatékonysága az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tükrében, *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 5. fejezet, 153-180. oldal*
17. Németh E. - Renkó Zs. - Beke A. (2018) A magántőke bevonásának hatásai a felsőoktatási képzési rendszerre - A duális képzési rendszer tapasztalatai. ÁSZ elemzés, , T/444
18. Orbán, A. (2015). Ügyfél-elégedettség, mint a hatékonyság egyik dimenziója, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2015. év 4. szám 51-59. oldal*
19. Pulay, Gy. (2018). A közzolgáltatások teljesítményének mérése, elemzése, *Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Vezetéstudományi Intézet, oktatási tananyag*
20. Sisa, K. – Szijártó, B. (2016). Az önköltségszámítás, mint hatékony vezetéstámogató eszköz a költségvetési szektorban, *Taylor: Gazdálkodás- és szervezéstudományi folyóirat 8. évfolyam 1. (22) szám 29-36. oldal*

Stratégiák, jelentések, útmutatók:

- E-közigazgatás 2010 Stratégia és Programterv indikátorrendszere, Hatásindikátorok definíciója és módszertana (2009.) *Miniszterelnöki Hivatal, E-közigazgatás 2010 Stratégia*
- Jó állam jelentés 2018., *Nemzeti Közszerológati Egyetem, Nemzeti Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Dialóg Campus Kiadó*
- Közigazgatás- és Közszerológáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020; *Magyarország Kormánya*
- Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0 és MP 12.0) *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium*
- Performance Audit Guidelines: ISSAI 3000 - 3100 Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience (2004). *INTOSAI Professional Standards Committee*
- Teljesítmény-ellenőrzési kézikönyv (2017). *Európai Számvevőszék, Ellenőrzés-minőségi Igazgatóság*
- Teljesítmény-ellenőrzési módszertan Value for Money (2009). *Pénzügyminisztérium Államháztartási Szabályozási Főosztály (https://allamhaztartas.kormany.hu/belso-ellenorzesi-szakmai-anyagok/Teljesitmeny-ellenorzesi_modszeratan.doc) letöltés dátuma: 2020.03.13.*
- Nemzeti Energiastratégia 2030, *Nemzeti Fejlesztési Minisztérium*
- Semmelweis Terv az egészségügy megmentésére (2011). *Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Egészségügyért Felelős Államtitkárság*
- A Nemzeti Együttműködés Programja, (2010). *Magyar Országgyűlés*
- Új Széchenyi Terv (2011). *Magyarország Kormánya*
- A következő lépés - Széll Kálmán Terv 2.0 (2011). *Magyarország Kormánya*
- „Egészséges Magyarország 2014-2020” Egészségügyi Ágazati Stratégia (2014). *Emberi Erőforrások Minisztériuma*
- Nemzeti Népegészségügyi Stratégia 2017-2026 (2016). *Emberi Erőforrások Minisztériuma, Egészségügyekért Felelős Államtitkárság*
- Nemzeti Környezetvédelmi Program 2009-2014 szakpolitikai stratégia (2009). *Vidékfejlesztési Minisztérium (NKP-3)*
- Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015-2020 szakpolitikai stratégia (2015). *Földművelésügyi Minisztérium (NKP-4)*
- „Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia 2013-2020” *Nemzeti Fejlesztési Minisztérium*
- Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 (2012). *Vidékfejlesztési Minisztérium*
- Nemzeti Épületenergetikai Stratégia 2020 (2015). *Nemzeti Fejlesztési Minisztérium*

6. MELLÉKLETEK

FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- 2015. évi LVII. törvény az energiahatékonyságról
- 7/2006. (V. 24.) TNM rendelet az épületek energetikai jellemzőinek meghatározásáról
- 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról
- 1208/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a Semmelweis Tervben meghatározott egészségügyi struktúra-átalakítással járó feladatokról, a kiemelt feladatok végrehajtásához szükséges intézkedésekről
- 77/2011. (X. 14.) OGY határozat a Nemzeti Energiastratégiáról
- 1074/2012. (III. 28.) Korm. határozata a Nemzeti Vidékstratégia végrehajtásával összefüggő feladatokról
- 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról
- 210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet a beruházás ösztönzési célú iránymutatás felhasználásáról
- 1073/2015. (II. 25.) Korm. határozat a Nemzeti Épületenergetikai Stratégiáról
- 122/2015. (V. 26.) Korm. rendelet az energiahatékonyságról szóló törvény végrehajtásáról
- 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról
- 1534/2016. (X. 13.) Korm. határozat a „Nemzeti Népegészségügyi Stratégia 2017-2026” kidolgozásához és végrehajtásához szükséges intézkedésekről
- 1886/2016. (XII. 28.) Korm. határozat az „Egészséges Magyarország 2014-2020” Egészségügyi Ágazati Stratégia 2017-2018 évekre vonatkozó cselekvési tervéről

A stratégiai kormányrendelet főbb előírásai

A Kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III.12.) Korm. rendelet a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbenső és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozza meg. Hatálya a közzféra működését irányító szervezetekre: a Kormányra, a minisztériumokra, a Miniszterelnöki Kormányirodára, a kormányhivatalokra, a központi hivatalokra, a rendvédelmi szervekre és a fővárosi és megyei kormányhivatalokra terjed ki, de önálló szabályozó szerv vagy az autonóm államigazgatási szerv vezetőjének döntése alapján az általa vezetett szerv által elkészítendő stratégiára, programra vagy egyéb hasonló tartalmú dokumentumra is alkalmazni lehet. (4.§ (3) bekezdés).

A rendeletben foglalt „*kormányzati stratégiai irányításra vonatkozó alapelvek*” (6. §)

- 1) A kormányzati stratégiai irányítás keretében biztosítani kell a stratégiai tervdokumentumok és a kapcsolódó kormányzati intézkedések összhangját.
- 2) A kormányzati stratégiai irányítás a stratégiai tervdokumentumok előkészítésének, elfogadását követően a nyomon követését és értékelését.
- 3) A hosszú távú, a középtávú és a rövid távú stratégiai tervdokumentumokat úgy kell kialakítani, hogy a rövidebb időtávot felölelő stratégiai tervdokumentum a hosszabb időtávra szóló stratégiai tervdokumentummal összhangban legyen.
- 4) A stratégiai tervdokumentumoknak és azok megvalósításának illeszkedniük kell az összkormányzati célkitűzésekhez.
- 5) A stratégiákat, programokat vagy egyéb hasonló tartalmú dokumentumokat úgy kell elkészíteni, hogy azok a nemzeti érdekek és nemzetpolitikai célok érvényesítését szolgálják.
- 6) A stratégiai tervdokumentumok előkészítésénél figyelemmel kell lenni a területi adottságokra, továbbá kidolgozásuk során érvényesíteni kell a területi és területi felzárkózási szempontokat.
- 7) A kormányzati stratégiai irányítást egyszerűen és átláthatóan kell kialakítani és működtetni.
- 8) A kormányzati stratégiai irányítás során támaszkodni kell a nem állami szereplőknél felhalmozódott tudásra és tapasztalatokra.
- 9) A stratégiai tervdokumentumok előkészítése, elfogadása és megvalósítása során biztosítani kell, hogy
 - a stratégiai tervdokumentumban foglaltak megvalósíthatóak legyenek;
 - a megvalósítás pénzügyi háttere adott legyen, valamint a pénzügyi ráfordítások arányban álljanak az elérni kívánt eredményekkel;
 - az eredmények társadalmi, gazdasági, környezeti szempontból fenntarthatóak legyenek;
 - az érintett szakpolitikai területre vonatkozó vagy ahhoz kapcsolódó stratégiai tervdokumentumok egymásra épülő rendszert alkossanak, valamint illeszkedjenek az összkormányzati célkitűzésekhez és a más szakpolitikai területekre vonatkozó stratégiai tervdokumentumokhoz;
 - a stratégiai tervdokumentum releváns és megalapozott adatokra, információkra épüljön, a benne szereplő célokhoz mutatók legyenek rendelve, továbbá jelenjenek meg benne a nemzetpolitikai, az európai uniós és nemzetközi összefüggések.

A kormány a szabályozás elkészítésével kialakította a stratégiai tervdokumentumok egységes, hierarchikus rendszerét, rögzítette a stratégiai tervdokumentumokkal kapcsolatos módszertani elvárásokat, valamint a stratégiák készítésének és elfogadásának menetét.

A jogszabály meghatározza a kormányzati stratégiai irányításra vonatkozó alapelvek mellett a stratégiai tervdokumentumok körét, azok által felölelt időszakok szerinti csoportokat:

- **hosszú távú stratégiai tervdokumentum** a tíz évet meghaladó stratégia, amely azonosítja a szakpolitikai területtel kapcsolatos legfontosabb problémákat. Meghatározza a jövőképet és

azon alapuló célokat, beavatkozási irányokat, kockázatokat és fontosabb eszközöket. Elfogadásáról a Kormány dönt, tervezetét társadalmi véleményezésre kell bocsátani

- **középtávú stratégia** legalább négy, legfeljebb tíz éves időtávra szól, egy adott szakpolitikai területre vonatkozó jövőkép elérésének középtávú stratégiai tervdokumentuma, amely a szakpolitikai terület részletes helyzetelemzését, helyzetértékelését tartalmazza. Megvalósítható mérhető célokat, szükséges beavatkozások személyi, tárgyi, szakmai, szervezeti feltételeit, valamint a megvalósítás nyomán követés értékelés alapelveit ezek rendszerét rögzíti. Elfogadásáról az adott szakpolitikai területért felelős miniszter dönt, tervezetét társadalmi véleményezésre kell bocsátani.
- **rövid távú stratégia** legalább egy, legfeljebb négy éves időszakra szól. A szakpolitikai program rövid távú, a vonatkozó stratégiák megvalósítására fókuszáló stratégiai tervdokumentum, amely tartalmazza a vonatkozó stratégiákban kijelölt, mérhető célok részletes meghatározását, a feladatok megvalósítására megállapított határidőket és felelősöket. A szakpolitikai program előkészítéséről, elfogadásáról az adott szakpolitikai területért felelős miniszter dönt, tervezetét társadalmi véleményezésre kell bocsátani.

Az eltérő szintű stratégiai dokumentumokban meghatározott célkitűzések összhangját biztosító eljárásrendet (8-10. §). Az előkészítéséért felelősnek az előkészítésbe be kell vonnia a stratégiai tervdokumentum tárgya szerint érintett állami szervezetet, továbbá az előkészítésért felelősnek biztosítani kell, hogy a tervezetet a nem állami szereplők is megismerhessék (13-19. §). A Jogszabály meghatározza az előkészítés és elfogadás felelősségi rendjét, kötelezettségét (11-12. §) továbbá részletesen ismerteti a stratégiai tervdokumentumok nyomán követésének, értékelésének, felülvizsgálatának folyamatát (20-23. §).

A stratégia célkitűzések megvalósításának nyomán követése egységes módszertani elvek szerinti értékelést, megfelelő adat- és információgyűjtést, elemzést ír elő. A megvalósítás során alkalmazott értékelést a stratégiai dokumentum elfogadására jogosult határozza meg, azonban a célkitűzések megvalósulásáról készített rendszeres vagy a folyamatot lezáró beszámolóknak tartalmazniuk kell:

- a célok és eredmények megvalósulásának mértékét,
- a megvalósulás érdekében tett intézkedéseket, felhasznált erőforrásokat,
- terv-tény elemzést az eltérés okait,
- az eltérések kezelésére vonatkozó intézkedési tervet.

A szakpolitikák kialakításáért felelős tárcák által a 2012. után készített stratégiákban tapasztalható előrelépések ellenére továbbra sem alakítottak ki egy homogén stratégiai teret, ahol egységesen fellelhetőek lennének időtávonként a hatályos nemzeti és szakpolitikai stratégiák. Ennek hiányában az ágazatonkénti tervek széttarthatnak, előfordulhat, hogy nem erősítik egymást.



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

TEL: +36 1 484 9100

email: szamvevoszek@asz.hu

web: www.asz.hu | www.aszhirportal.hu