

Révész Éva Erika

**Teljesítménymenedzsment-eszközök
alkalmazásának hajtóerői és tartalmi elemei a
magyar közigazgatás ügynökség-típusú
szervezeteiben**

Vezetéstudományi Intézet

Vezetés és kontroll tanszék

Témavezető:

Bodnár Viktória, Ph.D

© 2015 Révész Éva

Budapesti Corvinus Egyetem

Gazdálkodástani Doktori Iskola

**Teljesítménymenedzsment-eszközök
alkalmazásának hajtóerői és tartalmi elemei a
magyar közigazgatás ügynökség típusú
szervezeteiben**

Doktori értekezés

Révész Éva Erika

Budapest, 2015

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	12
1.1. A teljesítményorientáció jelentősége és a teljesítménymenedzsment koncepció a közigazgatásban	13
1.2. Kutatási célok	15
1.3. A kutatás fókuszát kijelölő kérdések	17
1.4. A disszertáció felépítése.....	18
1.5. Köszönetnyilvánítás.....	20
2. Teljesítménymenedzsment a közszférában: fogalmak, elméleti előzmények és szervezeti szintű értelmezés	22
2.1. A közszektorbeli teljesítménymenedzsment értelmezése: alapfogalmi és koncepciója	22
2.1.1. A teljesítményfogalom lehetséges értelmezései.....	23
2.1.2. Teljesítménymenedzsment koncepció a közszférában	27
2.2. A közigazgatás teljesítményorientációja – elméleti és történeti előzmények. 36	
2.2.1. A vezetéstudomány klasszikus iskolája és az igazgatástudomány	40
2.2.2. Egyéni teljesítményértékelés az emberierőforrás-menedzsment rendszerekben	43
2.2.3. Menedzsmentkontroll (kontrolling).....	48
2.2.4. Minőségmenedzsment	55
2.2.5. Teljesítmény-költségvetés: PPBS, MBO, ZBB, GPRA.....	61
2.2.6. Közpolitikák és közösségi programok értékelése	67
2.2.7. Összefoglaló megállapítások.....	72

2.3. A teljesítménymenedzsment lehetséges tartalmi elemei a hazai közigazgatás szervezeteiben.....	76
2.3.1. Célkijelölés és tervezés.....	79
2.3.2. Elszámolás – mérés	80
2.3.3. Értékelés – visszacsatolás.....	83
2.3.4. A közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment eszközök megítélésének további szempontjai.....	84
3. Közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment alkalmazások hajtóerői	85
3.1. A kutatási kérdés domináns elemzési keretei és a közigazgatási teljesítménymenedzsment kialakításának hajtóerői	86
3.2. A kutatás során vizsgálandó mozgatóerők.....	92
4. Ügynökség típusú szervezetek a magyar közigazgatásban – a vizsgált szervezeti kör főbb jellemzői.....	95
4.1. Ügynökség-típusú szervezetek a közigazgatásban a nemzetközi szakirodalom alapján	95
4.2. A kutatás alanyai: autonóm államigazgatási szervek, kormányhivatalok, központi hivatalok, önálló szabályozó szervek.....	98
5. A kutatási módszertanok elméleti alapjai	101
5.1. Kevert módszertani megközelítések	101
5.1.1. A kevert módszertani megközelítés a tézisben bemutatott kutatás esetén	107
5.2. Kvantitatív kutatási fázis: a tartalomelemzés elméleti alapjai.....	110
5.3. Kvalitatív kutatási fázis: grounded theory megközelítés félig strukturált interjúk alapján	113
6. Az empirikus kutatás felépítése, folyamata és eredményei.....	117
6.1. Az ügynökség-típusú szervezetek honlapjainak vizsgálata – a web-tartalomelemzés folyamata és eredményei.....	117

6.1.1.	A tartalomelemzést orientáló kutatási kérdések.....	118
6.1.2.	A vizsgált szervezeti kör feltérképezése – az alapsokaság meghatározása 120	
6.1.3.	Elemzési és megfigyelési egységek meghatározása	122
6.1.4.	A kódolás kategóriarendszerének kialakítása.....	123
6.1.5.	Kódolás és ellenőrzés.....	125
6.1.6.	Elemzés és értelmezés	125
6.2.	A kvalitatív kutatási szakasz folyamata és eredményei	139
6.2.1.	A kvalitatív kutatást orientáló kérdések	140
6.2.2.	Mintaválasztás	141
6.2.3.	Az adatgyűjtés és adatelemzés iteratív folyamata	143
6.2.4.	A kutatás minősége: kutatói jelenlét, megbízhatóság, érvényesség.....	145
6.2.5.	A kutatás eredményeinek bemutatása.....	146
7.	Összefoglalás, következtetések	173
8.	Mellékletek	181
8.1.	Melléklet: A kutatás alanyai – a hazai ügynökség-típusú szervezetek listája	181
8.2.	Melléklet: Keresztábra elemzések eredményei	182
8.2.1.	Keresztábra: Kormányzati funkció elemzés	182
8.2.2.	Keresztábra: Felettes szerv elemzése	182
8.2.3.	Keresztábra: Költségvetés nagysága	183
8.2.4.	Keresztábra: Létszám	184
8.2.5.	Keresztábra: Nemzetközi szervezeti egység	184
8.3.	Melléklet: A kvalitatív kutatás interjúalanyai.....	185
8.4.	Melléklet: A felsővezetőkkel készített interjúk vázlata.....	186

8.5.	Melléklet: Az interjúk kódolásához használt hierarchikus kódstruktúra	188
9.	Hivatkozásjegyzék.....	189
10.	A témakörrel kapcsolatos saját publikációk.....	199

Ábrajegyzék

1. Ábra: A tézis felépítése	20
2. Ábra: A teljesítmény fogalmának lehetséges értelmezései	24
3. Ábra: Teljesítménymenedzsment-modell a közszektorban	29
4. Ábra: A közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment elméleti gyökerei	39
5. Ábra: A menedzsmentkontroll-rendszer formális elemei	51
6. Ábra: Teljesítménymenedzsment-rendszer szervezeti szinten	78
7. Ábra: Az ügynökség-típusú szervezetek jogszabályi kategorizálása Magyarországon 99	
8. Ábra: Szervezetelméleti paradigmák – Burell és Morgan mátrixa	103
9. Ábra: A kvantitatív és kvalitatív eljárások keverési folyamata: magyarázó egymásra épülő kutatási felépítés.....	109
10. Ábra: A web-tartalomelemzés folyamata	118
11. Ábra: A vizsgált szervezetek felettes intézményei.....	126
12. Ábra: Az ügynökség-típusú szervezetek kormányzati funkció szerinti besorolása 127	
13. Ábra: A vizsgált szervezetek alapítása óta eltelt idő és az első számú vezetők kinevezése óta eltelt idő	129
14. Ábra: A teljesítménymenedzsment vizsgált elemeinek megjelenése a szervezeti honlapokon (gyakoriság, N=72)	130
15. Ábra: Teljesítménymenedzsment-eszközök honlapon való megjelenítésének elterjedtsége, intenzitása (N=72).....	132
16. Ábra: A teljesítménymenedzsment intézményesültsége: kontrolling, minőségügy és stratégiai szervezeti egységek, pozíciók száma (N=70)	133
17. Ábra: A teljesítménymenedzsment intézményesültségének intenzitása.....	134
18. Ábra: A kvalitatív kutatás folyamata (Strauss and Corbin 1998)	140

19.	Ábra: A kvalitatív kutatás során feltárt kategóriák összefüggésrendszere.....	147
20.	Ábra: A kvalitatív kutatás eredményei.....	176

Táblázatok jegyzéke

1. Táblázat: A teljesítmény legfontosabb dimenziót bemutató egyszerű indikátorok	33
2. Táblázat: A teljesítmény legfontosabb dimenziót bemutató hányadosindikátorok, viszonyszámok	34
3. Táblázat: Minőségmenedzsment modellek fejlődése az üzleti szektorban.....	56
4. Táblázat: A közsférabeli teljesítménymenedzsment elméleteinek összefoglalása	73
5. Táblázat: A közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment kialakításával összefüggő tényezők.....	89
6. Táblázat: A teljesítménymenedzsment eszközök kialakításával potenciálisan kapcsolatba hozható tényezők, mechanizmusok	93
7. Táblázat: A kevert módszertanú kutatási modellt meghatározó szempontok (Creswell 2009)	109
8. Táblázat: A tartalomelemzést orientáló kutatási kérdések a teljesítménymenedzsment eszközökre vonatkozóan.....	119
9. Táblázat: A tartalomelemzést orientáló kutatási kérdések a tartalom és kontextus kapcsolatára vonatkozóan	120
10. Táblázat: A kódolás kategóriarendszere a teljesítménymenedzsment tartalmi elemeire vonatkozóan	123
11. Táblázat: A kódolás kategóriarendszere a kontextusra vonatkozóan	124
12. Táblázat: Az ügynökség-típusú szervezetek néhány alapjellemzője	128
13. Táblázat: Az elemzésbe bevont kontextusváltozók	136
14. Táblázat: A kvalitatív kutatási szakaszt orientáló kutatási kérdések	141
15. Táblázat: A teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos vezetői attitűdök kategóriái	161

1. Bevezetés

A tézisben a központi közigazgatás szervezeteinek teljesítményorientált működését biztosítani hivatott egyik eszközrendszer, a teljesítménymenedzsment magyarországi alkalmazását, alkalmazhatóságát vizsgálom. A kutatás jelentőségét az adja, hogy hazánkban is évek óta napirenden van – a nemzetközi reformtörekvésekkel összhangban – a közigazgatás teljesítményének javítása és az államháztartási rendszer reformjának szükségessége. Kormányzati oldalról időről időre megfogalmazódik a teljesítményorientált közigazgatás megteremtésének igénye (lásd pl. Magyar Program 11.0 2011; Magyar Program 12.0 2012), valamint az egyes szervezetek oldaláról is érkeznek kezdeményezések, amelyek a teljesítményorientált működést célozzák. Az *értekezés tárgya* e jelenség feltérképezése és megértése: *mit is jelent és hogyan jelenik meg a teljesítményorientáció a megvizsgálandó szervezeti körben, milyen teljesítménymenedzsment-eszközök kerülnek bevezetésre, és mindez milyen módon, azaz milyen tényezők és mechanizmusok hatására történik.*

A vizsgált szervezeti kört a hazai központi közigazgatás azon intézményei jelentik, amelyek esetében a nemzetközi szakirodalom alapján leginkább valószínűsíthető a teljesítménymenedzsment-eszközök sikeres alkalmazása. Ezek a viszonylag autonómnak tekintett, ún. *ügynökség-típusú szervezetek* (angolul agencies, lásd pl. OECD 2002), amelyek hazai megfelelői leginkább a kormányhivatalok (pl. Központi Statisztikai Hivatal), és a valamely minisztérium által felügyelt központi hivatalok (pl. Nemzeti Közlekedési Hatóság). Ez a viszonylag autonómnak tartott szervezeti kör csak az utóbbi néhány évben került a nemzetközi kutatások fókuszába (Pollitt 2006; Verhoest et al. 2004, 2012), és bár Magyarországon is zajlottak e szervezeti körben kutatások (például Hajnal 2010; Hajnal 2011), nem a tézisben vizsgálni kívánt teljesítménymenedzsment fókusszal.

E bevezető fejezetben elsőként a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment jelentésével és jelentőségével foglalkozom, majd a kutatás céljainak, főbb kérdéseinek bemutatása következik, végül ismertetem a tézis felépítését.

1.1. A teljesítményorientáció jelentősége és a teljesítménymenedzsment koncepció a közigazgatásban

A közsféra egésze és ezen belül is a közigazgatás teljesítményének javítása az utóbbi évtizedekben a közigazgatási reformtörekvések egyik legfőbb mozgatója volt a világ számos országában. Az esetenként túlzottnak ítélt állami szerepvállalás csökkentését és a közsféra hatékonyságának és eredményességének növelését zászlójára tűző New Public Management mozgalom (elterjedt rövidítése NPM; magyarul Új Közmenedzsmentre fordítható) – az immár több mint három évtizedes története alatt – a közszeaktor modernizációjának vezérfonalául szolgál(t) a világ fejlettnak és kevésbé fejlettnak tekintett országaiban (Hajnal 2004; Rosta 2012).

Az utóbbi évtizedben számos kritika érte éppen az univerzális alkalmazhatósága tekintetében mind a New Public Management mozgalmat magát, mind pedig az ennek keretében alkalmazott konkrét módszereket. Ugyanakkor többen is felhívják arra a figyelmet, hogy bár valóban az NPM típusú reformoknak köszönhető a teljesítménymenedzsment manapság tapasztalt előretörése a közsféra szervezeteiben, de az Új Közmenedzsmentnek ez csak egyik eleme a sok közül, és hiba lenne azzal összemosni (Wouter Van Dooren 2006). A teljesítményorientáció és az azt támogató módszerek már az NPM előtt is léteztek a közszeaktorban, bár lényegesen szűkebb területen és nemzetközi értelemben is behatároltan. S ugyan egyre többen beszélnek az NPM-korszak végéről, kudarcáról (Dunleavy et al. 2006), de – véleményem szerint – a megőrzésre érdemes elemek, így a teljesítménymenedzsment szerepének újragondolása szükséges. A teljesítménymenedzsment ráadásul más reform megközelítéseknek is lényeges eleme, ilyen például az ún. neoweberiánus (vagy újweberiánus) államfelfogás, amely a 2007-2008-as gazdasági válságot követően került előtérbe több európai országban is (Pollitt and Bouckaert 2011).

Tágon értelmezve a közszektorbeli teljesítménymenedzsment különböző irányítási eszközök alkalmazását jelenti a szervezetek, illetve a szervezetek hálózatának (pl. egy régió, egy ágazat, vagy akár egy ország) teljesítményének (gazdaságosságának, hatékonyságának, eredményességének, méltányosságának, stb) növelése céljából.

A terület pontos lehatárolását ugyanakkor nehezíti, hogy *a teljesítménymenedzsment mind az üzleti, mind a közszektorban egy manapság gyakran használt, divatos szakkifejezés*, amelynek pontos tartalmát és határait tekintve sok esetben nincs egyetértés a szakirodalomban (Franco-Santos et al. 2004). A fogalmi tisztázatlanság fő oka, hogy a teljesítménymenedzsment interdiszciplináris kutatási terület: többféle tudományág és elmélet metszetében értelmezhető. A közigazgatásban alkalmazott teljesítménymenedzsmentre ez a megállapítás még inkább igaz, ahol a jogtudomány, a politológia, a szociológia és a gazdálkodástudomány egyes területei is hatással vannak a teljesítménymenedzsmentről szóló gondolkodásunkra.

Az egyes tudományterületek képviselői más célokkal és kérdésekkel közelítenek a közigazgatási teljesítménymenedzsment jelenségéhez, más megközelítést és különböző kutatási módszertanokat alkalmaznak, így érthetően egymással nehezen összevethető következtetésekre jutnak. Ez persze természetes is, azonban kritikaként megfogalmazható, hogy az egyes tudományterületek felől közelítők kevésbé reflektálnak egymás eredményeire, csekély az egyes tudományterületek közötti tudásáramlás (Van Helden et al. 2008) Éppen ezért a felsorolt tudományterületek és elméletek hozzájárulását mindenképp érdemes figyelembe venni a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment kutatásakor.

Az alapvetően hasonló jelenséggel – azaz a közszektorbeli teljesítmény értelmezésével, mérésével és menedzselésével – de sokféle megközelítésben foglalkozó *elméletek integrációjára való törekvés* a kilencvenes évektől kezdődően megjelent szakirodalomban, főleg a közmenedzsment (public management) kutatóinak körében. Ebben a tekintetben kiemelendő a Leuven-i Egyetemen működő, Geert Bouckaert vezette Public Management Institute (<http://soc.kuleuven.be/io/eng/>) kutatóinak

hozzájárulása a közsférabeli teljesítménymenedzsment értelmezési keretének kialakításához. Az általuk jegyzett modell szolgál e tézisben is kiindulópontként a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment – hazai körülményekre érvényes – meghatározásakor (2.1.fejezet).

A teljesítménymenedzsment kifejezéssel kapcsolatban jogos kritikának tűnik, hogy egy ernyőfogalom, azaz túlságosan tág az értelmezése, ezért nem biztos, hogy egy doktori kutatás keretében ez a koncepció jó választás az operacionalizálhatóság szempontjából. A közigazgatásban (és tágabban a közszektorban) világszerte zajló reformfolyamatok egyik kulcseleme a teljesítménymenedzsment koncepcióban ragadható meg, és megjelennek az ide kapcsolható elemek azon országok közigazgatásában is, amelyek egyébként nem tekinthetők élenjárónak, úttörőnek a közigazgatás teljesítményorientált átalakítása tekintetében. Éppen emiatt tartom fontosnak olyan közegben is értelmezést adni ennek a fogalomnak, és erre épített kutatási koncepciót kialakítani, ahol valószínűsíthetően eltérő mintázatokat találunk a teljesítménymenedzsment alkalmazásokban aktív országokhoz képest.

1.2. Kutatási célok

A közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment magyarországi alkalmazásának, alkalmazhatóságának kutatásával egyik célom az, hogy értelmezsem a szervezeti szintű teljesítménymenedzsmentet, azaz a jelenleg a szakirodalomban található sokféle megközelítés és módszer segítségével pontosítsam a közigazgatási szervezetekben alkalmazhatónak tűnő megközelítést és eszközrendszert.

Másik célom, hogy mindezt a magyarországi körülmények között tegyem. Egy 2005-ben az OECD Journal on Budgeting folyóiratban megjelent tanulmány a közsférában a következő teljesítménymenedzsment bevezetési és alkalmazási gyakorlatokat azonosította: néhány ország bizonyos módszertanokat kötelező jelleggel vezetett be (top-down módon, és a teljes közsférát átfogóan). Ilyen például Új-Zéland vagy Nagy-

Britannia. Másutt a kormányzat egészére kiterjedő reformokat megelőzte egy tesztelési fázis (például az USA-ban a GPRA teljesítmény költségvetés széleskörű alkalmazását egy négy éves kísérleti szakasz előzte meg). Más országok nem kötelező jelleggel vezettek be reformokat, hanem lehetővé tették a közigazgatás szervezetei számára, hogy önkéntes alapon vegyenek részt ezekben a kezdeményezésekben. És megint másutt a kormányzat nem igazán aktív a tekintetben, hogy átfogó teljesítménymenedzsment reformokat vezessen be, ezekben az országokban bottom-up (szervezeti szintű) és ad hoc (eseti jelleggel megfigyelhető) megközelítés érvényesül (Curristine 2005). Ez utóbbi csoportba sorolható Magyarország is.

Ez a helyzet elméleti szempontból azért izgalmas – szemben az NPM-reformok tekintetében élenjáró országokkal –, mert olyan kutatási terepet jelent, ahol a közigazgatási intézmények tekintetében ugyan találunk a szervezeti teljesítménymenedzsment tartalmára, alkalmazására vonatkozóan kormányzati kezdeményezéseket, de ezek inkább esetlegesek, és egymással nem kapcsolódnak össze. Ugyanakkor a vizsgált szervezeti körben megjelentek a teljesítménymenedzsment eszközök. Ez a helyzet – reményeim szerint – jól vizsgálhatóvá teszi a teljesítménymenedzsment-alkalmazások bevezetésének okait, feltételeit és akadályait, leválasztva azt a kinyilvánított kormányzati elvárásokról, amely utóbbi a nemzetközi tapasztalatok szerint sok esetben csupán formális alkalmazkodást eredményez.

A kutatás gyakorlati célja, hogy – áttekintést adva a közigazgatás kiválasztott szervezeteiben a teljesítménymenedzsment-eszközök alkalmazási feltételeinek, okainak, tartalmának főbb kérdéseiről – segítsem a területtel foglalkozók (a közigazgatásban dolgozók, kormányzati szakemberek, tanácsadók és kutatók) munkáját.

Személyes célom a tervezett kutatással, hogy a szakmai érdeklődési körömhöz, oktatási és tanácsadói tapasztalataimhoz szorosan illeszkedő kutatást végezhessenek, és ezáltal jobban megismerjem a központi közigazgatás, tágabban a közszféra világát.

1.3. A kutatás fókuszát kijelölő kérdések

A teljesítménymenedzsment sokféle szempontból és szinten vizsgálható. G. Jan van Helden, Age Johnsen és Jarmo Vakkuri 2007-ben publikálták a teljesítménymenedzsment modellek ún. *életciklus* megközelítését, amelyben a következő szakaszokat azonosították (Van Helden et al. 2007):

- *kialakítás*, ahol meghatározásra kerülnek a teljesítménymenedzsment rendszerek tartalmi elemei és felépítése. Ebben a szakaszban kutatási szempontból izgalmas kérdés a kialakítást befolyásoló tényezők vizsgálata, valamint a kialakítás alatt álló rendszer technikai-módszertani elemzése.
- *implementáció*, amely a kialakított rendszerek szervezeti bevezetésének módját jelenti. Ebben a szakaszban a bevezetés, mint változásvezetési folyamat elemzése fontos tanulságokkal kecsegtető kutatási téma.
- *használat*, amely a már kialakított és bevezetésre került rendszerek mindennapi használatát jelenti. Ezen szakasz kapcsán vizsgálható a bevezetett rendszer célja és a felhasználás módja.
- *hatások*, a bevezetett teljesítménymenedzsment-rendszer hatást gyakorol a szervezeti teljesítmény tekintetében, ez lehet szándékolt és várt, illetve a diszfunkcionális és látens hatás is. Ebben a szakaszban a hatások feltárása egy kiemelt kutatási terület.
- *értékelés*, a bevezetett teljesítménymenedzsment-rendszer esetleges újraalakításakor vagy megszüntetésekor kerülhet sor erre a szakaszra. Az értékelés során a teljes életciklus mentén érdemes az elért előnyöket-hátrányokat, hasznokat és költségeket értékelni.

A tézisben bemutatott kutatás feltáró jellegű, mivel korábban hasonló kutatás nem történt, és egy olyan közegben zajlik, ahol a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment alkalmazások alulról építkezők, azaz jellemzően nem központi kormányzati elvárás vagy rögzített előírás kezdeményezi a kialakításukat, bevezetésüket. Ezen feltételek

ismeretében a kutatás a fenti életciklus modell kezdeti szakaszaira tud csak koncentrálni, azaz a kialakítás és esetleg a bevezetés fázisairól lesznek információk. A használat, hatások elemzése és a rendszer egészének értékelése csak hosszabb távon elképzelhető, és jellemzően longitudinális vizsgálatot igénylő módszert feltételez. Többnyire azon országokban folynak ilyen vizsgálatok, ahol kormányzati szinten kezdeményezik, vagy legalábbis erőteljesen támogatják a teljesítménymenedzsment rendszerek bevezetését a közigazgatásban.

A közigazgatásban a teljesítménymenedzsment a makroszinttől a mezo- és mikroszinten át egészen az egyéni szintig értelmezhető. A tézisben elsősorban a szervezeti (azaz mikro) szintre koncentrálok. A fentiek alapján a szervezeti szintű közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment eszközök kialakítását (tartalmi elemeit) és implementációját vizsgálom az alábbi kérdések mentén:

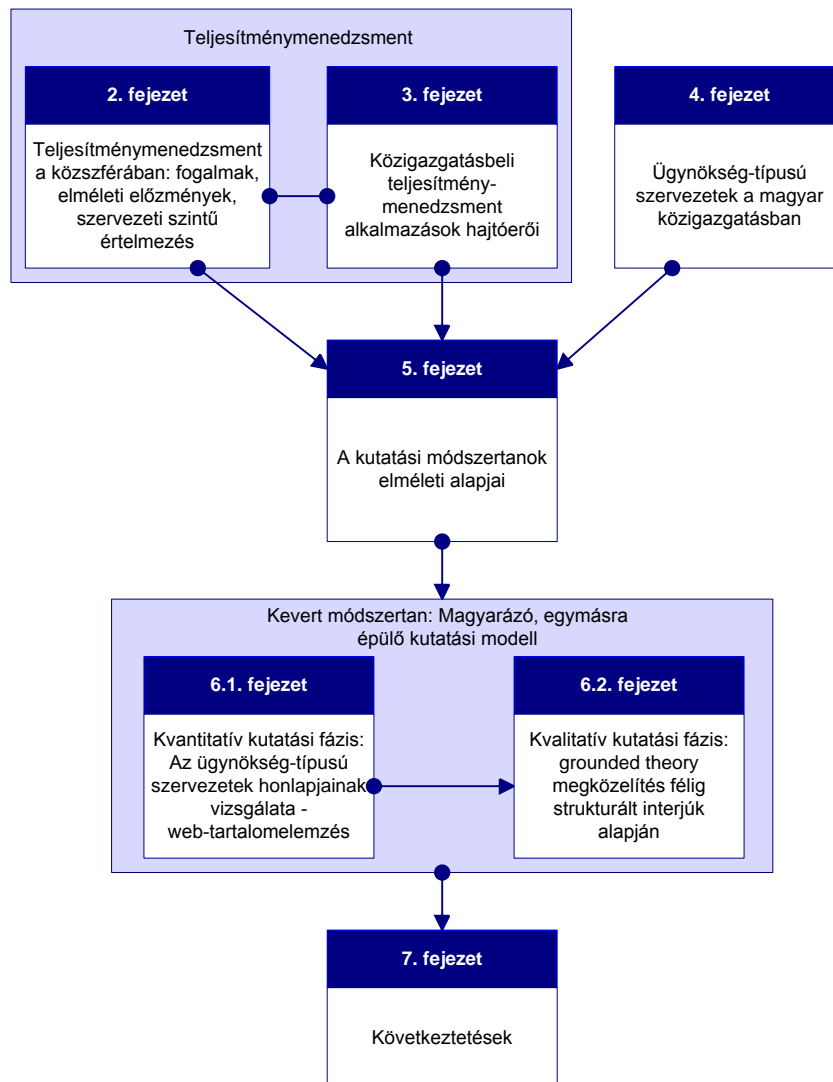
1. Milyen teljesítménymenedzsment-eszközök jelennek meg a hazai közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteiben?
2. Mely tényezők és mechanizmusok magyarázhatják a teljesítménymenedzsment-eszközök kialakítását, bevezetését a vizsgált szervezeti körben?

1.4. A disszertáció felépítése

A tézis e bevezető fejezetet követően az alábbi struktúrát követi:

- Elsőként a teljesítményorientáció és a teljesítménymenedzsment fogalmát és koncepcióját járom körül. A 2. fejezet első pontjában a szakirodalom alapján ismertetem a teljesítmény fogalmát és a közszektorban értelmezhető teljesítménymenedzsment nemzetközileg elfogadott koncepcióját. A 2.2. alfejezet a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment elméleti előzményeit tekinti át. E két fejezetre építve a 2.3. alfejezetben igyekszem felvázolni a közigazgatás szervezeti szintjén értelmezhető teljesítménymenedzsment tartalmi elemeit az első kutatási kérdéshez kapcsolódva.

- A 3. fejezet a második kutatási kérdés elméleti kibontását tartalmazza, azaz a teljesítménymenedzsment alkalmazások lehetséges hajtóerőit elemzi a szakirodalom alapján. Ebben a fejezetben bemutatom e téma terület domináns elméleti megközelítéseit, elemzési kereteit is.
- A 4. fejezet a kutatásban vizsgálni kívánt szervezeti kör, a kvázi-autonóm, ún. ügynökség-típusú szervezetek nemzetközi és hazai szakirodalmát foglalja össze röviden.
- Az 5. fejezet az alkalmazott kutatási módszertanok elméleti alapjait tekinti át. Az empirikus kutatás során a kevert módszertani megközelítésen alkalmaztam, és a magyarázó, egymásra épülő kutatási felépítés volt a kutatási folyamat váza.
- A 6. fejezetben mutatom be elsőként a kvantitatív szakasz, a web-tartalomelemzés kutatási folyamatát és elemzési eredményeit (6.1. alfejezet), majd grounded theory megközelítésen alapuló kvalitatív kutatás folyamatát és eredményeit ismertetem (6.2. alfejezet).
- A disszertáció az eredmények összefoglalásával, és további lehetséges kutatási irányok kijelölésével zárul (7. fejezet).



1. Ábra: A tézis felépítése

1.5. Köszönetnyilvánítás

Nagy köszönettel tartozom a Budapesti Corvinus Egyetem Vezetéstudományi Intézetében dolgozó *munkatársaimnak* a disszertáció megírásához nyújtott támogatásért, sokat jelentett e hosszúra nyúlt folyamatban a kutatási témám iránti érdeklődésük, elakadásaim esetén a rendelkezésre állásuk és segítségük. Külön köszönöm *Bodnár Viktória* témavezetőmnek, *Drótos György*, *Kiss Norbert*, *Krenyácz Éva*, *Kováts Gergely* és *Takács Erika* kollégáimnak kritikus észrevételeiket, valamint

tanácsait, amelyekkel terelgettek utamon, és a lehetőségek biztosításán túl kedvet és lendületet is adtak e munka elkészítéséhez. Köszönöm továbbá a tézistervezetem bírálóinak (Gaál Zoltánnak, Hajnal Györgynek és Wouter van Doorennak) értékes észrevételeit, javaslatait, amelyekkel hozzájárultak a disszertáció végső változatának jobbításához.

Szeretném megköszönni *interjúalanyaimnak* a személyes találkozóra szánt időt, a kérdéseimre kapott válaszokat, és az izgalmas beszélgetéseket. Köszönöm *Kovács Henriettnek és Ladencsics Virágnak* a kódolásban és az interjúk gépelésében nyújtott segítséget. És nagyon köszönöm szűkebb családom kitartó biztatását és türelmét a véghajrában.

2. Teljesítménymenedzsment a közszférában: fogalmak, elméleti előzmények és szervezeti szintű értelmezés

A teljesítményorientált működés olyan célkitűzés, amely fontos szerepet játszik a napjainkban zajló közigazgatási reformokban (Mol and de Kruijf 2004; Pollitt and Bouckaert 2011). E fejezetben ezt a témát járom részletesen körül: elsőként (2.1-es alfejezet) bemutatom a közszektorbeli teljesítmény és teljesítménymenedzsment egyre szélesebb körben elfogadott értelmezését és koncepcióját. Az ezt követő, 2.2. alfejezetben a közigazgatásbeli teljesítményorientáció alakulását befolyásoló főbb elméleteket és mozgalmakat tekintem át. Ezekre építve a 2.3 alfejezetben a szervezeti szinten értelmezett közigazgatási teljesítménymenedzsment lehetséges tartalmi elemeit mutatom be.

2.1. A közszektorbeli teljesítménymenedzsment értelmezése: alapfogalmi és koncepciója

Az elmúlt évtizedekben nagyszámú szerző tett kísérletet a közszektorbeli szervezetekben alkalmazható *teljesítményfogalom (performance)* és a szervezeti teljesítmény javítását célzó *teljesítménymenedzsment-koncepció* operacionalizására (Geert Bouckaert and Halligan 2008; Mwita 2000; OECD 1997; Wouter Van Dooren et al. 2010). Az elmúlt néhány évben Magyarországon is egyre nagyobb szakmai és tudományos érdeklődés mutatkozik a közszektorbeli szervezetek teljesítményorientált működése iránt, és a kilencvenes évek végétől kezdődően növekvő számban születtek cikkek, könyvfejezetek és doktori értekezések a témában (Antal 2005; Bodnár 2005; Hajnal 1999, 2007; Horváth 2005; Hüttl and Sivák 2006; Király 1999; Takács 2015).

2.1.1. A teljesítményfogalom lehetséges értelmezései

A disszertáció keretében vizsgált teljesítménymenedzsment-eszközrendszer felvázolása előtt mindenképp érdemes magát a teljesítményfogalmat tisztázni. A teljesítmény kifejezés gyakran, többféle kontextusban és jelentéssel használt fogalom, emiatt általánosan elfogadott definíciója nem létezik. Sőt, a teljesítményméréssel, teljesítménymenedzsmenttel foglalkozó szakirodalomban sok esetben explicit módon nem is definiálják ezt a fogalmat, jelentését így közismertnek feltételezve (Wimmer 2000). Bár ez a megállapítás mind az üzleti szektorral, mind a közszektorral foglalkozó szerzőkre vonatkozóan helytállónak tűnik, implicit módon a szerzők teljesítménymegközelítése sokszor „kiderül” az egyes munkákból. A közszektor teljesítményével foglalkozó szakirodalomban alapvetően kétféle tárgyalási módja létezik a teljesítmény fogalmának (Van Dooren 2006): a teljesítmény megjelenik (1) *értékként*, azaz további magyarázatra nem szoruló orientációs mérceként, illetve (2) *szándékolt magatartásként* (ld. 2. ábra).

A továbbiakban ez utóbbi álláspontot fogadom el a teljesítmény lényegének értelmezésekor, annak ellenére, hogy a közigazgatási szakirodalomban inkább az értékmegközelítés a domináns. Amennyiben azonban a *teljesítményt* szándékolt cselekvésnek értelmezzük, míg az *értékeket* az emberek által fontosnak tulajdonított dolgoknak, lehetővé válik, hogy a kettő (a teljesítmény és az érték) egymáshoz való viszonyát is vizsgáljuk.

Dubnick (2005) a *közszektor esetében* a következő dimenziók segítségével írta le a szándékolt cselekvésként értelmezett teljesítményt: 1) a *cselekvés* minősége, 2) a cselekvés által *elért eredmények* minősége. A Dubnick féle tipológia úgy alakult ki, hogy az egyes dimenziókban két-két fókuszpontot azonosított.

		Fókusz az elért eredmény minőségén	
		nem	igen
Fókusz a cselekvés minőségén	nem	P1 termelésorientált	P3 eredményorientált
	igen	P2 kompetenciaorientált	P4 eredmény- és folyamatorientált

2. Ábra: A teljesítmény fogalmának lehetséges értelmezései

(Dubnick 2005; Van Dooren 2006) alapján

A teljesítmény alapformájának (P1) tekinthető az az eset, amikor a fókuszban a cselekvő által elvégzendő résztevékenységek (tasks) állnak. Ezen belül is többféle értelmezési szint létezik, ezek egyike az *előállítási folyamat („termelés”) megfelelő kialakítását*, a termelőeszközök (pl. gépek) működtetését jelenti. Dubnick itt Taylor munkásságát hozza példaként, aki a teljesítményt (a munkát) részfeladatokra bontotta le, és a megfelelő eszközöket és embereket rendelte a feladatokhoz. Erre a teljesítményfelfogásra épít manapság a szervezeti gyakorlatban például a munkakörök kialakítása vagy a leendő munkatársak kiválasztása.

Van Dooren (2006) a P1 jelű teljesítményfelfogásnak egy másik értelmezését adja. Azt a kérdést teszi fel, hogy mit is állít elő (termel) a kormányzat, mi a teljesítményének tartalma. Többek között a közösségi közgazdaságtan ad választ erre a kérdésre, és ezekben a teljesítmény- / termelés-meghatározásokban általában nem jelenik meg a cselekvés vagy az elért eredmények minőségének szempontja.

A P2 jelű, az elvégzett cselekvés minőségét hangsúlyozó, ugyanakkor az elért eredményekre kevésbé fókuszáló teljesítményt Dubnick kompetenciaként értelmezi. Egy nagy szaktudású, sok tapasztalattal rendelkező és jó képességű cselekvő feltehetően több és jobb minőségű outputot állít elő, így ez a fajta teljesítmény a kompetenciaorientáltságot (pl. képességek, tapasztalat, szaktudás) testesíti meg, ebből

következően a teljesítmény javítása a képességek, készségek és szaktudás fejlesztését jelenti. Másik példaként a szervezeti folyamatok minőségének fejlesztését célzó minőségirányítási eszközök említhetők, pl. az ISO, ahol a teljesítőképesség javítása áll a középpontban.

A teljesítmény harmadik típusa (P3) ebben a tipológiában az eredményeket jelenti, itt a fókusz a tevékenység céljára és elért eredményére irányul, miközben az ezeket eredményező cselekvések és folyamatok nem jelentik a vizsgálat tárgyát. A New Public Management keretében ez a legtipikusabb teljesítményértelmezés, a különböző szintű eredmények (outputok, hatások) mérésének lehetőségeivel, eszközeivel és korlátaival számos kutatás foglalkozott és foglalkozik ma is.

Végezetül a teljesítmény legkomplexebb megközelítését jelenti a P4 jelű pozíció, ahol mind a cselekvés, mind pedig az elért eredmények a figyelem fókuszában állnak. Az itt megjelenő teljesítményfogalom magában foglalja a szervezeti folyamatok teljesítőképességét és a kívánt eredmények elérését is.

Hans de Bruijn 2002-ben megjelent könyvében felhívja a figyelmet a folyamat- és az eredményorientáltság egyidejű alkalmazásának fontosságára, véleménye szerint mindkét szempont együttes figyelembevétele képes csak a teljesítménymérés bizonyos kockázatait, negatív hatásait jelentősen mérsékelni (de Bruijn 2002). A folyamat- és az eredményszemlélet egyidejű és komplex alkalmazása az utóbbi időben megjelent az ún. többdimenziós teljesítménymérési eszközökben (Bodnár et al. 2002; Kaplan and Norton 2001; Neely et al. 2004; Selden and Sowa 2004) Ezek az alkalmazások a szervezeti teljesítmény minél teljesebb megragadását célozzák. A többdimenziós teljesítményfogalom operacionalizálásának egyik módja a stakeholder megközelítés alkalmazása, amely népszerű a közszolgálati menedzsmentben is (Bryson 2004).

A disszertációban alkalmazott teljesítménymenedzsment-koncepció a teljesítmény ezen komplex, többdimenziós, a folyamatokat és az elért eredményeket egyaránt figyelembe vevő értelmezésére épít.

A Dubnick féle modellben bemutatott értelmezések (P1-P4) mindegyikéhez többféle módszer is köthető. Míg például a termelésorientált megközelítést (P1) Dubnick az egyéni szintű munkakörök kialakításánál éri tetten, addig van Dooren a makroszinten értelmezhető kormányzati szerepvállalás tartalmi kérdéseinek vizsgálatát sorolja ide. Az egyes megközelítéseken belül tehát különbség tehető a vizsgálódás szintje szerint, és ezekhez a szintekhez nyilvánvalóan más-más kérdések és eszközök tartoznak.

A szakirodalomban többféle tipológia is található, amely a teljesítmény lehetséges vizsgálati szintjeire vonatkozik. Geert Bouckaert három lehetséges szintet különböztet meg, a makro-, a mezo- és a mikroszintet (Bouckaert and Halligan 2008; Kiss 2014):

- *A makroszint* a kormányzati / állami szint egészét jelenti.
- *A mezoszint* több szervezet *hálózatát* jelenti , amely lehet
 - *területi* elvű szerveződés (például helyi önkormányzatok, kistérségi együttműködések),
 - valamilyen *funkcionális* csoportosítás (például az azonos ágazathoz tartozó szervezetek, vagy különböző közpolitikák beavatkozási területeki), esetleg
 - *tárgyi* elvű, azaz az ugyanazon termék előállításában vagy szolgáltatás nyújtásában résztvevő szervezetek összessége (például élelmiszerellátás, szociális biztonsági szolgáltatások).
- *Mikroszinten* az egyes szervezetek találhatók.

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

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

A tézisben a vizsgálódás szintje elsősorban a szervezeti szint. Ehhez kapcsolódóan részben érintem a szervezeti egységek és az egyén szintjét, és mivel a központi közigazgatás szervezetei szolgálnak az elemzés alanyaként, ezért az ágazati (mezo-) szintű teljesítményről is szó esik majd.

2.1.2. Teljesítménymenedzsment koncepció a közzsférában

A teljesítmény fogalmával ellentétben a teljesítménymenedzsment-koncepciót ugyan többen is definiálják, mégis az egyik leggyakoribb kritika a fogalmi bizonytalanság ezen a területen (is). A szakirodalomban számos teljesítménymérési vagy teljesítménymenedzsment-megközelítés jelent meg az utóbbi évtizedekben (lásd következő alfejezet), amelyek különböző tudományterületek (jellemzően közigazgatás, vezetéstudomány, politológia stb.) képviselőihez köthetők, és amelyek a közzsférára érvényes teljesítménymérési és teljesítménymenedzsment-ismereteket igyekeztek rendszerezni.

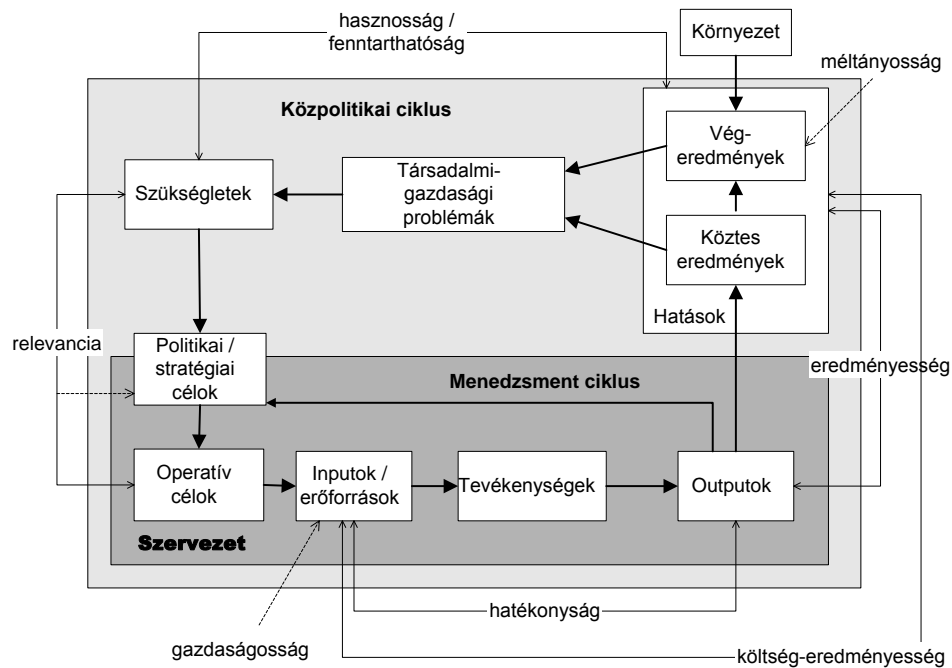
A teljesítménymenedzsment általános értelmezési kerete

Az alábbiakban részletesebben bemutatásra kerülő, a tézisben kiindulási alapnak tekintett teljesítménymenedzsment-koncepció a Leuveni Egyetemen működő Public Management Institute kutatócsoportja által kialakított modellre épít. Az alábbi ábra egy szervezet vagy program teljesítményét mutatja be a társadalmi-gazdasági környezetbe ágyazottan. A teljesítménymenedzsment irányítási (vagy szabályozási) ciklusként jelenik meg, azaz a célkijelölés-tervezés, elszámolás-mérés, visszacsatolás-értékelés lépésekből

álló ciklikus logikai sémát követi. Ez a megközelítés rendszerelméleti-kibernetikai alapokon nyugszik (Bodnár 1999), és gyakran input-output modellként is említik.

Az alábbi koncepció egy szintetizálás eredményének tekinthető, és mindinkább elfogadott kiindulópontjává válik a közsférabeli teljesítménymenedzsmentről szóló gondolkodásnak. Alaplogikáját tekintve ez a modell jól illeszkedik a controlling koncepciójához, és egyes minőségmenedzsment-modellekhez (lásd PDCA ciklus, azaz ún. „plan-do-check-act”), továbbá a teljesítmény-költségvetés rendszerszemléletéhez, végül a mezo- és a makroszintű közpolitikai programok értékelése során is hasonló, rendszerelméleti alapokra építő, ciklikus logikai sémát alkalmaznak (Varone 2004).

Az alábbi ábra egyrészt a Dubnick-féle tipológiában a P4 típusba sorolható, többdimenziós teljesítményértelmezés összefoglalása, másrészt a teljesítmény menedzselésének logikáját, lépéseit mutatja be. A modellben a közpolitikai irányítási ciklus részeként szerepel a szervezet irányítása, az ún. menedzsmentciklus. Ez a koncepció ideáltipikusnak tekinthető abban az értelemben, hogy normatív módon, modellszerűen mutatja be a teljesítménymenedzsment közszektorbeli működését. A gyakorlatban – és ez Magyarországra kifejezetten igaz – a közpolitikai irányításnak és a közszektorbeli szervezetek vezetésének ez a fajta összekapcsolódása, az egyes lépések sorrendje, tartalma ritkán valósítható meg ebben a formában.



3. Ábra: Teljesítménymenedzsment-modell a közszektorban

A közpolitikai irányítási ciklus kiindulópontja a társadalmi-gazdasági környezet, amelyben különböző ügyek és *problémák* hatásaként a közszektorral szemben cselekvési *szükségletek* jelentkeznek. Ideális esetben a politikusok ezen szükségletekből kiindulva tervezik meg a közpolitikai cselekvéseket, azaz határoznak meg célokat, ezekhez eszközöket rendelnek, döntéseket hoznak ezekről, majd sor kerül a megvalósításra (Hogwood and Gunn 1984).

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

irányvonalakat sokkal konkrétabb és így mérhető célkitűzésekkel fordítsák le; ezek az ún. *operatív célok*, amelyek az egyes közszolgálati szervezetek számára már lényegesen specifikusabb és a mindennapi működésre vonatkozó iránymutatásul szolgálnak.

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

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

- Az elérni kívánt hatás sokszor csak több év elteltével jelentkezik, ezért valamilyen köztes eredmény kijelölése fontos visszajelzést ad a döntéshozóknak, hogy valóban jó irányba halad-e az adott program vagy szervezet.
- A politikai vagy stratégiai célkitűzések által meghatározott végeredmény általában nem egyetlen szervezet vagy program hatásaként alakul ki, hanem több intézmény együttes hatásaként jön létre.

- Ráadásul a hosszú távon jelentkező végeredmény értékelésénél módszertanilag igen nehéz elkülöníteni a tervezett hatásokat az előre nem tervezett környezeti tényezők, változások hatásától.

Az irányítási ciklus úgy zárul, hogy az elért eredmények összevetésre kerülnek a kiindulópontként meghatározott problémákkal, szükségletekkel, esetleg célokkal, és eltérés esetén újragondolhatók, módosíthatók az észlelt társadalmi problémák, az ezekből fakadó szükségletek, a kitűzött célok és a megvalósítás eszközei.

A bemutatott modellben használt angol kifejezéseknek sok esetben nincs igazán jó magyar megfelelője, illetve az angol nyelvű szakirodalom több kifejezést is használ ugyanarra a jelenségre. Az output és az outcome magyarra egyaránt eredményként fordítható, ám ez elfedi a köztük levő igen lényeges jelentésbeli különbséget. Ráadásul a szervezeti output hatásaként létrejövő következményeket az angol nyelvű szakirodalom legalább négyféle kifejezéssel hivatkozta: outcome, results, effect, impact. Tovább bonyolítja az értelmezést, hogy a szakirodalomban meglehetősen nagy zűrzavar van a tekintetben, hogy e négy modellbeli kifejezés jelentése miben is különbözik egymástól. A „result” például egyaránt jelentheti az outputot vagy az outcome-ot, az „impact” pedig egyaránt vonatkozhat az egyénre gyakorolt vagy a szélesebb értelemben vett társadalmi hatásokra is. Mindezek miatt a szövegben az output kifejezést vagy meghagyom eredeti formájában, vagy terméknek, szolgáltatásnak, esetleg kibocsátásnak fordítom, az outcome esetében pedig az eredmény vagy hatás kifejezést használom.

Mérés és értékelés a teljesítménymenedzsment-ciklusban

Ahhoz, hogy a teljesítményt, mint szándékolt (célorientált) cselekvést „menedzselni” tudjuk, azaz megtervezni, megvalósítani, elemezni lehessen, és döntenünk tudjunk róla, az szükséges, hogy információk álljanak rendelkezésre magáról a teljesítményről. E komplex viszonyrendszerről az információk megszerzésének módja a mérés és a mért

adatok *értékelése*. A fenti modellben a teljesítmény több dimenzió mentén is megragadható, azaz mérhető. A teljesítménymenedzsmentnek, sőt már magának a teljesítmény meghatározásának is fontos mozzanata a mérési tevékenység.

Lázár László meghatározása alapján „a mérés egy adott tapasztalati viszonyrendszer (empirikus struktúra) leképzése egy számszerű viszonyrendszerbe (numerikus struktúrába)” (Lázár 2002, p. 29). A méréshez általában értékelés is kapcsolódik, amely „az a célirányos tevékenység, melynek keretében az értékelő egy valóságelem értékét megállapítja” (Lázár 2002, p. 32). A mérés és az értékelés tehát lehetővé teszi a teljesítmény kvantitatív reprezentációját és strukturálását.

A mérés és értékelés kapcsán ismét itt az ideje néhány kulcsfogalom tisztázásának. A *teljesítménymérés*, *teljesítményértékelés* és *teljesítménymenedzsment* fogalmak egymáshoz való viszonya nem egyértelműen tisztázott az ezzel foglalkozó szerzők írásaiban, sokan egymás szinonimáiként kezelik e fogalmakat. Az előző bekezdésben leírtak alapján én a teljesítménymenedzsment fogalmát tekintem átfogó kategóriának, a teljes irányítási ciklust megragadó tevékenységnek, és ezen belül értelmezhető alrendszerek a mérés és az értékelés.

Visszatérve kiindulási modellünkhöz (3. ábra): mérési pontként szolgálhat a felhasznált erőforrások mennyisége, a transzformációs folyamat maga, a létrehozott output, a köztes vagy a végeredmény és akár a környezeti tényezők is. Továbbá mérhetők az ezek közötti kapcsolatok is, azaz a gazdaságosság, a hatékonyság, az eredményesség stb. Az alábbi táblázat (indikátorok formájában) összefoglalja a fenti modellben alkalmazható teljesítménymérési pontokat. Bouckaert és van Dooren különbséget tesznek egyszerű indikátorok és ezek kombinációjaként adódó hányadosindikátorok között (Bouckaert and Van Dooren 2003).

Megnevezés	Értelmezés	Példák
Inputindikátor	A felhasznált erőforrások jellemzői	Adott intézmény éves költségvetési kerete (Ft), munkatársak létszáma (fő)
Folyamatindikátor	A transzformációs folyamat jellemzői	Átfutási idő (perc); megfelelés folyamatstandardoknak (igen-nem, %)
Outputindikátor	A létrehozott termékek és szolgáltatások	Közigazgatási szakképzést elvégzettek száma/aránya (fő v. %); Határidőre elkészült útlevelek száma (db)
Köztes eredmény indikátora	Az output közvetlen következménye	A szakképzésen részt vevők vezetőinek elégedettsége a képzés hasznosíthatóságával kapcsolatban (kérdőív alapján); Elektronikus közigazgatási szolgáltatások lakosság általi használatának változása (mintavételes kérdőív)
Végeredmény indikátora	Az output végső hatása	Munkanélküliség változása adott területen (%); egészségi állapot változása (%), életminőség változása (%)
Környezeti (vagy kontextus-) indikátor	Az eredményeket befolyásoló kontextuális tényezők	Lakosság korösszetétele (%); makrogazdasági mutatók (pl. GDP) változása (%)

1. táblázat: A teljesítmény legfontosabb dimenziót bemutató egyszerű indikátorok

(Bouckaert & Van Dooren, 2003 tipológiája alapján, tartalmilag és példákkal kiegészítve)

Megnevezés	Értelmezés	Példák
Gazdaságosság	Input / input	Egy alkalmazottra jutó informatikai beruházás (Ft/fő)
Hatékonyság	Input / output	Egy útlevel előállításának költsége (Ft/db)
Termelékenység	Output / input	Egy alkalmazottra jutó ügyek száma (db/fő)
Eredményesség	Outcome / output	Támogatott fejlesztések megvalósulásának aránya (= Lezárt fejlesztési projektek száma / összes támogatott fejlesztési projekt, %)
Költség-eredményesség *	Input / outcome	Adott terápia hatásaként meggyógyult betegek kezelésének költsége (Ft / QALY**)

* A költség-eredményesség a köznyelvben – tévesen – gyakran költség-hatékonysággént fordul elő.

** QALY: minőséggel korrigált megnyert életév (quality adjusted life year).

2. táblázat: A teljesítmény legfontosabb dimenziót bemutató hányadosindikátorok, viszonyszámok

(Bouckaert & Van Dooren, 2003 tipológiája alapján, tartalmilag és példákkal kiegészítve)

A hányadosindikátorok által megjelenített szempontok közül a szakirodalomban leggyakrabban a *szervezeti szintű teljesítmény* leírásakor a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség nézőpontja szerepel. Ezek mindegyike angolul „E” betűvel kezdődik (economy, efficiency, effectiveness), ezért ezt a modellt (2. ábra) gyakran *3E koncepciónak* is nevezik.

A fenti táblázatban összefoglalt lehetséges indikátorok (mutatószámok) nem teljes körűek, itt csak a leggyakrabban előforduló és a szervezeti szinthez valamelyest köthető mutatószámokat szerepeltettem. A szervezeti szintű befolyásolás szempontja alól kivétel a kontextusindikátor, amely viszont fontos viszonyítási pont a szervezeti teljesítmény értékeléséhez. Ezen kívül léteznek még további lehetséges vizsgálódási szempontok a teljesítmény megragadására, ezek azonban már nem – vagy csak nagyon

áttételesen – köthetők a szervezeti szinthez. Ilyen például a társadalmi szükségletek és a kijelölt célok közötti *relevancia*, amely fontos értékelési szempontja például a mezo- és makroszintű közpolitikai elemzéseknek. A *méltányosság* ugyancsak lényeges szempont, amely az eredmények hozzáféréseinek igazságosságára vonatkozik. Ez például az egészségügyi ellátások esetén azt jelentheti, hogy ugyanazon betegség esetén az állampolgároknak egyforma-e az esélye arra, hogy azonos szolgáltatási szinten kapjanak ellátást. A méltányosság biztosítása szintén nem a szervezeti szint felelőssége, sokkal inkább makro-, illetve mezoszintű kérdés, miképp az eredményességért való felelősség is túlmutat a szervezeti szinten. A méltányossággal (equity) kibővített teljesítményértelmezés az ún. „4E” modell.

Bouckaert és Halligan 2008-ban megjelent könyvükben a teljesítménymenedzsment 4 ideáltípusát azonosította:

- A *teljesítményadminisztráció* jellemzően adminisztratív adatokat regisztrál, főképp input és folyamatmérésekre fókuszál. Szabályozás alapú, a teljesítményadatok felhasználása korlátozott, inkább adatszolgáltatás jellegű.
- A *teljesítmények menedzsmentje* típus specializált teljesítménymérési rendszereket alkalmaz, amely már magában foglal output és outcome jellegű indikátorokat is. Ugyanakkor a különböző rendszerek különböző célokat szolgálnak, egymással nem állnak kapcsolatban, nem állnak össze egy koherens egészé.
- A *teljesítménymenedzsment* típus szisztematikusan integrálja a közszektorban használt teljesítménymérési rendszereket (több szinten), ezáltal egy konzisztens keretet alakít ki. Ugyanakkor túlságosan komplex lehet, ami sok esetben nem fenntartható.
- A *teljesítménykormányzás* a legszélesebb és a legmélyebb értelemben kezeli a teljesítményt, amely a kormányzat egészét és a társadalmi használatot is jelenti.

2.2. A közigazgatás teljesítményorientációja – elméleti és történeti előzmények

E fejezet célja kettős. Egyrészt áttekintést ad a teljesítményorientáció történeti gyökereiről és azokról az elméleti megközelítésekről, amelyek nagy hatással voltak a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsmentről szóló mai gondolkodásra. Másrészt mindezt nem csupán nemzetközi kontextusában vizsgálja, hanem célja a magyarországi kapcsolódások és hozzájárulások felvázolása is. A nemzetközi és hazai történeti-elméleti előzmények, trendek bemutatása reményeim szerint segít mélyebben megérteni a közigazgatási teljesítménymenedzsment többarcúságát és kontextusát, továbbá azt, hogy miért is nem olyan egyszerű feladat jól lehatárolni ezt a területet, és miért nincs széles körben elfogadott értelmezése (definíciója) a teljesítménymenedzsment fogalmának. Az itt leírtakra támaszkodva építem fel a következő fejezetben a tézisben használt teljesítménymenedzsment-koncepciót. Az áttekintés során másodlagos forrásokat dolgoztam fel, és módszertanilag részben Wouter Van Dooren 2006-os disszertációjának a kormányzati mérések történetét feldolgozó fejezetét veszem alapul.

A disszertáció címe és témája a közigazgatási *teljesítménymenedzsment*, e fejezet címénél most mégsem ezt a terminust használom, hanem a *teljesítményorientáció* kifejezést. Ez utóbbi tágabb értelmű, és e választás nem véletlen. A szakirodalomban ugyan a teljesítménymérés és a teljesítménymenedzsment kifejezések nagyon tág értelemben szerepelnek, azaz a teljesítményértelmezés valamennyi lehetséges szintjét (makroszinttől az egyéni szintig), továbbá számos konkrét megközelítést és eszközrendszert (például teljesítményalapú egyéni értékelési rendszerek, teljesítményindikátor-rendszerek, controllingszerek, benchmarking, (ki)szerződések, minőségirányítási rendszerek, közpolitika-értékelés stb.) magukba foglal(hat)nak. Azonban e tézis keretei között én ennél lényegesebben szűkebb jelentéstartalommal használom a teljesítménymenedzsment kifejezést: szervezeti szinten értelmezem azt, tartalmán pedig a szervezeti teljesítmény értelmezését és javítását célzó módszereket

értem – ennek részletes kibontásáról szól a 2.3. fejezet. A történeti és elméleti előzmények feltérképezésekor ugyanakkor hasznosnak tűnik valamennyi lehetséges értelmezési szintet és a sokszínű eszközrendszert is magába foglaló módon közelíteni a témához, mivel a vizsgálni kívánt, szűkebb értelmű közigazgatási teljesítménymenedzsment koncepciójának tartalmát is ezeken keresztül érthetjük meg. E fejezetben tehát a teljesítményorientációt a lehető legtágabb értelemben használom, míg a teljesítménymenedzsment kifejezés a szervezeti szintet jelöli.

A fejezet címénél maradva: ebben a részben elméleti és történeti előzmények áttekintését ígérem. Akár össze is vonható ez a két kifejezés „elmélettörténetté”, de tudatosan használom külön ezeket a szavakat. Ugyanis nem vállalkozom arra, amire az elmélettörténeti összefoglalás törekszik: valahol az „elején” kezdeni egy tudományterület történetét, és a teljeskörűség szándékával összegyűjteni a folytatást jelentő irányzatokat, az azokat meghatározó kontextusokat, majd eljutni oda, hogy mit is gondolunk ma a vizsgált terület tartalmáról, módszereiről, domináns megközelítésmódjáról, végül mindezek alapján felvázolni a továbbfejlődés lehetséges irányait. Mindennek a feldolgozása egy vaskos könyv formáját ölténé, nem pedig a vizsgált szakterület körülhatárolását szolgáló, néhány oldalas fejezet lenne a tézisben. Másrészt elmélettörténete olyan „tudományterületeknek” van (pl. közgazdaságtudomány, kulturális antropológia stb.), amelyek egyedi, sajátos témákkal, módszerekkel, felfogásmódokkal jellemezhetők, és ezért érdemes feltárni ezen egyediségek kialakulásának folyamatát. A közigazgatási (vagy akár a közsférabeli) teljesítménymenedzsmentet nem tekintem különálló tudományterületnek, sokkal inkább több tudományterület (pl. politológia, közigazgatástan, vezetéstudomány stb.) egyfajta metszetének, egyidejű alkalmazásának valamilyen gyakorlati jelenség, problémakör megértésére és magyarázatára, amely szakterülethez önmagukban tehát nem (vagy nehezen) köthetők saját kutatási módszerek vagy felfogásmódok.

Az alábbiakban áttekintem azokat a jelentősebb elméleti mozgalmakat és trendeket, amelyek hozzájárultak azon többé-kevésbé rendszerezett tudás kialakulásához, amely e területről jelenleg rendelkezésünkre áll. Azt pedig, hogy a teljesítményorientációhoz

köthető elméleti irányzatok és mozgalmak közül melyek szerepelnek ebben az áttekintésben (és melyek nem), két szempont határozta meg: 1) hozzájárulásuk a szervezeti szinten értelmezett teljesítménymenedzsmenthez, és hogy 2) volt-e, van-e Magyarországon elméleti vagy gyakorlati szempontból valamilyen hatásuk.

A teljesítményorientációt alakító elméletek kiválasztásánál kiemelt szempont volt tehát a magyarországi megjelenés, kapcsolódás. Az elméletek áttekintésénél törekedtem arra, hogy azokat a gondolatokat és gyakorlatokat azonosítsam be, amelyek nagy hatással voltak/vannak a hazai közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment tartalmára és fejlődésére. A fontosnak tekinthető elméletek időbeli megjelenésük sorrendjében a következők:

1. A vezetéstudomány klasszikus iskolája és az igazgatástudomány
2. Egyéni teljesítményértékelés az emberierőforrás-menedzsment rendszerek részeként
3. Menedzsmentkontroll
4. Minőségmenedzsment
5. Teljesítmény-költségvetés technikái (PPBS, MBO, ZBB, GPRA)
6. Közpolitikák és közösségi programok értékelése

Nem céлом, hogy a fenti elméletek között fontossági sorrendet állapítsak meg, vagy értékeljem a felsorolt elméletek koherens voltát. A bemutatásra kerülő hat elmélet, illetve mozgalom mindegyike jelenleg is „mozgásban” van: saját fejlődési utat járnak be, vannak előzményeik és követőik, akár egymás között is (pl. a vezetéstudomány klasszikus iskolája mind a kontrolling, mind a minőségmenedzsment fontos előzményének tekinthető). A felsorolt elméletek és mozgalmak önálló fejlődése miatt sokszor nincs is egyetértés az egyes elméletek határait illetően, sőt bizonyos esetekben komoly vitákat vált ki az egymástól való elhatárolás (pl. a minőségmenedzsment és a kontrolling jó példa erre). Mindezek teljes körű feltérképezése szintén nem célja az áttekintésnek. A fenti elméletek azon elemeit mutatom csak be, amelyek

megtermékenyítően hatottak a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsmentről szóló gondolkodásra.



4. Ábra: A közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment elméleti gyökerei

Az egyes elméleteket az alábbi struktúrában mutatom be:

- először *rövid jellemzést* adok az adott elmélet, illetve mozgalom *tartalmáról* és *kialakulásának idejéről, körülményeiről*;
- ezt követően tárgyalom *hozzájárulását* és *viszonyulását* a teljesítménymenedzsmenthez;
- végül a *magyarországi vonatkozásokat* tekintem át. Ennél a pontnál elsősorban közigazgatásbeli történésekre koncentrálok, de egyes esetekben a közszektor egészéből veszem a példákat.

2.2.1. A vezetéstudomány klasszikus iskolája és az igazgatástudomány

Főbb jellemzők

A 19. század második felében óriási gazdasági és társadalmi változások történtek a világ fejlettnak tekintett országaiban, és ezen belül is elsősorban az Egyesült Államokban zajló folyamatok voltak nagy hatással a vizsgált tudományterület alakulására. Az ipari forradalom vívmányai megjelentek a termelésben, és biztosították a tömegtermelés technikai hátterét a kialakuló nagyméretű iparvállalatokban. Az USA lakossága és ezzel együtt a piaca is jelentősen megnövekedett az Európából érkező bevándorlóknak köszönhetően. Az iparilag képzetlen, angolul alig vagy egyáltalán nem beszélő bevándorlókból lettek a gyárak munkásai, akiket a vállalkozók hosszú, akár heti 60 órás munkaidővel és alacsony bérekkel foglalkoztattak. Nem csupán a munkástömegek, de a tulajdonos-vállalkozók és a kialakuló vezetői réteg is képzetlennek számított (Marosi 1983), a termelés irányítása jellemzően kisipari módszerekkel folyt.

Az átalakuló gazdaság és társadalom nagy hatással volt a kormányzatra is. Megnövekedtek az állam szabályozási feladatai, emellett pedig egészen új típusú szerepeket kellett az államnak felvállalnia a hagyományosnak tekintett feladatok mellett. Az iparosodás, az iparterületek körül létrejövő városok és a kialakuló munkásosztály felvetette például a közegészségügyi ellátás, az alapfokú oktatás és a közbiztonság állami keretek közötti megvalósításának igényét. Ezeket a funkciókat korábban a család, a helyi közösségek és az egyházak látták el (Zupkó 2001). Az új és több állami feladat a kormányzatról való új típusú gondolkodást és új megoldások kialakítását igényelte. Ráadásul a 20. század elejének amerikai kormányzata korrupciós botrányairól híresült el, emiatt felmerült a politika és az igazgatás egyértelműbb szétválasztása (Bouckaert 1991).

Ezekre a kihívásokra adott választ az egymással párhuzamosan kialakuló tudományos menedzsment és az igazgatástudomány. Az Egyesült Államokban a vezetés tudományos

alapokra helyezését szorgalmazta Frederic Winslow Taylor. Az univerzális szervezési elveket egy konkrét módszertan, a tudományos kísérlet alkalmazásával cserélte fel a munkaszervezés területén. Ezzel megteremtette a menedzsment önálló tudományos státuszát. A francia Henry Fayol – Taylor kortársaként, de tőle függetlenül – szintén amellett érvelt, hogy a vezetés a vállalatok irányításának kiemelt szakterülete, és azonosította a főbb vezetési elveket és funkciókat. A porosz közigazgatást tanulmányozó szociológus, Max Weber leírta a racionalizálódás folyamatát és jellemzőit (szakszerűség, személytelenség, kiszámíthatóság), valamint azonosította ennek legtisztább intézményét, a bürokráciát (Kieser 1995). Ők hárman a *menedzsment klasszikus iskoláját* képviselik, mert bár nagyon sok tekintetben különböznek egymástól, de hasonló elvek mentén gondolkodnak a vezetésről.

Ebbe a szellemi áramlatba sorolható az *igazgatástudomány* (science of administration) megteremtőjének tartott Woodrow Wilson is (Jenei 2005). 1887-ben megjelent *The Study of Administration* c. cikkében szorgalmazta a politika és az adminisztráció elkülönítését, a politikai (közcélú) és az üzleti célú szervezetek tudományos összehasonlítását. Javasolta például az üzleti világban bevált menedzsmentmegoldások alkalmazását a kormányzati szervezetek működtetésében, valamint a köztisztviselők képzését és az érdemeik alapján történő értékelést. Hasonló következtetésre jutott Frank Goodnow 1900-ban megjelent művében. Szerinte a politikai beavatkozások jelentős mértékben akadályozzák az igazgatási feladatok végrehajtását, ezért a megoldás a politika és az igazgatás elkülönítése. Az igazgatás elsősorban technikai-módszertani kérdés, ezen új szakterület célja a politikusok által meghatározott célok (közpolitikák) politikailag semleges és hatékony végrehajtása.

A menedzsment klasszikus iskolája és az igazgatástudomány tehát egy időben, egymással párhuzamosan alakult ki. Alapvetéseik és alapelveik hasonlóak: célracionalitás, megkonstruálhatóság, specializáció, centralizáció és az ún. „one best way” (azaz annak feltételezése, hogy létezik egyetlen legjobb módszer, eszköz, megoldás). Fontos jellemzője továbbá a két elméletnek, hogy nem, vagy alig tettek különbséget az üzleti és a közcélú szervezetek között.

Kapcsolat a teljesítménymenedzsmenttel

A vezetéstudomány klasszikusai szinte minden későbbi vezetéssel foglalkozó elméletre nagy hatást gyakoroltak, de a tudományos menedzsment és az igazgatástudomány nem csak emiatt szerepel a teljesítménymenedzsment elméleti gyökerei között. Taylor, Fayol, Wilson és követőik a hatékonyságot helyezték a középpontba, azt hangsúlyozták, hogy a szervezetek – függetlenül attól, hogy közcélú vagy magáncélú szervezetekről van szó – elsődleges célja a minél hatékonyabb működés. Hatékonyságkultusz kezdődött mind a vállalatokban, mind a kormányzati szervezeteknél (White 1999).

Taylor szerint a hatékony működés a vezetés felelőssége. Hitte, hogy létezik egyetlen legjobb módja a feladatok elvégzésének, és a tudományos menedzsment elveinek alkalmazásával feltárható a leggyorsabb, legkevésbé pazarló termelési mód. Ez a megközelítés nagy lépést jelentett a szervezetek tevékenységeinek, folyamatainak számszerűsítése felé, a hatékonyság propagálása egyúttal különböző hatékonysági és outputmérések alkalmazását jelentette (például teljesítmény alapú bérezést).

Magyarországi vonatkozások

A tudományos menedzsment és az igazgatástudomány tanainak legnagyobb hatású magyarországi propagálója a nemzetközileg is elismert Magyary Zoltán (1888-1945) volt. Magyary 1930-tól a Pázmány Péter Tudományegyetem Közjogi és Közigazgatásjog Tanszékének vezetője volt, és emellett 1930 és 1933 között a közigazgatási racionalizálási program kormánybiztosaként dolgozott. Nevéhez fűződik a Magyar Közigazgatási Intézet megalapítása is. 1925-ben ismerkedett meg Fayol egyik brüsszeli közigazgatás-tudományi konferencián tartott előadása révén az ipari üzemszervezés közigazgatásra való átültetésének gondolatával, majd hosszabb tanulmányutat tett az Egyesült Államokban, ahol ezidőtájt tetőzött a taylori tanok hatására indult racionalizálási mozgalom (Bibó 1944).

Magyary Zoltán tekinthető a közigazgatás-menedzsment első képviselőjének Magyarországon. Munkássága során az üzemgazdasági irányultságú közigazgatástudományi elméleten dolgozott, és számos reformjavaslatot fogalmazott meg ennek szellemében, amelyek az alapvetően közjogi szemléletű magyar közigazgatás megújítását célozták. Posztindusztriális közigazgatásnak nevezte az angolszász országokra jellemző új közigazgatási formát, amely illeszkedik a közszektorral szemben megnövekedett igényekhez, és amelynek meg kell felelnie a hatékonyság szempontjainak (Lőrincz 2005). Magyary munkássága napjaink közigazgatás-fejlesztési törekvéseire is nagy hatást gyakorolt, a szervezetrendszer működési hatékonyságának javítása fontos célkitűzésként jelent meg a legutóbbi reformprogramokban is, ráadásul ő ezen fejlesztési programok névadója is (Gellén 2012; Magyary Program 11.0 2011; Magyary Program 12.0 2012; Rosta 2014).

2.2.2. Egyéni teljesítményértékelés az emberierőforrás-menedzsment rendszerekben

Főbb jellemzők

Az egyéni teljesítményértékelés világszerte elterjedt gyakorlat az üzleti szervezetekben és a közszektor szervezeteiben is. Számos eszköze és célja létezik az egyéni teljesítményértékelési folyamatnak, amely lehetővé teszi, hogy a szervezeti tagok (vagy csoportok) magatartását és tevékenységeit a szervezet nézőpontjából mérjék és értékeljék egy adott időszakban.

A formális teljesítményértékelési rendszerek története egyrészt az ipari forradalomhoz köthető, és az üzemekben a termelési hatékonyság növelését célozta, másrészt a nagyméretű, komplex szervezetek kialakulásával van összefüggésben. Az Egyesült Államokban az első formalizált egyéni teljesítményértékelési rendszereket a hadseregben és a kormányzati szervezetekben alkalmazták a 19. század végén (Wiese and Buckley 1998). A terület módszertani fejlődésében fontos szerepet játszott a

munkapszichológia az 1900-as évek elején, ebben az időszakban került sor a manapság is használt ún. értékelő skálák első változatainak kialakítására. A szakterület fejlődése és közsférabeli terjedése a 2. világháborút követően vett nagy lendületet az Egyesült Államokban: a hetvenes évek végén az USA-beli önkormányzatok 76%-a, a szövetségi kormányzat szervezeteinek pedig 100%-a rendelkezett valamilyen egyéni teljesítményértékelési rendszerrel (Bakacsi et al. 2000).

Az egyéni teljesítményértékelés célja kezdetben az adminisztratív jellegű döntések (előléptetés, fizetésemelés, elbocsátás) támogatása és indoklása volt. Manapság ezeken túl számos más célra is használ(hat)ják e rendszereket. A lehetséges szervezeti célok az alábbiak (Takács 2000):

- Egyének közötti döntések támogatása valamely szűkös erőforrás szervezeten belüli elosztásával kapcsolatosan: pl. fizetési döntések, jutalmazás, előléptetések, létszámleépítés, stb. Ezek összefoglalóan az ún. értékelési-minősítési célok.
- Egyéni szintű döntések, amelyek a szervezeti tagok reális önértékelésének kialakítását és egyéni fejlődését támogatják: visszajelzés a teljesítményről, egyéni képzési-fejlesztési szükségletek felmérése, más munkakörbe való átirányítás, stb. Ezek fejlesztési célkitűzések.
- Kapcsolódó emberierőforrás-menedzsment (EEM) rendszerek és a stratégiai-üzleti tervezés számára információ nyújtása: pl. célok beazonosítása, személyzeti rendszerek értékelése, munkaerő tervezése, szervezeti képzési igények meghatározása.
- Munkajogi szempontú adminisztráció: személyzeti döntések dokumentálása, jogi követelmények teljesítése.

Az egyéni teljesítményértékelés az emberierőforrás-menedzsment fontos része. Ideális esetben szervesen kapcsolódik a többi EEM rendszerhez, pl. a karriermenedzsmenthez, munkaköri kategóriarendszerhez, kompenzációs és javadalmazási rendszerhez,

képzéshez és fejlesztéshez. Az egyéni teljesítményértékelés fontos alapelve az egyéni és szervezeti célok összekapcsolása (Bakacsi, 1996). Emiatt fontos a stratégiai és üzleti tervezéssel való kapcsolat kialakítása: egyrészt a fejlesztési-változtatási ötletek becsatornázása szempontjából, másrészt a szervezeti célkitűzések egyéni szintre történő lebontása céljából.

Kapcsolat a teljesítménymenedzsmenttel

Az egyéni teljesítményértékelés végső célja, hogy pozitív hatást gyakoroljon a szervezeti teljesítményre. A teljesítménymenedzsment kifejezés a kilencvenes években jelent meg a stratégiai emberierőforrás-menedzsment szakirodalomban, és egy olyan stratégiai fontosságú és integratív folyamatként értelmezik, amely összekapcsolja a szervezeti és egyéni célokat és teljesítményt. E folyamat célja a szervezet eredményességének növelése a szervezeti tagok teljesítményének javítása és a csoportok és egyének kompetenciáinak fejlesztése által (den Hartog et al. 2004).

Ezen értelmezés alapján az egyéni teljesítményértékelés az egyik fontos, de nem kizárólagos alkotóeleme a szervezeti teljesítménymenedzsmentnek: az emberierőforrás-menedzsment rendszer több elemét is össze kell hangolni ahhoz, hogy a szervezeti tagok egyéni teljesítményei valóban a szervezeti célok megvalósítását támogassák. Megfelelő kompenzációs és javadalmazási sémák, képzési és fejlesztési tervek, kommunikáció és egyéni karriertervek szükségesek egy jól működő teljesítménymenedzsment rendszerhez (den Hartog et al., 2004). Az emberierőforrás-menedzsment szakirodalomban megjelentek továbbá a szervezeti teljesítménymenedzsment olyan elemei is, amelyek túlmutatnak az EEM rendszereken, például a minőségmenedzsment és a menedzsmentkontroll eszközei (ld. következő alfejezetek) is kulcsfontosságúak a rendszer megfelelő működése szempontjából (Cederblom and Pernerl 2002).

Az egyéni teljesítményértékelés az egyik olyan terület, amellyel kapcsolatban több mint egy évtizedes gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésre a hazai közigazgatásban. A központi kormányzat először 2001-ben, majd később, 2007-ben és 2013-ban¹ jelentős lépéseket tett az egyéni teljesítményértékelés és a teljesítményfüggő bérezés közigazgatásban történő alkalmazásának érdekében. 2010-ben a rendszert egy időre felfüggesztették, majd 2013 óta módosított formában ismét létezik egyéni teljesítményértékelés a közigazgatásban.

A 2001-ben indult egyéni teljesítményértékelés során a vezető által előzetesen írásban rögzített elvárásoknak való megfelelés szóbeli és írásbeli értékelése történt, és ennek eredményeképp a köztisztviselő illetményét legfeljebb 30%-kal csökkenthették, vagy 20%-kal növelhették. A rendszer kapcsán számos kritika fogalmazható meg, amelyek Hajnal György és Gajdusчек György kutatásai alapján az alábbiakban foglalhatók össze (Gajdusчек 2008; Hajnal 2007):

¹ A Köszolgálati törvény, Ktv.(1992. évi XXIII tv.) 2001-es módosításával a köztisztviselők teljesítményértékelési rendszere 2002. január 1-én lépett életbe. Ezt váltotta fel 2007-ben a 301/2006. (XII.23.) számú Kormányrendelettel – a közigazgatás személyi állománya teljesítményének hatékonyabbá tétele érdekében - egy új típusú, kompetencia alapú teljesítményértékelés. 2013 nyarán lépett életbe a 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közzolgálati egyéni teljesítményértékelésről, mely jelenleg ezen tevékenység keretként szolgál.

- Habár a bevezetett rendszer működtetése jelentős és speciális szakértelmet követel meg a vezetőktől, a jogszabálmódosítást nem előzte meg alapos előkészítés, hatásvizsgálat, az érintettek felkészítése és képzése.
- A rendszer nem tett különbséget sem szervezetek (központi, területi, helyi közigazgatás), sem pozíciók (vezetők és beosztottak) között.
- A rendszer nem nyújtott módszertani támogatást az értékelési kritériumok meghatározása tekintetében.
- A teljesítményhez kötött illetményeltérítés lehetősége nem töltötte be eredetileg tervezett funkcióját, azaz hogy egy olyan eszközt adjon a vezetők kezébe, amellyel valódi teljesítményjavulás érhető el. A pozitív irányú eltérítés max 10%-os emelést jelentett, míg az illetménycsökkentés lehetőségével gyakorlatilag nem éltek a vezetők.
- Kutatási adatok ugyan nem támasztják alá, de a hazai tapasztalatok és a nemzetközi szakirodalom is azonosít diszfunkcionális hatásokat egyéni teljesítményértékelési rendszerek alkalmazásakor: az értékeltek gyakran méltánytalannak és megalapozatlannak érzik az értékelést, feszültségekhez és rivalizáláshoz vezethet a béreltérítés alkalmazása. Ennek valószínűségét erősíti, hogy a hazai rendszerben az értékelés a vezető szubjektív véleményén alapul.
- Látens funkcióra utal, hogy a béreltérítés nem, vagy nem csak az egyéni teljesítményértékelés eredményein alapul. A jobb érdekérvényesítő pozíciókban levők, a szervezet szempontjából fontos szaktudással rendelkezők, vagy a vezetővel jó személyes kapcsolatot ápolók nagyobb valószínűséggel részesültek illetménynövelésben. Gajduschek György ezt a jelenséget a következőképp foglalja össze: „a gyakorlatban a [teljesítményértékelést] a zárt, érdemrendszerű közszolgálat merevségének áttörésére alkalmazzák, kihasználva azt, hogy lényegében diszkrecionális lehetőséget ad a vezetőnek, hogy egyesek bérét – a bértáblában meghatározottnál – magasabb szintre emelje. A béreltérítés oka

lehet a kiemelkedő teljesítmény, de számos más tényező is.” (Gajduschek, 2008, 25.o.)

A 2007-ben bevezetett rendszer igyekezett korrigálni a korábbi rendszer néhány nyilvánvaló hiányosságát. A bevezetése fokozatosan történt meg: 2007. év elejétől a központi közigazgatás vezetőire, majd a második félevtől pedig a központi közigazgatásra (minisztériumok) terjedt ki a rendszer. 2008-tól a teljes közigazgatás 14 ezer fős rétegére terjesztették ki az értékelést. Ezúttal hangsúlyt fektettek a vezetők képzésére is. Az új rendszerben az értékelés képezte az alapját a jutalmazásnak. A Miniszterelnök Hivatal költségvetésében külön előirányzat állt rendelkezésre a jutalmazások finanszírozására: 2007-ben 3,5 milliárd forint, míg 2008-ban 15 milliárd forint került betervezésre erre a célra. A kormányzati ciklus végén jelentkező belpolitikai feszültségek, az egyéni teljesítményértékelési rendszerért felelős államtitkár távozása, valamint a gazdasági válság okozta kormányzati forráshiány összességében kedvezőtlenül alakította a tér rendszer második kísérletét, amely a 2010-es kormányváltást követően végül felfüggesztésre került. 2013 nyarán indult egy új kísérlet, amelyet egyelőre korai értékelni.

2.2.3. Menedzsmentkontroll (kontrolling)

Főbb jellemzők

A költségszámítás a szakirodalom alapján a menedzsmentkontroll (más néven: kontrolling) egyik alrendszerének tekinthető (Horváth&Partner 2000). Lázár László szavaival élve a költségszámítás felérendelt kategóriája a kontrollingrendszer (Lázár, 2002). Történeti szempontból a költségszámítási rendszerek kialakulása a 19. és 20. század fordulójára tehető, míg a mai értelemben vett kontrollingfeladatok csak az ötvenes évek második felében jelentek meg a nagyvállalatoknál, és a tématerület szakirodalmi kibontása még később, a hetvenes években kezdődött.

A költségszámítás a szervezetekben történő erőforrás-felhasználás költségek formájában történő leképezését és elemzését jelenti. A vezetéstudomány megszületéséhez hasonlóan az iparosítás kiteljesedése, a nagyméretű, komplex iparvállalatok kialakulása, valamint a tulajdonosi és a menedzseri szerepek elkülönülése jelentette az indító lökést ezen a területen is. Természetesen nem előzmény nélküli a költségszámítás megjelenése ebben az időszakban, hiszen mind az angolszász, mind a német nyelvterületen már az 1700-as évek végétől fellelhetők olyan szakirodalmi források és gyakorlati alkalmazások, amelyeket a költségszámítás előfutárának tekint a szakirodalom (erről bővebben ld. Lázár, 2002 8.3. fejezetét). Német nyelvterületen a 20. század elejére különül el egymástól a költségszámítások rendszere és az éves beszámoló elkészítését megalapozó, ráfordításokkal dolgozó számviteli rendszer. A terület fejlődése szempontjából kiemelkedő ebben az időszakban Eugen Schmalenbach (1873-1955) munkássága, aki többek között a költségfogalom tisztázása, valamint a Kostenrechnung mint vezetéstámogató rendszer meghatározása révén járult hozzá a szakterület fejlődéséhez. Az Egyesült Államokban H. Thomas Johnson és Robert S. Kaplan a nyolcvanas évek végén írt könyvükben a költségszámítás módszertani kibontakozását a 20. század elejére teszik, és megállapítják, hogy 1925-re a terület valamennyi, a nyolcvanas évek gyakorlatában használt eleme már ismert volt (Johnson and Kaplan 1987).

A 20. század elején az Egyesült Államokban költségszámítási alkalmazásokat mind üzleti, mind közcélú szervezetekben találunk. Az üzleti szervezetek esetében gyakran említett példa a múlt század elejének kiforrott költségszámítási gyakorlatára az 1904-ben alapított Du Pont de Nemours Powder Company centralizált és integrált mutatószámrendszere.

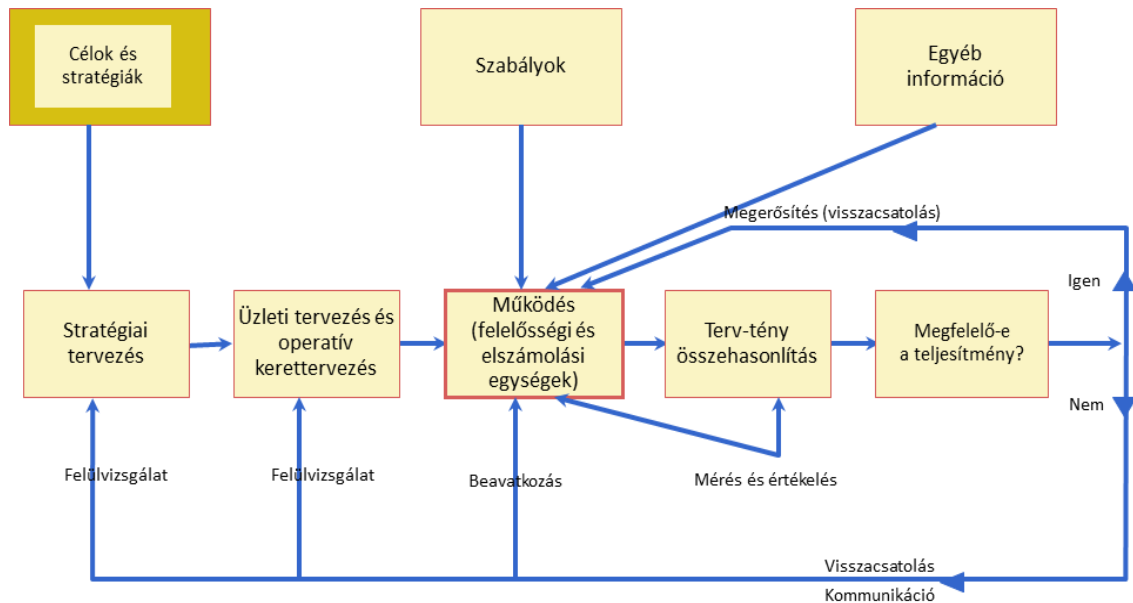
A közcélú alkalmazások közül kiemelésre érdemes a New York Bureau for Municipal Research (NYBMR) az 1900-as évek elején (Williams 2002). Az irodát 1907-ben alapították a néhány évvel korábban létrehozott Bureau of City Betterment utódjaként. Mint e szervezetek neve is mutatja, az iroda fő célja New York város kormányzásának javítása, a korrupció és a pazarlás visszaszorítása volt. Ehhez olyan technikák

kombinációját alkalmazták, amelyek úttörő jellegűek voltak a korabeli közigazgatásban: a kormányzati tevékenység értékeléséhez pénzügyi, számviteli adatokat gyűjtöttek, output- és eredményméréseket végeztek, közvetlenül összekapcsolták az igényeket és a finanszírozást a költségvetés összeállításakor, ellenőrizték a források célszerű felhasználását, költségszámításokat készítettek és ezeket az információkat jelentések formájában közzétették. A NYBMR tevékenységét a közsférabeli teljesítménymenedzsment egyik korai, innovatív példájának tartják, mivel újonnan létrejött szakterületek (költségszámítás, tudományos menedzsment, statisztika) vívmányait integrálta egy működőképes rendszerre.

A vállalati gyakorlatban az ötvenes években megjelenő menedzsmentkontroll / kontrolling szakterület fejlődésére a költségszámításhoz hasonlóan az amerikai (management control) és a német (controlling) megközelítés volt nagy hatással. Bár e két megközelítés között lényeges szemléletbeli különbség van a kontrolling és a vezetés kapcsolata vonatkozásában, a tématerület tartalmi-módszertani elemeit illetően nagyjából egyetértés mutatkozik. A menedzsmentkontroll angolszász megközelítésben a vezetés része, „az a folyamat, amelynek során a vezetők annak érdekében befolyásolják a szervezet tagjainak magatartását, hogy megvalósítsák a szervezet stratégiáját” (Anthony and Govindarajan 2009, 7. o.). Anthony tehát a menedzsmentkontroll magját jelentő tervezési és kontrolltevékenységeket *vezetői feladat*nak tekinti. Ez a felfogás a hosszú távú tervek megvalósítására és az ehhez kapcsolódó legfontosabb vezetői feladatra, az ösztönzésre helyezi a hangsúlyt. A német álláspont szerint a controlling egy „funkciókat átfogó irányítási eszköz, amelynek a feladata a tervezés, az ellenőrzés és az információellátás összehangolása” (Horváth&Partner, 2000:15). Ebben a felfogásban a kontroller *a vezetés támogatója*: technikai értelemben működteti a tervezési és beszámolási rendszert, illetve információt gyűjt és szolgáltat a vezetők számára.

A kontrolling több mint 50 éves története során az operatív működést üzemgazdasági irányítási eszközökkel támogató megközelítésből fokozatosan fejlődött a hosszú távú, stratégiai irányítást is magába foglaló, többdimenziós, nem csak pénzértékben kifejezett

teljesítménykonceptióra építő eszközrendszeré. Manapság a kontrollingrendszerek részeként értelmezett teendők a stratégia konkretizálása, az üzleti és operatív szintű tervezés, a költségmenedzsment², a beszámolók készítése és a vezetői döntéstámogatás. Az alábbi ábra a menedzsmentkontroll-rendszerek ezen elemeinek összefüggéseit mutatja.



5. Ábra: A menedzsmentkontroll-rendszer formális elemei

(Anthony & Govindarajan, 2009, és Bodnár, 2007 alapján)

² A költségmenedzsment keretébe az alábbi tevékenységek tartozhatnak: megfelelő költséghelyi struktúra kialakítása, belső elszámolások rendszerének kiépítése és működtetése, költségkalkulációk (pl. önköltségszámítás) készítése, fedezetelemzés, eltéréselemzés, stb.

Kapcsolat a teljesítménymenedzsmenttel

A pénzügyi-számviteli adatokkal dolgozó költségszámítás olyan mérési és elemzési eszköztárat jelent, amely megtermékenyítően hatott a közsféra teljesítményének mérésével és értékelésével foglalkozó szakterületre, hiszen az adatok egyik fő forrása itt is a pénzügyi rendszer.

A menedzsmentkontroll / kontrolling terület fejlődése egyre komplexebb rendszereket eredményezett folyamatosan gazdagodó eszköztárral és a decentralizált, teljesítményorientált irányítást hangsúlyozó szerepfelfogással. Ez a fejlődési út vezetett oda, hogy az utóbbi években több szerző is a menedzsmentkontroll / kontrolling kifejezések *helyett* a szakterület megjelölésére a teljesítménymenedzsment kifejezést ajánlja. David Otley szavaival élve: „Habár a menedzsmentkontroll központi problémaköre úgy tűnik, ugyanaz marad, azaz a szervezetek támogatása céljaik elérésében, azonban az a mód, ahogyan ez kifejezésre kerül, megváltozott, miként a szervezetek működési kontextusa is változott. Ez az elmúlt évtizedet tekintve a terminológia változásában is tükröződik, és egyre inkább a teljesítménymenedzsment terminust használjuk ugyanazon témák és elméletek leírására.” (Otley 2003, p. 316) [saját ford.]

Bodnár Viktória szerint bár a menedzsmentkontroll és a teljesítménymenedzsment fogalmak valóban nagyrészt átfednek egymással, mégsem tehető köztük egyenlőségjel (Bodnár, 2005). A tézisben én is ezt az értelmezést követem. Véleményem szerint – és ez az elméleti fejezet ezt igyekszik alátámasztani – a szervezeti szinten értelmezett közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment nem csupán a controlling megközelítésmódját és eszközrendszerét jelenti, hanem más elméletekből is sokat merít.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a költségszámítás és a továbbfejlesztéseként értelmezhető menedzsmentkontroll elsősorban az üzleti szervezetekben

intézményesült, és még manapság is innovatívnak számítanak ezek a megoldások a közszférában. Ennek egyik fő – bár nem kizárólagos – oka az eltérő számviteli hagyományokban keresendő.

A számviteli rendszerek alkalmazásának háttérében alapvetően az az igény áll mind az üzleti, mind a közszférában, hogy a szervezet gazdasági tevékenységeinek és pénzügyi tranzakcióinak a hatása megragadható legyen. A közszektorban a számvitel alkalmazásának további fontos célja, hogy az állami költségvetés összeállítása, illetve az államháztartási egyenleg alakulása egyszerűen megragadható, az állami források felhasználása pedig nyomon követhető és befolyásolható legyen. A magánvállalkozások esetében a számviteli kimutatások készítésének fő oka, hogy a működés eredményét meghatározzák a tulajdonosokkal, illetve az állammal való elszámolás számára (azaz az osztalék- és adófizetés alapjául szolgáló eredmény az elsődleges). Ezek a különböző igények állnak amögött, hogy számviteli szempontból a magánszektor és a közszektor elszámolásai között éles különbség tehető: míg a költségvetési körbe tartozó szervezetek hagyományosan *pénzforgalmi szemléletű*, addig a vállalkozások *eredmény szemléletű* számviteli rendszert alkalmaznak. A pénzforgalmi szemlélet alkalmazása az egyes gazdasági események hatását ahhoz az időszakhoz kapcsolja, amikor az eseményhez kapcsolódó pénzmozgás történik, szemben az eredmény szemléletű számvittel, amely a tranzakció gazdasági tartalmát és a tranzakció végrehajtásának az időpontját veszi figyelembe (Kiss & Révész, 2007).

A pénzforgalmi szemléletű számvitel ugyan nem kedvez jó néhány (elsősorban költség számítási) módszer alkalmazásának, azonban nem zárja ki a kontroll ingeszközök jelentős körének bevezetését a közcélú szervezetekben. Ráadásul sok esetben megtörtént az üzleti modellek közszféra-kompatibilis adaptációja (ezek közül az egyik legismertebb a Balanced Scorecard), és a nemzetközi tanácsadó cégeknek, valamint az infokommunikációs technikáknak köszönhetően világszerte terjednek a menedzsmentkontroll módszerek a közszektorban.

Magyarországi vonatkozások

Hazánkban a költségvetési intézményi formában működő szervezetek a költségvetési számvitel előírásait alkalmazták 2014 elejéig, ez tulajdonképpen pénzforgalmi szemléletű kettős könyvvitelt jelent szigorú előírányzati kötöttségekkel. Ilyen kötöttség például, hogy az intézmény vezetése nem emelheti meg szabadon a személyi juttatásokat a dologi kiadások kárára, azaz például nem válhatnak ki egy, a dologi kiadások között elszámolt alvállalkozót új munkatárs felvételével év közben (Szalai 2008).

A költségvetési számvitel funkciója – mint erről már szó volt az előzőekben – sokkal inkább a költségvetés-készítés alátámasztása, nem pedig a szervezetek gazdálkodási döntéseinek támogatása. A rendszer a költségvetési év pénzmozgásaira fókuszál, és ez költségszámítási szempontból problémákat vet fel: egyrészt ez a típusú elszámolás nem képes bizonyos információs igényeket kielégíteni (pl. az erőforrás-felhasználás költségét ez a rendszer nem a felhasználáskor, hanem a számla kiegyenlítésekor jeleníti meg), másrészt a túlzottan rövid időtáv nem kedvez a hosszú távú (pl. beruházási) gazdaságossági szemléletnek. Ezen problémákat kezelni képes változásnak tekinthető, hogy 2014. Január 1-től bevezetésre került egy új államháztartási számviteli szabályozás, amely kötelezővé teszi az eredményszemléletű számviteli nyilvántartás alkalmazását is a költségvetési szervezetekben.

Hazánkban a kontrollingrendszerek (vagy egyes részelemeik) az üzleti szektor nagyobb szervezeteiben a kilencvenes években jelentek meg. A közsféra szervezeteiben pedig manapság is csak elszórtan fordulnak elő kontrollingalkalmazások. Ez a megállapítás nem minden ágazat estében helytálló, mert míg például az egészségügyi ágazatban egyre ismertebbek és népszerűbbek a kontrollingeszközök, addig más ágazatokban (pl. közoktatás) egyáltalán nem vagy csak alig ismert ez a terület.

Az egészségügyben többnyire a nagyobb méretű szervezetekben (pl. kórházak, rendelőintézetek) találkozhatunk kontrollingalkalmazásokkal. Ez a jelenség a

teljesítményfinanszírozás 1994-es bevezetésével és az ágazatban kialakult versenyhelyezettel magyarázható leginkább. Az egészségügyi vezetők körében egyre ismertebb a kontrolling fogalma. Az ágazat meghatározó szakmai folyóirataiban (pl. Egészségügyi Gazdasági Szemle, Informatika és Menedzsment az Egészségügyben) folyamatosan jelennek meg az ezzel kapcsolatos cikkek, esettanulmányok. Emellett konferenciákat szerveznek az egészségügyi kontrolling témájában (pl. az Informatika és Menedzsment az Egészségügyben szaklap kilenc éve szervez „Controlling Konferencia” címmel ilyen eseményt), és a vezetőknek szóló továbbképzésekben is helyet kapott ez a tématerület.

2.2.4. Minőségmenedzsment

Főbb jellemzők

A minőségmenedzsment az üzleti szférából származó megközelítés, ezen belül pedig eredetileg a termelővállalatok gyártási folyamatainak ellenőrzését és szabályozását szolgálta (Topár 2005). A minőségmenedzsment kezdeteit – több más menedzsmentirányzathoz hasonlóan – Taylor munkásságától, a tudományos menedzsmenttől eredezteti a szakirodalom, azonban a második világháborút követően indult erőteljes fejlődésnek a szakterület. Először Japánban tett szert nagy népszerűsége a minőségügy, majd az ötvenes-hatvanas években jutott el a minőségmozgalom az Egyesült Államokba és Nyugat-Európába; ahol elsőként az üzleti szférában, majd a közszektorban is megjelent (Van Dooren, 2006). A minőségmenedzsment fejlődése során a minőségirányítás már nemcsak a termelő folyamatokra és részlegekre, hanem a vállalati működés valamennyi folyamatára kiterjedt. Ezzel párhuzamosan változott a szakterület megnevezése és vált egyre komplexebbé az alkalmazott minőségfogalom is.

Az egyik kezdeti minőségértelmezés az előírásoknak való megfelelést jelentette. Ez a megközelítés a szabványok, standardok szerinti működést tekinti minőségnek, és alapvetően a gyártói felfogást tükrözi. Lényeges szemléletváltást jelentett a vevői

elvárásoknak való megfelelés minőségértelmezésként való megjelenése. Ez a megközelítés tette igazán lehetővé a minőségmenedzsment közzsférában történő alkalmazását, természetesen a vevőfogalom megfelelő adaptációjával (pl. ügyfelek vagy állampolgárok elégedettsége). A vevőorientáció egy idő után az üzleti szervezetek esetében nem csupán a külső, hanem a belső ügyfeleket is magába foglalta (Topár, 2005). A közszolgáltatások minőségének megítélésekor pedig valamennyi érintetti csoport elvárásainak figyelembevétele jelent meg (pl. politikusok, szakértők, felhasználók). A minőségmenedzsment modellek fejlődését foglalja össze néhány szempont alapján az alábbi táblázat.

	Minőség-ellenőrzés	Minőség-szabályozás	Minőség-biztosítás	TQM – Teljes körű minőség-menedzsment
Jellemző időszak	II. világháború utáni időszak	1950-es évek elejétől az 1960-as évek végéig	1960-as évek végétől az 1980-as évekig	1980-as évektől napjainkig
Minőség-értelmezés	Műszaki normáknak, standardoknak megfelelés; gyártói felfogás	Célokra való megfelelés, alkalmasság a használat szempontjából; piaci felfogás	Vevői igényeknek való megfelelés	Vevői elégedettség maximalizálása, ill. főbb érintettek elvárásainak való megfelelés
Alkalmazott módszerek	Szabványosítás	Statisztikai módszerek	Minőségprojektek, minőségügyi rendszerek kiépítése	Folyamatos fejlesztés, a teljes szervezet mobilizálása
Minőségügyi felelősség szervezeti megjelenése	Minőség-ellenőrzési részlegek	Műszaki terület	Minden részleg	Valamennyi alkalmazott a vezetés közreműködésével

3. Táblázat: Minőségmenedzsment modellek fejlődése az üzleti szektorban

(Topár, 2005 és Löffler, 2001 alapján saját kiegészítésekkel)

A kontrolling és a minőségmenedzsment fejlődési útja több tekintetben hasonlóságot mutat. A minőségmenedzsment esetében is hangsúlyos terület a *mérés*. A kvantitatív

módon jól mérhető, az alaptevékenységet megragadó, jellemzően nem pénzügyi mutatószámok (pl. selejtszám, átfutási idő) mellett a nehezebben számszerűsíthető információk és minőségi mércék (pl. elégedettségi kérdőívek eredményei) csak a szakterület fejlődésének egy későbbi szakaszában kerültek alkalmazásra.

A minőségmenedzsment fejlődése során – a kontrollinghoz hasonlóan – egyre nagyobb területet fedett le a szervezeti (vállalati) működésből. Mára a minőségmenedzsment a szervezeti működés egészét átfogó, a teljes irányítási ciklust támogató rendszerre fejlődött: a minőség iránti vezetői elköteleződés megteremtését hangsúlyozza, és a szervezet alsóbb szintjeiről jövő ötleteket figyelembe vevő, folyamatos fejlesztést állítja középpontba.

A hasonló fejlődési pálya a kialakított módszerek konvergenciájával is járt. Az újabb keletű menedzsmentkontroll-modellekhez hasonlóan a minőségügyi rendszerek fejlődése is a vezetést komplex módon támogató, a minőséget többdimenziós fogalomként értelmező irányba mutat. Napjaink meghatározó minőségügyi irányzata a japán vállalati gyakorlatból származó ún. teljes körű minőségmenedzsment (TQM), mely – a vevőorientáltságot középpontba helyezve – a vállalat valamennyi folyamatának, termékének és szolgáltatásának folyamatos javítására törekszik. Mindezt a felső vezetők aktív irányításával és az alkalmazottak felhatalmazásával, bevonásával kívánja elérni (Sebestyén 2006).

A különböző minőségirányítási rendszerek közül több is elterjedt a közsférában az utóbbi néhány évtizedben. Találkozhatunk ISO-alkalmazásokkal (International Organization for Standardization, www.iso.org) és kiválóságmodellekkel is (pl. EFQM - European Framework for Quality Management, www.efqm.org). Ez elsősorban a minőség stakeholder-orientált megközelítésének és a New Public Management mozgalom hatásának köszönhető. A közsféra különböző területeinek reformjában a minőségi szolgáltatások kialakítása és az ügyfélbarát működés ugyanis igen hangsúlyos szerepet kapott.

Az Európai Unió tagállamai 1998-ban elhatározták, hogy a minőségmenedzsment-technikák közigazgatási alkalmazásának támogatása érdekében kidolgoznak egy olyan rendszert, amely megfelelő eszköz lehet a közigazgatási szervezetek minőségszempontú továbbfejlesztésére. Így született meg 2000-ben a Közös Értékelési Keretrendszer, eredeti nevén a Common Assessment Framework (röviden CAF, www.eipa.eu/caf), melynek tartalmát nemzetközi együttműködés keretében az EFQM-szervezet (European Foundation for Quality Management), a német Speyeri Közigazgatási Akadémia és az Európai Közigazgatási Intézet (European Institute of Public Administration, EIPA) közösen alakították ki. A CAF-moddal szemben a megalkotói négy elvárás támasztottak. Egyrészt a TQM elveinek megismertetését, alkalmazását a közigazgatási szervezetekben, figyelemmel azok sajátosságaira. Ez tehát azt is jelenti, hogy nem általában a közsféra szervezetei számára hozták létre a modellt, így például egy egészségügyi vagy egy oktatási intézmény esetében további adaptáció szükséges. Másrészt, hogy a közigazgatási szerveknél támogassa a szervezeti önértékelést a helyzetkép feltárása és a javítást célzó intézkedések meghozatala céljából. Harmadrészt, hogy megkönnyítse a minőségi összehasonlító értékeléseket a közigazgatási (közintézményi) szervezetek körében (benchmarking és benchlearning). Végül, hogy hídszerepet töltsön be a különféle minőségmenedzsment-modellek között (CAF 2006. évi változata). A CAF további célja, hogy az önértékelést lefolytató intézményekben előmozdítsa a szervezeti kultúra minőség- és ügyfél-orientálttá, illetve rugalmasabbá válását.

A CAF-ot az EFQM-et alapul véve fejlesztették ki, így kritériumrendszere, struktúrája, logikai íve is roppant hasonló. Egyrészt hozzáigazították a közigazgatási szervezetek sajátosságaihoz, másrészt jelentősen egyszerűsítették rajta a gyorsabb és olcsóbb alkalmazhatóság érdekében. A CAF alkalmazása önkéntes, egy viszonylag egyszerű önértékelést tesz lehetővé, melynél lehetőség van mind a keretrendszer tartalmának, mind módszertanának rugalmas értelmezésére. Az első verzió megjelenése óta Európa szerte több mint kétezer közszolgálati szervezet vezette be a CAF-ot (EIPA 2009).

Kapcsolat a teljesítménymenedzsmenttel

A minőségmenedzsment eredeti fókusza a végtermékek és a termelési folyamat mérése volt, majd a szakterület fejlődésével, a TQM megjelenésével output- és eredménymérések is bekerültek a minőségmodellekbe. Azzal, hogy a minőségmenedzsment figyelme a vevők és a végeredmény felé fordult, közeledés indult meg a teljesítménymenedzsment irányába is. Az előző alfejezetpontban, a minőségmenedzsment jellemzőinek bemutatásakor a szervezeti szintű teljesítménymenedzsment egy fontos koncepcionális elméletével, a kontrolling fejlődésével vontam párhuzamot, de hasonló megállapítások tehetők a szélesebb értelemben használt és több szinten értelmezett teljesítménymenedzsment vonatkozásában is.

A hasonlóságok és a konvergens fejlődés elemzése megjelent a közmenedzsment tárgyú írásokban is, sőt, egyes szerzők a minőség- és teljesítménymenedzsment tudatos integrációját sürgetik (Andersen 2006; Aristigueta 2008; W. Van Dooren 2008). A gyakorlatban a koncepcionális hasonlóságok ellenére a minőség- és a teljesítménymenedzsment alkalmazások többnyire nincsenek kapcsolatban egymással, ennek számos lehetséges oka van, amelyek kifejtése a tézisnek nem célja. Ez a jelenség ugyanakkor szuboptimális néhány szempontból. Egyrészt nagyok a kommunikációs költségei annak, hogy hasonló koncepciók különböző címkékkel szerepelnek a diskurzusban. Másrészt szervezeti szinten a minőség- és a teljesítménymenedzsment kezdeményezések versenyhelyzetben vannak: ugyanazon erőforrásokért és ugyanazon döntéshozók figyelméért versengenek egymással (Van Dooren, 2008).

Az eredetileg az üzleti szféra számára kidolgozott modellek többségéhez hasonlóan a minőségmenedzsment-alkalmazásokat is folyamatos kritika éri a közszférában. Ezzel együtt úgy tűnik, hogy a minőségmodellek világszerte közkedveltek a közszolgálati vezetők körében. A minőségmenedzsment népszerűsége kapcsán hasonló megállapítások tehetők, mint a menedzsmentkontroll terjedése esetében: itt is nagy

szerep jut a sikeres közsférabeli adaptációknak (ld. CAF), valamint a nemzetközi tanácsadó cégeknek.

Magyarországi vonatkozások

Hazánkban a minőségmenedzsment több ágazatban is nagy népszerűsége tett szert, sőt bizonyos esetekben kormányzati támogatást is élvezett. Kiemelendők a polgármesteri hivatalok, és az egészségügyi intézmények, ahol nagy számban találunk különböző minőségirányítási alkalmazásokat:

- A polgármesteri hivatalokban mind az ISO szabványok (pl. ISO 9000 tanúsítványok), mind a kiválóságmodellek, ez utóbbiakon belül főleg a CAF, népszerűek. Több száz olyan önkormányzat van Magyarországon, ahol ezek valamelyike bevezetésre került (Borbásné Dr. Bükki 2006). A CAF esetében a kormányzat az EU-tagállamokhoz hasonlóan módszertani és informatikai támogatást is nyújtott: 2004-től online rendszer segíti az önértékelés folyamatát, valamint a belügyminiszter megalapította a hazai Közigazgatási Minőségdíjat, amelyet a minőségfejlesztés terén legkiemelkedőbb közigazgatási szervezeteknek ítélnek oda (Dudás 2006).
- Az egészségügyi intézményekben, főként a kórházakban a 1990-es évek végén, a 2000-es évek elején kezdtek el terjedni az ISO 9000-es szabványok. 2001-ben a fekvőbeteg-ellátásra vonatkozóan specifikus standardokat alakítottak ki KES (Kórházi Ellátási Standardok) néven. Ezt követően a minisztérium kezdeményezésére további egészségügyi területekre is (pl. járóbeteg, háziorvos) ellátási standardokat fejlesztettek ki. 2007-ban adta ki az EÜM egy integrált rendszerként a MEES-t (Magyar Egészségügyi Ellátási Standardok), amely alapján tanúsítást lehetett kérni. 2009-ben az ISO vagy KES, MEES szerint tanúsított kórházak aránya elérte a 71 %-ot (Takács 2014).

2.2.5. Teljesítmény-költségvetés: PPBS, MBO, ZBB, GPRA

Főbb jellemzők

A II. világháborút követően több olyan költségvetés-készítési módszer is kidolgozásra került az Egyesült Államokban szövetségi szinten, amelyek a közszolgálati szféra teljesítményorientált működésének erősítését célozták. A teljesítmény-költségvetési kezdeményezések átfogó célja a kormányzat költségvetés-tervezési folyamatának megújítása volt oly módon, hogy a kormányzati célok ne csupán a kiadások pusztá megjelenítésében fejeződjenek ki, hanem az ellátandó feladatok, megvalósítandó programok által is, azaz kapcsolat teremtsődjön az erőforrások és az elérendő eredmények között.

A teljesítmény-költségvetés kialakításának irányába az első lépést az ún. Hoover-bizottság tette meg az ötvenes évek elején. A kiadásokra fókuszáló költségvetés-készítés helyett a kormányzati funkciók, tevékenységek és eredmények középpontba állítását javasolta. A rendszer lényege, hogy az intézményeknek meg kellett határozniuk az általuk végzett cselekvési programokat, ezekhez költségvetést kellett rendelniük folyó és tőkekiadások szerinti bontásban, és a fix költségeiket is szét kellett osztaniuk a programok között. Ezeknek az elszámolásoknak a költségvetési tárgyalások során lett szerepe, ezeket kellett bemutatniuk az intézményeknek a Kongresszus illetékes bizottságai előtt. A rendszer hátránya az volt, hogy az új rendszer nem a korábbi helyébe lépett, hanem csak kiegészítette a költségvetésben továbbra is szereplő tételsoros adatokat. Ugyanakkor a nem kellően átgondolt, és nem egységesített prezentációs rendszer miatt az outputkontroll sem működhetett (GAO, 1997).

A hatvanas évek közepén jelent meg az ún. tervezés-programozás költségvetés (PPBS – planning programming budgeting system), amelynek lényege, hogy az éves terveket egy hosszabb távú, ötéves terv részeként kellett értelmezni, és a felhasznált erőforrásokat, valamint a programokat igyekeztek összekötni a társadalmi célok (planning objectives) teljesítésével. A fő törekvés az volt, hogy tisztázzák a célok és a programok outputja(i)

közötti kapcsolatot. Az ún. Költségvetési Hivatal a hasonló célra irányuló programok közül választotta ki (elvileg) a leghatékonyabbat. A rendszer meglehetősen centralizáltan működött, és hatalmas mennyiségű dokumentum elkészítését igényelte, e két tényező miatt érte a legtöbb kritika. A költségvetési igényeket az előírt adattartalommal a Költségvetési Hivatalhoz kellett benyújtani, a teljesítményértékelést és az összehasonlítást a hivatal végezte, kiválasztotta a finanszírozandó programokat, valamint meghatározta azok költségvetésének szintjét is. A parlament e megszűrt tervezetekről szavazott. A PPBS leginkább a honvédelmi ágazatban vált be több országban is (Nagy-Britannia, Franciaország), az Egyesült Államok Védelmi Minisztériumában ma is alkalmazzák (Van Dooren, 2006).

A hetvenes évek elején a Nixon-adminisztráció próbálkozott meg az intézményi menedzsmentnek nagyobb szerepet szánó teljesítményalapú rendszerrel, az MBO-val (Management by Objectives, megegyezésez eredménycélokkal történő vezetés). Ez lényegesen decentralizáltabban működött, mint a PPBS. Az eredménycélokat az egyes intézmények vezetői és a politika közösen határozta meg. Az intézményvezetés volt felelős azért, hogy miként éri el a kitűzött célokat. A Költségvetési Hivatal és az intézményvezetők között személyes egyeztetési mechanizmust alkalmaztak vastag dokumentumok készítése helyett. 1973 volt az egyetlen év, amikor megpróbálkoztak a rendszer működtetésével. Az intézményeknek 10-15 elnöki célt kellett megfogalmazniuk, amelyek az elnök számára relevánsak, mérhetőek és jelentősebb többletforrás nélkül egy év alatt megvalósíthatóak voltak. Ezek alapján az intézmények akcióterveket készítettek, amelyben mérföldköveteket definiáltak a célok eléréséhez vezető úton. Az MBO esetében a fő probléma az volt, hogy nehezen voltak mérhetőek a célok, és bár valóban minimalizálta a papírmunkát az intézmények és a Költségvetési Hivatal között, de a szervezeteken belül nagy pluszterhet jelentett.

A hetvenes évek végén vezették be az ún. nullabázisú költségvetés rendszerét (ZBB – Zero Based Budgeting), amely tulajdonképpen a hagyományos bázisalapú költségvetés-készítési technikára adott reakcióként értelmezhető. Célja, hogy a korábban adottnak vett kiadások mögé nézzen. A módszer megköveteli az intézményektől, hogy mutassák

be, milyen teljesítményre lennének képesek, ha a korábbinál kevesebb összegből lennének kénytelenek működni. Adott alternatívák mellé odaállították a megszüntetés lehetőségét is. Ennél a rendszernél alkalmazták először az ún. naplemente-törvényhozást, melynek lényege, hogy egy adott program élettartamát már annak elfogadásakor meghatározták, és amikor eljött a „naplemente”, akkor megvizsgálták, hogy indokolt-e az élettartam meghosszabbítása, vagy a terveknek megfelelően a programot fel kell számolni. A költségvetés-készítés alapeleme az ún. döntési egység volt, amelyeket a intézményeknek kellett meghatározniuk. Minden döntési egység saját költségvetéssel rendelkezett, és vezetőik jelentős mozgásteret kaptak. A rendszer lelke a döntési egységeként bekért alternatív javaslatok rangsorolása volt. A költségvetés-készítés során döntési csomagok készültek, amelyekben az egység meghatározta az alternatív finanszírozási szinteket és az ezekhez tartozó teljesítményeket. Ez a rendszer elemeiben körülbelül két évtizeden keresztül működött az Egyesült Államokban.

1993-ban fogadták el a Kormányzati teljesítmény- és eredményalapú költségvetésről (Government Performance and Results Act, röviden GPRA) szóló törvényt, amely jelenleg is keretet ad az Egyesült Államok szövetségi szintű költségvetésének összeállításához. „...a GPRA rendszere nem tesz mást, mint hogy átvesz jó néhány beválnak tekintett eszközt a régebbiek közül. Ilyenek: a cselekvési programok szerinti tervezés és a politikai folyamat átalakítása a Hoover-bizottság javaslatai közül; a többéves tervezés a PPBS-ből; a menedzseri autonómia iránti igény az MBO-ból; valamint a döntési egységek és teljesítménymutatók szabadabb meghatározása a ZBB-ből. [...] Ennek alapján a rendszer fontosabb elemeit öt pontba csoportosíthatjuk” (Szalai, 2008):

1. Stratégiai tervezés: a szövetségi szintű intézményeknek ötéves stratégiai tervet kell készíteniük, amely tartalmazza a küldetést, a hosszú távú célokat, az ezek elérését segítő akcióprogramot és az intézmény programstruktúráját. Ezen dokumentum alapján a politikai döntéshozók és az intézmény vezetése együtt határozza meg az adott szervezet költségvetési szerkezetét.

2. Éves teljesítménytervek: a stratégia alapján készül, ebben kell az intézménynek összekapcsolnia a programjait a célkitűzésekkel. A tervben szereplő akcióprogramok határozzák meg a költségvetés szerkezetét, az itt szereplő akciók a költségvetés egyes tételei.
3. Éves teljesítményjelentés: Ez tulajdonképpen az év végi költségvetési beszámoló, ahol számot kell adni a tervtől való esetleges eltérések okairól.
4. Menedzseri autonómia: a tételsoros költségvetés megszüntetésével a menedzseri autonómia lényegesen megnőtt. Az egyes programok globális költségvetéssel rendelkeznek, ami azt jelenti, hogy programonként egyetlen támogatási összeget határoznak meg, és ezen belül az intézmény menedzsmentje dönt a kiadások szerkezetéről. A vezetők 5%-os küszöb alatt az egyes programok között is átcsoportosíthatnak.
5. A bevezetés időzítése: A rendszer tényleges bevezetése többéves felkészülési idő után következett be, azaz a törvény 1993-as elfogadását követően az éles indulás 1998-ban történt. Ez alatt kellett az intézményeknek kialakítaniuk a programstruktúrát, egyeztetni a célokat és mérőszámokat, valamint elsajátítani az új rendszer működési logikáját. A Kongresszusnak 1997-ben kellett elküldeni az első stratégiai terveket, 1999-ben meghatározni a teljesítménycélokat és 2000-ben készültek el az első „éles” jelentések az aktuális teljesítményről (Newcomer 2007).

Az Egyesült Államokban jelenleg a szövetségi szinten működő ügynökségek mindegyike a GPRA által előírt teljesítményalapú költségvetés-készítési módszert alkalmazza, a helyi és a tagállami szintű önkormányzatoknak 70%-a használja a teljesítmény-költségvetés valamelyik formáját (Stokes Berry 2008). A nyolcvanas, kilencvenes évek során hasonló rendszerek kerültek bevezetésre főként angolszász országokban, például Kanadában, Ausztráliában és Új-Zélandon (Halligan 2008).

Kapcsolat a teljesítménymenedzsmenttel

Bár a teljesítmény-költségvetés különböző technikáit sok kritika érte és éri ma is, kétségtelen, hogy óriási hatással volt a közigazgatás teljesítményorientált megközelítésére és eszközrendszerére. Az egyik hatása a teljesítmény-költségvetés több mint ötven éves történetének az, hogy nagy fejlődést eredményezett a közszektorbeli teljesítmény értelmezése tekintetében, valamint a kormányzati programok közvetlen kibocsátásainak (outputok) és hatásainak (outcome) mérési módszertanában. Ráadásul ez a kezdeményezés viszonylag korán, már a hatvanas-hetvenes években is alkalmazásra került más országok költségvetés-készítési gyakorlatában. A PPBS volt az első közsférabeli teljesítményorientált reformkezdeményezés, amely nemzetközi viszonylatban is ismertté és elismertté vált.

A PPBS abból a szempontból is úttörőnek számított, hogy ez volt az első olyan nagyhatású közszektorbeli alkalmazás, amely rendszerelméleti alapokra épült. A Ludwig von Bertalanffy által jegyzett rendszerelméleti közelítés nagy népszerűsége tett szert a hatvanas-hetvenes években több tudományterületen is, így az igazgatástudomány és a szervezetelmélet számára is fontos értelmezési keretté vált. A PPBS a rendszerelméleti megközelítés széles körű megismertetésével nagy hatást gyakorolt a közsférabeli teljesítménymenedzsment alakulására (Van Dooren, 2008).

Az Egyesült Államok közszektorában a teljesítménymérés és teljesítménymenedzsment kifejezések és az ezekről való szakmai gondolkodás, valamint az empirikus kutatások is szoros kapcsolatban állnak a teljesítmény-költségvetés fentiekben ismertetett történetével, ennek kontextusában értelmezhetők (Perrin 1998). Manapság a gyakorlati szakemberek és a kutatók jelentős része egyenlőségjelet tesz a GPRA által törvényileg előírt rendszer és a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment tartalma közé. Ez a megfeleltetés az Egyesült Államok gyakorlatában érthető. A GPRA keretében definiált rendszer több tevékenységet takar, mint „csupán” a teljesítményalapú költségvetés megtervezését. A rendszer kialakításához és működtetéséhez az alábbi tevékenységeket végezték el és végzik ma is a szövetségi ügynökségek:

- A szövetségi ügynökségek kialakítják stratégiai és teljesítménycéljaikat, és az ezek elérését szolgáló stratégiákat;
- Mérési pontokat (indikátorokat) azonosítanak az általuk működtetett programok várható kimeneteinek és eredményeinek megragadása céljából;
- Azonosítják és kialakítják az indikátorok adatforrásait;
- Szisztematikus módon gyűjtik az adatokat;
- Elemzéseket végeznek és a felhasználók számára értelmezhető jelentéseket készítenek;
- A teljesítményinformációk az ügynökség és a program vezetői felhasználják döntéseikben.

A GPRA keretében definiált teljesítménymenedzsment-rendszer magába foglalja tehát a hosszú- és a rövid távú tervezést, mérési alrendszer kialakítását és működtetését, beszámolók készítését és a vezetői döntéstámogatást. Ezek az elemek egyúttal a menedzsmentkontroll / controlling elemei is. A GPRA által előírt rendszer ez alapján a controlling megközelítés közigazgatásbeli adaptációjának is tekinthető (ld a 2.2.3. alfejezet), természetesen a megfelelő módosításokkal.

Magyarországi vonatkozások

Hazánkban a költségvetési szervezetekben a költségvetés-készítés hagyományos módon zajlik, azaz bázisalapú, tételsoros költségvetés készül a költségvetési intézményekben. A költségvetés összeállításánál tehát az előző év bázisként szolgáló számaiból indulnak ki, azok megalapozottságát nem nagyon kérdőjelezi meg a tervezés során. A figyelem az inputokra (az erőforrásokra) irányul, és elkülönítetten jelenik meg a működési (folyó kiadások) és a felhalmozási (beruházási) költségvetés, miközben a működési kiadásokon belül külön kiemelt előirányzatként szerepel a személyi és a dologi kiadási keret.

A teljesítmény-költségvetés készítésének módszerei a hazai közigazgatási intézményekben nem jellemzők. Gyakran felmerül az a félelem, hogy ha a hangsúly az inputtervezésről az outputokra (vagy akár a társadalmi hatásokra) kerül, és ezzel párhuzamosan nő az intézményi menedzsment autonómiája, akkor nem gyengülnek-e meg végérvényesen az ellenőrzési jogosítványok. Ez a félelem eltúlzott a nemzetközi tapasztalatok fényében: „A költségvetést elfogadó törvényhozás a mostanihoz képest gyakorlatilag csak arról mond le, hogy nem ő definiálja előre, a forrásokból pontosan milyen beszerzések, kiadások fedeződjenek. Ez a döntés az intézmények jogkörébe megy át. Cserébe viszont a költségvetés feladat- illetve teljesítményalapú finanszírozást valósíthat meg, és – a decentralizált döntéseken keresztül – a verseny által megkövetelt nagyobb rugalmasságot és alkalmazkodóképességet is biztosíthatja az intézmények számára (Szalai, 2008).

A tervezési gyakorlatot érintő fontos felismerés a tervezés időhorizontjának kiterjesztése, amely szintén fontos lépés a teljesítményorientáció irányába. 2012 óta érvényben van a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Kormányrendelet, amely feladatként szabja meg a közigazgatás számos intézménye számára intézményi szintű stratégia megalkotását, amelynek e jogszabály értelmében igazodnia kell a nemzeti középtávú stratégiához és miniszteri programhoz, illetve szakpolitikai stratégiákhoz. A stratégiai tervezés elterjedése és megvalósítása azonban korántsem zökkenőmentes folyamat, számos tényező nehezíti a gyakorlatban (Belényesi and Számadó 2015).

2.2.6. Közpolitikák és közösségi programok értékelése

Főbb jellemzők

Carol H. Weis definíciója szerint a „közösségi / közpolitikai programok értékelése (policy evaluation) a közösségi programok vagy szakmapolitikák működésének és/vagy eredményének (outcome) módszeres, tudományos igényű vizsgálata, majd az

eredmények összevetése a kimondott vagy kimondatlan elvárásokkal azért, hogy ezzel hozzájáruljon a vizsgált program vagy szakmapolitika javításához, továbbfejlesztéséhez”. (Weis 2005, p. 16)

Az *értékelés tárgya* lehet valamely országos program, vagy helyi projekt, esetleg annak egy alkotóeleme is. A programokon kívül szakmapolitikákra is alkalmazható az értékelés, például vizsgálható az a kérdés, hogy az adólevonás lehetősége ösztönzi-e az adományozást az adófizetők körében. Ilyen esetekben nincs program, hanem inkább a jogi szabályozás hatásait vizsgálja az értékelés.

A módszeres vizsgálat az *értékelés kutatási természetére* utal, azaz akár kvantitatív, akár kvalitatív módon végzi a kutatást az értékelő, mindenképp a társadalomtudományi kutatásokkal szemben elvárható formában és egzaktsággal kell tennie azt. Az értékelés során nem csupán a program eredményessége, hanem működésének hatékonysága is a vizsgálat tárgya lehet. A definíció fontos eleme, hogy valamilyen mércéhez, elváráshoz viszonyítja az értékelő a vizsgálat eredményeit. A minősítés alapjául szolgáló kritérium levezethető a program indulásakor hivatalosan kitűzött célokból, de származhat a finanszírozóktól, a program irányítóitól vagy akár résztvevőitől is. Végül a definíció további lényeges eleme az értékelés célja, azaz az adott program vagy szakmapolitika továbbfejlesztéséhez való hozzájárulás. A programértékelés tehát a programok javítását szolgálja, valamint azt, hogy a forrásokat a jobb programokhoz rendeljék.

Az értékelés számos módon képes a programok javítást szolgálni. Az ún. összegző értékelés az elemzett program lezárását követően a hatásairól és költségeiről mond ex post véleményt. Ezzel olyan kérdések megválaszolását segíti, hogy érdemes-e folytatni a programot, elérte-e a kitűzött célokat vagy sem. A támogató értékelés ezzel szemben egy éppen futó program fejlesztését segíti, és elsősorban a program vezetőinek nyújt támogatást. Egy harmadik fajta értékelés a programtervezetek ex ante, azaz az implementációt megelőző elemzése. Christopher Pollitt megfogalmazásában amikor a szakács az elkészítendő étel receptjét olvassa, az az ex ante értékelés, amikor főzés

közben megkóstolja az ételt, az a támogató értékelés, végül amikor a vendég ízleli meg, az az összegző értékelés (Pollitt 2003).

Mindezek alapján a közösségi programok és közpolitikák értékelése az ún. *policy ciklushoz kötődik* (ennek elemei: közösségi megoldást igénylő probléma felmerülése – probléma definiálása – alternatív megoldások azonosítása – opciók értékelése – választás az opciók közül – megvalósítás – értékelés), ezért *elsősorban mezo- és makroszinthez, azaz területi, ágazati vagy szektorszintű* kérdésekhez köthető. A programértékelések során fontos inputként szolgál a szervezeti, ágazati vagy szektorszintű teljesítménymérések során előálló információ.

A fenti definíciónak megfelelő közpolitikák és közösségi programok értékelésének *története* az oktatás és az egészségügy területén kezdődött az Egyesült Államokban a 20. század első felében. Kezdetben szakemberek végeztek módszeres értékelő vizsgálatokat munkájuk eredményességéről, például 1914-ben Dr. Ernest Codman sebészorvos a sebési teljesítményt a műtéten átesett betegek egészségi állapotával értékelte. Nagy áttörést jelentett az értékelési terület fejlődése szempontjából, hogy a hatvanas évek közepétől az USA szövetségi kormánya egy sor szegénység elleni programot indított, amelyek során megkövetelte az értékelést (pl. hátrányos helyzetű gyerekek oktatása, álláskereső tanfolyamok, étkezési jegyek, komplex szociális ellátást nyújtó központok létrehozása, stb). A 1970-es évek végére az értékelés mindennaposá vált az egyesült államokbeli szövetségi hivatalokban, szinte minden ügynökségnek volt saját értékelő osztálya. A hatvanas-hetvenes évek során az értékelés módszertani értelemben sokat gazdagodott, például hosszas szakmai vitákat követően a hetvenes évek végén legitimitást nyertek a kvalitatív kutatási módszerek is a közösségi programok és szakmapolitikák értékelésben.

Az értékelés fejlődésének lendülete a Reagan-kormányzat 1981-es hivatalba lépésével megtorpant, ennek fő oka az volt, hogy visszaszorították az új szociális programok indítását. A kilencvenes évek elején szövetségi forrásokból újra finanszírozni kezdték az értékelés bizonyos területeit. Új tendencia, hogy a kilencvenes évektől kezdődően az

USA-ban tagállami és helyi (városi) szinten is értékelések készültek helyi közösségi programokról (Weis, 2005).

Az értékelés mint szakma intézményesülésének fontos állomása volt az American Evaluation Association (AEA, www.eval.org) 1986-os megalakulása, amely az értékelők szakmai egyesülete az USA-ban. Hasonló egyesületek jöttek létre más országokban és kontinenseken is, amely a szakterület nemzetköziesedését jelenti. Európában 1994-ben alakult meg a European Evaluation Society (EES, www.europeanevaluation.org).

A nyugat-európai országokban a kilencvenes évek elején vált népszerűvé és elterjed gyakorlattá a közösségi programok és közpolitikák értékelése. Élenjárónak tekinthető Nagy-Britannia „evidence-based policy” (tudományos bizonyítékokon alapuló közpolitika) gyakorlata, valamint az EU által (társ)finanszírozott programok értékelése (http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation) (Pollitt, 2003).

Kapcsolat a teljesítménymenedzsmenttel

A közösségi programok értékelése és a teljesítménymenedzsment között szoros elméleti-koncepcionális kapcsolat van: mindkét szakterület erősen épít a rendszerelméletre, és közszférabeli szervezetek illetve programok teljesítményének javítása az alapvető céljuk. Ez a megállapítás az Egyesült Államokban gyakorlati szempontból is igaz, a két terület egymásra reflektálva fejlődik, alakul. Miképp az előző, 2.2.5. fejezetben bemutattam, a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment fogalma az USA-ban gyakorlatilag a GPRA keretében definiált rendszert foglalja magába, a programértékelés mint szakma intézményesülése pedig azt is jelentette, hogy a szövetségi ügynökségek gyakran főállásban is alkalmaznak értékelő szakembereket. Az értékelők a kilencvenes évek második felétől aktívan bekapcsolódtak a szövetségi ügynökségek teljesítménymenedzsment-rendszereinek kialakításába. Ebben az időszakban zajlott a két szakterület egymáshoz képesti pozicionálása, kapcsolatának elméleti tisztázása.

Jó példa erre az AEA szakmai folyóiratában, az American Journal of Evaluation-ban zajló vita az 1990-es évek végén, amelyet Burt Perrin „Effective use and misuse of performance measurement” című cikke robbantott ki (Perrin, 1998, Winston, 1999, Bernstein, 1999, Perrin, 1999), és amelyben fontos megállapítások születtek az értékelők szerepére és felelősségére vonatkozóan a teljesítménymenedzsment-rendszerek kialakításának vonatkozásában. Konklúzióként megállapították, hogy az értékelő szakma képes eredményesen támogatni a teljesítménymenedzsment intézményesülését a közsféra szervezeteiben. Scheirer és Newcomer megfogalmazásában „a teljesítménymenedzsment jelenti a magját a szervezetek és programok működéséről és eredményeiről szóló teljesítményinformációknak, az értékelés pedig elméleti keretet nyújt és kiegészítő evidenciákkal szolgál ezek elemzéséhez” (Scheirer & Newcomer, 2001).

Magyarországi vonatkozások

„Értékelés, egy önálló szakma, ami Magyarországon ismeretlen.” Ezzel a megállapítással kezdődik Carol H. Weis magyar nyelven 2005-ben megjelent „Értékelés” című könyvének magyar olvasókhoz írt előszava (Weis, 2005, 9.o.). Sarkos, de a hazai helyzetet jól jellemző megfogalmazás. Magyarországon a kormányzati programok indításának nem feltétele, hogy a projekttervek tartalmazzák az értékelés fázisát és költségeit. A különböző szakmapolitikák leállításáról, módosításáról vagy épp folytatásáról hozott döntések jellemzően nem független és szisztematikus értékelési eredményeken alapulnak. 2011-ben ugyan született egy miniszteri rendelet (az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet), amely a törvényjavaslatok, illetve kormányrendeletek, miniszteri rendelet tervezeténél kötelezővé teszi az előzetes és utólagos komplex hatásvizsgálatot, azonban ez a jogszabály sok esetben nem érvényesül.

Egy ágazat jelent kivételt, ahol a közpolitikai programok értékelése mindennapos gyakorlatnak számít: az EU által társfinanszírozott fejlesztéspolitikai programok esetén

a finanszírozó előírja az értékelést a támogatott programok esetén és ehhez módszertani támogatást is nyújt. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ), az uniós támogatások eredményes felhasználásáért felelős szervezet a programértékelést a következőképp definiálta: „Az állami politikák, ezen belül a fejlesztéspolitikák értékelésének célja, hogy hozzájáruljon az állami tevékenység hatékonyabb megszervezéséhez, az állami erőforrások hatékonyabb felhasználásához és biztosítsa az állam működésének átláthatóbbá tételét.” (www.palyazat.gov.hu/ertekeles) Az pályázati honlapon hozzáférhetők a 2004-2006 között zajlott Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjainak értékelései, valamint a 2007-2013 időszak ex ante, közbenső és ex post programértékeléseiről is található információ.

2.2.7. Összefoglaló megállapítások

A teljesítménymenedzsment elméleti előzményeinek tekinthető elméletek és mozgalmak időbeli fejlődésének és terjedésének fenti áttekintésével a fő célom az volt, hogy feltérképezzem azokat a potenciális elméleti hozzájárulásokat, amelyek a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment területén jelentős hatást gyakoroltak. Az alábbi táblázatban összefoglaltam az egyes elméletek fókuszát, azaz a teljesítmény megcélzott elemzési szintjét, valamint a főbb kapcsolódási pontokat a teljesítménymenedzsment területéhez.

Elméletek / mozgalmak	Fókusz - az elemzés szintje	Kapcsolat és hozzájárulás a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsmenthez
Vezetéstudomány klasszikus iskolája és igazgatástudomány	Szervezet, szervezeti egység	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalizáció • Hatékonyság mint szervezeti célkitűzés • Szervezeti tevékenységek, folyamatok mérése, számszerűsítése
Egyéni teljesítményértékelés	Egyén, csoport	<ul style="list-style-type: none"> • Egyéni és szervezeti célok összehangolása • Ösztönzés
Költségszámítás és menedzsmentkontroll	Szervezet, szervezeti egység	<ul style="list-style-type: none"> • Tevékenységek értékelése pénzügyi-számviteli adatok alapján • Irányítási ciklus logika: tervezés – elszámolás és mérés – beszámolás és visszacsatolás • Szervezeti szintű tervezési és elemzési eszköztár
Minőségmenedzsment	Szervezet, szervezeti egység	<ul style="list-style-type: none"> • Alapfolyamatok mérése • Minőségértelmezés és -mérés
Teljesítményköltségvetés	Makroszint (állam) és szervezeti szint	<ul style="list-style-type: none"> • Közszektorbeli teljesítmény értelmezése, operacionalizálása • Eredmények és hatások (outcome) tervezése és mérése
Közpolitikák és közösségi programok értékelése	Mezoszint (közpolitikák, programok)	<ul style="list-style-type: none"> • Programelmélet • Kvalitatív elemzési eszközök • Rövid- és hosszútávú eredmények (outcomes) elemzése

4. Táblázat: A közzsférabeli teljesítménymenedzsment elméleteinek összefoglalása

Az áttekintésben szereplő elméletek mindegyikére igaz az a megállapítás, hogy a kialakulásuk óta eltelt időben nagymértékben gazdagodott módszertani értelemben az

eszköztárak, valamint az eredeti szűkebb fókuszuk nagymértékben szélesedett. Például a minőségmenedzsment fejlődése során a gyártási folyamatok minőségellenőrzésétől eljutott a szervezet egészét átfogó irányítási rendszerig.

A kezdetekben egymástól elszigetelt elméletek fejlődésében megfigyelhető bizonyos módszertani konvergencia, amelyre egyre inkább reflektálnak mind a gyakorlati, mind az elméleti szakemberek. Megjelent az integrációra törekvés, a különböző „szótárak” és nézőpontok összevetése, egyeztetése. Jó példa erre a minőségmenedzsment és a menedzsmentkontroll, vagy a programértékelés és a teljesítményköltségvetés közeledése. A teljesítménymenedzsment kifejezés egy olyan ernyőt jelent ezen elméletek és mozgalmak számára, amely alatt és amelyhez képest mindegyik megtalálhatja a helyét, és amely – hosszabb távon – képes lehet ezt az integráló szerepet betölteni. Egyes népszerű módszertanok szintén segíthetik az integrációt, például a Balanced Scorecard modellt mind a menedzsmentkontroll, mind a minőségmenedzsment „magáénak” vallja.

Kérdés, hogy az elméletek és módszertanok közeledése valóban integrációra utaló jelként értelmezendő. Ennek a folyamatnak a kezdetén járunk, a szükségesség felismerésénél, és egyelőre nem is látszik sokszor az integrációs szándék, hiszen léteznek ez ellen ható erők is. Például egymástól jelentősen különböző és egymással versengő tanácsadói iparágak épültek a minőségmenedzsment, a kontrolling, és az egyéni teljesítményértékelés szakterületére, és ezeknek a piaci szereplők az egymástól való megkülönböztetés sokkal inkább érdekük, mintsem a módszertani integrációra való törekvés.

Az integrációt hosszabb távon támogathatja, hogy a fentiekben áttekintett elméletek, mozgalmak a közszektorban globálisan terjednek. Ez köszönhető egyrészt az egyes területek emblematisztikus figuráinak (pl. Taylor, Deming, Kaplan, Osborne), nemzetközi szervezeteknek (pl. OECD Public Management Group – PUMA), és bestsellerré váló írásoknak (ilyen pl. Osborne-Gaebler: Reinventing government). (Van Dooren, 2006)

Fontos kiemelni, hogy a teljesítménymenedzsmenthez köthető elméletek, mozgalmak esetében megfigyelhető egy erőteljes professzionalizálódás (pl. szakmai egyesületek jöttek létre), és intézményesülés is. Ez utóbbi jelentheti a szervezeti funkcióként való megjelenést (pl. kontrollingrészlegek vagy minőségirányítási csoportok kialakítása a közigazgatási szervezetekben, vagy a fentiekben említettem, hogy Egyesült Államokban a szövetségi szinten a kormányzati szervezetek gyakran alkalmaznak főállásban is programértékelőket), vagy jogszabályokban történő előírást bizonyos eszközök alkalmazására (pl. GPRA).

Az elméleti-történeti áttekintés néhány közkeletű vélekedés, hiedelem felülvizsgálatát, pontosítását is lehetővé teszi. A teljesítménymenedzsment filozófiáját és eszközrendszerét sokszor kizárólag üzleti eredetűnek tekintjük. A fentiekben láthattunk példákat arra vonatkozóan, hogy a közszektorból is származnak jelentős innovációk a teljesítménymenedzsment szempontjából (pl. teljesítményköltségvetés, programértékelés).

Egy másik ilyen közkeletű vélekedés, hogy ezen elméletek és eszközök eredetileg az angolszász országokból származnak. Láthattuk, hogy a világ más területei is jelentősen hozzájárulnak a teljesítménymenedzsment alakulásához, pl. a controlling terület német hagyományai jelentősek, a minőségmenedzsment pedig japán és európai gyökerekkel rendelkezik. Ugyanakkor kétségtelen az angolszász világ (ezen belül is az Egyesült Államok) dominanciája és katalizátor szerepe.

2.3. A teljesítménymenedzsment lehetséges tartalmi elemei a hazai közigazgatás szervezeteiben

A 2.1. fejezetpontban részletesen bemutatott teljesítménymenedzsment-koncepció megkülönbözteti a közpolitika és a menedzsment szintjét. A továbbiakban a menedzsmentciklusra koncentrálok, azaz a szervezeti szintű teljesítménymenedzsment koncepcióját, jellemzőit és eszközeit tárgyalom. A koncepció felvázolásakor támaszkodok a 2.2. fejezetben áttekintett elméleti kapcsolódásokra, hozzájárulásokra.

Az eddigiekben láthattuk, hogy a közigazgatásban (közszektorban) a teljesítmény és a teljesítménymenedzsment is egy nagyon komplex és sokszor nehezen operacionalizálható fogalom. Éppen ezért is fontos, hogy a lehetséges tartalmi elemek és összefüggések hazai közigazgatási intézményekben elképzelhető koncepcióját felvázoljam. Ezzel a célom nem egy normatív modell kialakítása, hanem azon elemek listázása, amelyek a hazai közigazgatás központi szervezeteiben a teljesítményorientációt megtestesítik, támogatják. Ezen elemeknek többféle együttállása, mintázata is lehetséges. Elképzelhető több részelem integrált, átfogó teljesítménymenedzsment-rendszerként való megjelenése, de valószínűsíthetőbb, hogy ha meg is jelennek a teljesítménymenedzsment bizonyos elemei a vizsgált szervezetek gyakorlatában, ezek inkább elszigetelt, innovatív megoldások lehetnek, nem fogják át a teljes irányítási ciklust.

Az előző két alfejezetben elmondottak alapján a szervezeti szintű teljesítménymenedzsment „érett formájában” az irányítási (vagy menedzsment) ciklust, azaz a ciklikusan ismétlődő tervezési-mérési-visszacsatolási tevékenységeket támogató és koordináló, a legfontosabb érintettek számára releváns információkkal szolgáló, a szervezeti minden szintjén a hatékonyság, eredményesség és minőség javítását célzó rendszer. A szervezetben nem önálló alrendszerként jelenik meg, hanem inkább olyan folyamatként értelmezhető, amely több funkcionális terület együttműködéseként jön

létre, és amelyek között közvetlen és szoros kapcsolat teremthető: ide tartozik (tartozhat) a célok kijelölését végző tervezési rendszer, a pénzügyi-számviteli rendszer, a kontrolling, a minőségügyi terület, az emberierőforrás-menedzsment rendszere, valamint az információk előállításában szerepet játszó információs rendszer. Fő funkciói lehetnek:

- a vezetői döntések releváns információkkal történő támogatása,
- a stratégiaalkotás támogatása,
- a célkitűzések és elvárások szervezeti kommunikálása,
- a középtávú és az operatív tervezés,
- a mérési rendszerek kialakítása és működtetése (költség- és teljesítményszámítás, illetve az alaptevékenység mérése különböző indikátorokkal),
- elemzés és visszacsatolás a célok eléréséről,
- valamint a teljesítmény fejlesztését célzó motivációs rendszer kialakítása.

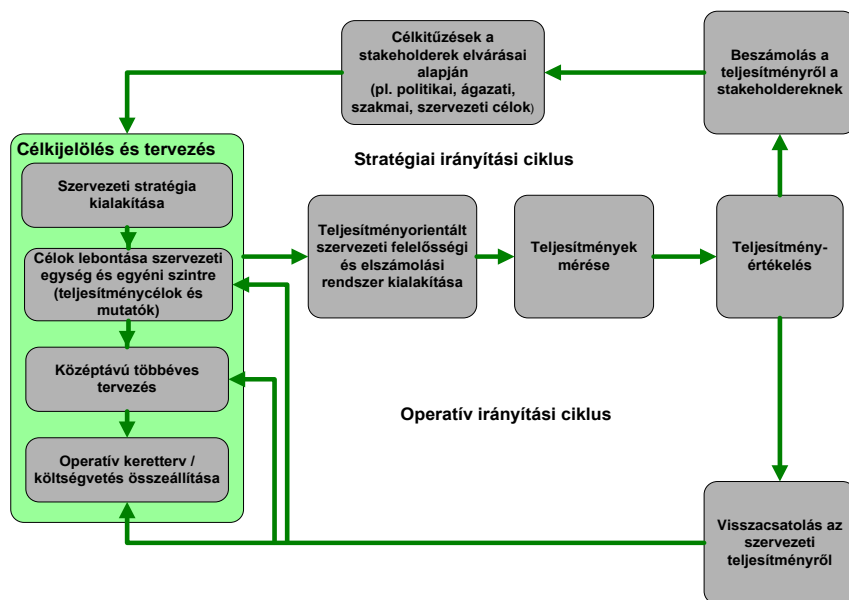
A döntési szempontból fontos „vezetők” a közigazgatásban nem csak az adott szervezet vezetőit (menedzsereit) jelenthetik, hanem a felettes szerv adott szervezettel kapcsolatos döntésekért felelős vezetőit is, és akár a területért felelős politikusokat. A közsférában emiatt a belső döntéstámogatás mellett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

A teljesítménymenedzsment-rendszer stratégiai szintje segít konkretizálni, majd a szervezet egészében kommunikálni a hosszú távra szóló és többnyire általánosan megfogalmazott stratégiai célkitűzéseket. Elméleti szempontból a stratégiai és az operatív szint közötti kapcsolatot a stratégiai célokból levezetett középtávú-taktikai terv elkészítése teremti meg. Magyarországon az államháztartási törvény hatálya alá tartozó költségvetési intézmények esetében az éves működés keretét (tervét) az intézményi költségvetés jelenti. A jelenleg érvényes hazai szabályozás alapján az intézményi

költségvetés összeállítása nem a stratégiai vagy épp középtávú célokból indul ki, hanem jellemzően bázisalapon (az előző év költségvetési számainak kisebb-nagyobb módosításával) áll össze.

Az éves terv szolgál a napi működés alapjául, és ezt bontják tovább az egyes szervezeti egységek, projektek, programok (keretek) és akár a szervezeti tagok (pl. MbO-megállapodások) szintjére. Az operatív terv teljesítésének évközbeni alakulása a teljesítménymérés rendszerével (pl. megfelelő költségszámítással) követhető nyomon, amelyet aztán – a teljesítményértékelés (évközi monitoring) keretében – különböző elemzések elkészítésével értelmeznek a döntéshozók számára. Az operatív ciklusról történő visszacsatolás elsősorban az évközbeni erőforrás-felhasználásról nyújt információkat, és javaslatokat tesz a szükséges beavatkozásokra. A stratégiai ciklus keretében a visszacsatolás szerepe elsősorban a stratégiai célok teljesülésének nyomon követését, az előre nem látott változások időbeli jelzését és az esetleges tervváltoztatási javaslatok kidolgozását segíti.

A közigazgatási szervezetekben értelmezhető teljesítménymenedzsment folyamatának egy lehetséges ábrázolását mutatja az alábbi ábra.



6. Ábra: Teljesítménymenedzsment-rendszer szervezeti szinten

A stratégiai és operatív irányítási ciklus elemeiből (célkijelölés-tervezés, elszámolás-mérés, értékelés-visszacsatolás) kiindulva az alábbi tevékenységek esetében képzelhető el elmozdulás a teljesítményorientáció irányába a hazai közigazgatás szervezeteiben. A kutatásban vizsgált ügynökség-típusú közigazgatási szervezetek egy-két kivételtől eltekintve az államháztartás rendszerébe tagolódnak. Ezen szervezetek működésére és gazdálkodására számos jogszabály (törvények, kormányrendeletek, ágazati rendelkezések) vonatkozik.

2.3.1. Célkijelölés és tervezés

Kiinduló helyzet

A tervezési tevékenységet a központi közigazgatás költségvetési intézményeiben az éves költségvetés összeállítása testesíti meg. Az intézmények elemi költségvetése jellemzően bázisalapon, azaz az előző költségvetési év számaiból kiindulva áll össze, és tételsoronként, kiadási fajtánként (pl. személyi jellegű kiadások, dologi kiadások, stb) tervezik meg a következő naptári év kiadásait a költségvetés összeállítói. A tervezés tehát inputorientált, és a múltbeli tevékenység alapján tervezi a jövő évi költségvetést, mindeközben jellemzően nem kérdőjelezi meg a bázist. A tervezés mechanikus jellegű, és nem vesz benne részt a szervezet egészére, hanem összeállításával általában csak a gazdálkodási terület foglalkozik.

Ez a költségvetéstervezési logika országos és ágazati kerettervezésre szolgál, azonban szervezeti alkalmazása (visszatervezése) azt jelenti, hogy nem (vagy csak kis mértékben) veszik figyelembe az ellátandó feladatok sajátosságait, elvárt színvonalát. Mindez azt eredményezi, hogy például a költségvetési keretek növelésének igénye nehezen támasztható alá megalapozottan. A világos célkijelölés hiánya nehezíti a visszacsatolást, értékelést.

Elmozdulás a teljesítményorientált tervezés irányába

A teljesítmény-költségvetésről szóló elméleti fejezetben olyan megoldásokat mutattam be, amelyek alternatívát kínálnak a hagyományos inputszempléletű és bázisalapú költségvetéskészítéshez képest. Ezek egy része akkor is alkalmazható szervezeti szinten, ha a makrogazdasági költségvetéskészítés továbbra is hagyományos (bázisalapú és inputszempléletű) módon zajlik. Néhány példa ezen eszközök közül a teljesség igénye nélkül:

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

A teljesítményorientált tervezés komoly módszertani-szakmai felkészültséget igényel, és számos nehézsége van. A közszektorbeli teljesítménymenedzsment szakirodalmának jelentős részét teszik ki a nem megfelelő célok és indikátorok kiválasztására, valamint a manipuláció veszélyeire figyelmeztető írások (például de Bruijn, 2002, Van Dooren, 2006).

2.3.2. Elszámolás – mérés

Kiinduló helyzet

Az irányítási ciklusban a tervezést követően a működés folyamatos nyomonkövetése, a teljesítmény elszámolása és mérése történik. Az államháztartás szervezeteiben a gazdasági tranzakciók rögzítésekor a költségvetési számvitel előírásait kell követni. A költségvetési számvitel felépítését sokkal inkább a költségvetés-készítés igénye

határozza meg, mint az egyes intézmények gazdálkodási döntéseinek támogatása. Miképp jeleztem, ez a helyzet éppen most változott meg Magyarországon, mivel 2014 elejétől eredményszemléletű számviteli nyilvántartást is bevezettek a költségvetési intézmények körében.

A hazai költségvetési számvitel ún. módosított pénzforgalmi szemléletű kettős könyvvitelt jelentett 2014-ig. A pénzforgalmi szemléletben a tranzakciók a pénzmozgással egyidejűleg jelennek meg a könyvelésben, azaz a pénzkifizetések és pénzbevételezések kerülnek rögzítésre. Az üzemgazdasági (periodikus eredményszemléletű) számvitel esetében „a tevékenység költségének és ráfordításának kimutatása a cél, azokat a tranzakciókat ismeri el, amelyek az adott időszakot terhelik, függetlenül a pénzmozgástól. A pénzügyileg nem rendezett tételek követelések és kötelezettségek formájában jelennek meg a könyvekben. Az ingatlanok és tárgyi eszközök beszerzési ára nem a vétel időszakát terheli, hanem az amortizáció mértékével terheli az eredményt.” (Antal, 2005, 37.o.).

A pénzforgalmi számviteli gyakorlat számos problémát felvet, amelyek fő oka, hogy „a rendszer a *költségvetési év pénzmozgásaira* fókuszál. A felmerülő problémáknak egy része azzal kapcsolatos, hogy az elszámolás módja miatt bizonyos információs igényeket nem lehet kielégíteni, a másik része pedig azzal, hogy az elszámolás rendszere – a hosszú távú gazdaságosság szempontjából – kedvezőtlenül befolyásolja a döntéshozókat” (Kiss & Révész, 2007, 116.o.). A pénzforgalmi szemléletű számvittel kapcsolatban leggyakrabban említett korlátok (Antal 2005; N. Kiss and Révész 2007):

- A több időszakot, évet felölelő programokat nehezen kezeli, hiszen a számlákat a naptári év végén zárni kell.
- Az erőforrások felhasználásának a költségét nem a felhasználáskor, hanem a beszerzéskor (még pontosabban a számla kiegyenlítésekor) jeleníti meg. Nyújtott szolgáltatás esetén nem a fizikai teljesítéskor, hanem a számla pénzügyi rendezésekor kerül be az információ a rendszerbe. Mindez tökéletlen információkhoz vezet a gazdálkodási döntéseket illetően.

- Az értékcsökkenést csak nagyon korlátozottan veszi figyelembe a költségvetési számvitel. Összege nem kerül elszámolásra például a nyújtott szolgáltatás költségei között, így a kapott költségadatok csak a működtetési költségeket tartalmazzák. Az amortizáció nem megfelelő kezelése azt eredményezi, hogy a vezetők nem szembesülnek döntéseik vagyoni következményeivel.
- Nem támogatja megfelelően a beruházási döntéseket, mert a gazdaságilag kedvezőtlenebb alternatíva választását eredményezheti azáltal, hogy a döntéshozók nem az üzemeltetés során felmerülő összes költséget tekintik döntési alapnak, hanem azt, hogy a jelenben minél kevesebb kiadással járjon a beruházás.

Összességében tehát nem elégíti ki megfelelően sem a politikai, sem a helyi gazdálkodásért felelős vezetők információigényét, ugyanakkor felesleges és nem megbízható adatok sokaságát tartalmazza.

Nem szigorúan a számviteli rendszerrel összefüggő probléma, de a teljesítménykövetelmények definiálása is megoldatlan, és a különböző adatokra épülő teljesítménymérésnek (mutatószámok használatának, elemzésének) sincs hagyománya a hazai költségvetési szervezetekben.

Elmozdulás a teljesítményorientált elszámolás és mérés irányába

A világ sok országában a fenti problémák kiküszöbölése érdekében áttértek az üzemgazdasági szemléletű számvitel alkalmazására a közszektor szervezeteiben is. Úttörő volt e tekintetben például Új-Zéland és Ausztrália, de mostanra számos OECD tagország is (Pl. Svédország, Kanada, Nagy-Britannia) eredményszemléletű költségvetési számviteli rendszert használ. Ez a változás zajlik épp Magyarországon is.

Az indikátorok használatának módszertani háttéréhez potenciálisan nagy segítséget jelenthet az Európai Unió által társfinanszírozott projektet kapcsán elvárt tervezési, mérési, elszámolási, értékelési módszertanok elterjedése a közszféra intézményeiben.

2.3.3. Értékelés – visszacsatolás

Kiinduló helyzet

Az előző alpontban is említettem, hogy nem jellemző a számviteli adatokra építő döntéstámogató elemzés, visszacsatolás a költségvetési intézményekben. Ugyanakkor a költségvetési szerveknek gyakran és rengetegféle kötelező adatszolgáltatását kell teljesítenie különböző egyéb intézmények (felettes szervek, KSH, adóhatóság, Államkincstár, stb) felé. Kassó Zsuzsa megfogalmazásában: „Azt a rendkívüli sokszínűséget, átfedéseket és hiányosságokat, amelyek a gyakorlatban [a beszámolási kötelezettséggel kapcsolatosan] jelentkeznek, szinte lehetetlen bemutatni. Az irányítás számára azonban mindenképpen megfontolandó, hogy jelenleg az intézményrendszer meglehetősen sok pénzt és energiát fordít a beszámolók és a számviteli adatok előállítására, és tulajdonképpen rengeteg információ keletkezik is. Ezek tartalma és formája azonban nem támogatja a döntéseket, nagyon nehéz olyan adatot találni a sok munkával előállított adathalmazban, ami az irányítás számára ténylegesen hasznosítható.” (Kassó 2006, p. 83)

Elmozdulás a teljesítményorientált értékelés, visszacsatolás és beszámolás irányába

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

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

2.3.4. A közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment eszközök megítélésének további szempontjai

A tartalmi elemeken túl érdekes tanulságokkal szolgálhat a tervezett kutatásban vizsgálándó teljesítménymenedzsment elemek intézményesültsége, integráltsága, kidolgozottsága is.

Intézményesültség alatt azt értem, hogy létezik-e a szervezeten belül olyan szervezeti egység, vagy munkakör, ahol a feladatok között megjelennek a teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos teendők. Pl. controlling osztály, minőségügyi részleg, stb.

Az *integráltság* vizsgálata arra vonatkozik, hogy a 2.3.1 – 2.3.3. alpontokban tárgyalt teljesítményorientált szervezeti működést megtestesítő elemek kapcsolatban állnak-e egymással vagy sem. Például az esetlegesen definiált teljesítményelvárások elemzése megjelenik-e a beszámolóknak? Az integráltság vizsgálható a fenti funkciókat ellátó szervezeti részrendszerek között (számvitel, minőségügy, informatikai terület), valamint az egyes szervezeti szintek között is (szervezet-szervezeti egység-egyén).

A *kidolgozottság* az alkalmazott teljesítménymenedzsment elemek szakmai megalapozottságát jelenti, azaz annak vizsgálatát, hogy technikai-módszertani értelemben mi jellemzi a kialakított teljesítménymenedzsment elemeket, eszközöket.

3. Közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment alkalmazások hajtóerői

A disszertáció a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment lehetséges tartalmi elemeinek feltérképezésén túl azt a kérdést is vizsgálja, hogy *mely tényezők és mechanizmusok (hajtóerők) kapcsolhatóak a teljesítménymenedzsment alkalmazások kialakításához, bevezetéséhez*. A szakirodalom számos lehetséges hajtóerőt azonosított e kérdéssel összefüggésben, habár a kutatási eredmények sok esetben nem meggyőzőek ezek magyarázó erejét illetően (Van Helden *et al.*, 2007, Van Dooren *et al.*, 2007).

A kutatók a kérdéskört dominánsan kétféle elméleti megközelítésben tárgyalják. Egyfelől kontingenciaelméleti alapon (Kieser, 1995a) próbálják azonosítani azokat a tényezőket, amelyek ösztönözhetik vagy épp gátolhatják a teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazását a közigazgatás / közszektor szervezeteiben. Másfelől az intézményi, azon belül is a makroinstitucionalista (Walgenbach, 2008) elméleti keret hatott megtermékenyítően a szervezetben történt változások és a környezet kapcsolatának vizsgálatakor.

Továbbá a vizsgált szervezeti körben mindenképp említést érdemel a politikatudomány és a nemzetközi tanulmányok szakterületén megjelent ún. „policy transfer” szakirodalom. A kifejezés egy olyan folyamatot jelent, amely más politikai rendszerből származó mintázatok (pl. közpolitikák, programok, eszközök) terjedését írja le (ld. Dolowitz & Marsch, 2000 összefoglaló tanulmányát a policy transfer jelenségéről). A policy transfer folyamatának megértéséhez és elemzéséhez szintén jól illeszkedik a makroinstitucionalista elemzési keret (Radaelli, 2000).

Ebben a fejezetben először röviden bemutatom a domináns közelítésmódjait és főbb kérdéseit a vizsgálni kívánt területnek, majd a szakirodalom alapján áttekintem a lehetséges tényezőket és mechanizmusokat, amelyek kapcsolatban állhatnak a teljesítménymenedzsment eszközök kialakításával és bevezetésével.

3.1. A kutatási kérdés domináns elemzési keretei és a közigazgatási teljesítménymenedzsment kialakításának hajtóerői

A közszektorbeli szervezetek teljesítménye és az ezt befolyásoló tényezők feltárására számos kutatás irányult az elmúlt években, ezekről kiváló összefoglalást nyújt egyrészt George A. Boyne cikke 2003-ból, másrészt a Wouter Van Dooren, Lonti Zsuzsanna, Miekaterien Sterck és Geert Bouckaert által jegyzett 2007-es OECD tanulmány (Boyne 2003; W. Van Dooren et al. 2007). A teljesítménymenedzsment és az azt befolyásoló tényezők közötti kapcsolatot feltáró kutatások jellemzően – bár nem kizárólagosan – kontingenciaelméleti megközelítésen alapulnak, és néhány kiválasztott szituatív tényező mint független változó és a teljesítmény mint függő változó valamely mért dimenziója (pl. output, outcome, hatékonyság) közötti statisztikai összefüggésekre koncentrálnak.

Míg a közszektorbeli szervezetek *teljesítményjavulásával összefüggő, azt magyarázó tényezők* vizsgálatának témájában viszonylag nagyszámú publikáció jelent meg, addig a közigazgatásbeli / közszektorbeli *teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazásával (kialakításával és bevezetésével) kapcsolatos tényezők és mechanizmusok* feltárásával lényegesen kevesebb kutatás foglalkozik. A feltárt evidenciák száma – mindkét kutatási irány tekintetében – csekély, és sokszor egymásnak ellentmondó kutatási eredmények születtek. Ez a jelenség főként annak köszönhető, hogy a hasonló nevű tényezőket-mechanizmusokat a kutatások során különbözőképp operacionalizálják és más módszerekkel mérik.

A disszertációban a teljesítménymenedzsment eszközök kialakítását, bevezetését befolyásoló tényezők és mechanizmusok feltárására fókuszálok. A kérdés vizsgálatakor a kutatók szervezeten belüli és szervezeten kívüli tényezőkkel és mechanizmusokkal is kapcsolatba hozzák a teljesítménymenedzsment eszközök kialakítását, implementációját (Ashworth et al. 2007; Cavalluzzo and Ittner 2004; Julnes and Holzer 2001; Wouter Van Dooren 2005). A kutatások egy része nem teszi explicitté a vizsgálat elméleti kereteit, ugyanakkor a felvetett kérdésekből és a magyarázat-értelmezés módjaiból kiderül az elemzési keret. Dominánsnak tekinthető a kontingenciaelméleti

közelítés a szervezeten belüli és kívüli szituatív tényezők hatásának vizsgálatakor. Az utóbbi években egyre több publikáció születik a szervezet és környezetének intézményi (ezen belül makroinstitucionalista) értelmezésével is (Ashworth et al. 2007; Brignall and Modell 2000).

Az alábbiakban részletesebben is bemutatom azokat a tényezőket és mechanizmusokat, amelyek különböző kutatások eredményei alapján kapcsolatban állnak a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment eszközök kialakításával, bevezetésével. Az alábbi táblázat három kutatás eredményeit összegzi. Mindegyik kutatás megkülönböztette több szakaszát is a teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazásának. A szakaszolás ötelemű, Van Helden-Johnsen-Vakkuri által javasolt és a tézisben követett életciklus modelljét a bevezetőben már bemutattam, a most elemzett kutatások – bár más megnevezéssel – tulajdonképpen ezen életciklus modell első (kialakítás) és a harmadik (használat) szakaszára koncentrálnak és mindkét szakasz esetében megvizsgálják az azt befolyásoló tényezőket.

Az alábbi táblázatban – a tervezett kutatás fókuszának megfelelően – csak a kialakítás szakaszára ható tényezők szerepelnek. Patria De Lancer Julnes és Marc Holzer 2001-ben publikált cikke egy 1997-es kérdőíves felmérés adatainak elemzésén alapul, melyeket az Egyesült Államokban helyi, tagállami és szövetségi szintű kormányzati szervek munkatársai megkérdezésével gyűjtöttek (de Lancer Julnes & Holzer, 2001). A szerzőpáros megkülönböztette a technikai-rationális tényezőket és a politikai-kulturális tényezőket a teljesítménymenedzsment alkalmazásokkal kapcsolatban (ld. előző fejezetpont).

Hipotézisük az volt, hogy a technikai-rationális tényezők a kialakítás szakaszában nagyobb befolyást gyakorolnak, míg a politikai-kulturális tényezők a használat során jutnak nagyobb szerephez. Ez az eredmények tükrében tulajdonképpen igazolódott, bár a külső, jogszabályokban foglalt elvárást a teljesítménymérés kialakítására vonatkozóan ők technikai-rationális tényezőnek tekintették, ami pedig makroinstitucionalista

szemléletben inkább a normatív nyomás egyik mechanizmusaként értelmezhető. Ez persze nem jelenti azt, hogy ne lenne technikai értelemben is teljesítményjavító hatása.

Ken S. Cavalluzzo és Christopher D. Ittner szintén egy USA-beli, 1997-es, a szövetségi kormányzat szervezetei körében végzett felmérés eredményeit elemezte (Cavalluzzo & Ittner, 2004). Az alábbi táblázatban szereplő általuk azonosított tényezők közül a „döntéshozatali hatáskörök” szorul bővebb magyarázatra. A kutatásban ez a tényező azt jelentette, hogy a megkérdezett vezetőknek volt-e hatásköre a mért teljesítménymutatók alapján döntéseket hozni.

Van Dooren 2000-2005 között belgiumi közigazgatási szervezetekben végzett kutatásokat (Van Dooren, 2005). Míg a fenti két kutatás kérdőíves megkérdezésen alapuló többváltozós statisztikai elemzések segítségével jutott el a kutatási eredményekhez, addig Van Dooren a kérdőíves felmérésen túl más módszereket is alkalmazott: tartalomelemzést, és félig strukturált és strukturálatlan interjúkat. Bár több olyan tényező hatását is vizsgálta, amely a másik két kutatás során is elemzésre került, csak két esetben jutott szignifikáns eredményre: a szervezeti output mérhetősége és a szervezet mérete befolyásolta a teljesítménymenedzsment rendszerek kialakítását: a könnyebben számszerűsíthető szervezeti output és a nagyobb szervezeti méret pozitívan hatott a teljesítménymenedzsment eszközök kialakítására.

Kontextuális tényezők	Cavaluzzo Ittner	és Van Dooren	De Lancer Julnes és Holzer
Kívülről elvárt kötelező teljesítménykövetelmények (pl. indikátorokra vonatkozóan) léte	Nem szignifikáns		Szignifikáns
Rendelkezésre álló erőforrások		Nem szignifikáns	Szignifikáns
Képzés szerepe	Szignifikáns		Szignifikáns
Vezetői elkötelezettség	Szignifikáns		
Döntéshozatali hatáskörök	Szignifikáns	Nem szignifikáns	
Cél- vagy küldetésorientáció		Nem szignifikáns	Szignifikáns
Teljesítményindikátorok azonosításának és értelmezésének módszertani képessége – a teljesítmény mérhetősége	Szignifikáns	Szignifikáns	
Belső érdekcsoportok			Szignifikáns
Szervezet mérete		Szignifikáns	

5. Táblázat: A közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment kialakításával összefüggő tényezők

(Van Helden et al., 2007, de Lancer Julnes & Holzer, 2001, Cavalluzzo & Ittner, 2004, és Van Dooren, 2005 alapján)

A táblázatot áttekintve szembetűnő, hogy a bár ugyanazon tényező több kutatásban is előfordul, de kapcsolatának megítélése a teljesítménymenedzsment eszközök kialakítása tekintetében különböző. Két kivétel van ez alól: a képzés szerepének fontosságát és a teljesítményindikátorok azonosításának és értelmezésének képességét, azaz a teljesítmény mérhetőségének jelentőségét a kutatások egyértelműen megerősítik.

Az egymásnak ellentmondó eredmények okára már korábban utaltam: a bemutatott kutatásokban a fenti tényezőket különbözőképpen operacionalizálták, mérték, különböző statisztikai módszerekkel elemezték, ráadásul a függő változóként kezelt

teljesítménymenedzsment kialakítása is különbözőképp került megfogalmazásra a kutatásokban.

A *policy transfer* szakirodalma alapján kiemelt szerepet játszanak a nemzetközi intézmények olyan eszközök országhatárokon túli terjedésében, mint például a teljesítménymenedzsment. Az EU intézményei katalizálhatják az izomorfizmus mechanizmusait.

A *vezetés (menedzsment) kiemelt szerepével* a közsférabeli teljesítménymenedzsment sikere szempontjából egyre több kutatás foglalkozik (Boyne 2003; Moynihan and Pandey 2005; Nelissen et al. 2000). Ezek többsége egy teljesítménydimenzióban bekövetkező javulás (függő változó) és a menedzsment valamely tényezője (független változó) közötti kapcsolatokat vizsgálja. George A. Boyne a már említett 2003-ban megjelent cikkében a menedzsment mint gyűjtőkategória alá a következő tényezőket sorolja:

- vezetői stílus (milyen vezetői stílus valószínűsíti a teljesítményjavulást?),
- szervezeti kultúra (mely szervezeti kultúratípus járul hozzá a teljesítmény növekedéséhez?),
- emberierőforrás-menedzsment („hard” és „soft” eszközök szerepe),
- stratégiaalkotási folyamat (racionális versus inkrementális stratégiaalkotás és a teljesítmény kapcsolata),
- stratégiai tartalom (célok és akciók tartalmának elemzése a teljesítményre gyakorolt hatásuk szempontjából).

Nelissen és szerzőtársai (Nelissen et al., 2000) holland közsférabeli felsővezetők változásorientációját vizsgálták. Ez az elemzés azért érdekes a tervezett kutatás szempontjából, mert a teljesítménymenedzsment eszközök kialakítása és implementációja változtatási folyamatként is értelmezhető. A változások iránti viszonyulás vizsgálatához a szerzők elemezték a felsővezetők demográfiai jellemzőit

(kor, nem, végzettség), személyiségjellemzőit (vezetői stílus, a szervezet iránti lojalitás), munkakörrel kapcsolatos jellemzőiket (munkával való elégedettség, beosztottról kialakított vélemény), a jövőbeli társadalmi és kulturális fejlődésére vonatkozó észlelésüket (nyitottság a fejlődés iránt). A kutatók azt találták, hogy a felsővezetők változásorientációja kapcsolatban van néhány demográfiai jellemzőjükkel: korukkal és végzettségük szintjével. A középkorú felsővezetők (45-55 év közöttiek) inkább változásorientáltak voltak, mint akár fiatalabb, akár idősebb kollégáik, és a felsőfokú végzettségűek a nem felsőfokú végzettségű társaikhoz képest változásorientáltabbak voltak. De nem ezek voltak a leglényegesebb tényezők a változásorientált attitűd és magatartás különbségeinek vonatkozásában: a munkahelyi elégedettség, a jövőbeli társadalmi fejlődéssel kapcsolatos észlelés, és a személyiségjellemzők sokkal inkább magyarázták a változásorientáltság mértékét.

A kutatók egyetértének abban, hogy a menedzsment igenis számít a közsférabeli szervezetek teljesítménye szempontjából, de abban a tekintetben meglehetősen kaotikus a szakirodalom, hogy a vezetés alatt mi is értendő, és melyek azok a releváns elemek és koncepciók, amelyek valóban kapcsolatba hozhatók a teljesítménymenedzsmenttel. Az eredmények összevethetőségét jelentősen megnehezíti, hogy kutatásról kutatásra másképp operacionalizálják még a látszólag egymáshoz közel álló fogalmakat is.

Az áttekintett kutatások tipikusan nagymintás, kérdőíves, gyakran önkitöltős felmérésekben gyűjtött adatok többváltozós statisztikai elemzésén alapulnak. Az egyes vizsgálni kívánt tényezők ezekben a kutatásokban sok esetben nagyon lecsupaszított, és esetenként megkérdőjelezhető módon jelennek meg. Például a szervezet rugalmasságát, autonómiáját a szervezet jogi formájával mérik, vagy az erőforrások elégségessége a foglalkoztatottak létszámát jelenti (Meyers *et al.*, 2006). Az így feltárni kívánt összefüggések a komplex mechanizmusok egy nagyon leegyszerűsített értelmezését adják, ami komoly hiányérzetet okoz.

3.2. A kutatás során vizsgálandó mozgatóerők

A kutatási kérdéssel kapcsolatban eddig született kutatási eredmények ellentmondásossága azt jelzi, hogy egyrészt nehéz a „terep”, másrészt izgalmas és újszerű kutatási eredményekkel kecsegtet. Az áttekintésben szereplő kutatások egyik legnagyobb hiányossága, hogy részben az alkalmazott módszertan, részben az elemzett tényezők elméleti hátterének nem kellő kidolgozottsága miatt a komplex fogalmak operacionalizálása nem tűnik kellően eltalálnak, és összetett folyamatok maradnak feltáratlanul.

Ezek a hiányosságok a kontingenciaelméleti alapú kutatások egyik kritikájában is megjelennek, hogy ugyan keres és talál is összefüggéseket a szituatív tényezők és a szervezeti struktúra bizonyos jellemzői között, de nem nyújt magyarázatot arra vonatkozóan, milyen folyamatokon keresztül is megy végbe az alkalmazkodás (Kieser, 1995a).

A fenti áttekintésben szereplő kutatások és azok eredményei minden hiányosságuk ellenére jó támpontokat adnak a tervezett kutatás során megvizsgálni érdemes tényezők, mechanizmusok tekintetében. A tézisben külső, intézményi-környezeti tényezők vizsgálata mellett belső-szervezeti faktorok is szerepelnek. Az alábbi táblázatban összefoglalom azokat a lehetséges tényezőket, és mechanizmusokat, amelyek vélhetően kapcsolatban állnak a teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazásával.

A kutatás során vizsgálendő tényezők	Rövid értelmezés
A szervezetre irányuló közfigyelem	A költségvetés nagysága, vagy társadalmilag érzékeny terület kezelése miatt
Felettes szervezetek elvárásai	Közigazgatásbeli és politikai felettesek is lehetnek
Nemzetközi szervezetek és minták szerepe	Egyrészt a policy transfer nemzetközi központjai (Európai Bizottság, OECD), másrészt a vizsgálandó szervezeti kör külföldi társszervezetei (pl adóhatóságok világszerte)
Vezetési tanácsadók szerepe	Teljesítménymenedzsment eszközök és modellek módszertani szakértői
Külső erőforrásokhoz hozzáférés	Kívülről megszerezhető erőforrások a teljesítménymenedzsment eszközök támogatásához
A szervezet tevékenységének mérhetősége	Teljesítménymércék könnyű vagy nehéz meghatározása
Képzés, tréning	Szakmai és módszertani tudás átadása a teljesítménymenedzsmentről
Felsővezetői elkötelezettség	Támogató jelenlét és elvárások támasztása a teljesítménymenedzsmenttel szemben
Célorientáltság	Eredményfókusz a célorientáció által, hosszú távú elképzelések, stratégiák
Belső erőforrások rendelkezésre állása	Pénzügyi, informatikai, emberi erőforrások hozzárendelése a TM alkalmazásához

6. Táblázat: A teljesítménymenedzsment eszközök kialakításával potenciálisan kapcsolatba hozható tényezők, mechanizmusok

A táblázatban szereplő tényezők a szakirodalom alapján valószínűleg kapcsolatban állnak a teljesítménymenedzsment eszközök kialakításával, bevezetésével. Két tényező szerepeltetése igényel talán bővebb magyarázatot: a szervezet tevékenységére irányuló közfigyelem (ld. pl. Moynihan & Pandey, 2005 kutatásában), amelynek számos oka lehet. Egyrészt nagyméretű költségvetés felett rendelkezhet egy közigazgatási szervezet, ez a tény már önmagában jelentős közérdeklődésre tarthat számot, másrészt a társadalmilag érzékenyebb területeken (pl. egészségügy) működő közigazgatási szervezetek is a figyelem középpontjában állhatnak.

Az erőforrásokat belső és külső tényezőként is szerepeltetem, mivel egyrészt szervezeti erőforrások hozzárendeléséről szól ez a tényező, másrészt lehetséges külső tényezőként is tekinteni rá, ekkor az a kérdés, hogy léteznek-e a környezetben a teljesítménymenedzsment kialakítását támogató megszerezhető erőforrások (pl. pályázatok).

4. Ügynökség típusú szervezetek a magyar közigazgatásban – a vizsgált szervezeti kör főbb jellemzői

A teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos eddigi megállapítások során megkülönböztettem az üzleti szférát a közszektortól, de nem (vagy alig) tettem különbséget a közszféra különböző szegmensei (ágazatai) között, habár azt a bevezetésben rögzítettem, hogy a központi közigazgatás egyik szervezetrendszerével foglalkozom a tervezett kutatás során. Ebben a fejezetben a vizsgált szervezeti kör, az ún. ügynökség-típusú szervezetek főbb jellegzetességeit mutatom be és igyekszem megválaszolni azt a kérdést, hogy miért is érdekesek ezek a szervezetek a teljesítménymenedzsment kutatása szempontjából.

A fejezet felépítése a következő logikát követi: elsőként a nemzetközi szakirodalom alapján jellemzem a közigazgatáson belüli viszonylag autonóm szervezeti kört, amely az elmúlt néhány évtizedben került a nemzetközi kutatások fókuszába, és amelynek vizsgálatára a tervezett kutatás is irányul. Ezt követően a hazai közigazgatás szervezetrendszerét ismertetem röviden, végül a kutatás alanyait, az általam használt definíciónak megfelelő ügynökség-típusú közigazgatási szervezeteket jellemzem.

4.1. Ügynökség-típusú szervezetek a közigazgatásban a nemzetközi szakirodalom alapján

A New Public Management mozgalom egyik kulcsjellemzőjeként tartja számon a nemzetközi szakirodalom az ún. „agencification” jelenségét. Számtalan publikáció és kutatás született a jelenség vizsgálata céljából (OECD 2002; C. Pollitt and Talbot 2004; Verhoest 2005; Verhoest et al. 2012; Wettenhall 2005). Ez tulajdonképpen olyan szervezetek nagy számú kialakítását jelenti a különböző országok gyakorlatában, amelyek a közigazgatás részei, szabályozási, szolgáltatási és különböző policy-k megvalósításához kötődő feladataik vannak, és a minisztériumokhoz képest általában

rugalmasabb körülmények között működnek. A kilencvenes években megjelent egy ellentétes irányú trend az NPM éllóvasainak tekintett országokban, amelyre a *whole-of-government*, vagy *joined-up government* elnevezéssel (magyarra összkormányzásként fordítható) hivatkoznak, és azon megoldások összességét jelenti, amelyek az NPM negatív hatásaként bekövetkező közpolitikai és kapcsolódó tevékenységek közötti koordináció lazulására adott válaszként értelmezhetők. Az ügynökség típusú szervezetek összevonását az NPM-mel ellentétes trend megjelenéseként is értelmezi a szakirodalom (Perri 2004). Ezek a szervezetek olyan országokban is nagy számban léteznek, amelyek nem tekinthetők az NPM éllóvasának, és emiatt létrehozásuk nem köthető egyértelműen az NPM elveihez. E szervezeti körnek a világ bizonyos országcsoportjaira jellemző értelmezéséről, jellemzőiről, történetéről kiváló összefoglalást nyújt a CRIPO-COBRA (Comparative Research into Current Trend sin Public Sector Organizations) kutatói hálózat 2007 és 2011 között zajló kutatásának összefoglalójaként megjelent *Government Agencies* c. könyv (Verhoest et al. 2012).

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

Nem célom az előforduló definíciós sokszínűség áttekintése, azonban fontos megjegyezni, hogy az Egyesült Államokban az ügynökségek egy része közvetlenül a

törvényhozás alá tartozik, vagyis nem része a végrehajtó hatalomnak, míg az európai kontinensen kifejezetten a végrehajtó hatalom részének tekintik e szervezeteket.

Az ügynökségek átfogó nemzetközi kutatását koordináló CRIPO-COBRA hálózat meghatározása alapján az ügynökségek (Verhoest et al. 2012):

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

Ez a definíció még mindig meglehetősen tág, hiszen magába foglalja például a gazdasági társasági formában működő szervezeteket is. A fenti definíciónál szűkebb, és a tézisben vizsgált szervezeti körhöz közelebb álló értelmezést ad a Hajnal György által idézett Pollitt és munkatársai által 2004-ben adott meghatározás (Hajnal 2011, 58.o.). Ez a fenti meghatározást annyiban egészíti ki, hogy a közjogi aktussal létrehozott, országos hatáskörrel rendelkező szervezeteket tekinti ügynökségeknek, és nem sorolja ide az üzleti céllal működő gazdasági társaságokat.

A New Public Management logikájában ezek a szervezetek azzal, hogy szervezeti értelemben elkülönülnek a kormányzattal, kikerülnek a politikusok közvetlen „hatóköréből”. A különböző menedzsment eszközök alkalmazásával pedig költségérzékenyebbek és szolgáltatóorientáltabbak lesznek, úgy is fogalmazhatunk, hogy növekszik a teljesítményorientációjuk. A kutatások egy része ezért a teljesítménymenedzsment és az ügynökség típusú szervezetek kapcsolatát vizsgálja (Pollitt, 2006, Verhoest, 2005), tulajdonképpen ebbe a kutatási irányba illeszthető a tervezett kutatás.

A következő alfejezetben röviden bemutatom a magyarországi helyzetet a vizsgálni kívánt szervezetek vonatkozásában.

4.2. A kutatás alanyai: autonóm államigazgatási szervek, kormányhivatalok, központi hivatalok, önálló szabályozó szervek

Magyarországon egy meglehetősen dinamikusan változó-alakuló és nem homogén módon kezelt szervezeti kör feleltethető meg az ügynökség koncepciónak (Lőrincz, 2005b). A rendszerváltást követően sokáig az volt a jellemző az ügynökség jellegű szervezeti megoldásokra, hogy „az alkalmazásukkal kapcsolatos elvek és a gyakorlat tudatos kialakítása és konzisztenciája” hiányzott (Hajnal 2011). Ez a minisztériumok alatti kormányzati struktúrák burjánzását eredményezte.

Elsőként 1992-ben történt kísérlet az ügynökség-típusú szervezetek jogi-strukturális viszonyainak tisztázására, a 2040/1992. számú kormányhatározatban megkülönböztették egymástól az *országos hatáskörű szervezeteket, központi hivatalokat és minisztériumi hivatalokat*. E három kategória az ezt követő másfél évtizedben meghatározta az ezen szervezetekről szóló diskurzust, ugyanakkor a szabályozás inkább csak orientáló jellegű volt, vagyis az ügynökség-típusú szervezeteket nem volt kötelező besorolni ezen típusok valamelyikébe. A kategóriarendszer 2006-ig volt érvényben, és a 2007. január 1-én életbe lépett 2006. évi LVII. Törvény némiképp módosított ezeken a megnevezéseken, és *autonóm államigazgatási szervként* (pl. Gazdasági Versenyhivatal), *kormányhivatalként* (pl. Központi Statisztikai Hivatal), és *központi hivatalként* (pl. Magyar Államkincstár) hivatkoztak e jogszabályban a vizsgált szervezeti körre. A besorolástól függően más és más jogi szabályozás alá estek ezek a szervezetek. A legjelentősebb különbség, hogy az első kategória esetében a felügyeleti szerv a parlament, a kormányhivatalok esetén értelemszerűen a kormány, míg a központi hivatalok valamely minisztérium alá tartoznak.

2010-ben ismét változott némiképp a szabályozás, amikor életbe lépett a 2010. évi XLIII. Törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról. Ez a jogszabály megtartotta a 2006-ban kialakított

kategóriákat, illetve 2011-ben egy újabb került a meglevő három mellé *önálló szabályozó szerv* megnevezéssel. Ez utóbbiról az Alkotmány 23. Cikke rendelkezik.

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

7. Ábra: Az ügynökség-típusú szervezetek jogszabályi kategorizálása Magyarországon

A tézisben ezt a négy kategóriát tekintem kiindulópontnak a hazai ügynökség-típusú szervezetek tanulmányozásához. Ugyan az európai kontinensen elfogadottabb ügynökség definíció szerint csak a végrehajtó hatalomhoz tartozó szervezetek sorolhatók ide, ami a hazai szabályozásban a kormányhivatalokat és a központi hivatalokat jelenti, illetve a végrehajtó hatalom részének tekinthető a legújabb kategória, az önálló szabályozó szerv is. Mégis kissé bővíttem a vizsgálatba bevont szervezeti kört a fenti négy kategóriára, azaz az autonóm államigazgatási szervek is a vizsgálódás alanyai. Ennek oka kettős: egyrészt az egyes szervezetek „mozognak” a kategóriák között, besorolásuk időről-időre változik (pl. a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság egyik elődszervezete korábban autonóm államigazgatási szerv volt), másrészt a vizsgált jelenség, a teljesítménymenedzsment szempontjából a szervezeti autonómia fontos tényezőnek tűnik, ezért a nagyobb autonómiával rendelkező autonóm államigazgatási szervek bevonása a kutatásban indokolt lehet. Ez a bővítés

össességében nem érinti jelentősen a kutatásba bevont szervezetek számát, hiszen a vizsgált időszakban összesen öt ilyen besorolású szervezet működött.

E szervezetek száma sokat változott az elmúlt időszakban: míg a kilencvenes években 22-25 ügynökség-típusú szervezet volt, addig a 2000-es évek elején 30 felé emelkedett a számuk, a 2010 körül pedig ötven-hatvan között változott (György Hajnal 2012; Lőrincz 2005). Az empirikus kutatás 2015 első hónapjaiban zajlott, amikor is a 2015. január 1-i állapot alapján 75 ügynökség-típusú szervezet működött Magyarországon.

5. A kutatási módszertanok elméleti alapjai

Az előző fejezetekben próbáltam érzékeltetni a közigazgatásbeli teljesítménymenedzsment területének folyamatosan változó, alakuló természetét (2. fejezet), a tervezett kutatási kérdések kvantitatív módszerek alkalmazásával született eredményeinek nehézkes és ellentmondásos értelmezésének problémáját (3. fejezet), valamint a választott tématerület magyarországi újszerűségét mind a kutatás tervezett alanyai (4. fejezet), mind kérdésfeltevése vonatkozásában. Mindezek alapján a tervezett kutatás feltáró jellegű. Egyrészt mivel a kutatás alanyaiként megjelölt szervezeti térben hasonló kutatás eddig nem folyt. Másrészt a nemzetközi szakirodalom alapján ugyan egyre több empirikus kutatás zajlik a témában, de ezek nem – vagy csak kis mértékben – vezettek meggyőző kutatási eredményekhez.

A teljesítményorientációt megtestesítő elemek feltárásán túl célom a teljesítménymenedzsment alkalmazások hajtóerejének feltérképezése, a mechanizmusok megértése és értelmezése. Ehhez a problémafelvetéshez kvantitatív és kvalitatív kutatási módszerek is illeszkednek. A kvantitatív módszerek a tartalmi elemek minél szélesebb körű feltárásában segíthetnek, míg a kvalitatív jellegű módszerek a hajtóerők megértésében, értelmezésében nyújthatnak támogatást. A kutatás ezért a *kevert módszertan (mixed methods research)* alapjain nyugszik, amely igyekszik a kvantitatív és kvalitatív eljárásokat egymással összekapcsolni. Az alábbiakban elsőként röviden bemutatom a kevert módszertani megközelítések elméleti alapjait, főbb modelljeit, és elhelyezem ebben saját kutatásomat is. Ezt követően a két használt módszer, a tartalomelemzés (kvantitatív) és a kvalitatív módszerként használt grounded theory sajátosságainak ismertetése következik.

5.1. Kevert módszertani megközelítések

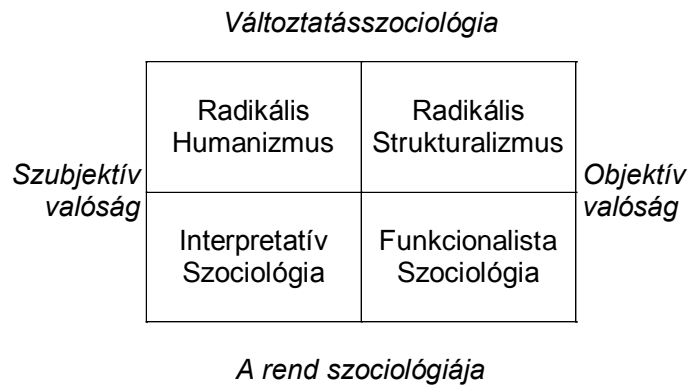
Hosszú időn keresztül a kvantitatív és a kvalitatív kutatási módszerekre egymással nem összeegyeztethető paradigmaként tekintettek a kutatók. Az elmúlt évtizedben a

társadalomtudományi kutatásokban azonban megjelent egy harmadik módszertani paradigma, amely fontosnak tartja az eddig elkülönült módszertani irányok összekapcsolását a társadalmi jelenségek vizsgálatában (Sántha 2013). A kevert módszertan a nemzetközi szakirodalomban mára széles körben elfogadottá vált, és a terület intézményesülését mutatja, hogy a módszertani oktatásban is megjelentek a kevert módszerekről szóló kézikönyvek és tankönyvek (Creswell 2009), valamint 2007 óta létezik e módszertani területtel foglalkozó folyóirat is (The Journal of Mixed Methods Research). Az elmúlt néhány évben a hazai társadalomtudományi kutatásokban is megjelent – bár egyelőre csak szórványosan – a kevert módszertani megközelítés, és módszertani összefoglalót is olvashatunk magyar nyelven (Király et al. 2014).

A kevert módszertanok esetén nem csupán több módszer (multimethods research) alkalmazásáról vagy épp módszertani triangulációról van szó, hanem *kifejezett cél a kvantitatív és kvalitatív módszertanok összekapcsolása, együttes használata, és ebből fakadóan a vizsgált jelenség jobb megértése*. „A kevert módszertanokon alapuló kutatások különlegességét pont az adja, hogy egyszerre kísérli meg felhasználni a kvalitatív irányzat gazdagságát és feltáró jellegét a kvantitatív megközelítések fókuszáltságával, eredményeinek számszerűsíthető és általánosítható jellegével. A megközelítés mögött természetesen ott húzódik az a feltételezés, hogy a különböző „minőséggel bíró” adatokat lehetséges kombinálni, együttesen kezelni egy kutatásban és ez mindkét megközelítés előnyére válik”(Király et al. 2014, p. 96).

A kevert módszertan alkalmazásának *tudományfilozófiai alapjaival* több szerző is foglalkozik (Onwuegbuzie and Leech 2005; Tashakkori and Teddlie 2010). A paradigmák inkommenzurabilitása (összeegyeztethetlensége, összemérhetetlensége) gyakori érv a kvantitatív és kvalitatív módszerek együttes alkalmazhatósága ellen. Ez az álláspont abból indul ki, hogy a kvantitatív módszerekhez a pozitivista, míg a kvalitatív kutatási irányzathoz az interpretatív (vagy más néven: konstruktivista) paradigmák kapcsolódnak, amelyek ontológiai, episztemiológiai és metodológiai kérdésekre egymást kizáró válaszokat adnak. Gibson Burrell és Gareth Morgan által 1979-ben

megalkotott, a szervezetelméletek rendszerezését célzó kétdimenziós mátrixában a vízszintes tengely jelenti a módszertanválasztás szempontjából fontos tudományfilozófiai dimenziót, amelynek két végpontját az objektivista versus szubjektivista társadalomfilozófia jelenti (Kieser 1995).



8. Ábra: Szervezetelméleti paradigmák – Burrell és Morgan mátrixa

A pozitivista (Burrell-Morgan modelljében funkcionalista) paradigma szerint a világ rajtunk kívül áll (objektivista ontológia), cél az általános törvényszerűségek és ok-okozati kapcsolatok feltárása és magyarázata (objektivista episztemiológia), és ehhez jellemzően pozitivista módszertan (kvantitatív) kapcsolódik. Az interpretatív paradigma szerint a társadalmi / szervezeti valóság bennünk létezik, társadalmilag konstruált (szubjektivista ontológia), cél a helyi jelentéstartalmak és a valóságkonstrukciós folyamat megértése, és itt a valóság nem független az azt kutató egyéntől (szubjektivista episztemiológia). Ehhez a paradigmához jellemzően kvalitatív kutatási módszerek kapcsolhatók (Gelei 2006). A paradigmák összeegyeztethetlenségi vitájában több olyan álláspont is létezik, amelyek alapján lehetséges a kvantitatív és a kvalitatív módszertanok keverése: az egyik lehetséges út – többek között – a multiparadigmatikus megközelítés (erről bővebben lásd (Primecz 2008)), míg egy másik válasz a vitára a pragmatizmus paradigmája. Ez utóbbi megközelítés paradigmdefiníciója kevésbé szigorú, a paradigma itt egy tudományos (kutatói) közösség közösen osztott alapfeltevéseit jelenti a kérdések természetéről, a kutatási módszertanról, stb (Tashakkori & Teddlie 2010). Ez a megközelítés nem elsősorban a valóság jellemzőire

(ontológia) vagy az érvényes tudásra (episztemiológia) fókuszál, hanem a vizsgált társadalmi jelenségből és a kutatási kérdésből indul ki, és azt keresi, hogy az adott témában a minél teljesebb megértéshez módszertani értelemben mi működik (Creswell 2009; G. Király et al. 2014). A pragmatizmus hangsúlyozza továbbá, hogy a kvantitatív-kvalitatív szembeállítás hamis, ugyanis a kvantitatív módszerek nem szükségszerűen pozitivisták, a kvalitatív kutatások pedig nem feltétlen konstruktivisták, ezért jól integrálhatóak egy kutatás keretein belül is (Onwuegbuzie and Leech 2005).

A fentiek alapján a kvantitatív és kvalitatív módszerek együttes használata, összekapcsolása a társadalomtudományi kutatásokban működőképes lehet, ugyanakkor érdemes ezen a ponton azt is megvizsgálni, hogy milyen esetekben célszerű a különböző módszertanok összekapcsolt alkalmazása. A legfontosabb *érvek* a kevert módszertanok alkalmazása mellett az alábbiakban foglalhatók össze (Creswell and Plano Clark 2011; G. Király et al. 2014):

- *trianguláció*: a módszertani triangulációval ellenőrizhető, hogy a kapott kutatási eredmények egy irányba tartanak-e, ezáltal a megbízhatóság növelhető;
- *kiegészítő jelleg*: több módszertan alkalmazásával teljesebb képet kaphatunk a vizsgált jelenségről, valamint az egyik módszerrel kapott eredmények értelmezését segíthetik a másik módszerből származó eredmények;
- *kidolgozás*: az egyik módszerrel végzett kutatás eredményei segíthetik a másik módszerrel végzett vizsgálat megtervezését, kialakítását;
- *kezdeményezés*: egy kevert módszertanon alapuló kutatás nagyobb eséllyel világít rá a vizsgált jelenség esetleges ellentmondásaira és vethet fel új kutatási kérdéseket;
- *kiterjesztés*: szélesíti és mélyíti is a vizsgálódás fókuszát a kevert módszertanok alkalmazása, hiszen a kutató a jelenség különböző aspektusait különböző

módszerekkel vizsgálja, és ez a módszertani nyitottság azt is jelenti, hogy a kutató több potenciális módszert is figyelembe vesz a kutatási modell kialakítása során.

A kevert módszertanra épülő kutatásoknak többféle tipologizálása létezik. Az alábbiakban Creswell, illetve Creswell és Plano Clark által publikált rendszerezési szempontokat mutatom be, amelyek a lehetséges kutatási felépítés meghatározásában segítenek. Amennyiben a kevert módszertanok jól illeszkedőnek tűnnek a kutatási kérdés megválaszolásához, végig kell gondolni az (1) *időzítés* kérdését, vagyis azt, hogy a kutatás során egyszerre vagy egymást követően történik-e meg a kvantitatív és a kvalitatív adatfelvétel és elemzés. Amennyiben egymást követően történik az adatfelvétel és elemzés, eldöntendő ezek sorrendje. Létezik többfázisú kombinált időzítés is, amely során legalább három vagy több fázisra is osztható a kutatási folyamat és párhuzamosan és / vagy szekvenciálisan is alkalmazhatók kvantitatív és kvalitatív módszerek. A (2) *súlyozás / priorizálás* kapcsán a kvantitatív és kvalitatív módszerek egymáshoz viszonyított arányát kell megfontolni. Elképzelhető, hogy valamelyik módszer hangsúlyosabb szerepet kap, de az is lehetséges, hogy a kétfajta módszertan ugyanazzal a súllyal vesz részt a kutatásban. A (3) *keverés* esetében a kérdés az, hogy a kutató mikor és hogyan keveri a kvantitatív és a kvalitatív módszereket. A keverés időben történhet az adatgyűjtés alatt, az elemzés során vagy az eredmények értelmezésekor, de akár mind a három kutatási fázisban is. A keverés módja lehet *összekapcsolás*, ami azt jelenti, hogy a különböző adatok ugyan külön kerülnek a kutatásban összegyűjtésre, elemzésre, értelmezésre, de kapcsolat van a kutatás különböző fázisai között. Például egy kétfázisú projektben elsőként a kvantitatív adatok gyűjtése és elemzése történik meg, és az elemzés eredményként kerülnek azonosításra a kvalitatív adatgyűjtés résztvevői. A keverés történhet *integrálás* útján is, ez a kvantitatív és a kvalitatív adatok egyesítését jelenti egy közös adatbázisban. *Beágyazás* esetén egy nagyobb kutatás elsődleges adatbázisa mellett másodlagos adatokat is használnak, amelyek támogató szerepet játszanak a kutatás során. Végezetül az (4) *elméleti keretek* explicit vagy implicit volta is hatással van a kutatás felépítésére, hiszen

az elméletek orientációt adnak a kutatási kérdések megfogalmazásakor, a résztvevők körének kijelölésekor, az adatgyűjtéskor, stb. (Creswell 2009).

A fenti négy tényező – időzítés, súlyozás, keverés és az elméleti keret – segít kialakítani a kutatás folyamatát. A kevert kutatásoknak mára többféle modellje is létezik, amelyek megfelelő keretet biztosítanak a kutatási folyamat megvalósításához. A négy leggyakrabban használt kutatási felépítésről bővebben magyar nyelven Király et al. (2014) ad kiváló összefoglalót, angolul e négy alapmodellen túl további lehetséges kutatási modellekről is olvashatunk Creswell-Plano-Clark (2011) könyvében. Az alábbiakban a négy legelterjedtebb felépítést mutatom be nagyon röviden:

1. *Összetartó egyidejű modell* (convergent design): E felépítés lényege, hogy a kutató egymástól függetlenül végzi a kvantitatív és kvalitatív adatgyűjtést és – elemzést, és csak az eredmények interpretációjánál kapcsolja össze a két módszertani irányt.
2. *Magyarázó egymásra épülő modell* (explanatory design): A kutatás fázisai ebben az esetben egymást követik, és az első fázis a kvantitatív adatgyűjtés és adatelemzés. Ennek eredményei alapján történik a második fázis kialakítása, ahol a kvalitatív adatok gyűjtése és elemzése történik. A kvalitatív fázis eredményei segítenek értelmezni a kezdeti szakasz kvantitatív eredményeit.
3. *Feltáró egymásra épülő modell* (exploratory design): Ennél a modellnél szintén egymásra épül a két módszertani irány, azonban itt egy jelenség kvalitatív feltárása jelenti az első fázist. Ezt követi a kvantitatív adatgyűjtés és adatelemzés. Ennél a kutatási felépítésnél cél lehet az, hogy egy kismintán végzett felmérés eredményei egy nagyobb populáció esetén is általánosíthatók legyenek.
4. *Beágyazott modell* (embedded design): E kutatási felépítés lényege, hogy a kutató kvantitatív és kvalitatív adatokat is gyűjt egy alapvetően kvantitatív vagy kvalitatív kutatás keretein belül. Ebben az esetben a másodlagos adatgyűjtés

kiegészítő, támogató szerepet játszik (pl. illusztratív eset), és az elsődleges adatgyűjtés előtt, alatt vagy akár utána is történhet.

5.1.1. A kevert módszertani megközelítés a tézisben bemutatott kutatás esetén

Ebben a fejezetben az előzőekben tárgyalt szempontok szerint és modellek alapján elhelyezem saját kutatásomat, azaz bemutatom a kevert módszertani megközelítés választásának indokait, a kvantitatív és kvalitatív megközelítések ötvözésétől várt eredményeket, végül ismertetem a követett kevert módszertani kutatási felépítést.

A bevezető fejezetben bemutatott kutatási kérdések orientálják a megfelelő kutatási felépítés kiválasztását. Céлом egyrészt a hazai ügynökség típusú szervezetekben alkalmazott teljesítménymenedzsment eszközök áttekintése, másrészt az alkalmazás okainak, hajtóerejének feltárása. Az első kérdéshez olyan módszertan illeszkedik, amely átfogó képet tud nyújtani a vizsgált szervezeti körről, és az általuk alkalmazott egyes teljesítménymenedzsment eszközök létéről. Ennél a kérdésnél fontos szempont volt, hogy a szervezetek minél nagyobb részéről rendelkezsem információkkal, hiszen ezek alapján tudok megalapozott következtetéseket levonni a teljesítményorientált működés jelenlétére, elterjedtségére vonatkozóan a vizsgált szervezetek esetében. Ehhez a kutatási célkitűzéshez kvantitatív kutatási eljárások illeszkednek fókuszáltságuk és általánosítható eredményeket hozó jellegük miatt. Ezen okok miatt esett a választásom a *web tartalomelemzés* módszertanára, amely egy teljes szöveganyagokat (a vizsgált szervezetek honlapjait) feldolgozó, kvantitatív jellegű eljárás, és hozzájárul ahhoz, hogy általános képet kapjunk az ügynökség típusú szervezetekben alkalmazott teljesítménymenedzsment eszközökről. A tartalomelemzés emellett a szövegek kontextusáról is információt nyújt, ez pedig lehetővé tette, hogy a második kutatási kérdést illetően is következtetéseket tudjak megfogalmazni (milyen szervezeti körülmények valószínűsítik a teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazását).

A második kutatási kérdés, amely a teljesítménymenedzsment alkalmazások hajtóerejének, okainak feltárására, megértésére vonatkozik, inkább a vizsgált jelenség gazdagabb feltárását lehetővé tevő kvalitatív jellegű vizsgálatokkal válaszolható meg. Az adatgyűjtés ezért *félíg strukturált személyes interjúk* keretében történt, ahol az interjúalanyok az ügynökség típusú szervezetek felsővezetői, illetve e szervezeti kört jól ismerő szakértők köréből kerültek ki. Az adatgyűjtés, és –elemzés során a *grounded theory* módszertanára támaszkodtam. Ez utóbbi szerint az elmélet (a teljesítménymenedzsment elemeinek értelmezése, hajtóerejének feltárása) az empirikus adatgyűjtéssel együtt fejlődik, a kutatási folyamat során a kutatásban résztvevők építik fel a valóságot. Ez a módszertan lényegesen kisebb szervezeti körben, de mélyebb szinten bontja ki a vizsgált jelenséget.

A fentiek alapján a kevert módszertan választásának *fő indoka*, hogy a kutatást irányító kutatási kérdések *eltérő kutatási fókuszokat* jelöltek ki, amelyek megválaszolásához kvantitatív és kvalitatív módszertanok illeszkednek, hiszen más típusú felmérést igényel a TM alkalmazások minél szélesebb körű megismerése és leírása, mint az egyes hajtóerők mélyebb elemzése. A választott módszertanok *jól kiegészítik egymást*, hiszen a tartalomelemzés eredményei egyrészt hozzájárultak a kvalitatív szakasz interjúalanyainak kiválasztásához, másrészt az ott feltárt összefüggések a kvalitatív kutatási fázisban elmélyíthetők, tisztázhatók voltak. A kevert módszertanok alkalmazása *teljesebbé teszi a jelenség megértését*, amely a több oldalról történő, különböző szempontok szerinti vizsgálatból fakad.

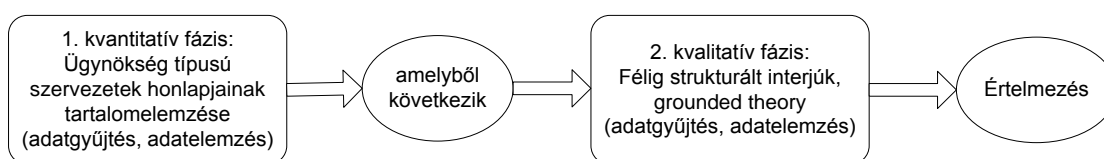
A megfelelő kutatási felépítés kiválasztásához végig kell gondolni az időzítés, súlyozás, keverés és elméleti keretek kérdését. Ezen szempontok mentén történő választásaimat az alábbi táblázat foglalja össze.

Időzítés	Súlyozás	Keverés	Elméleti keretek
Párhuzamos kutatás	Egyenlő súlyú a két módszertani irány	Integrálás	Explicit
Egymást követő szakaszok, kvalitatív elsőként	Kvalitatív hangsúly	Összekapcsolás	
Egymást követő szakaszok, kvantitatív elsőként	Kvantitatív hangsúly	Beágyazás	Implicit

7. Táblázat: A kevert módszertanú kutatási modellt meghatározó szempontok (Creswell 2009)

Az időzítést tekintve a kutatás során a kvantitatív és a kvalitatív kutatás egymást követte, és a kvantitatív eljárással kezdtem a folyamatot. Mindkét módszertan hasonló súllyal szerepel a folyamatban. A keverés összekapcsolás révén történik, azaz az első kutatási szakasz eredményei alapján került kialakításra a második fázis. A kutatást orientáló elméleti kereteket a tézis első részében igyekeztem minél inkább explicitté tenni.

Mindezek alapján ez a kutatási felépítés a magyarázó egymásra épülő modellhez (explanatory sequential design) tartozik, ahol a két kutatási fázis egymást követi, és a kvantitatív eljárás az első. A kvalitatív szakasz mintájának kijelölése és kérdéseinek pontosítása a kvantitatív szakasz eredményei alapján történik. Az alábbi ábra mutatja a kutatási felépítés egyes szakaszainak tartalmát és egymáshoz képesti elhelyezkedését (Creswell and Plano Clark 2011; G. Király et al. 2014).



9. Ábra: A kvantitatív és kvalitatív eljárások keverési folyamata: magyarázó egymásra épülő kutatási felépítés

Az ilyen jellegű kutatási felépítések fő célja, hogy a kvalitatív fázisban a kezdeti kvantitatív eredmények mélyebb magyarázatát adja. Választása kifejezetten ajánlott akkor, ha a kutató a kvantitatív adatokból kirajzolódó általános képre kíváncsi, és vizsgálni kívánja az adatok közötti összefüggéseket, ugyanakkor képes a mögöttes mechanizmusok feltárára, értelmezésére (Creswell and Plano Clark 2011).

E kutatási felépítésnek két változata létezik. A gyakoribb megoldás az, amikor a kutató az első kvantitatív szakasznak ad prioritást, és az azt követő kvalitatív szakaszt arra használja, hogy a kvantitatív elemzés egyes eredményeit (pl kirívó eseteket) magyarázza. A másik variánsa e kutatási felépítésnek az, amikor a hangsúly inkább a második szakaszra helyeződik, és az első kvantitatív szakasz célja a kvalitatív kutatásban résztvevők körének minél megalapozottabb kiválasztása. Kutatásomban mindkét jellemző megfigyelhető: a tartalomelemzés eredményei orientáltak egyrészt a kvalitatív szakasz résztvevőinek kiválasztását, másrészt az ott feltárt összefüggések segítettek az interjú témaköreinek pontosabb körülhatárolásában. Ezért kutatásomban a két szakasz egyenlő súllyal szerepel. Mielőtt részletesen bemutatom a kutatás során használt módszertani megfontolásokat és döntéseket, röviden áttekintem a web tartalomelemzés és a grounded theory módszertani alapjait is.

5.2. Kvantitatív kutatási fázis: a tartalomelemzés elméleti alapjai

A tartalomelemzés gyökerei több száz évre nyúlnak vissza, de körülbelül 60 éve lett népszerű kutatási módszertan, és elsősorban az írott tömegmédia tartalmának elemzése áll fókuszában (Neuendorf 2002). Az internet elterjedésével napjainkban ennek a médiumnak is fontos kutatási módszerévé vált (Géring 2014).

A tartalomelemzésnek több definíciója is létezik, ezekről összefoglaló áttekintést nyújt például Kimberly A. Neuendorf a tartalomelemzés módszertani kérdéseit tárgyaló könyvében (Neuendorf 2002). A kutatás során Klaus Krippendorff definícióját

használtam kiindulópontként, aki egy nagyon tömör, a módszertan lényegét jól megragadó meghatározást adott:

„A tartalomelemzés egy olyan kutatási technika, amely szövegekből (és egyéb, jelentéssel bíró alapanyagokból) megismételhető és érvényes következtetéseket von le azok használatának kontextusára vonatkozóan.” (Krippendorff 2004, p. 18)

E definíció alapján a tartalomelemzés főbb sajátosságai Gering (2014) alapján:

- Megbízható és érvényes eredményeket hozó *komplex tudományos módszertan*, amelynek nagy elméleti és módszertani hagyományai vannak, kidolgozott kutatási eljárásrenddel és azt támogató számítógépes adatelemző programokkal is rendelkezik.
- *Szövegekkel dolgozik*, az elemzés egységei és az adatok különböző hosszúságú szövegek, szövegrészek (illetve akár videók, képek is). Az elemzés során a szövegeket adatokká (számokká, kódokká) fordítja le a kutató, és statisztikai módszerekkel elemzi azokat.
- A tartalomelemzés nem elsősorban a szövegek belső jegyeinek feltárására irányul (pl. nyelvtan, stilisztika), hanem a szövegen túlmutató jelenségekre, *kontextusra reflektál* (például arra a társadalmi intézményre vonatkozóan igyekszik következtetést levonni, amelyre a szöveg hivatkozik).

Ez a megközelítés a szövegeket önmagukon túlmutató jelenségeként kezeli, amelyek nem egyszerűen leképezik a létező világ jellemzőit. A szövegek alkotói a szövegek révén „képesek olyan világokat létrehozni, amit láthatnak, amiben élhetnek” (Krippendorff 2004). Az adatok értelmezése során szem előtt kell tartani a vizsgált szövegek kontextusát, mivel a szövegek jelentése mindig adott kontextushoz, diskurzushoz vagy célokhoz kötött.

Kutatásom során a tartalomelemzés módszertanával feldolgozott szövegeket a vizsgált szervezeti kör *honlapjai* jelentették. Az *internet sajátosságai* (globális mérete,

decentralizált, nem lineáris, hiperlinkelt szerkezete, a különböző médiatípusok keveredése) nagy hatással vannak a tartalomelemzés folyamatára, azaz a mintaválasztásra, az elemzési egységek kialakítására, a kódolásra és az elemzésre. Az érvényesség és a megbízhatóság biztosítása érdekében szisztematikusan végig kell gondolni a kutatási felépítés megtervezésekor, hogy ezek a problémák miképp kezelhetők (Géring 2014; Weare and Lin 2000).

A *web-tartalomelemzés* során a kutatónak kezelnie kell az *internetre jellemző* hiperlinkek, hivatkozások intertextualitást eredményező rendszerét. Az elemzési egységek – jelen esetben a honlapok – kijelölésekor ugyanis meg kell húzni azokat a határokat, ameddig a linkeket és aloldalakat követi a kutató. Ez egyrészt annak eldöntését is jelenti, hogy milyen „mélyre” jut el adott honlapon belül (hány kattintásig), másrészt azt is, hogy mit tekint még az elemzési egységhez tartozó tartalomnak (Géring 2014).

Az idő kezelésének kérdésköre szintén a világháló kutatások sajátja. A honlapokon a tartalmak nagyon gyorsan változhatnak, így egy korábbi tartalom egy nem sokkal későbbi időpontban már egyáltalán nem biztos, hogy a kutató számára elérhető. Ez akár az egész honlap teljes átalakítását is jelentheti. Ugyanakkor nagyon sok régi információ is megtalálható a weblapokon gyakran dátum nélkül. Ez azt a kérdést veti fel, hogy milyen időszakokat emelünk be a kutatásba, illetve az elemzés és értelmezés során figyelembe kell venni azt, hogy a kutatási eredmények pontosan milyen adatfelvételi időpontra vonatkoznak (Schneider and Foot 2004).

Összefoglalóan a web-tartalomelemzés alkalmas módszer arra, hogy egységes struktúrába rendezze az egyes honlapokon található szöveges információkat, és egy kellő körültekintéssel megtervezett kutatási felépítés alapján a megbízhatóságot és érvényességet biztosító módszertani lépések eredményeképp egy elemezhető és értelmezhető adatbázishoz jussak. Ez a módszertan lehetővé tette továbbá, hogy a hazai ügynökség típusú szervezetekről egy átfogó képet kapjak (pl. pontos számukat, ágazati besorolásukat, méretüket, korukat stb tekintve), hiszen nem létezik olyan adatbázis,

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

5.3. Kvalitatív kutatási fázis: grounded theory megközelítés félig strukturált interjúk alapján

A kvalitatív szakasz a kutatási folyamat második részében kapott helyett. E fázisban grounded theory módszertanára építettem, és félig strukturált interjúk készítésével zajlott az adatok generálása.

A *grounded theory* kifejezés megalkotója Barney G. Glaser és Anselm L. Strauss szerzőpáros, megfogalmazásuk alapján e megközelítés lényege a „társadalomtudományi kutatás adataiból szisztematikus módon kinyerhető elmélet” (Glaser and Strauss 1967). A szerzőpáros a grounded theory-t a hipotetikus-deduktív elméletalkotással szemben hozta létre, a kialakuló elmélet az empirikus adatokból nő ki, azok folyamatos és szisztematikus elemzésével jön létre. Magyarul gyakran *megalapozott elméletként* hivatkoznak rá, mivel „ennek a módszertannak az alkalmazásával adatokból eredő, *megalapozott elméletet* lehet létrehozni, amely éppen ezért ráilleszthető a valóságra (*fit*), működőképes (*work*) és szembehelyezhető egy „spekulatív” nagy elmélettel” (Kucsera 2008).

A grounded theory nemzetközileg nagyon népszerű, a társadalomtudományi kvalitatív kutatások során az egyik legtöbbet idézett forrás Glaser és Strauss 1967-es alapműve. Magyarországon főképp a szociológia, antropológia, filozófia területén születtek a

módszertant részleteiben is bemutató művek (Kucsera 2008; Mitev 2012), a menedzsmenttudományokban azonban viszonylag kevés olyan kutatás született, amely e módszertani keretet választotta (Bokor 2000; Esse 2012).

A grounded theory középszintű, ún. szubsztantív elméletek kialakítását teszi lehetővé. A szubsztantív elmélet csupán egy korlátozott társadalmi kontextusban, a kutatás által feltárt szűkebb területre értelmezhető szemben az absztraktabb, formális elméletekkel, amelyek általánosabb jelenségekre vonatkoznak. A módszertannak nem célja igazolható állítások megfogalmazása a valóságról. Arra törekszik, hogy megértse a cselekvők közötti kapcsolatokat, és „arra alkalmas, hogy állításokat fogalmazzunk meg arról, hogy a cselekvők miként interpretálják a valóságot” (Mitev 2012, p. 20).

A grounded theory kutatási folyamata olyan szisztematikus módszereket tartalmaz, amely tehát empirikus adatgyűjtéssel kezdődik és egy többváltozós, középszintű elmélet kialakításával végződik. Az elmúlt évtizedekben a módszertannak több irányzata is kialakult: a grounded theory-t megalkotó szerzőpáros útjai különváltak, és a módszertan fejlődése során különböző álláspontot képviselnek az egyes módszertani lépéseket illetően. A tézisben bemutatott kutatási felépítés során a Strauss és Corbin által képviselt irányzatot követtem (Strauss and Corbin 1998). Ennek lényege, hogy *a kutatási probléma megfogalmazása és a kódolás kategóriáinak kialakítása során megengedett a szakirodalomban már létező fogalmak használata, és a kutatási folyamat előzetes megtervezése*. Glaser álláspontja szerint, aki a grounded theory eredetileg kialakított megközelítése mellett tört lándzsát, kizárólag az adatok elemzése során kialakuló kódok használhatók, mivel a probléma előzetes definiálása, és az szakirodalomban fellelhető kategóriák használata megöli a kreativitást, mivel már létező elméleteket erőltet. Glaser továbbá az indukciót tekinti a módszer egyik kulcselemének, Strauss és Corbin szerint megengedett az induktív és deduktív logika kombinációja (Mitev 2012).

A grounded theory legfontosabb módszertani elemei az alábbiak:

- *Elméleti mintavétel:* a minta nem előre meghatározott, pláne nem véletlenszerű, hanem a kutatási folyamat előrehaladásával folyamatosan alakul, a feltárt eredmények és felmerülő kérdések vezetik a kutatót az újabb helyzetek, szituációk felé.
- *Párhuzamos adatgyűjtés és adatelemzés, állandó összehasonlítás:* az adatelemzés nem különül el az adatgyűjtés szakaszától, a kutató az állandó összehasonlítás folyamatában elemzi és értelmezi az adatokat, hogy képes legyen azonosítani a felmerülő mintázatokat és témákat.
- *Többszintű kódolási folyamat:* a kódolás során az adatokat témákba rendezzük, amelyeket kategóriacímekkel (kódokkal) látunk el. Strauss és Colbin szerint először annyi kategóriát érdemes létrehozni a kódolás során, amennyi csak lehetséges (nyílt kódolás), ezt követően a kutató kapcsolatokat keres a kategóriák között. Ennek során a hasonló kódokat kategóriákba rendezi, majd magasabb szintű kategóriákat alkot, amelyek a formálódó elmélet alkotóelemei (axiális kódolás). A szelektív kódolás végezetül az elmélet integrálását és finomítását célozza, amelynek során a kategóriákat egy központi koncepció köré rendezi a kutató.
- *Feljegyzések (memók) készítése:* a kódolás és az elemzések elkészítése közötti lépés, az ötletek leírását jelenti.
- *Elméleti telítődés (szaturációs pont) elérése:* a kutatás során az adatfelvétel addig zajlik, amíg a kialakuló kódok még hozzáadnak valamit a kutatáshoz, magyarázó erővel bírnak.

Az adatgyűjtést *félíg strukturált interjúk* elkészítésével végeztem (Kvale 2005). Ez azt jelentette, hogy volt néhány előzetes kérdésem, azonban más témák is megjelenhettek, illetve a helyszínen is alkottam kérdéseket. Az interjúk vezérfonala a kutatás előrehaladásával a grounded theory megközelítésnek megfelelően iteratívan alakult,

azaz az első interjúknál nyílt kérdéseim voltak, később már összefüggésekre is rákérdeztem.

Összefoglalóan a grounded theory megközelítés célja az, hogy elsősorban a résztvevők (interjúalanyok) építsék fel a valóságot, és a kutató által meglátott összefüggéseket a későbbi interjúkban felvetve tesztelni lehessen. Az absztrakt kategóriaképzésnél és az elméletalkotásnál folyamatosan vissza kell térni az eredeti adatokhoz. E szempontok figyelembevételével terveztem meg az adatgyűjtés és adatértelmezés folyamatát (Maxwell 1996).

6. Az empirikus kutatás felépítése, folyamata és eredményei

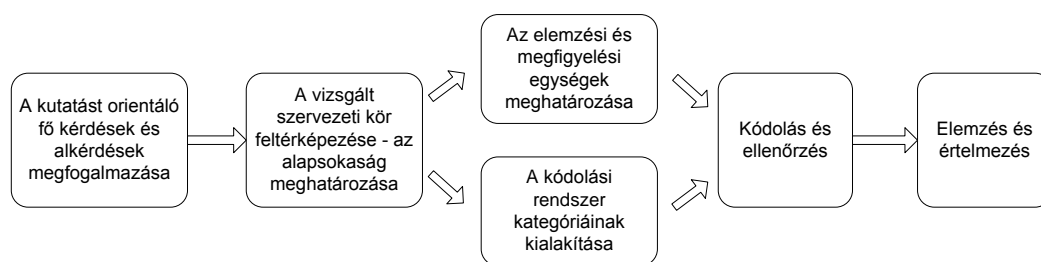
A kutatómódszertan elméleti alapjainak áttekintését követően ebben a fejezetben a kvantitatív és a kvalitatív kutatási fázisok konkrét módszertani lépéseit mutatom be. Mivel kutatásom felépítése a magyarázó egymásra épülő modellt követi, ezért elsőként a web-tartalomelemzéshez (1. kutatási fázis) kapcsolódó adatgyűjtési és adatelemzési döntéseket és lépéseket ismertetem, majd e szakasz eredményeinek ismertetése következik. Ezt követően és ebből következően mutatom be a 2. kutatási fázis módszertani lépéseit és eredményeit. A teljesítménymenedzsment kifejezést az eredmények ismertetésekor a szóismétlések elkerülése végett esetenként a 'TM' rövidítéssel helyettesítem.

6.1. Az ügynökség-típusú szervezetek honlapjainak vizsgálata – a web-tartalomelemzés folyamata és eredményei

A tézisben bemutatott kutatás első fázisa kvantitatív web-tartalomelemzés, amely a vizsgált honlapok előzetesen kialakított szempontrendszer szerinti kódolása nyomán létrejövő adatbázisra építő, gyakoriságok kifejezésére és statisztikai összehasonlítások bemutatására alkalmas módszertan. Az internet nem tartalomgeneráló szerepet játszik e kutatásban (mint például chatek vagy blogok esetén), hanem közvetítő médiumként jelenik meg. A kutatás során bizonyos témakörök, programok, meghatározott dokumentumok és szervezeti egységek megjelenését vizsgáltam a honlapokon, azaz az elemezett szövegek (a szervezeti honlapok és azon elérhető dokumentumok) témastruktúrájának feltárása volt a fő célkitűzésem, és a web-kutatás keretei között nem foglalkoztam link-elemzéssel, nyelv-elemzéssel, képelemzéssel, stb.

A tartalomelemzés lépései Krippendorff alapján a következők lehetnek (Géring 2014): 1) kutatási kérdések, hipotézisek megfogalmazása, 2) mintaválasztás, 3) elemzési egységek és kódolási kategóriák meghatározása, 4) kódolás és a megbízhatóság ellenőrzése, 5)

adatelemzés, interpretálás. Ezek alapján a kutatás folyamata az alábbi ábrán látható lépésekből állt.



10. Ábra: A web-tartalomelemzés folyamata

6.1.1. A tartalomelemzést orientáló kutatási kérdések

A hazai közigazgatási szervezetekben kialakított, alkalmazott teljesítménymenedzsment eszközök vizsgálatát célzó kutatást az alábbi két fő kérdés orientálja:

1. Milyen teljesítménymenedzsment-eszközök jelennek meg a hazai közigazgatás kvázi-autonóm, ügynökség-típusú szervezeteiben?
2. Mely tényezők és mechanizmusok magyarázhatják a teljesítménymenedzsment-eszközök kialakítását, bevezetését a vizsgált szervezeti körben?

A fenti két fő kutatási kérdés egymásra épül, sorrendjük értelemszerűen nem véletlen. A vizsgált szervezeti körben először a kialakított teljesítménymenedzsment eszközöket, elemeket azonosítottam, ezt követte annak feltárása, hogy milyen mozgatóerők befolyásolták az alkalmazást. A web-tartalomelemzés során mindkét kutatási kérdést vizsgáltam, de természetesen az adatelemzés és az eredmények értelmezése során figyelembe vettem a módszertan korlátait. A szervezeti honlapokon megjelenő, ott kommunikált teljesítménymenedzsment eszközök nem adnak teljes és pontos képet a szervezet által alkalmazott minden teljesítménymenedzsment eszközzel. Ugyanakkor a vizsgált szervezetek túlnyomó része rendelkezik honlappal, amelyen számos, rendszeresen frissített információ jelenik meg a szervezet működésével,

tevékenységével kapcsolatosan. A honlapokon megjelenő tartalmak, azok súlypontjainak elemzése lehetőséget ad arra, hogy az ügynökség típusú szervezetek teljesítményorientációhoz való viszonyát elemezni lehessen.

Az első kutatási kérdés a tartalomra vonatkozik tehát, míg a második kérdés a tartalom és a kontextus közötti kapcsolatok feltárását célozza, azaz a különböző szervezeti és külső tényezők hatását a teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazása tekintetében. A kontextus jellemzői szintén a honlapok kódolása során kerültek azonosításra. A fenti két kutatási kérdésen túl a web-tartalomelemzés segített az ügynökség-típusú szervezetek pontosabb megismerésében, pl. számuk meghatározásában, legfontosabb működési sajátosságai feltárásában. A két fő kutatási kérdést további alkérdésekre bontottam a tartalomelemzés minél célzottabb kivitelezése érdekében (ld. alábbi táblázatokat).

Sorszám	Tartalomra vonatkozó kutatási kérdések és alkérdések
K1	Milyen teljesítménymenedzsment-eszközök jelennek meg a hazai közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteiben?
K1_1	Milyen gyakorisággal jelennek a vizsgált honlapokon a szervezet céljaira, terveire vonatkozó tartalmak?
K1_2	Milyen gyakorisággal jelennek meg a vizsgált honlapokon szakmai beszámolók, jelentések?
K1_3	Milyen gyakorisággal jelennek meg a vizsgált honlapokon minőségirányítással kapcsolatos tartalmak?
K1_4	Milyen gyakorisággal működtetnek teljesítménymenedzsmenttel (is) foglalkozó szervezeti egységet, pozíciót a vizsgált szervezetek?

8. Táblázat: A tartalomelemzést orientáló kutatási kérdések a teljesítménymenedzsment eszközökre vonatkozóan

Sorszám	Tartalom és kontextus kapcsolatára vonatkozó kutatási kérdések és alkérdések
K2	Mely tényezők és mechanizmusok magyarázhatják a teljesítménymenedzsment-eszközök kialakítását, bevezetését a vizsgált szervezeti körben?
K2_1	Kimutathatóak-e összefüggések a vizsgált teljesítménymenedzsment elemek honlapon történő megjelenítése és a különböző ágazatok, felettes szerv, a szervezet kora, és a szervezet mérete kategóriák között?
K2_2	Kimutathatók-e összefüggések a teljesítménymenedzsment intézményesültsége és a különböző ágazatok, felettes szerv, a szervezet kora, a szervezet mérete kategóriák között?

9. Táblázat: A tartomelemzést orientáló kutatási kérdések a tartalom és kontextus kapcsolatára vonatkozóan

6.1.2. A vizsgált szervezeti kör feltérképezése – az alapsokaság meghatározása

Az alapsokaságot a tézisben vizsgálni kívánt szervezeti kör jelenti, azaz a magyar közigazgatás ügynökség-típusú szervezetei. Miképp a 4. fejezetben már bemutattam, ezeket a szervezeteket a nemzetközi szakirodalomban sokféleképp definiálják, és mostanra kialakult egy elfogadott kategóriarendszere is e szervezeti körnek. Az általam vizsgált szervezetek jogilag függetlenek, és központi költségvetési szervként önállóan működnek országos illetékességgel. Felettes szervük jellemzően a kormány vagy valamelyik minisztérium, illetve a parlament. A magyar szabályozásban a kormánynak vagy valamelyik minisztériumnak alárendelt szervezetek kormányhivatalként, központi hivatalként, míg az Országgyűlésnek alárendelten működő intézmények autonóm államigazgatási szervként jelennek meg. Ugyanakkor ezen elnevezések használata nem minden esetben konzekvens és teljes körű, jó néhány szervezet esetén nem derült ki sem a státútumából, sem az alapító okiratából a pontos besorolása.

A fenti fogalmi bizonytalanságokból következően, és azon tény miatt, hogy e szervezeti körben nagyon gyakoriak a strukturális jellegű átalakítások, pl. összevonások, beolvasztások, feladatcsoport áthelyezések, felettes szerv váltások (György Hajnal 2011), a tartalomelemzés egyik első lépése a vizsgált szervezeti kör teljes körű feltérképezése volt. Bár léteznek olyan nyilvános adatforrások, ahol e szervezeti körre vonatkozóan adatok találhatóak³, de ezek sok esetben nem voltak frissítve, vagy épp teljesen hiányoztak is egyes szervezetek a vizsgált adatbázisokból.

2015. január 1-i állapot szerint 75 olyan szervezet működött Magyarországon, amely megfelelt a tézisben használt ügynökség-típusú szervezet definíciónak. A populáció nagysága lehetővé tette, hogy a kutatás tárgyaként a teljes alapsokaságot definiáljam, azaz nem volt szükség mintavételre. Ez nagymértékben növeli az eredmények általánosíthatóságát. A 75 szervezet közül 72-nek volt működő honlapja az adatfelvétel időszakában, azaz 2015 első hónapjaiban.

³ Az egyik ilyen adatbázis a Közadatkereső (<http://kozadat.hu>), ahol az Infotv. (2011. évi CXII. Törvény) alapján minden közfeladatot ellátó szervezetnek a törvényben meghatározott közérdekű adatait az interneten, saját honlapján közzé kell tenni, és ezzel egyidejűleg a közadatkereső felé is adatokat kell szolgáltatnia. Sajnos a vizsgált szervezeti kör nem mindegyik intézménye szerepel ebben az adatbázisban, illetve több esetben is elavult adatokat találtam. A kormány.hu oldalon szintén megtalálhatóak a vizsgált szervezetek (pl az egyes minisztériumok háttérintézményeként), de ez az adatbázis sem teljes körű, illetve nem frissített minden esetben.

6.1.3. Elemzési és megfigyelési egységek meghatározása

Tartalomelemzésnél az elemzési és a megfigyelési egységek sokszor egybe esnek, például hagyományos szövegelemzés esetében, amikor a kutatás célja például újságcikkek vizsgálata. Jelen kutatás esetén azonban *az elemzési egységek a kutatásba bevont szervezetek*, ez azt jelenti, hogy a kutatás következtetései az ügynökség-típusú szervezetekre vonatkoznak, és a kontextus meghatározásánál ezen intézmények különböző szervezeti tényezőit (pl. a szervezet kora, felettes szerve, ágazati besorolása) vizsgálom. *A megfigyelési egységek viszont a szervezetek honlapjai*, azaz a honlapok elemzése révén következtetek a vizsgált szervezetek sajátosságaira.

Miképp a tartalomelemzés elméleti háttérével foglalkozó fejezetben jeleztem, a világháló elemzése számos olyan sajátossággal bír, amelyet a kutatónak a kutatási folyamat során kezelnie kell, hogy egységes és értelmezhető korlátokat adjunk a honlapon található tartalmaknak. Ilyen döntési pont az intertextualitással összefüggésben az, hogy milyen mélységben követjük a honlap főoldaláról kiindulva az aloldalakat, illetve a szervezet oldalról elnavigáló linkeket. Az adatfelvétel során nem szabtam határt annak, hogy a szervezet honlapján belül milyen „mélységben” található a keresett tartalom, ugyanakkor a weboldaltól kifelé mutató linkeket (társszervezetek, nemzetközi szervezetek) nem tekintettem megfigyelési egységnek.

Az elemzett szövegtípusok tekintetében nem csak a honlapok szövegei, hanem a letölthető dokumentumok is a vizsgálat tárgyát jelentették. Ide tartoztak például a szervezeti ábrák, szmsz, stratégiai dokumentumok, szakmai jelentések. A különböző típusú szövegeknél más-más időbeli határokat tekintettünk érvényesnek a kódolás során. Míg pl. a küldetés esetén egy sok évvel ezelőtti szöveg is érvényes, addig egy 5 évvel ezelőtti költségvetési beszámolót vagy szakmai jelentést már nem vizsgáltunk. Az éves gyakorisággal frissülő tartalmak közül 2012-nél húztam határt, az ennél korábbiakat nem vettem figyelembe.

6.1.4. A kódolás kategóriarendszerének kialakítása

Az elemzésbe bevonandó területek és kategóriák kialakítása során a teljesítménymenedzsment közszektorbeli megjelenését (annak tartalmát és az alkalmazás hajtóerőit) tárgyaló nemzetközi szakirodalomra és a hazai közigazgatás jellegzetességeit feldolgozó magyar szakirodalomra támaszkodtam. Az első fő kutatási kérdés megválaszolásához a teljesítménymenedzsment tartalmi elemei közül a kutatás során azokra szűkítettem a kört, amelyek jellegüknél fogva megjeleníthetők a szervezet kommunikációjában, honlapjai. Ezek alapján a kódolási rendszer az alábbi táblázatban összefoglalt főbb teljesítménymenedzsment területeket és azokon belüli definiált kategóriákat jelentette.

Fókuszterület	Kategóriák (kódok)	Magyarázat
Tervezés	Küldetés	A szervezet küldetése / értékei / filozófiája / jövőképe
	Stratégia	Stratégiai célkitűzések, stratégiai dokumentum a szervezetre vonatkozóan
	Operatív terv a weben	Szakmai munkaterv, munkaprogram megjelenítése a honlapon
	Operatív terv szmsz-ben	Szakmai munkaterv, munkaprogram megjelenése az szervezeti és működési szabályzatban (szmsz)
	Költségvetés	Az intézmény elemi költségvetése
Beszámoló	Költségvetési beszámoló	Az éves elemi költségvetés teljesülése
	Szakmai jelentés	Az előző időszak szakmai munkájának, eredményeinek értékelése
Minőségmenedzsment	Minőségirányítás dokumentumai	Minőségpolitika, tanúsítványok, önértékelések eredményei
Teljesítménymenedzsment intézményesültsége	Kontrolling	Kontrolling szervezeti egység vagy pozíció
	Minőségügy	Minőségügyi szervezeti egység vagy pozíció
	Stratégia	Stratégiai szervezeti egység vagy pozíció

10. Táblázat: A kódolás kategóriarendszere a teljesítménymenedzsment tartalmi elemeire vonatkozóan

Az egyes kategóriákat eldöntendő kérdésként kezeltük, vagyis azt vizsgáltuk, hogy megjelenik-e az adott téma, dokumentum a szervezet honlapján vagy sem. A dichotóm kérdésforma (1=van, 0=nincs) növeli a kódolás megbízhatóságát, valamint a bináris változók többféle statisztikai módszerrel is elemezhetők szemben pl a nem bináris módon mért nominális változókkal (Füstös et al. 2004).

A tartalmi elemek és a kontextus kapcsolatát firtató második kutatási kérdés megválaszolásához a szakirodalom alapján megjelenő lehetséges hajtóerők egy részének azonosítására is lehetőség nyílt a tartalomelemzés kereti között. Minden lehetséges hajtóerő természetesen nem volt azonosítható ezen módszertan segítségével, például a felsővezetői elkötelezettséget vagy a szervezeti tagok képzettségét és tudását nem lehet ezzel a módszertannal mérni, de bizonyos, a teljesítményorientációval feltételezhető kapcsolatban levő kontextuális elemek megragadhatók voltak a honlapok elemzése során. Ezeket foglalja össze az alábbi táblázat.

Kontextus kategóriák (kódok)	Magyarázat
Ágazat	A kormányzati funkciók (COFOG) alapján tíz ágazatba sorolhatók a szervezetek
Felettes szerv	Országgyűlés vagy valamelyik minisztérium
Szervezet kora	A jogelőd alapítása óta eltelt idő
Felsővezető kinevezése óta eltelt idő	A jelenlegi felsővezető kinevezése óta eltelt idő
Nemzetközi szervezeti egység	Nemzetközi társszervezetekkel, illetve egyéb nemzetközi ügyekkel foglalkozó szervezeti egység
Létszám	A szervezet létszáma (FTE, 2014)
Költségvetés	A szervezet költségvetésének nagysága (2013 tény vagy 2014 terv)

11. Táblázat: A kódolás kategóriarendszere a kontextusra vonatkozóan

6.1.5. Kódolás és ellenőrzés

A vizsgált szervezetek honlapjainak összegyűjtését, és a megfigyelési egységek kapcsán felmerült kérdések eldöntését követően a kódolást végzők (egy junior és egy senior kódoló) egy kiválasztott honlapot közösen értékelték, így lehetőség nyílt a nem egyértelmű kategóriák tisztázására, illetve a kódolást végzők közötti eltérő értelmezések összehangolására. A pilot-elemzés és a kódolók képzése jelentősen hozzájárul a kutatás megbízhatóságának növeléséhez.

A szervezeti honlapok kódolása 2015 januárja és március közepe között zajlott. A kódolást követően átnéztem a junior kódoló által végzett kódolást, és az általa jelzett kérdéseket, problémákat. Az ellenőrzés során csak néhány esetben történt korrekció az eredeti kódoláshoz képest. Az adatok SPSS adatbázissá történő konvertálását követte a statisztikai elemzés.

6.1.6. Elemzés és értelmezés

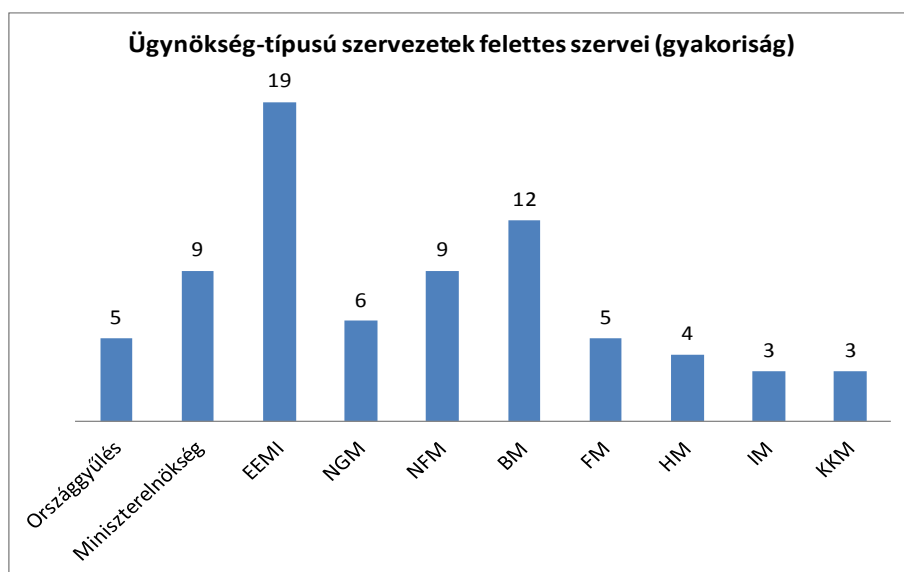
Az adatok elemzése során egyrészt gyakoriságokat vizsgáltam arra a kérdésre keresve a választ, hogy milyen teljesítménymenedzsment-eszközök jelennek meg a vizsgált szervezeti körben (K1 kutatási kérdés és kapcsolódó alkérdések). Másrészt statisztikai összefüggéseket kerestem a vizsgálatba beemelt kontextusváltozók és teljesítménymenedzsment tartalmak között (K2 kutatási kérdés és alkérdései).

Mielőtt azonban a két kutatási kérdéshez kapcsolódón ismertetném az elemzés eredményeit, röviden bemutatom a vizsgált szervezeti tér néhány fontos jellegzetességét. Ez szintén a tartalomelemzés eredményének tekinthető, és kijelöli azt az értelmezési keretet (kontextust), ahol az adatelemzés eredményei érvényesek.

Az ügynökség-típusú szervezetek főbb jellemzői az adatfelvétel idején

2015. január 1-i állapotot tekintve 75 olyan szervezetet azonosítottam, amely megfelelt a tézisben alkalmazott ügynökség-típusú szervezet definíciónak (a szervezetek felsorolását lásd 8.1. mellékletben). Ezen szervezetek közül 3-nak nem volt működő honlapja az adatfelvétel idején. Ez azt jelenti, hogy a vizsgált változók többsége esetén nem tudtam ezt a három szervezetet bevonni az adatelemzésbe, azonban néhány változónál a honlap nélküli szervezetekről elérhető egyéb információk (pl. alapító okirat, szmsz) lehetővé tették az elemzés elvégzését.

A vizsgált szervezetek felettes szervek szerinti megoszlását mutatja az alábbi ábra. A legtöbb szervezet az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EEMI, 19), illetve a Belügyminisztérium (BM, 12) alá tartozott, míg a legkevesebb vizsgált intézmény az Igazságügyi Minisztérium (IM, 3) és a Külügyminisztérium (KKM, 3) alatt működött az adatfelvétel idején.

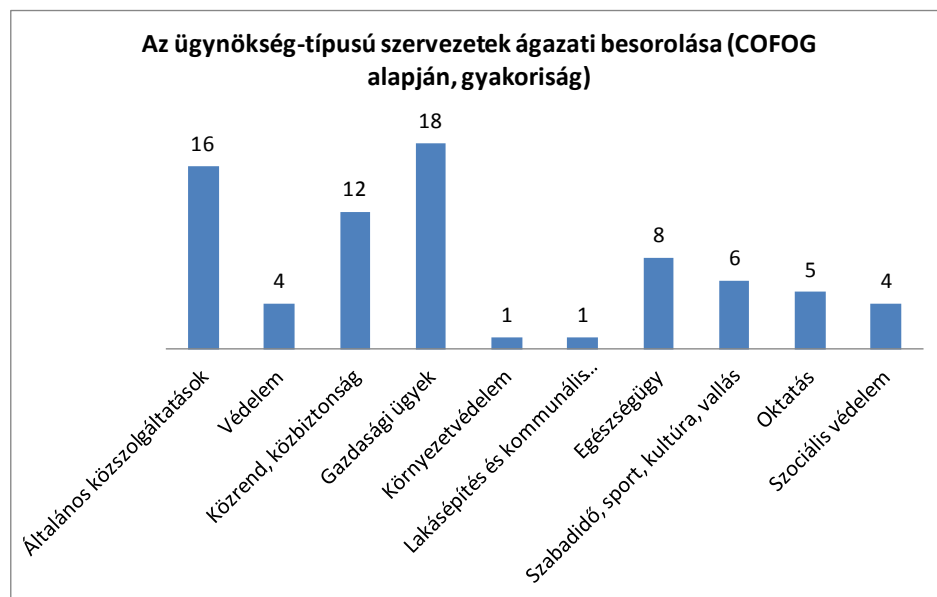


11. Ábra: A vizsgált szervezetek felettes intézményei

Az ágazati hovatartozás látható a következő ábrán. Itt a kormányzati funkciók (COFOG) legfelső szintje szerinti besorolást vettem alapul (erről lásd részletesen a 68/2013. (XII.

29.) NGM rendelet 1. Mellékletét). Azon szervezetek esetében, ahol több funkció is megjelent elsődleges szinten, igyekeztem azonosítani a domináns ágazatot.

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



12. Ábra: Az ügynökség-típusú szervezetek kormányzati funkció szerinti besorolása

A vizsgált szervezetek meglehetősen heterogén képet mutatnak az ügynökség-típusú hazai szervezetekről korukat, méretüket, stabilitásukat tekintve. A szervezetek létszáma széles skálán mozog: a legkisebb szervezet 20 fős, míg a legnagyobb (KLIK) 130.330 főt foglalkoztatott az adatfelvétel idején. Ez utóbbi szervezet létszáma ugyanakkor kiugró mértékben magas, 2.000 fő feletti foglalkoztatotti létszáma csupán 3 szervezetnek volt (a KLIK-en kívül a NAV és a Mentőszolgálat létszáma haladja meg a 2000 főt).

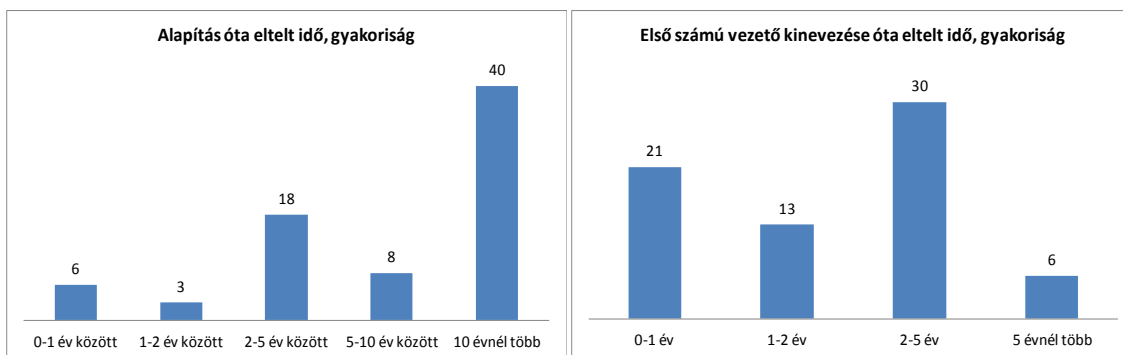
	N	Terjedelem	Min.	Max.	Átlag	Szórás
Létszám	64	130310	20	130330	2851.54	16573.5
Éves költségvetés (ezer HUF)	58	184.587.400	317.600	184.905.000	12.504.965	27.738.618
A szervezet kora	75	145.00	.00	145.00	19.50	27.92
Első számú vezető kinevezése óta eltelt idő 2015.01.01-én (év)	70	19.00	.00	19.00	3.23	3.82

12. Táblázat: Az ügynökség-típusú szervezetek néhány alapjellemezője

Hasonlóan a létszámhoz, a *költségvetés nagysága* is széles terjedelmet fog át, a legkisebb szervezet évente 317.6 millió forintból gazdálkodik, míg a legnagyobb költségvetés meghaladja az évi 184 mrd forintot (a KLIK költségvetése még ennél is nagyobb, de erről nem sikerült megbízható adatot szerezni).

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

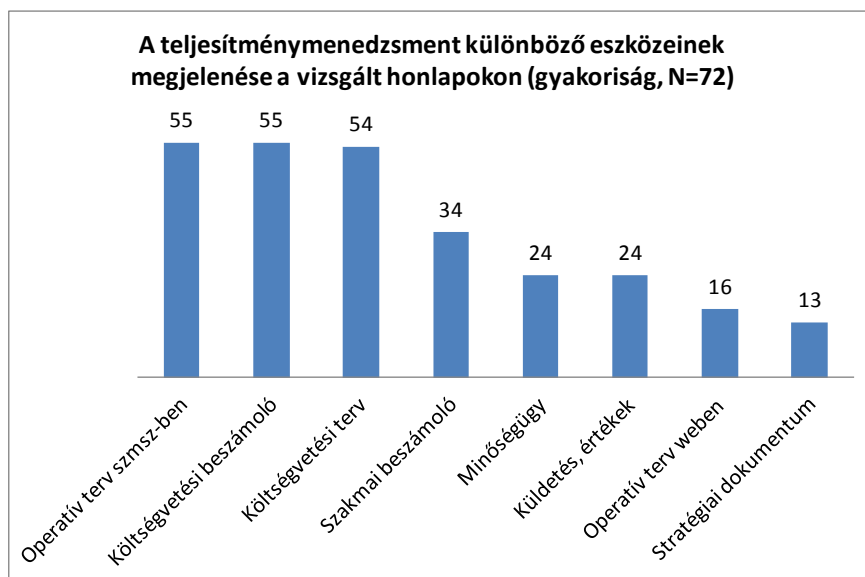
A szervezet stabilitása szempontjából egy fontos tényezőt, az *első számú vezető kinevezése óta eltelt időt* is megvizsgáltam (70 szervezetről állt rendelkezésre erre vonatkozó információ). Átlagosan 3,2 éve vannak e szervezetek első számú vezetői pozíciójukban. Csupán 6 olyan szervezetet találtam, ahol az első számú vezető több mint 5 éve vezeti az adott szervezetet, azaz a 2010-es kormányváltást megelőzően is ebben a pozícióban volt. Ugyanakkor a szervezetek felénél (34 esetben) az elmúlt 5 éven belül is változtak az első számú vezetők.



13. Ábra: A vizsgált szervezetek alapítása óta eltelt idő és az első számú vezetők kinevezése óta eltelt idő

A teljesítménymenedzsment vizsgált elemeinek megjelenése a szervezeti honlapokon (K1 kutatási kérdés)

Ebben az alfejezetben összegzem az első (K1) kutatási kérdés egyes alkérdései mentén született eredményeket. A *célok és tervek jelenlétét, alkalmazását* (K1_1) a küldetés, stratégia, operatív terv és költségvetés témák honlapon történő megjelenésével vizsgáltam. A *beszámolókat, értékeléseket* (K1_2) a költségvetési beszámolók mellett a szakmai jelentések megjelenésével elemeztem. A K1_3 alkérdés a *minőségügy* megjelenését vizsgálta. Fontos megjegyezni, hogy a költségvetési terv és költségvetési beszámoló megjelenése a szervezetek honlapjain nem a teljesítménymenedzsment egyik eszköze, hiszen hazánkban alapvetően hagyományos bázisalapú, tételesoros költségvetések készülnek, amelyeket nem tekinthetünk a teljesítményorientált működés jelének. E tématerület szerepeltetésének oka az, hogy a költségvetés és a költségvetési beszámoló honlapon történő elhelyezése az átláthatóság erősítése miatt minden közfeladat ellátó szerv számára kötelezően előírt feladat (erről lásd bővebben az Általános közzétételi lista az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. Törvényt, illetve a www.kozadattar.hu weboldalt).



14. Ábra: A teljesítménymenedzsment vizsgált elemeinek megjelenése a szervezeti honlapokon (gyakoriság, N=72)

A költségvetési terv és a költségvetésre vonatkozó éves számviteli beszámoló a vizsgált szervezeti honlapok több mint $\frac{3}{4}$ -ed részénél megtalálható volt. Ezen információk közzététele a honlapon a közérdekű adatok között kötelező a szervezetek számára, ezért ez a megjelenési arány nem értékelhető különösen magasnak. Ezen dokumentumok megjelenése – miképp ezt az előzőekben már kiemeltem – önmagukban nem mutat elköteleződést a teljesítményorientált működés iránt, ugyanakkor az átláthatóság miatt fontosak.

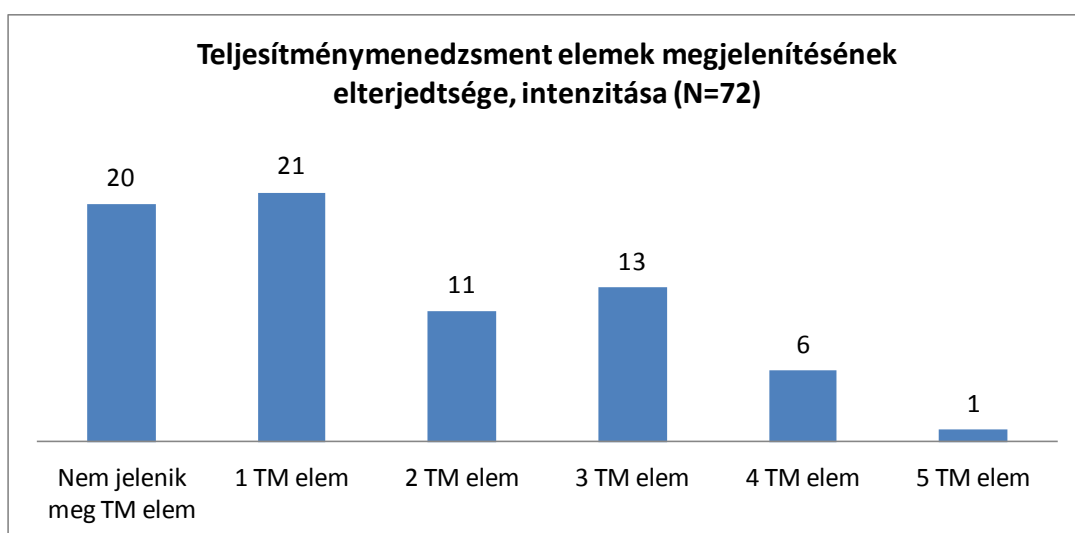
Megvizsgáltuk az operatív tervek megjelenését is, amelyek a közigazgatásban jellemzően a szakmai munka megtervezését szolgáló éves vagy féléves munkatervekben, munkaprogramokban öltenek testet. A honlapokon elérhető szmsz-ek alapján 55 szervezet esetében készül szakmai munkaterv, ami a szervezetek több mint $\frac{3}{4}$ -ed részét jelenti, azonban a honlapokon ennek csupán kis része jelenik meg: a szervezeteknek kevesebb mint negyede teszi közzé honlapján is az operatív terveit éves vagy féléves bontásban.

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

A vizsgált szervezetek harmada jeleníti meg honlapján *küldetését* vagy ehhez kapcsolódó tartalmakat, pl. alapértékeket, jövőképet. Ennek vizsgálata azért fontos, mert a küldetésüket a szervezetek a nem önmagáért, hanem a hosszú távú tervezés, stratégiaalkotás részeként szokták megfogalmazni, azaz a küldetés megjelenítése arra utal, hogy a szervezetben jelen van – vagy valamikor korábban jelen volt – a stratégiai, hosszú távú célkijelölés, tervezés. Szintén a szervezetek harmada jelenít meg honlapján minőségüggyel kapcsolatos tartalmakat, például minőségpolitikai nyilatkozatot, ISO tanúsítványokat vagy CAF értékeléshez kapcsolódó elemeket.

A 72 vizsgált honlap közül csupán 13 esetben találtunk *intézményi stratégiai dokumentumot*. A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. Rendelet ugyan feladatként szabja meg a vizsgált szervezeti kör számára intézményi stratégia megalkotását, amelynek e jogszabály értelmében igazodnia kell a nemzeti középtávú stratégiához és miniszteri programhoz, illetve szakpolitikai stratégiákhoz. Ugyanakkor az intézményi stratégiák elkészítését a rendelet a nem kötelezően elkészítendő tervdokumentumok közé sorolja, azaz támaszt is elvárást, és nem is.

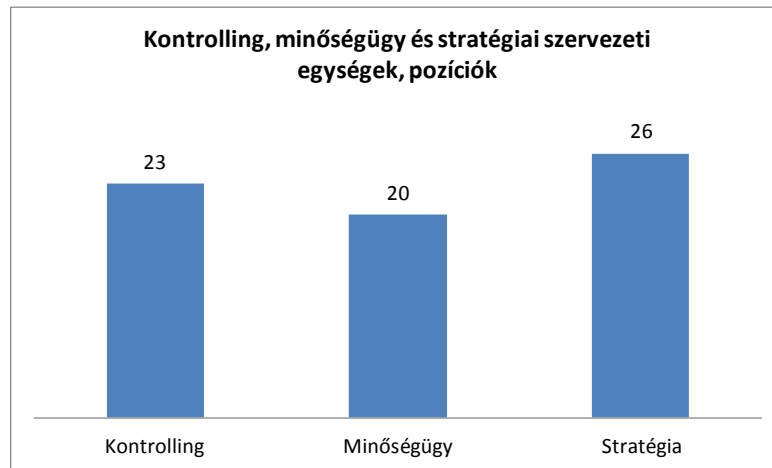
A vizsgált teljesítménymenedzsment elemek esetén megvizsgáltam azt is, hogy az elemzett szervezetek a különböző módszerek közül mennyit nevesítenek honlapjaikon. Ez a következő 5 kategória összpontszámának kiszámítását jelentette: küldetés, stratégia, operatív terv, szakmai beszámoló, minőségügy. A vizsgálat megmutatja azt is, hogy mennyire elterjedt ezen eszközök alkalmazása az ügynökség-típusú szervezetekben, illetve választ kapunk arra a kérdésre, hogy több eszközt is alkalmaznak-e a szervezetek párhuzamosan. Az elemzésbe nem vontam be az egyébként kötelezően publikálandó költségvetési terv és költségvetési beszámolók megjelenítését, illetve az operatív terv esetén csak a honlapon is szereplő terveket vettem figyelembe. A honlappal is rendelkező 72 szervezet közül 52 szervezet, azaz közel $\frac{3}{4}$ -ed részük alkalmaz legalább egy teljesítménymenedzsment eszközt, 31 szervezet pedig legalább két eszközt.



*15. Ábra: Teljesítménymenedzsment-eszközök honlapon való megjelenítésének
elterjedtsége, intenzitása (N=72)*

A K1_4 alkérdés arra vonatkozik, hogy az ügynökség-típusú szervezetek működtetnek-e olyan *szervezeti egységeket vagy pozíciót*, amelyek a teljesítménymenedzsmenthez köthetők (pl. kontrolling, minőségirányítás, stratégia). Ez a kérdés azt vizsgálja, hogy intézményesült-e és ha igen, milyen formában a teljesítménymenedzsment a vizsgált

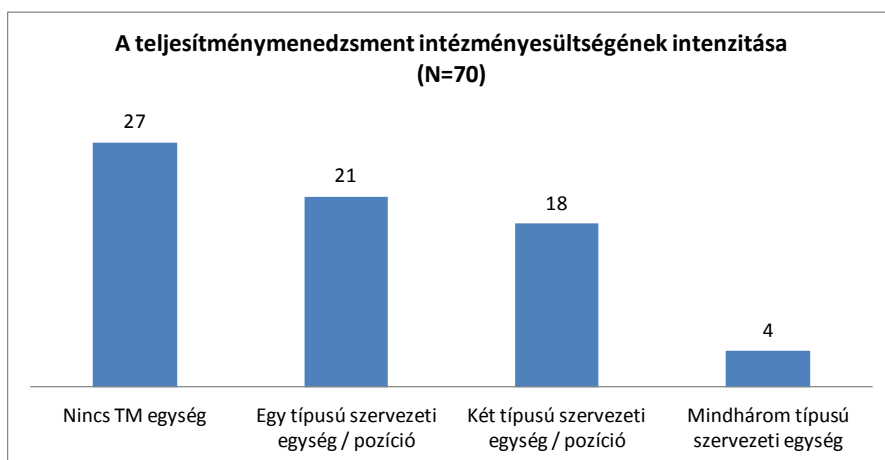
szervezetben. A kérdés megválaszolásához a honlapokon elérhető szervezeti ábrák és szmsz-ben található feladatleírások alapján kódoltunk.



16. Ábra: A teljesítménymenedzsment intézményesültsége: kontrolling, minőségügy és stratégiai szervezeti egységek, pozíciók száma (N=70)

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

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



17. Ábra: A teljesítménymenedzsment intézményesültségének intenzitása

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

Összefoglalásként megállapítható, hogy a teljesítménymenedzsment eszközrendszer vizsgált elemei nem ismeretlenek az ügynökség-típusú szervezetek többségében. A szervezetek ¾-e megjelenít honlapján legalább egy teljesítménymenedzsment eszközt, és több mint 40%-uk (31 szervezet) pedig legalább kétféle teljesítménymenedzsment-eszköz alkalmazását kommunikálja. Természetesen egyetlen teljesítménymenedzsment elem megjelenítése még távolról sem jelenti azt, hogy az adott szervezet elkötelezettnek lenne tekinthető a teljesítményorientáció iránt. Azonban többféle TM elem együttes megjelenítése valószínűsíti azt, hogy az adott szervezetben valóban működnek a teljesítménymenedzsment alkalmazások, eszközök.

Ezen eszközök honlapon történő megjelenítése alapján ugyanakkor nem tudunk megalapozottan következtetni ezen eszközök használatának pontos jellemzőire, szervezeti beágyazottságukra. A teljesítménymenedzsmenthez köthető szervezeti

egységek és szervezeti pozíciók szervezeti struktúrában való megjelenése viszont már arra utal, hogy a teljesítménymenedzsment bizonyos elemei intézményesültek, és a szervezet mindennapi működésének részévé váltak. A vizsgált szervezetek kb 60%-a rendelkezik legalább egy olyan szervezeti egységgel, amelynek tevékenysége szorosan köthető a teljesítménymenedzsmenthez, és 21 szervezetnél (kb 30%) találtunk példát legalább két, a szervezeti struktúrában is megjelenő intézményesült területre.

Megvizsgáltam azt is, hogy van-e kapcsolat a honlapon megjelenített teljesítménymenedzsment eszközök száma és a terület intézményesültsége között. Nem meglepő módon létező és pozitív irányú kapcsolat van e két változó között (a korrelációs együttható értéke 0.314, $p=0.01$): azok a szervezetek, amelyek több TM elemet is kommunikálnak honlapjukon egyúttal intézményesítették is e területet, azaz rendelkeznek akár több kapcsolódó szervezeti egységgel és pozícióval.

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

Teljesítménymenedzsment elemek alkalmazása és egyes szervezeti jellemzők kapcsolata (K2 kutatási kérdés)

A második kutatási kérdés arra irányul, hogy milyen tényezők és mechanizmusok magyarázhatják a teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazását a vizsgált szervezeti körben. Ez a kérdés alapvetően a kutatás kvalitatív szakaszát orientálja, ugyanakkor néhány tényező esetén érdemes megvizsgálni a kapcsolat, összefüggés létét a honlapon megjelenő teljesítménymenedzsment elemek és a szervezeti kontextust leíró változók között. Ugyanígy összefüggés-vizsgálat végezhető a teljesítménymenedzsmenthez köthető szervezeti egységek alkalmazása és néhány kontextusváltozó között.

A szakirodalom alapján (ld ennek részletes ismertetését a 3. fejezetben) meglehetősen ellentmondásos kép rajzolódik ki arra vonatkozóan, hogy milyen tényezők, hajtóerők segítik, illetve gátolják a teljesítménymenedzsment-eszközök alkalmazását a közszektor szervezeteiben. A tartalomelemzés alkalmas arra, hogy a kontextusra vonatkozóan is megállapítások születhessenek, ezért kiválasztottam néhány olyan tényezőt, amely a honlapok elemzése során azonosítható volt és megvizsgáltam a teljesítménymenedzsment vizsgált elemei és ezen tényezők közötti kapcsolatot. Az elemzésbe bevont kontextustényezőket, rövid értelmezésüket, és a választásuk indoklását tartalmazza az alábbi táblázat.

Kontextus változó	Értelmezés, indoklás
Felettes szerv	A ügynökség-típusú szervezetek felé elvárásokat megfogalmazó felettes szervnek (országgyűlés, kormány, minisztérium) a szakirodalom alapján hatása lehet a teljesítménymenedzsment alkalmazására vagy épp nem alkalmazására
Ágazati besorolás	Az ágazatokat a kormányzati funkciók (COFOG = Classification of the Functions of Governments) alapján azonosítottam. Az ágazati hovatartozás alapján különbségek lehetnek a teljesítménymenedzsment alkalmazásokban a szervezetek között.
Költségvetés nagysága, foglalkoztatottak létszáma	A szervezet méretét a költségvetésének nagyságával vagy a foglalkoztatottak számával is mérhetjük. Néhány kutatás a szervezet méretét is kapcsolatba hozta a teljesítménymenedzsment alkalmazásával.
Szervezet kora	Az alapítás óta eltelt idő. Nagyobb múlttal rendelkező, stabil szervezetben nagyobb esély van az intézményesülésre.
Felsővezető kinevezése óta eltelt idő	A felsővezetői támogatás, elkötelezettség kritikus fontosságúnak tűnik a teljesítménymenedzsment alkalmazását illetően. Az első számú vezető stabilitása összefüggésben lehet a teljesítménymenedzsment alkalmazásával.
Nemzetközi kapcsolatok	A szervezet nemzetközi beágyazottsága pl policy transzfer mechanizmusok révén szintén kapcsolatba hozható a teljesítménymenedzsmenttel.

13. Táblázat: Az elemzésbe bevont kontextusváltozók

Az egyes teljesítménymenedzsment elemek (küldetés, stratégia, operatív terv, szakmai beszámoló, minőségügy) és a teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos szervezeti egységek összefüggését elemeztem a fenti kontextus változókkal kereszttáblák

segítségével. A változók közötti összefüggés szignifikanciáját khi-négyzet próbával ellenőriztem (Falus and Ollé 2008).

Az elemzés során az alábbi összefüggések mutatkoztak jelentősnek (a vonatkozó kereszt táblák és a khi-négyzet próbák eredményei a 8.2. mellékletben találhatók):

- A szervezetek *kormányzati funkciók szerinti besorolása* 95%-os szignifikanciaszinten mutatott összefüggést az *operatív tervek szmsz-ben való megjelenítésével*. Ennek speciális, az adott ágazatokra vonatkozó szabályozás is lehet a magyarázata, például a hatósági ellenőrzéseket végző szervezeteknek kötelező éves, féléves hatósági ellenőrzési tervet kell készíteniük és azt nyilvánosságra hozniuk.
- A *felettes szerv szerinti besorolás* több tényezővel is szignifikáns összefüggést mutatott. Az *operatív tervek honlapon történő megjelenítése* 99%-os szignifikanciaszinten mutatott összefüggést a felettes szerv szerinti besorolással. A *minőségügyi szervezeti egység léte, illetve a teljesítménymenedzsment elemek elterjedtsége, megjelenítésük intenzitása* 95%-os szignifikanciaszinten mutatott összefüggést ezzel a kontextus változóval. Ez az eredmény alátámasztani látszik azt a vélekedést, hogy a felettes szerv elvárásai fontos szerepet játszanak a teljesítménymenedzsment alkalmazásában.
- A szervezet méretét egyrészt a költségvetés nagysága, másrészt az alkalmazotti létszám jellemzi. A kereszt tábla elemzés alapján *minél nagyobb költségvetés felett rendelkezik egy szervezet, annál inkább valószínű, hogy kontrolling szervezeti egységet alakít ki*. Az összefüggés 95%-os szignifikanciaszinten mutatkozott.
- A *foglalkoztatottak létszáma a minőségügyi szervezeti egységekkel van kapcsolatban (99%-os szignifikanciaszint)*: minél nagyobb a szervezet létszáma, annál inkább találunk minőségüggyel foglalkozó szervezeti egységet.

- A vizsgált szervezetek kora, illetve az első számú vezető kinevezése óta eltelt idő nem mutatott egy elemzett változóval sem szignifikáns összefüggést. A felsővezető kinevezése óta eltelt idő némiképp az intézményesültséggel volt kapcsolatban, de csupán 90%-os szignifikanciaszinten.
- A *nemzetközi kapcsolatok intenzitása* (amit a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó szervezeti egység létezésével mértem) 95%-os szignifikanciaszinten mutatott összefüggést az *operatív tervek honlapon* történő megjelenítésével, és 99%-os szignifikanciaszinten találtam kapcsolatot a *szakmai beszámolók nyilvánossá tételével*, illetve a *kontrolling szervezeti egységek* létezésével.

A kontextusváltozók és a teljesítménymenedzsment elemeket, illetve szervezeti egységek közötti kapcsolatok vizsgálatából kiderült, hogy léteznek összefüggések egyes kontextuális tényezők és a teljesítménymenedzsment megjelenítése és intézményesültsége között. Különösen a felettes szervek szerepe és a nemzetközi kapcsolatok léte tűnik jelentős tényezőnek, míg a szervezetek kora az elemzés alapján nincs összefüggésben a teljesítményorientációval.

E kapcsolatok léte nem ad magyarázatot arra, hogy ezen tényezők miképp támogatják vagy épp akadályozzák a teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazását. Erre a kérdésre e kapcsolatok mélyebb, több információt tartalmazó elemzése adhat választ. Ezen mechanizmusok feltárása és megértése a fő célja kutatásom második, személyes interjúkra épülő kvalitatív szakaszának. Ugyanakkor az első kutatási szakasz eredményei jó orientációt adtak az interjúk fókuszának kialakításához.

6.2. A kvalitatív kutatási szakasz folyamata és eredményei

Az 5.3. alfejezetben ismertettem a kvalitatív kutatási szakasz elméleti alapjait, ebben a fejezetben a konkrét kutatási folyamat lépéseit és főbb eredményeit foglalom össze. Mivel a kutatási folyamat egésze a kevert módszertani megközelítésen belül a magyarázó egymásra épülő modell logikai felépítését követi, elsőként a két kutatási szakasz egymásra épülését, összekapcsolódását mutatom be.

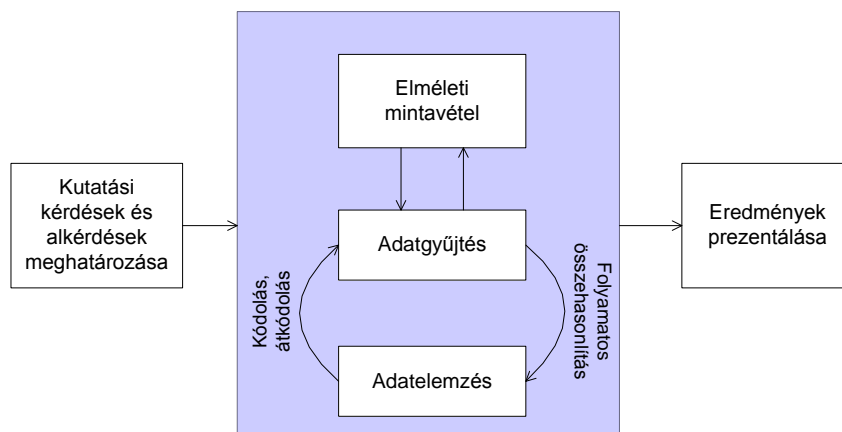
A web-tartalomelemzés két ponton kapcsolódik szorosan a kvalitatív kutatási szakaszhoz:

1. *Mintaválasztás: a kutatás alanyainak meghatározása.* A kvalitatív kutatásokban (így a grounded theory megközelítésben is) a lehetséges mintaválasztási módszerek elsősorban abban különböznek a kvantitatív módszerek mintaválasztási technikáitól, hogy a célszerűség elve dominál a véletlenszerűség helyett. A tartalomelemzés eredményeképp feltérképeztem a hazai közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteit, és átfogó képet kaptam arról, milyen teljesítménymenedzsment elemek jelennek meg weboldalaikon, illetve milyen kapcsolódó szervezeti egységeket és pozíciókat alkalmaznak szervezetükben. Ez az általános kép sokat segített azon konkrét szervezetek beazonosításában, amelyek segítségével közelebb juthattam kutatási kérdéseim megválaszolásához. Azokat a szervezeteket kerestem, ahol több teljesítménymenedzsment eszköz megjelenítése is megfigyelhető volt, és egyúttal a TM intézményesültségére is volt példa. Ez azért volt lényeges szempont az interjúalanyok kiválasztásánál, mert ezáltal valamilyen tapasztalatuk, értelmezésük biztos van a teljesítménymenedzsment elemeket és koncepciót illetően, és van véleményük az alkalmazást segítő és gátló tényezőkről. És éppen ezen értelmezések, mechanizmusok feltárását célozza a kutatásom. Fontos szempont volt továbbá, hogy interjúalanyaimnak legyen hosszabb időre vonatkozó tapasztalata mind a vizsgált szervezetekről, mind a

teljesítménymenedzsmentről, ezért olyan vezetőket és szakértőket kerestem, akik több éve vannak vezető pozícióban a vizsgált szervezeti körben.

2. *Kutatási fókuszpontok meghatározása:* A tartalomelemzés eredményeképp kirajzolódott néhány olyan tényező (pl felettes szervek szerepe, nemzetközi beágyazottság), amely kapcsolatban lehet a teljesítménymenedzsment alkalmazásokkal. Ezen tényezők mélyebb feltárása, a hatásmechanizmusok megértése a kvalitatív kutatási fázisban az adatgyűjtést és az adatelemzést orientálta.

Az alábbiakban látható a grounded theory megközelítésre építő kutatási folyamat ábrája, amely egyúttal a kifejtés logikáját is mutatja. A következő alfejezetekben ezen kutatási folyamat lépéseit ismertetem.



18. Ábra: A kvalitatív kutatás folyamata (Strauss and Corbin 1998)

6.2.1. A kvalitatív kutatást orientáló kérdések

A kvalitatív kutatási szakaszt ugyanazon két fő kérdés orientálta, mint a kutatás első szakaszát. Ugyanakkor az alkérdések mások voltak ebben a fázisban.

Sorszám	A kvalitatív kutatási fázist orientáló kutatási kérdések és alkérdések
K1	Milyen teljesítménymenedzsment-eszközök jelennek meg a hazai közigazgatás kvázi-autonóm, ügynökség-típusú szervezeteiben?
K1_i	Az egyes teljesítménymenedzsment eszközökkel kapcsolatosan milyen elvárások, vélekedések figyelhetők meg a közigazgatás teljesítményorientált működésével kapcsolatosan a megkérdezett vezetők, szakértők körében?
K1_ii	Megfigyelhetőek-e tipikus, ismétlődő alkalmazási mintázatok a teljesítménymenedzsment eszközöket kialakító-bevezető szervezetek körében?
K2	Mely tényezők és mechanizmusok magyarázhatják a teljesítménymenedzsment-eszközök kialakítását, bevezetését a vizsgált szervezeti körben?
K2_i	Milyen magyarázatokat adnak a teljesítménymenedzsment alkalmazások hajtóerői tekintetében a megkérdezettek?
K2_ii	Milyen nehézségekbe ütközik a teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazása a vizsgált szervezetekben?

14. Táblázat: A kvalitatív kutatási szakaszt orientáló kutatási kérdések

6.2.2. Mintaválasztás

A kvalitatív kutatásokban a kutató olyan mintát keres, amely révén megfelelő információhoz juthat kérdésével kapcsolatban. A kvalitatív kutatásokban a mintavétel főbb jellemzői (A. Gelei 2002; Miles and Huberman 1994):

- törekszik a kis mintára és kontextusba való beágyazottság figyelembevételére (szemben a nagy mintával és a kontextus figyelmen kívül hagyásával);
- szándékosan, célirányosan megválasztott minta (szemben a véletlen mintavétellel);
- az elmélet alapján megválasztott minta (szemben a reprezentativitással);
- folyamatosan, lépésről lépésre kialakuló minta (szemben az előre definiált mintával).

A tervezett kutatás esetén fontos figyelembe venni, hogy a vizsgált szervezeti kör eleve nem túl nagy létszámú, összesen 75 ügynökség-típusú szervezet működik Magyarországon, pontos számuk az átalakítások (pl. összevonások) miatt évről évre változik. Ahogy ezt a fejezet elején is írtam, a mintaválasztás során törekedtem megtalálni az intenzív, információgadat eseteket, ahol a TM alkalmazásoknak régebbi hagyománya van, és akár többféle eszköz is megjelenik. Ezen szervezetek azonosításában a web-tartalomelemzés eredményei segítettek.

Az elsőként megkeresett interjúalany egy olyan szervezetnél dolgozik, ahol a tartalomelemzés alapján léteznek teljesítménymenedzsment elemek és a területtel foglalkozó szervezeti egységek. Az interjúalany nem a szervezet első számú vezetője volt, hanem annak közvetlen helyettese, és több mint 15 éve dolgozik az intézménynél vezetői pozícióban (egy néhány éves szünettől eltekintve, amikor nem ennél a szervezetnél, de a közigazgatásban dolgozott). Az első interjú kódolását és elemzését követően úgy éreztem, hogy kissé tágabb perspektívába is érdemes belehelyeznem az elhangzottakat, ezért második interjúalanyom egy olyan szakértő volt, aki az elmúlt években több, a vizsgálat alanyaként szolgáló szervezetnél is dolgozott vezetési tanácsadóként, és széles gyakorlati tapasztalattal rendelkezik teljesítménymenedzsment és közigazgatás vonatkozásában.

A második interjú kódolása és elemzése után e-mailben megkerestem 8 olyan vezetőt, akik évek óta ügynökség-típusú szervezetekben a felsővezetés tagjai vagy első számú vezetőként vagy annak helyetteseként, és szervezetükben a tartalomelemzés alapján megjelentek a teljesítménymenedzsment eszközök és kapcsolódó szervezeti egységek. Ezen két feltétel együttes teljesülése nagyságrendileg 10 ügynökség-típusú szervezetre érvényes. A megkeresett vezetők közülük öten jeleztek vissza, és négyen vállalkoztak a személyes találkozóra. Végül összesen 6 félig strukturált interjú készült (5 vezetői, 1 szakértői), illetve az egyik szervezetnél az interjúalany mellett, aki a szervezet első számú vezetője volt, az egyik helyettese írásban válaszolt az előzetesen elküldött kutatási kérdéseimre. Mivel ezen írásos válasz is nagyon sok érdekes és részletes információt tartalmazott, ezért beemeltem az elemzendő szövegek közé (az interjúalanyok listája a

mellékletben található). Az interjúk elemzése során arra jutottam, hogy a megkeresett felsővezetők szakértői szerepben is nyilatkoztak a vizsgált jelenségről: mindegyikük évtizedes vagy még hosszabb vezetői tapasztalattal rendelkezik a felkeresett szervezetekben, szakmájukban elismert szakemberek, széles kitekintéssel bírnak a saját ágazatuk működési mechanizmusaira és a közigazgatási szervezetek működési sajátosságaira. Több kormányváltást, felettes szerv váltást és jogszabályi és szervezeti változást is megéltek. Mindez azt is jelenti, hogy a szakértői és a vezetői interjúkat együttesen kezeltem a feldolgozás során.

6.2.3. Az adatgyűjtés és adatelemzés iteratív folyamata

Az adatgyűjtés – miképp ezt már a 5.3 fejezetben is jeleztem – félig strukturált interjúk keretében történt. Az interjúalanyok kiválasztásánál elsősorban a teljesítménymenedzsment eszközök potenciális bevezetését eldöntőkre, és a teljesítményinformációkat a döntéshozatal során valószínűsíthetően felhasználó szereplőkre, azaz a *felsővezetők*re koncentráltam. A felsővezetők mellett egy szakértői interjú is készült egy olyan tanácsadóval, aki több ügynökség-típusú szervezet kapcsán is rendelkezik tapasztalattal a teljesítménymenedzsment egyes eszközeit illetően. A félig strukturált interjúk előnye, hogy az én kérdéseim is megválaszolásra kerülnek, de az interjúalany szempontrendszer és értelmezése sem marad figyelmen kívül.

Az interjúk előkészítése 2015 márciusában kezdődött, és április első három hetében zajlottak le a személyes találkozók. A személyes találkozó előtt előzetesen átnéztem a tartalomelemzés eredményeit az adott szervezetet illetően (honlap, alapító okirat, szmsz, alkalmazott teljesítménymenedzsment eszközök), és az interjúalany önéletrajzát. Az interjúkat előzetesen kb 1 órára terveztem, a legrövidebb végül 40 perces volt, a leghosszabb másfél órás. Az interjúkról az interjúalanyok előzetes beleegyezését kérve hangfelvétel készült, ami lehetővé tette az elkészült interjúk szó szerinti írásbeli rögzítését, legegélését. Az interjúkhoz előzetes interjúvázlatot készítettem, amelyet részben módosítottam az első két interjút követően (az interjúkérdések megtalálhatók

a mellékletben). Az interjúk során nem valamennyi előzetes kérdés „lekérdezésére” törekedtem, hanem arra, hogy a legfontosabb témák előkerüljenek, és igyekeztem minél nagyobb teret hagyni az interjúalanyok témával kapcsolatos felvetéseinek.

A grounded theory megközelítésnél az adatelemzés szakasza nem különíthető el élesen az adatgyűjtéstől, az adatelemzés folyamatosan folyik interjúkészítés ideje alatt is, így egy korábbi interjú eredményei beépíthetők egy későbbibe. Az adatelemzés egy spirális, iterációs – visszacsatolásokra épülő – folyamata valósult meg.

Az adatok elemzése kódolással történt. Ez Strauss és Corbin (1998) alapján egy többszintű folyamat, amely nyílt kódolással kezdődik, majd az azonosított kategóriák közötti összefüggések, kapcsolatok keresése zajlik (axiális kódolás), végül a kirajzoló elmélet integrálása, finomítása történik (szelektív kódolás). A kódolási folyamat során az Nvivo szoftvert használtam.

Az első interjút nyílt kódolással kódoltam, igyekeztem a megjelenő gondolatokat címkékkel ellátni. A kialakult kódrendszer ebben a fázisban 34 elemű és egyszintű volt. A nyílt kódokat ezt követően kiegészítettem néhány olyan kategóriával, amely a szakirodalom alapján fontos lehet az elemzés során, ezzel a kategóriarendszer 46 eleművé duzzadt. Az új rendszerrel újrakódoltam az interjút. A második interjú kódolása, és a kódrendszer finomítása után kezdtem el keresni az összefüggéseket és kapcsolatokat a kategóriák között (axiális kódolás), illetve ekkor alakítottam ki absztraktabb kategóriákat is. Ezáltal egy kétszintű kódrendszer kezdett formálódni, amely tartalmazott fő- és alkategóriákat. Ezt a hierarchikus kódstruktúrát a következő interjúk során folyamatosan módosítottam, és ahogy alakult a kategóriarendszer, úgy a korábbi interjúkat is újrakódoltam. Az ötödik interjú után kialakult kódrendszeren az utolsó interjút követően már nem változtattam, azaz alkalmasnak tűnt annak kódolására. Az interjúk elemzése során kialakított hierarchikus kódstruktúra a mellékletben található.

A kódolás és folyamatos összehasonlítás egy iteratív folyamat tehát, amely az interjúk szövegeinek többszöri újraolvasását és újrakódolását igényli. Az összefüggések keresése és az absztrakt kategóriák megtalálása volt a legtöbb időt igénylő folyamatszakasz. Számos dilemma, újragondolás jellemezte ezt a munkafolyamatot.

6.2.4. A kutatás minősége: kutatói jelenlét, megbízhatóság, érvényesség

Egy kvalitatív kutatás minőségének megítélése eltér egy kvantitatív kutatás értékelési szempontjaitól. Ebben a fejezetpontban röviden bemutatom, hogy milyen lépéseket tettem azért, hogy a kutatáshoz illeszkedő minőségi szempontoknak meg tudjak felelni.

A félig strukturált interjúk során születő adatok egy közös (kutató és interjúalany közötti) interakció eredményei, ezért *a kutatói jelenlét hatása kizárhatatlan*. Ugyanakkor igyekeztem a kutatói jelenlétből fakadó hatást azonosítani és felhasználni (Maxwell 1996). Torzító hatásként értelmezhető, ha az interjúalany meg szeretne felelni valamilyen általa feltételezett elvárásnak, amely abból fakad, hogy a kutatás eredményeit mások is látják majd, „jól” szeretne válaszolni, hibákat elkerülni. Ezt a hatást ellensúlyozandó igyekeztem neutrális maradni fogalmazásmódomban, szavaimban, és nem minősíteni sem pozitívan, sem negatívan az elhangzottakat. Mivel interjúalanyaim mindegyike nálam idősebb volt, doktori vagy PhD fokozattal rendelkezett, és nem absztrakt dolgokról, hanem a szervezet működéséről kérdeztem, ezért nem vettem észre, hogy az egyetemi oktatói-kutatói státuszomból fakadt volna valamiféle megfelelési igény (Esse 2012).

Egy kutatás megbízhatóságát a módszertana biztosítja. Kvalitatív módszerek alkalmazásakor ugyan a pontos reprodukálhatóság kevésbé várható el, mint kvantitatív esetekben, ám e technikák is alkalmasak arra, hogy meggyőzőek legyenek a tekintetben, hogy más is hasonló eredményekre jutott volna. Ez azt jelenti, hogy a kutatónak olyan részletességgel kell leírnia a kutatás folyamatát, hogy akár mások is képesek legyenek ez alapján elvégezni egy hasonló kutatást. Ennek a módszertan elméleti alapjait és a

kutatás folyamatát részleteiben tárgyaló fejezetekben igyekeztem eleget tenni. A megbízhatóság növelése érdekében a kutató feladata, hogy minél pontosabban dokumentálja a folyamatot. Ide tartozik például az, hogy az interjúkról hangfelvétel készült, illetve kutatás folyamata jól követhető a memok, feljegyzések segítségével.

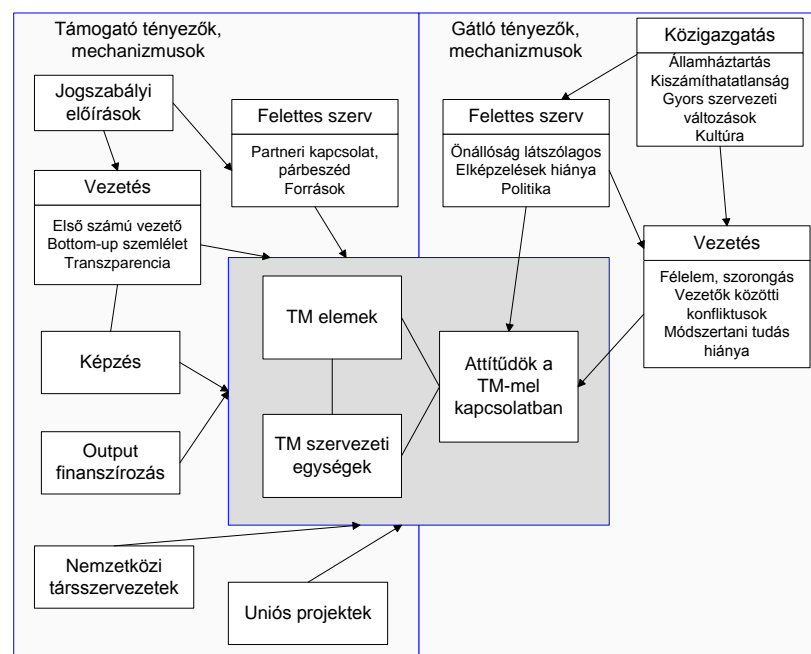
Az érvényesség biztosítása a megbízhatóságnál nehezebb kérdés. Maxwell úgy definiálja e fogalmat, mint a leírás, magyarázat, értelmezés korrektségére és hitelességére való odafigyelést. Ennek kulcsa az érvényességet fenyegető veszélyek felismerése, tudatosítása. A hitelesség növelése érdekében a kutatónak részletesen le kell írnia, miért épp az adott kutatási modellt alkalmazza, vagy miért épp ezek az interjúalanyok kerültek kiválasztásra. Az előző fejezetekben igyekeztem ezen szempontokat is figyelembe véve bemutatni a kutatási folyamatot. A kutatásom során az elméleti mintavétel, a folyamatos összehasonlítás és a témavezetőtől, kollégáktól való visszajelzések kérése biztosította a hitelesség növelését. A hitelességet érinti, ha az eredmények interpretálása során a kutatót nem a megértés, hanem pl egy saját keret erőltetése vezérli. Ez túlságosan zárt kérdések alkalmazása esetén fordulhat elő. Az elméletalkotást veszélyezteti az, ha például nem figyelünk a kilógó adatokra, vagy az alternatív magyarázat lehetőségeire. A grounded theory módszertani lépései (nyílt kódolással kezdődő többszintű kódolás, folyamatos összehasonlítás, memok készítése) éppen ezen torzító hatások kiküszöböléséhez járulnak hozzá, és ezáltal a kutatás érvényességét növelik.

6.2.5. A kutatás eredményeinek bemutatása

Ebben a fejezetben a grounded theory módszertanával végzett kutatás főbb eredményeit mutatom be, amely egy összefüggésrendszer az ügynökség-típusú szervezetek teljesítménymenedzsment értelmezéseiről, illetve az alkalmazást befolyásoló főbb tényezőkről, hatóerőkről.

Ez az összefüggésrendszer a grounded theory alapján egy középszintű elméletnek tekinthető, azaz kizárólag a vizsgált kontextusban érvényes. A kategóriák közötti kapcsolatok, hatásmechanizmusok alapvetően az interjúk olvasása, kódolása, elemzése, újrakódolása folyamatában formálódtak, de kétségtelenül nagy hatása volt az összefüggésrendszer kialakulására a fókuszpontok kijelölése és az interjúalanyok körének meghatározásán keresztül a kutatási folyamat első, kvantitatív szakaszának is.

Az alábbi ábra foglalja össze a vizsgált kategóriák összefüggéseit. Az ábra központjában a vizsgált jelenség, a teljesítménymenedzsment elemek és szervezeti egységek találhatók. A kutatás egyik eredményeképp kirajzolódott egy fontos központi kategória, a teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos vezetői attitűdök halmaza, amely erős kapcsolatban áll az alkalmazott TM elemekkel. Az attitűdök olyan értékelő megállapítások, amelyekből kiderül érzelmeink irányultsága is (Bakacsi 1996). Az attitűdöket és a teljesítménymenedzsment alkalmazásokat formáló tényezők találhatók az ábra bal és jobb oldalán attól függően, hogy támogató vagy éppen gátló mechanizmusokról van szó. Az alábbiakban ezen ábra egyes elemeit és a köztük levő összefüggéseket ismeretem.



19. Ábra: A kvalitatív kutatás során feltárt kategóriák összefüggésrendszere

Az interjúkból kiderült, hogy a felkeresett szervezetekben sokféle teljesítménymenedzsment elem megtalálható, és ez a lista értelemszerűen jóval bővebb, mint amit az első, kvantitatív kutatási fázisban azonosítottam, hiszen ott csak a honlapon megjeleníthető elemekre fókuszáltam. A megkérdezett vezetők a teljesítménymenedzsment eszközök tartalmával, jelentésével, lehetséges szerepével többé-kevésbé tisztában voltak akkor is, ha az adott elem nem került alkalmazásra a szervezetekben. Az alábbiakban elsőként bemutatom, hogy milyen kép rajzolódik ki a teljesítménymenedzsment használatáról az egyes részrendszerek (tervezés-elszámolás-beszámolás és egyéni teljesítményértékelés) mentén, majd a kapcsolódó szervezeti egységek működésének tanulságait is ismertetem. Az egyes elemeket illetően a vezetők szinte minden esetben kifejezték attitűdjüket, pozitív vagy épp negatív viszonyulásukat az adott elem vagy szervezeti egység kapcsán, ezeket is jelezni fogom.

1. Tervezési rendszerek, elemek

A *hosszú távú tervezés, stratégiaalkotás* a megkérdezett szervezetek közül kettőnél formális értelemben is létezett, azaz rendelkeztek intézményi stratégiával. Az egyik intézmény esetében régebben ugyan volt stratégia egy másik felsővezető idején, de most már nincs. Egy további vezető úgy nyilatkozott, hogy stratégiai célkitűzések vannak, de formális stratégiaalkotás nem zajlik. Megjelent olyan elem is a stratégiai tervezés kapcsán, hogy az intézmény egy részében jellemző, más részeiben nem.

„stratégiai dokumentumnak tekinthető a kiemelt uniós projekteknel a megvalósíthatósági tanulmány. Az az egész projekt futamidejére szóló, ott van rendes helyzetelemzés, célok kijelölése, fejlesztési szükségletek megfogalmazása, tevékenység alábontás, célcsoport meghatározás.” (16)

A stratégiaalkotás kapcsán több esetben is megfogalmazódott, hogy a stratégiai tervekig eljutottak már többször is akár az intézmények, de a szélesebb értelmű stratégiai menedzsment (nyomkövetés, módosítás) már nem valósult meg.

„Ami általában jellemző egyébként szerintem, hogy kidolgozunk egy stratégiát, az egy dolog. De még a legjobban kidolgozott stratégiák esetében is magára a megvalósításra, a visszamérésre, és a rendszeres korrekcióra, igazából nem nagyon kerül sor. Tehát, ha van is egy aktuális stratégia, előbb-utóbb elavul, és nem az jellemzi a működést, hogy folyamatosan felülvizsgáljuk és folyamatosan ezt összekapcsolva a költségvetéssel, viszik előre az intézményt.” (I5)

„Az már a közigazgatás, meg a mi insuficienciánkból is adódik, hogy itt állandóan újra kell kezdeni dolgokat. Tehát magyarul nem tudunk behozni semmi olyat, mint egy balanced scorecard például. Mindig meg volt rá a szándék, hogy ez egy folyamatosan karban tartott stratégiai ív, egy spirál legyen, amit állandóan újra és újra felülvizsgálunk, és a szokásos ciklusokat megfutja ez az egész rendszer. Hanem valahol, mindig újra kellett kezdeni, vagy egész más utakat kellett találni.” (I2)

A stratégiaalkotást jellemzően fontosnak tartották az interjúalanyok, a megjelenő attitűdök ezzel kapcsolatosan inkább pozitívak voltak, ugyanakkor egy vágyott, de nem teljesen jól megvalósított tevékenységként értékelték. Ennek lehetséges okaira az elemzés későbbi szakaszában térek majd ki.

Egy kivételével mindegyik megkeresett intézményben készülnek 2-3 évre előretekintő középtávú tervek. Ezt az eszközt is fontosnak tartották, bár több esetben is említették, hogy szinte sosem az valósult meg, amit itt megterveztek.

„Egy középtávú tervet, 3-5 éves tervet csináltunk, amibe a jogszabályok szóltak többnyire bele. A jogi környezet, az folyamatosan változott, és változott [a vevő szervezetek] profilja sokszor, tehát az igények is.” (I3)

„Az szervezet utoljára 2014-ben készített középtávú tervet, de ennek pontossága és alkalmazhatósága a piaci és jogszabályi környezet tényezőinek bizonytalanságai miatt megkérdőjelezhető.” (I7)

Az operatív, egy évre előretekintő terveket illetően az a jellemző, hogy élesen elválik egymástól a szakmai munka megtervezését szolgáló éves munkaterv és a gazdálkodás alapjaként szolgáló költségvetés tervezés.

„A költségvetés tervezés és az éves munkaterv (a szakmai feladattervezés) nagyon kényelmesen elvan egymás mellett, anélkül, hogy össze lenne ez igazából kapcsolva egymással.” (I5)

„Az éves munkaterv és a költségvetési javaslat összeállítása között nincs közvetlen kapcsolat.” (17)

„Az éves munkatervben csak a szakmai feladatok ellátáshoz szükséges szakmai-dologi költségek vannak.” (16)

Ezzel együtt több interjúalany is beszámolt arról, hogy nagyon részletes, az operatív szakmai munka alapját képező szakmai munkatervek készülnek.

„A [szervezet] részletes munkatervet készít, amelyben előírja a szervezeti egységek által elvégzendő feladatokat, a kitűzött teljesítménycélt és a feladatvégzés indikátorait.” (17)

A szakmai munka megtervezése kapcsán szintén megjelentek az uniós projektek és az alaptevékenység különböző tervezési logikájából fakadó feszültségek.

„amit nagyot nehezen tud megemészteni az egész intézményrendszer, az uniós projekteknek ez Európából hozott nagyon határozott, standardizált módszertana, amit ebbe a szétfolyó valamibe beleraktak, de hát azt ugye, kerületi egyelőre mindenki. Tehát akik a költségvetést tervezik, ők azt mondják, ők nem foglalkoznak uniós forrással.” (16)

A szakmai munkatervek elkészítése kapcsán megjelentek pozitív és negatív viszonyulások is. Több vezető is nyilatkozott arról, hogy értelmetlennek tartják az éves munkatervek készítését, amelyeket a felettes szervek várnak el tőlük.

„[a felettes szerv] elfogadja a munkatervet, és utána közli, hogy mit kell megcsinálni.” (16)

„Gyakorlatilag volt időszak, mikor az irányító, vagy a felügyelő szerv kérte a munkatervünket. A munkatervbe - ilyen lózungoknak hívom - nagyobb passzusokat lehet belerakni. [...] Ilyeneket leírhatunk, de ezek, hogy úgy mondjam csak nagy általános működési elvek” (14)

A költségvetés tervezésre a hagyományos bázisalapú szemlélet jellemző. Két szervezet jelentett ez alól – részben – kivételt, mindkét esetben a saját bevételek tervezése esetén valódi szükségletbecslésből, igénybecslésből indultak ki, illetve egy esetben megjelent a feladatalapú tervezés is.

„A bázistervezés mellett feladatalapú költségvetési tervezést is alkalmaz a szervezet. Az elmúlt években (2012., 2013) több ilyen felépítésű anyag is készült: a [szerv neve] teljes gazdálkodási terve felírható és felírásra is került feladatok szerinti csoportosításban. A feladatokra alapozott terv az új feladatok kiadás-bevételi hatásainak kiszámításakor hasznosul főleg, az ismétlődő tevékenységek esetében hasznossága nem jelentkezik.” (I7)

Ugyanakkor a domináns szemlélet mindenképp a bázisalapú költségvetés összeállítás, hiszen ez az évtizedek óta kötelező módja a következő év gazdálkodásának megtervezésének.

„az éves bázisalapú költségvetés meghatározza a létet és a tudatot ebben a szektorban” (I5)

2. Elszámolás, mérés rendszerei

A vizsgált szervezeti körben a *számviteli nyilvántartás* hosszú időn keresztül pénzforgalmi szemléletű volt, és nagy változásnak tekinthető, hogy 2014. Január 1-től kezdődően az *eredményszemléletű számvitel* is bevezetésre került. Interjúalanyaim jellemzően külön kérdés nélkül is reflektáltak erre az új elemre.

„Ez szerintem egy nagyon pozitív, és nagyon fontos előrelépés. De egyelőre a küzdés megy. Szerintem hosszú távon ennek lehet pozitív hatása, most a számviteli alapjait teremtik meg egy olyasfajta nyilvántartásnak, ami már a vállalatokhoz hasonló módon teljes körű lesz. Mert a vállalatoknál is van cash flow nyilvántartás, meg vannak eredményességi kimutatások. És itt most mind a kettőre szintén lehetőség van. Ami még fontos lenne, hogy egyfajta szemléletváltás is társuljon ehhez az egészhez.” (I5)

Megjelentek negatív attitűdök is ezzel kapcsolatosan, véleményem szerint ezt leginkább az magyarázza, hogy egyelőre az átállás nehézségeivel birkóznak a szervezetek.

A számviteli alrendszeren túl számos egyéb forrása van a szervezeteken belül a teljesítménymérést szolgáló adatoknak (alaptevékenység, támogató rendszerek, pl személyzeti nyilvántartások), amelyeket sokszor külső adatszolgáltatásokhoz gyűjtenek, rendszereznek. A kontrolling a szakmai alaptevékenységek és a támogató tevékenységek során keletkező

adatokat is adatforrásként használja, bár ez azoknál a szervezeteknél jellemző inkább, ahol üzemgazdasági szemléletű ez a szakterület.

3. Beszámolók, értékelések

A megkérdezett vezetők mindegyike használt a döntéshozatal során *belső beszámolókat, rendszeres és/vagy ad hoc jelentéseket*. Természetesen a konkrét formája ennek minden szervezetben más, van ahol havi és negyedéves átfogó jelentések rendszere támogatja a vezetők munkáját. Három szervezet vezetője pedig arról számolt be, hogy inkább a nem rendszeres (ad-hoc) beszámolókra támaszkodik, és emellett intenzíven használja az *informatikai rendszer lekérdezéseket lehetővé tevő vezetői információs funkcióit*.

„Néztem a napi teljesítmény adatokat, a kimenőt, hogy mit használtak föl, az igényeket [...] Aztán költségvetésileg, minden nap megnéztem, hogy a gazdasági igazgatónk, aki egy kicsit szorongós volt, hogy hol tartott vissza pénzt, mit tudnánk még olyat, ami lemaradt, megcsinálni, mert van egy kis tartalékunk. Minden reggel nagyon korán bementem, amikor még kevesen voltak, mert akkor tudtam koncentrálni, akkor tudtam megnézni ezt a napi jelentést” (13)

„Ahogy az ember látja [az informatikai rendszerben], hogy valami miatt az ügyek elakadnak, vagy lassabban mennek. Az ember kér olyan listákat, kér olyan kimutatásokat, kinél hány ügy van, melyik ügy hol tart, az ügy mögé oda lehet nézni”(14)

Ugyanakkor megjelent az is, hogy a szervezet nem minden vezetője használja ezeket a belső információkat, jelentéseket a vezetői munka során. Illetve bőven vannak, lennének még lehetőségek a belső információk felhasználására.

„Rengeteg adat rendelkezésre áll, de igazából ez nincs kihasználva. Tehát nincs értelmes módon sem elemezve, sem a döntésekre visszavezetve.”(15)

„Elsősorban az adott vezető saját egyéni habitusától függ. Ha van benne affinitás, érdeklődés, akkor megköveteli, és ott egész jól tud működni. Tehát valaki ebből szeret dolgozni, akkor így dolgozik, valaki meg nem” (15)

Több interjúalannyal is szóba került a különböző *indikátorok* használata. Ezek jellemzően a beszámolóokban kerülnek megjelenítésre, és a fentiekben elmondottak a mutatószámok használatára is jellemzőek. Ugyanakkor az indikátorok témakörénél

ismét megjelent az uniós projektek külön élete, vagyis az a jelenség, hogy ott nagyon intenzíven mérik a teljesítményt, és használnak különböző indikátorokat, de ez a gyakorlat elszigetelten van jelen a szervezetben, a projekteken kívül nem jellemző az indikátorok használata. Az indikátorok kapcsán jellemzően negatív attitűdök jelentek meg.

„A [szervezet] magas szellemi igényű munkát végez, amit nagyon nehéz standardizálni, nagyon nehéz a teljesítményt megítélni. Ugyanakkor meg azt tudom mondani, hogy az uniós projekteken mégis kell, hogy legyenek teljesítményindikátorok. Tehát az indikátorok szerepe az uniós projektek miatt felértékelődött, de ez nem ment át az alpműködésbe.” (16)

„A mérés az EU-s projektek kapcsán, a kötelezően alkalmazandó indikátorok révén került be a köztudatba. Ezeknek a kijelölése, teljesítése, én azt gondolom, hogy egy formális nyűg mindenkinek a számára.” (15)

4. Egyéni szintű teljesítményértékelés

A legtöbb interjúalany magától hozta szóba az egyéni teljesítményértékelést, és véleményezte annak szerepét. Miképp erről az elméleti fejezetekben írtam, 2002 óta több kezdeményezés is történt a kormányzat részéről egyéni teljesítményértékelési rendszerek (tér) kötelező alkalmazása tekintetében, így a fogalom jól ismert a vizsgált szervezeti körben.

Egyetlen esetben beszélt az interjúalany egyértelműen pozitívan az egyéni teljesítményértékelésről. Annál a szervezetnél viszont már a kormányzati próbálkozásokat jóval megelőzően megjelent a munkatársak teljesítményének mérése, értékelése.

„Ebben a munkában, amikor kinek-kinek esetleg több száz dossziéja van, akkor az ütemességet, a törvényi határidők tartását, azt egyéni követelmények szabásával lehet szolgálni. Ha ilyeneket szabunk, akkor azokat sztenderdizálni kell, az azoktól való eltéréseket szakterületenként meg kell állapítani. Ezzel a munkateher, a workflow is tervezhetővé válik, és a kibocsátásunk is. Summa summarum, ez egy több évtizede felismert összefüggés nálunk, és a hatósági ügydöntő munkakörben dolgozókkal kapcsolatos teljesítménykövetelmények,

azok több évtizedes fejlődésen mentek át a házban. Úgyhogy nekünk, amikor a tér rendszer bejött, az semmi újdonságot nem okozott.” (I1)

A többi interjúalany attitűdje inkább negatív volt a kötelező egyéni teljesítményértékelési rendszerrel kapcsolatban, az alábbi idézet tipikusnak tekinthető.

„A köztisztviselői teljesítményértékelés, mikor arra kerül a sor, dömpingszerűen mindenki komolyan veszi, de egyébként meg nem. Nekem is ott van, mindig ki kell tölteni, akkor van egy ilyen formalizált értékelés, meg is beszéljük... Tehát van valahol egy jelentősége, de valójában arra, hogy te megállapítsd, hogy az ő teljesítménye, az önmagában véve milyen értéket képvisel, ez erre nem jó.” (I2)

Arra a kérdésre, hogy a szervezeti szintű célok, tervek és az egyéni célok összekapcsolódnak-e a gyakorlatban, a legtöbb interjúalany nemleges választ adott, kivéve azt a szervezetet, ahol több évtizedes hagyománya van az egyéni teljesítményértékelésnek. Egy további interjúalany tett említést arról, hogy náluk korábban, egy másik felsővezető idejében létezett egyéni szintű tervezés is.

„Miután elkészült a munkaterv, akkor a központi igazgatónak ki volt adva, hogy a munkaterv jóváhagyását követően, 1 hónap múlva be kell nyújtani mindenkinek az egyéni munkatervét.” (I6)

A teljesítménymenedzsmenthez kapcsolódó szervezeti egységek, pozíciók

A következőkben a teljesítménymenedzsmenthez kapcsolódó szervezeti egységekkel kapcsolatos vélekedéseket és attitűdöket foglalom össze. A kvantitatív kutatás során három szervezeti egységet illetve funkciót vizsgáltam, *a kontrollingot, a minőségügyet és a stratégiai tervezéssel* foglalkozót. Az interjúkban azonban további, a teljesítménymenedzsmenthez szorosan kapcsolódó szervezeti egységek is megjelentek. Ezek az *uniós projektek* tervezését, lebonyolítását, elszámolását végző egységek, a *belső ellenőrzést* végző egységek, és a tágabb értelemben vett *gazdasági terület*.

A kontrolling terület kapcsán az a jellemző, ami a tartalomelemzés eredményeképp is mutatkozott: ez a funkció jellemzően a gazdasági területhez kapcsolódva jelenik meg. Egy esetben szerepelt a felsővezetéshez rendelt törzskari területként, illetve egy interjúalany arról számolt be, a kontrolling kezdetben törzskari egységként a felsővezetés mellett működött, majd a gazdasági vezető mellé helyezték át. Ugyanakkor míg az üzleti szervezeteknél az üzemgazdasági szemlélet erőteljesen jellemzi a kontrolling funkciót, addig három interjúalanynál megjelent értelmezés alapján inkább a pénzügyi, gazdaságossági számítások állnak a kontrolling fókuszában.

„kontrolling alatt mi kifejezetten a pénzügyi kontrollingot értjük” (I6)

„az évtized elején még nem tudták, hogy eszik vagy isszák a kontrollingot, mindenki pénzügyi ellenőrzésben, meg egyebekben kezdett gondolkozni.” (I2)

A másik három interjúalany beszámolt a kontrolling üzemgazdasági jellegű feladatairól is, és hoztak arra is példákat, amikor a kontrolling a szakmai alaptevékenység esetén látott el tervezési, elemzési feladatokat. Például szervezeti egységek között összehasonlításokat végez, a saját bevételek növeléséhez kapcsolódóan lát el elemzési feladatokat, egységköltség-számításokkal támogatja a döntéshozatalt. A kontrolling megjelenik a vezetők belső tanácsadója szerepben is.

„amikor valami területről nagyon gyorsan kell információ, akkor rögtön a kontrollinghoz fordulok.” (I2)

Fontos kiemelni, hogy a megkeresett szervezetek közül 3 esetben több fős kontrolling egységek működnek évek óta. Ezekben az esetekben az interjúalanyok kifejezetten büszkén és pozitív attitűddel beszéltek a kontrollingról.

A kontrolling funkció kapcsán az egyik interjúalany a belső ellenőrzésre is asszociált, ami valószínűleg nem egyedi jelenség az ügynökség-típusú szervezetek körében. Azoknál a szervezeteknél, amelyek nem használnak teljesítménymenedzsment eszközöket, és nincs intézményesült kontrolling terület, nem valószínű, hogy létezik erre vonatkozóan tudás.

A minőségügy kapcsán több szervezet is említette, hogy ugyan létező funkció a szervezetben, de valójában nem használják. Ezekben az esetekben a munkakörük alapján eredetileg minőségüggyel foglalkozó munkatársakat más feladatokkal látja el a szervezet.

„Van egy minőségügyi vezetőnk, aki most át van rendelve program vezetésre. Meg is csinált egy minőségügyi stratégiát a szervezetnek, amit elvileg [a felsővezető] jóvá is hagyott, de soha nem került kihirdetésre. És főleg nem ez alapján működünk.” (I6)

„volt egy pillanat, amikor áttört a dolog, hogy na most, talán a kultúra lehetővé teszi, hogy induljunk el a CAF irányába. És akkor elkezdődött egy elég erőteljes nyomulás, csak hát tudod, mindig ugyanaz a probléma. Hogyha ez nem tud teljesen áttörni, nem áll a felsővezetés teljes mellbedobással mellé, és nem nyomja x ideig, vagy teljesen végig, akkor ez az egész elkezd elhalni. És lett belőle egy kidolgozott írásztalba kerülő valami.”(I2)

Voltak olyan szervezetek is a megkeresettek között, ahol nagyon intenzíven használják a minőségirányítás eszközeit, és fontos része a szervezet irányításának. Az ISO vagy NAT tanúsítások megszerzése esetén nyilatkoztak így az interjúalanyok. Ezekben az esetekben büszkén beszéltek erről a vezetők, és kihívó, érdekes feladatként jellemezték a minőségirányítással kapcsolatos teendőket még akkor is, ha esetenként jelezték is az ezzel járó hatalmas adminisztrációs terhet.

„2004-ben volt egy olyan célkitűzésünk, hogy a [...] tevékenységeink, azok akkreditáltak legyenek. Ennek volt egyfajta külső készítése is, hogy már mi tudtuk, hogy egy kapcsolódó EU-s szabály életbe fog lépni. Magyarországon [ezen tevékenységet végzők] közül, mi voltunk először akkreditálva. Ami egy nagy fegyvertény. 2004-ben pályáztunk egy strukturális alap pályázatra, hogy a felkészüléshez legyen valami pénz. Mert ugye az irányító szervet annyira nem izgatta ez a dolog, ez itt inkább szakmai megfelelés szempontjából volt fontos. [...] Szóval pályáztunk, azt hiszem, durván talán 60 millió forintot nyertünk, hogy a felkészülés meglegyen, akkor egy [akkreditáló] céget hívtunk ide, megtörtént a felkészülés, megtörtént a beadás, és gyakorlatilag 2009-től akkreditált az intézményrendszerünk. Most már második ciklusát éljük ugye ennek. [...] minőségileg korábban sem dolgoztunk rosszabbul, de most már erről papírunk is van. Gyakorlatilag rengeteg plusz adminisztrációval járt.” (I4)

Arra is volt egy példa, hogy a bevezetett minőségirányítási rendszerek indikátorait az egyéni szintű teljesítményértékelési rendszerbe integrálták, és fontos része lett a döntéstámogató belső információs rendszernek.

“5 éve van ISO 9001-es tanúsításunk. És még ehhez bekapcsolódott 3 és 1 éve a 27001-es, meg a 20000 ISO szabvány is. És ezekkel a TQM mutatókkal még megdobtuk természetesen a saját indikátorrendszerünket, ami azért hasznos, mert a mi pontrendszerünk az egy dimenzióba tudott aggregálni, azaz egy pontszámban összegeztük végül is az illető éves teljesítményét. De egy határon túl az egyetlen változóba való aggregálás, az becsap. Borzalmasan. És hol rossz, hol jó akarattal, de diszfunkcionális egyéni magatartások ütik fel a fejüket.” (I1)

Ez utóbbi azonban nem tekinthető tipikus megoldásnak. Az egyes TM elemek és rendszerek, esetleg a különböző szintű eszközök összekapcsolását, integrációját, együttes használatát firtató kérdésekre az interjúalanyok többnyire nemleges választ adtak. Erre már az előzőekben is mutattam példákat: a szakmai és a költségvetési tervezés elkülönülését, a szervezeti és az egyéni szintű célok össze nem kapcsolását.

A felkeresett 5 szervezet közül 1 helyen volt intézményesített formában *stratégiaalkotással foglalkozó szervezeti egység*. A többi szervezetben vagy nem is nagyon foglalkoztak stratégiai tervezéssel (ld korábban írtakat), vagy ugyan megjelenik ez az elem, de nem került intézményesítésre.

„kicsik vagyunk, nevetséges lenne stratégiai munkacsoportot kinevezni állandó szervezetként, de lényegében van egy stratégiai műhely a kabinetben.” (I1)

Az *uniós projektek* kapcsán az előzőekben már jeleztem, hogy számos teljesítménymenedzsment elem megjelenik tervezésük, nyomonkövetésük során, amelyeket EU-ból származó elvárásként teljesítenek is a szervezetek. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy ezek az elemek elszigetelten vannak jelen a szervezetben, nem kapcsolódnak a szervezet egyéb területeihez. Erről a jelenségről meglehetősen frusztrációval beszélt az egyik interjúalany.

„amit nem tudunk megugrani, de ezt már évek óta nem tudjuk megugrani, hogy az alapfeladatokat a projekt feladatokhoz kapcsolni. [...]ez nagyon nagy konfliktust okoz a szervezet működésébe. Tehát gyakorlatilag ez kettészakította

a szervezetet. Mert vannak, akik a projektekben dolgoznak, és vannak, akik a normál működésben” (I6)

A *belső ellenőrzés* tevékenységét szabályozó kormányrendelet rendelkezik a *belső kontrollrendszer* működtetéséről is, amelynek kialakítása a szervezet vezetőjének feladata (a költségvetési szervek *belső kontrollrendszeréről* és *belső ellenőrzéséről* szóló 370/2011 (XII.31) Kormányrendelet). A kutatásban szereplő valamennyi szervezetnél (azaz mind a 75 ügynökség-típusú szervezetnél) van – méretétől függően – *belső ellenőri* pozíció vagy szervezeti egység. E jogszabályban számos olyan rendelkezés is található, amely a teljesítménymenedzsment szempontjából is lényeges. Ilyen például, hogy a *belső kontrollrendszernek* tartalmaznia kell azon eljárásokat, amelyek biztosítják a tevékenységek szabályszerűsége mellett azok gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét. Ezek a szempontok, a 3'E' érvényesítését, azaz a teljesítményorientált működést célozzák (ld 2. Fejezet). A *belső ellenőrnek* is időnként teljesítményauditot kell végeznie, bár feladatainak felsorolásánál nem ez szerepel az elsődleges tevékenységei között.

A felkeresett vezetők jellemzően nem hozták szóba a teljesítménymenedzsment kapcsán a *belső ellenőri* tevékenységet, sem pedig a *belső kontrollrendszert*. Amikor rákérdeztem, akkor sem gondolták a témához szorosan kötődő pozíciónak, szervezeti egységnek vagy tevékenységnek. A *belső audit* tevékenység során ugyanis jellemzően szabályszerűségi ellenőrzések zajlanak, a *belső működést szabályozó eljárásrendek* és a pénzügyi dokumentáció ellenőrzése, és nem kerül fókuszba a teljesítményorientáció. A *belső kontrollrendszer* működtetése a jogszabályban kifejezetten alapján ennél lényegesen többet jelent ugyan, de a megkérdezett vezetők nem így tekintenek erre a területre.

„van ez a belső kontroll rendszer, amit kötelező lenne működtetni. Én nekifogtam, és ahogy kinyitottam az ajtót, és kicsit így benéztem erre a világra, akkor visszahőköltem, mert olyan mennyiségű munka lett volna, hogy egyszerűen nem volt se időm, se energiám ezzel foglalkozni.” (I6)

Összefoglalóan megállapítható, hogy a megkeresett interjúalanyok tájékozottak a teljesítménymenedzsment különböző eszközeiről, azok lehetséges alkalmazási területeiről. Bár a vizsgált szervezetekben az egyes TM elemek különböző hangsúlyokkal, szerepekkel és feladatokkal jelennek meg, mindenütt többféle eszközt is alkalmaznak és használnak a működés során. Megjelentek olyan elemek is az interpretációk során, ahol erősen érződött a vezetők frusztráltsága, csalódottsága, esetleg negatív attitűdje az adott elem nem megfelelő alkalmazása miatt, és elképzeléseiket is megosztották a teljesítménymenedzsment továbbfejlesztési lehetőségeiről. Az elemzett teljesítménymenedzsment rendszereket inkább a széttöredezettség jellemzi, egyes elemek jól működnek, de azok nem állnak össze integrált egésszé, és ezt több vezető is felismerte. Ez alól egy szervezet jelentett kivételt, ahol viszonylag integráltan működtetik a TM rendszert.

A teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos attitűdök

A teljesítménymenedzsment elemek és szervezeti egységek megjelenésének és értelmezésének bemutatásakor jeleztem az ezekkel kapcsolatosan megjelenő vezetői attitűdöket. Az adatok elemzése alapján ugyanis az látszik, hogy a vezetői hozzáállás, viszonyulás alapvetően határozza meg azt, hogy megjelennek-e és miképp ezen eszközök a szervezetek működésében. A kapcsolat iránya nem teljesen egyértelmű, az interjúk alapján úgy tűnik, hogy elsősorban a vezetők hozzáállása, beállítódása formálja a teljesítménymenedzsment alkalmazásokat, de hosszabb időtávon a beállítódások változhatnak, és ebben akár a teljesítménymenedzsment alkalmazásának is szerepe lehet. Volt interjúalany, aki attitűdváltozásról számolt be épp egy TM eszköz működőképességét látva.

„Kezdetben én voltam az egyik legnagyobb szkeptikus, mert azt mondtam, hogy amikor egy szervezet önmagát kezdi minősítgetni, meg az emberek önmagukat kezdik minősítgetni, ehhez kell ilyen típusú kultúrának egy adott szintje. És ameddig ez nem alakul ki, addig ettől túl sok mindent várni nem lehet.”(I2)

Az változó volt, hogy az interjúalanyok mely konkrét elemekhez kapcsolódva fejeztek ki pozitív vagy negatív beállítódást, bár vannak olyan eszközök, amelyek inkább pozitív vagy inkább negatív módon jelentek meg (pl. a középtávú tervezés kapcsán inkább negatívan viszonyultak a témához). Az attitűdök alakulása, változása mindenesetre kulcsfontosságú elemnek tűnik a teljesítménymenedzsment alkalmazásával kapcsolatosan, és az interjúk során igyekeztem azon tényezőket, mechanizmusokat feltárni, amelyek támogatják vagy épp gátolják a teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos pozitív attitűdök alakulását.

Az elemzés során az alábbi főbb attitűdöket (kategóriákat) azonosítottam a TM eszközökkel, szervezeti egységekkel kapcsolatosan, amelyek az alábbi táblázatban foglaltam össze. Az első három a pozitív irányultságú attitűdöket jeleníti meg, a másik három inkább negatív, szkeptikus hozzáállás.

Kategória	Rövid értelmezés	Példa
Intenzíven használt	Az interjúalany büszkén mesél róla, elkötelezett egy már alkalmazott TM elem működtetése iránt, sok esetben az ő nevéhez kötődik a bevezetés	<i>„Nálunk ennek nagy hagyománya van. Én mióta itt vagyok, ezzel mindig foglalkoztam.” (I2)</i>
Önként bevezetett	Egy másutt látott jó példa önkéntes átemelése a szervezet működésébe	<i>„Staff change programok voltak, egymás jó mintáit, jó gyakorlatait megpróbáltuk alkalmazni” (I6)</i>
Kihívó, megoldandó feladat	Egy nem jól működő vagy épp hiányzó TM elem kapcsán kifejezett pozitív várakozás, hozzáállás	<i>„előttem álló kihívás, hogy megnézzem, hogy egy üzleti terv hogy néz ki, milyen elemei vannak.” (I6)</i>
Régebben működött	Valamely TM eszköz kapcsán kifejezett sajnálkozás, ami a szervezet korábbi gyakorlatában jelen volt, de az interjú készítésének idején már nem működött	<i>„Most már nem ennyire előretekintő a tervezés. De ez ugye nem az intézményen múlik, hanem az [ágazatirányításon].” (I6)</i>
Külső kényszer, formálisan teljesítendő	Szkeptikus vagy negatív hozzáállás egy TM elemmel kapcsolatosan, sok esetben kötelező jogszabályi előírás vonatkozik rá és/vagy a felettes szerv írja elő	<i>„ezt egy letudandó adminisztratív dolognak tartják a legtöbb helyen” (I5)</i> <i>„én lózungoknak hívom” (I4)</i>
Van, de nem használt	Azok a TM elemek, amelyek valamikor bevezetésre kerültek, de nem használja őket a szervezet, többnyire skeptikus, negatív attitűd	<i>„ha van is egy aktuális stratégia, előbb-utóbb elavul, és nem az jellemzi a működést” (I5)</i>

15. Táblázat: A teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos vezetői attitűdök kategóriái

A vezetői attitűdök és a teljesítménymenedzsment elemek kapcsolódása tehát meghatározó a szervezet teljesítménymenedzsment értelmezése szempontjából. A következő fejezetben azt fogom bemutatni, hogy milyen tényezők támogathatják a TM

alkalmazásokat és ehhez kapcsolódóan a pozitív vezetői attitűdök kialakulását, illetve mely tényezők érik el a fordított hatást, azaz a csak látszólagos, formális alkalmazást, vagy a TM teljes mellőzését és a vele szembeni negatív attitűdök megjelenését.

A teljesítménymenedzsment alkalmazását támogató mechanizmusok, tényezők

Az interjúk elemzése során több támogató és akadályozó tényező, mechanizmus is feltárára került. Tanulságos volt a kódolás és elemzés folyamatában, hogy bizonyos kategóriák egyszerre jelentek meg támogatóként és akadályozó tényezőként is. Ezek a felettes szerv és a vezetés kódok voltak, és ezen kategóriák további alábontása vált szükségessé a jelenség megértéséhez. Elsőként a támogató tényezőket ismertetem, majd azokat a mechanizmusokat, amelyek inkább gátat szabnak a teljesítménymenedzsment alkalmazásoknak az interjúk alapján.

Egy *felettes szerv (minisztérium, államtitkárság)* akkor jelenik meg támogatóként a teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatban, amikor *partnerként kezeli a szervezet vezetését, párbeszéd zajlik a két szint között, és pótlólagos forrásokat biztosít, amennyiben elvárásokat támaszt teljesítménymenedzsment eszközök bevezetésére vonatkozóan.*

„Ők ketten [az államtitkár és a szervezet vezetője] együtt alakították ki az éves munkatervet. Akkor rendszeres egyeztetés volt erről, nem úgy volt, hogy csináljatok, amit akartok. Hónapokig vitatkoztak arról, hogy ez a feladat bekerülhet, nem kerülhet, ezt hajlandó finanszírozni a minisztérium, ezt nem hajlandó, ez legyen a fókusza, ne az legyen. Költségvetésig lemenően egyeztettek. Ilyen típusú egyeztetések ma már nincsenek.” (I6)

A vezetés szintén egy olyan kulcskategóriája lett az összefüggésrendszernek, amely támogatója és gátló tényezője is lehet a vizsgált jelenségnek. A támogató vezetés esetében megjelent az *első számú vezető teljesítménymenedzsmenttel szembeni elkötelezettsége.*

„Konkrétan a szervezet első számú vezetője, ha ezt fontosnak tartja, akkor hegyeket lehet mozgatni. Ha ezt ő nem tartja fontosnak, akkor egy küszködés lesz

belőle. Elemei mindig fognak működni, attól függően, hogy ki mit csinál a saját területén, de szervezeti szinten soha nem.” (I6)

„A legfelső vezető szemlélete, proaktivitása, érdeklődése esetén, ha megköveteli, ott egész jól tud működni. [...] Hát én messzemenően ezt tartom a legfajsúlyosabb elemnek. Mert ha az megvan, akkor onnantól kezdve megtalálja a külső forrásokat, onnantól megtalálja a tanácsadókat, onnantól megtalálja azt, hogy mi az ő mintája.” (I5)

Ezek az idézetek egyúttal alátámasztják azt is, hogy a vezetői attitűdök miért szerepelnek központi kategóriaként az összefüggésrendszerben. Itt egy értelmezést is találunk arra vonatkozóan, hogy mi lehet az oka a széttöredezett TM alkalmazásoknak, és milyen esetben (az első számú vezető támogatása esetén) lehetséges összekapcsolni a különböző részrendszereket egymással.

Az első számú vezető személyes elkötelezettsége, attitűdje a teljesítménymenedzsment iránt nyilvánvalóan az egyik legfontosabb befolyásoló tényező, ugyanakkor a vizsgált szervezeti körben ez kevésbé tudott stabilan érvényesülni a kutatás időszakában. A tartalomelemzés egyik fontos eredménye, hogy a vizsgált szervezeti körben viszonylag gyorsan változnak az első számú vezetők. Nagyon kevés olyan szervezet létezik, ahol a 2010-es kormányváltást megelőzően is pozícióban volt a jelenlegi vezető, a 75 szervezetből mindössze 6-an voltak 2010 előtt is ebben a pozícióban. Ez tulajdonképpen egy kegyelmi állapotnak tekinthető, nem véletlenül léteznek éppen ezekben a szervezetekben a leginkább érett teljesítménymenedzsment rendszerek. A 6 vezető közül 3-an interjúalanyaim voltak a kutatás során. Ráadásul a 2010 óta eltelt időszakban a szervezetek több mint felénél változott az 2010-ben kinevezett első számú vezető személye, és van olyan szervezet, ahol többször is váltás történt.

„[a szervezet első számú vezetője] az a politika legalsó szintje. És a politika legalsó szintjénél szerintem rosszabb nincs. Utána a minősített bukás következik, rajta marad egy politikai stigma. És mindegy, hogy melyikőjükről beszélek, mindenki így ment el.” (I2)

Ezt a helyzetet enyhíti, hogy ezen szervezetek helyettes vezetői között már több stabil és elkötelezett vezető is található valószínűleg, bár ez egy tovább vizsgálendő felvetés.

Az első számú vezetőn túl fontosnak tűnik a vezetők körében képviselt vezetői szemlélet (top-down vagy bottom-up). Több interjúalany is megerősítette, hogy *az alkalmazottak bevonása, felhatalmazása* segített a teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazásában.

„az egész algoritmusnak a fölállítása, az több mint egy évet vett igénybe, mert a dolgozókkal együtt lett az algoritmus kidolgozva. Másfél évig mindenki ezen pörgött.” (I3)

„Ha jó a hangulat, és megmagyarázod nekik, hogy ennek mi az értelme, és miért jó nekik, ha jól dolgoznak, akkor elfogadják, és csinálják.” (I3)

A *transzparencia* mint érték megjelenése a vezetésben szintén támogató hatású a teljesítménymenedzsment alkalmazásokkal kapcsolatosan. Ez főképp a szervezeti tevékenység átláthatóságával kapcsolatos eszközök (pl nyilvános szakmai beszámolók, honlapon megjelenő küldetés, stb) alkalmazását befolyásoló elem.

„Az egész rendszernek a transzparenciáját kéne nagymértékben megnövelni, mert ez most még hiányzik. Ha megnézzünk akár csak egy külföldi hatóság, vagy egy iskola, egy egyetem, egy kórház, bármilyen állami szervezetnek a beszámolóját, az úgy néz ki, mint egy tőzsdei cégé. Ugye? Szép, 20 oldalas, vonzó, a lényegre tör. Képekkel van tele, érthető. Nálunk, ez a műfaj, mint olyan, még nem létezik nagyon.” (I5)

„[A nyilvános beszámoló] kimondottan a kitettségünk miatt készül, és a nemzetközi átláthatóságot tudja javítani, ezzel hitelt, bizalmat tudunk ébreszteni magunk iránt.” (I1)

„...látni kellett, hogy a kommunikáció döntő fontossággal fog a jövőben bírni, tehát ami stratégiai váltás volt, az az, hogy a kommunikáció legalább annyira fontos, mint az a szakmai tartalom, amit belepakolunk.” (I2)

A felettes szerv és a vezetés bizonyos tényezői mellett a *jogszabályokból fakadó kötelezettségek* is támogatólag képesek hatni a teljesítménymenedzsment elemeinek alkalmazására. Itt egészen közvetlen hatás is lehet elméletileg: több olyan jogszabály is létezik, amelyek egyes konkrét teljesítménymenedzsment elemek alkalmazását írják elő kötelező módon az ügynökség-típusú szervezeteknek. Ezek közül többet alkalmaznak is a szervezetek. Ilyen például az eredményorientált számviteli rendszer most zajló bevezetése (államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.) Korm. Rendelet alapján), vagy az átláthatóság

növelése érdekében a honlapon kötelezően megjelenítendő elemek előírása (Általános közzétételi lista az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény alapján).

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

- A 1365/2011. (XI. 8.) *Korm. határozat* a 2012. évi költségvetési hiánycél tartását biztosító további feladatokról előírja az államháztartás központi alrendszerében a költségvetési szervek számára, hogy feladataikat illetően határozzák meg a feladatok mennyiségi és minőségi teljesítménymutatóit, létszámnormáit és költségnormáit. Ez praktikusán egy *feladatköltség-számításra* vonatkozó előírás, amely feltételezi elsőként a feladatok, tevékenységek megfelelő definiálást, a kapcsolódó költségeknek a definiált feladatokhoz történő hozzárendelést, költségokozók kialakítását, stb. Az ilyen típusú költségszámítások a kontrolling üzemgazdasági szemléletű feladataihoz sorolhatók. Az interjúk alapján ugyan volt példa feladatköltség-számításra a megkérdezett szervezetekben, de ennek oka nem e kormányhatározat volt. A többi szervezetnél hasonló számítások nem készülnek.
- A *kormányzati stratégiai irányításról* szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. Rendelet értelmében a kormányhivataloknak és központi hivataloknak éves intézményi munkatervet kell elkészíteni kötelezően előkészítendő stratégiai tervdokumentumként, amely tartalmazza a következő évre vonatkozó célokat, határidőket, intézkedéseket, és ezt meg kell küldeni a felettes minisztériumnak minden év január 15-ig. A tartalomelemzés egyik eredménye, hogy bár a szervezetek többsége készít éves munkatervet, de a szmsz-ek alapján nem mindegyik. Az interjúalanyok között is volt, aki arról számolt be, hogy jelenleg

nem kéri a felettes szerv az szervezet éves munkatervét. Ugyanezen kormányrendelet az intézményi stratégia kialakítását nem kötelező (csak ajánlott) elemként definiálja.

- A *belső kontrollrendszer* kialakítását előíró jogszabály szintén megjelent már az előzőekben az egyik interjúalany beszámolójában (a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011 (XII.31) Kormányrendelet). A belső kontrollrendszer bizonyos elemei (pl a monitoring rendszer) kapcsolatban állnak a teljesítménymenedzsmenttel, bár az interjúk alapján éppen ezen elemek érvényesülnek kevésbé a gyakorlati működés során. Az Állami Számvevőszék 2012-ben tett közzé egy jelentést a belső kontrollrendszerek kialakítása és működtetése vizsgálatáról. Ebben azt találta, hogy az általa vizsgált intézmények és fejezetek esetén 47%-ban megfelelő, 38%-ban részben megfelelő és 15%-ban nem megfelelő a belső kontrollrendszer minősítése. Kizárólag a monitoring rendszert vizsgálva még kevésbé kedvező a kép: „Értékelésünk alapján a pillérek közül a monitoring megfelelőségi szintje a legalacsonyabb, a „nem megfelelő” minősítésű intézmények aránya 35,7% (Állami Számvevőszék 2012, 30.o.).

Mi a tanulság? A teljesítménymenedzsment egyes elemeinek ösztönzése megjelent a kormányzati célkitűzések között (erről az elméleti fejezetekben már szó esett) és ez a szándék különböző jogszabályokban öltött testet. Ugyanakkor egy jogszabályi előírás önmagában nem elegendő az adott TM elem alkalmazásához, hiszen minden ilyen módszer alkalmazása szaktudást, időt és esetenként pótlólagos erőforrásokat igényel. Ha nem kapcsolódik hozzá valamilyen ösztönző eszköz, mechanizmus, akkor nagy valószínűséggel az történik, ami a fenti jogszabályokkal: a szervezetek formálisan ugyan bevezetik, de nem alkalmazzák a gyakorlatban, vagy egyszerűen be sem vezetik az adott eszközt.

A kutatás során azonosítottam még néhány olyan tényezőt, amely ösztönzően hat a teljesítménymenedzsment alkalmazásokra. A *képzések* szerepe kettős: egyrészt a

vezetők szaktudását is növeli a terület vonatkozásában, illetve a munkatársak képzése jelentős motivációs erővel bír.

„Borzasztó ösztönző volt a tanulás, szóval azt az ember észrevette, hogy egy idő után, ha lehetőségük volt tanfolyamokra mentek. Vagy például az elmúlt években TÁMOP volt. Mindig pályáztunk TÁMOP-ra, mert ha kaptak plusz képzést, akár közép szintű vezetői képzést szerveztünk, vagy kaptak kommunikációs tréninget. Ezeket nagyon szerették.” (I3)

A finanszírozási mechanizmusnak szintén jelentős hatása van a teljesítményorientált gondolkodásra. Amennyiben a finanszírozás a szervezet által nyújtott szolgáltatásokhoz, termékekhez kötődik részben vagy teljesen, úgy ez erősíti az outputfókuszot. Az interjúalanyaim között több olyan szervezet is volt, ahol jelentős volt a saját bevételek aránya a teljes költségvetésen belül. Jellemzően hatósági áras termékekről vagy szolgáltatásokról van szó, de az outputfinanszírozás hozzájárult a teljesítménymenedzsment szerepének felismeréséhez.

„büszke vagyok arra, hogy hosszú évek után oda jutottunk, hogy van egy olyan modellszámításokon alapuló bevétel és work flow becslésünk, aminél az 1-10 hónapos számaink, az éves terv időarányos részétől csak 1 - 1,5 százalékkal térnek el.” (I1)

„...a kontrolling a költségadatokat időről időre összehasonlította [az outputot előállító szervezeti egységek között]. Ha észrevett valamit, ami nem feltétlen volt kirívó, pár százalék, akkor ő annak szakmailag utána járt, és próbálta megoldani és megfejteni, hogy még több bevétel keletkezzen abból a történetből.” (I3)

A nemzetközi társszervezetek jelentősége abban mutatkozik meg a teljesítménymenedzsment tekintetében, hogy jó gyakorlatokat lehet tőlük tanulni. Ezt az elemet is kiemelte néhány interjúalany. Ezek a kapcsolatok jellemzően nem közvetlenül hatnak, hanem áttételesen, pl szemléletformáló erővel bírnak.

„Az európai [...] intézeteknek van egy szakmai konzorciuma. ... Staff change programok voltak, egymás jó mintáit, jó gyakorlatait megpróbáltuk elsajátítani.” (I6)

A nemzetközi társszervezetek hálózatában való részvétel ugyanakkor sérülékeny, sok esetben inkább személyekhez kötődnek ezek a kapcsolatok, és ha az adott személy elhagyja a szervezetet, akkor a kapcsolat is megszakadhat.

Szintén nemzetközi hatásként jelentkezik, de egy viszonylag jól megragadható, konkrét elvárásrendszert jelent az Európai Unió forrásokból finanszírozott projektek tervezésének, megvalósításának, elszámolásának kötelező módszertani elemei. Több interjúalany is beszámolt arról, hogy szervezetben rendszeresen valósítanak meg uniós projekteket (TÁMOP, TIOP, ÁROP). Az EU által (társ)finanszírozott projektek lebonyolításának követelményei hozzájárulhatnak a szervezeti teljesítménymenedzsment módszertani fejlesztéséhez.

“Az uniós projekteket ebben rigorózus uniós tervezési rendben [kell megtervezni]. Itt Gantt alapján tervezünk, benchmarkokat kell készíteni, indikátorok vannak, ezekről negyedévente jelenteni kell, pénzügyi ütemezés van, likvid terv van, cash flow van.” (I6)

„Ami itt jó lenne, hogyha azt realizálnák, hogy a projekt, mint műfaj, az nemcsak az EU-s projekteket jelenti, hanem biztos, hogy lehetnek belső fejlesztések, és azokat is hasonló módon, projektszerűen kellene kezelni. Vagy akár egy jogszabály alkotás, és abba való részvétel tulajdonképpen itt egy projektfeladat, ami egyszeri, eleje, vége van, meg kell tudni mondani, ki vesz benne részt...” (I5)

A kutatás arra nem terjedt ki, hogy módszertani értelemben mennyire tanulnak az uniós projektek kapcsán a szervezetek a teljesítménymenedzsmentről. Arra vonatkozóan voltak észrevételek az interjúalanyok részéről, hogy az uniós projektek nehezen illeszthetők bele a szervezetek működésébe.

A teljesítménymenedzsment alkalmazását gátló mechanizmusok, tényezők

Ebben az alfejezetben azokat a tényezőket veszem sorra, amelyek az interjúk alapján inkább akadályozzák a teljesítménymenedzsment alkalmazásokat az ügynökség-típusú szervezetekben.

A felettes szervek esetén több interjúalany is megfogalmazta, hogy a szervezetek jogi és gazdálkodási önállósága sokszor nem érvényesül megfelelően, látszólagos.

„időnként főosztályként kezelnek bennünket, és az intézményi költségvetéssel úgy gazdálkodik a fenntartó, mintha az a saját költségvetése lenne.” (I6)

Ezzel van az is összefüggésben, hogy nem születik valódi, mindkét felet azonos módon kötelező megállapodás a költségvetésről és a szakmai munkatervről.

„Nem érzi úgy a fenntartó, hogy az éves költségvetésről olyan megállapodást kéne kötnie, aminek le vannak fektetve a szabályai, hogy ő hogy nyúlhat hozzá ehhez.” (I6)

A szervezeti önállóság csorbítása nem kedvez a teljesítménymenedzsment alkalmazásának, hiszen bizonytalanságban tartja a vezetőt tekintetben, hogy pontosan mit tervezhet akár rövid távon is, és miért is tartozik felelősséggel.

A felettes szervben bekövetkező változások gyakorisága, például miniszterek, államtitkárok cseréje, szintén akadályozó tényezőként jelent meg, bár ezt különbözőképp élték meg az interjúalanyokat. Ide kapcsolódik a gyakori szakpolitikai változások megélése, amelyet szintén gátló hatásként említettek.

„Mivel a minisztériumban elég sűrűn cserélődtek az emberek, mindig előről meg kellett őket tanítani, hogy mi a mi feladatunk. Látták, hogy hajlandóak vagyunk kooperálni, például amikor meg kellett csinálni az uniós direktívának az adaptálását, akkor mi megcsináltuk helyettük... De nekünk is jobb volt így, tudod? Mert egy kicsit többet dolgoztunk vele, meg többet törpöltünk rajta, de rendesen meg volt csinálva” (I3)

„a szakpolitikai, meg a kormányzati hirtelen irányváltások, meg ez a hektikusság, ez egy nagyon nehéz környezetet teremt egy kiegyensúlyozott, stabil szervezet irányítás megteremtéséhez.” (I6)

„Még ki se építettük [az új tevékenységet], már elviszik. És a legszebb az egészben, hogy elkezdtek kiépíteni költségvetési források nélkül, most meg el akarják vinni a feladatot, és el akarják vele vinni a költségvetési forrást. Ó! Hát mondtuk, hogy amit a minisztérium biztosított erre, azt mind nagyon szívesen odaadjuk. És nem értik. Nem értik. Mert közben történt egy miniszterváltás is.” (I6)

A vezetés kapcsán szintén azonosítottak az interjúalanyok gátló tényezőket. Megjelent több interjúban is a vezetők közötti feszültségek problémaköre, ami nem kedvez a teljesítménymenedzsment alkalmazások kialakításának.

„az ISO-t én már be szerettem volna vezettetni évekkal korábban, de az akkori vezérkarral ezt nem tudtam” (I1)

„az egy, vezetői kulturális kérdés, hogy hogy dolgozunk együtt.” (I2)

„A gazdasági vezető nem érzi ennek szükségét. Azt mondja, hogy ez a projekt problémája. Ő a forrással dolgozik. Engem meg nem érdekel a forrás, hogy hova van könyvelve, az nem a projekt irányításnak a felelőssége. Az a könyvelés felelőssége. Így vagyunk mi egymással.” (I6)

A módszertani tudás hiányát is megnevezik az interjúalanyok, mint gátló tényezőt.

“mindannyian, akik itt vagyunk, a költségvetésen nőttünk fel, és költségvetésben gondolkodtunk. Soha nem kellett üzleti tervet csinálni. Ez egy hiányosság, hogy nem tudunk üzleti tervet csinálni.” (I6)

“itt ezt a gap-et kéne feloldani az agyakba, hogy a motiváció, az nem azt jelenti, hogy több pénzt tudok adni. Tehát itt most mindenki abból indul ki, hogy az az egyetlen egy dolog motiváló.” (I5)

Megjelent a gátló mechanizmusok között az a vélemény is, hogy a közigazgatásban levő vezetők jó része nem mer kezdeményező, proaktív lenni, sok a szorongó vezető. Ez összefüggésben van a csak látszólagos autonómiát biztosító felettes szerv értelmezéssel.

„fontos lenne, hogy egyfajta szemléletváltás is társuljon ehhez az egészhez. És ennek viszont ez a mostani, nagyon központosított, nagyon kis mozgásteret biztosító, és egyébként mindenben a hibát kereső és a felhatalmazást gyakorlatilag teljes mértékben nélkülöző szemlélet, az nem jó. Így nagyon nehéz vezetőként viselkedni egy intézmény élén, és nehéz érdemi eredményeket elérni, mert bármit csinál, rögtön ott lebeg felette, hogy akkor őt ezért majd kirúghatják, vagy letolhatják.” (I5)

„Legutóbb például megnéztük azt, hogy milyen a stratégiai érettsége a vezetői garnitúrának. És hát, azért ilyen dolgok jöttek ki belőle, hogy jó részük tele van félelemmel, tele van mindenfajta szorongással, pedig így nem lehet irányítani.” (I2)

A közigazgatás tágabb kontextusát is megnevezték az interjúalanyok, mint komoly gátló tényezőt, amely a fenti tényezőket is magyarázza részben. Fő akadályozó tényezőkként az államháztartás működési rendjét, a közigazgatásra jellemző kultúrát és a kiszámíthatatlan, gyors változásokat említették.

„Az államháztartás az egy meleg lavór, egy szétfolyó valami” (I6)

„rengeteg különböző adatszolgáltatást kell egy-egy intézménynek teljesítenie. Ezt még megfejelik a különböző ellenőrzések, amikor megszállják az ÁSZ-tól, vagy a KEHI-től az intézményt, és sokszor hónapokig ott tanyáznak, és egyszerűen annyira leterhelik az intézmény adminisztrációját, hogy nem lehet épkezláb munkát végezni közben.” (I5)

Az egyik szervezet vezetője arról számolt be, hogy hetente átlagosan két külső adatszolgáltatást kell teljesíteniük, ami szintén nagyon leterhelő.

A környezet kiszámíthatatlanságáról, a gyors jogszabályi változások hatásáról a tervezési rendszerek kapcsán már szó volt. Sok szervezet ezen tényezők miatt nem látja értelmét a tervezésnek, pláne hosszabb távon.

Néhány interjúalany említette a közigazgatási kultúra gátló hatásait, ami miatt nehéz az innovatív kezdeményezéseket megvalósítani.

“A közigazgatás az a biztonságra van kihegyezve. Emiatt bürokratikus. És emiatt, és ez a másik természete: mindig a közép-szer irányába húz. Legyen egy, egy biztonságos közép. És éppen emiatt folyamatos, folyamatosan kínlódik a hatásossággal, illetve a hatékonysággal.” (I2)

Összességében a teljesítménymenedzsmentet befolyásoló mechanizmusokat illetően azt gondolom, hogy egy rendkívül komplex és alapvetően nem támogató erőterben lehet értelmezni az ügynökség-típusú szervezetekben a teljesítménymenedzsment lehetőségeit. Interjúalanyaim azon szervezetek vezetői közül kerültek ki, amelyek a teljesítménymenedzsment alkalmazások tekintetében sikeresnek tekinthetők, és még az ő esetükben is nagyon erőteljesen megjelent sokszor a szkeptikus, negatív attitűd a témával kapcsolatosan. Példát láttam ugyanakkor olyan helyzetekre is, amikor a vezetők

eredményesen valósították meg elképzeléseiket, és sikerült a teljesítménymenedzsment egyes elemeit jól kialakítani és intézményesíteni. Ahhoz azonban, hogy stabilan és integráltan, a szervezetek működését valóban meghatározó módon érvényesüljön a teljesítménymenedzsment eszközszer, a jelenlegi erőttér számos tényezőjét kellene megváltoztatni.

7. Összefoglalás, következtetések

Disszertációmban két kérdésre kerestem a választ. Egyrészt igyekeztem feltárni, hogy a hazai közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteiben milyen teljesítménymenedzsment-eszközök jelentek meg, másrészt érdekelt ezen eszközök alkalmazását támogató és gátló mechanizmusok azonosítása is. A kutatás elméleti hátterét a közszektor teljesítménymenedzsment irodalma és a közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteivel kapcsolatos nemzetközi és hazai kutatások jelentették.

Az empirikus kutatás *kevert módszertani keretre* épült, és a *magyarázó, egymásra épülő kutatási felépítést* követte. A kutatás *első fázisa kvantitatív web-tartalomelemzés*, amely a vizsgált honlapok előzetesen kialakított szempontrendszer szerinti kódolása nyomán létrejövő adatbázisra építő, gyakoriságok kifejezésére és statisztikai összehasonlítások bemutatására alkalmas módszertan. Ebben a fázisban feltártam egyrészt a hazai ügynökség-típusú szervezetek főbb működési jellemzőit, másrészt azonosítottam a honlapjaikon megjelenő teljesítménymenedzsment elemeket, illetve a szervezeti struktúrában található, a teljesítménymenedzsmenthez köthető szervezeti egységeket. Elemeztem a szakirodalom alapján hatással bíró egyes kontextusváltozók és a TM elemek, szervezeti egységek közötti kapcsolatokat is.

A kutatás *második, kvalitatív fázisában* az adatgyűjtés, és –elemzés során a *grounded theory* módszertanára támaszkodtam. Ez utóbbi szerint az elmélet (a teljesítménymenedzsment elemeinek értelmezése, hajtóerejének feltárása) az empirikus adatgyűjtéssel együtt fejlődik, a kutatási folyamat során a kutatásban résztvevők építik fel a valóságot. Ez a módszertan lényegesen kisebb szervezeti körben, de mélyebb szinten bontja ki a vizsgált jelenséget.

A web-tartalomelemzés szakaszában a hazánkban található valamennyi ügynökség-típusú szervezet megfigyelési egységként szolgált, ami jelentősen növeli az eredmények általánosíthatóságát. 2015. január 1-i állapot szerint 75 ilyen szervezet működött

Magyarországon. Az alábbiakban a kutatási kérdések mentén mutatom be a tartalomelemzési szakasz fontosabb eredményeit.

K1 kérdés: Milyen teljesítménymenedzsment-eszközök jelennek meg a hazai közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteiben?

A 72 honlappal is rendelkező szervezet közül a vizsgált öt teljesítménymenedzsment elem (ezek a küldetés, stratégiai dokumentumok, operatív tervek, szakmai beszámolók, minőségügy voltak), megjelenése a weblapokon nagyon változó volt. 20 szervezet nem jelenített meg honlapján a vizsgált elemek közül egyet sem, míg másik 20 szervezet 3 vagy több TM elemet is feltüntetett weblapján. A legtöbb szervezet a szakmai beszámolóját, jelentését jelenítette meg a honlapján.

Természetesen egy vagy akár kettő teljesítménymenedzsment elem megjelenítése a honlapokon még távolról sem jelenti azt, hogy az adott szervezet elkötelezettnek lenne tekinthető a teljesítményorientáció iránt. Azonban többféle TM elem együttes megjelenítése valószínűsíti azt, hogy az adott szervezetben valóban működnek a teljesítménymenedzsment alkalmazások, eszközök.

A TM eszközök honlapokon való megjelenítése alapján nem lehet megalapozottan következtetni ezen eszközök használatának pontos jellemzőire, szervezeti beágyazottságukra. A teljesítménymenedzsmenthez köthető (kontrolling, minőségügyi vagy stratégiai) szervezeti egységek és szervezeti pozíciók szervezeti struktúrában való megjelenése viszont már arra utal, hogy a teljesítménymenedzsment bizonyos elemei intézményesültek, azaz a szervezet mindennapi működésének részévé váltak. A vizsgált szervezetek kb 60%-a rendelkezik legalább egy olyan szervezeti egységgel, amelynek tevékenysége szorosan köthető a teljesítménymenedzsmenthez, és 21 szervezetnél (kb 30%) találtunk példát legalább két, a szervezeti struktúrában is megjelenő intézményesült területre.

A honlapon megjelenített teljesítménymenedzsment eszközök száma és a terület intézményesültsége között létező és pozitív irányú kapcsolat van: azok a szervezetek,

amelyek több TM elemet is kommunikálnak honlapjukon egyúttal intézményesítették is e területet, azaz rendelkeznek akár több kapcsolódó szervezeti egységgel és pozícióval. A kutatás alapján megállapítható, eseti TM alkalmazásokat az ügynökség-típusú szervezetek körülbelül kétharmadánál találunk, és szervezetek körülbelül negyede többféle TM elemet is alkalmaz és egyúttal intézményesítette is működésében a teljesítménymenedzsmenthez kapcsolódó tevékenységeket.

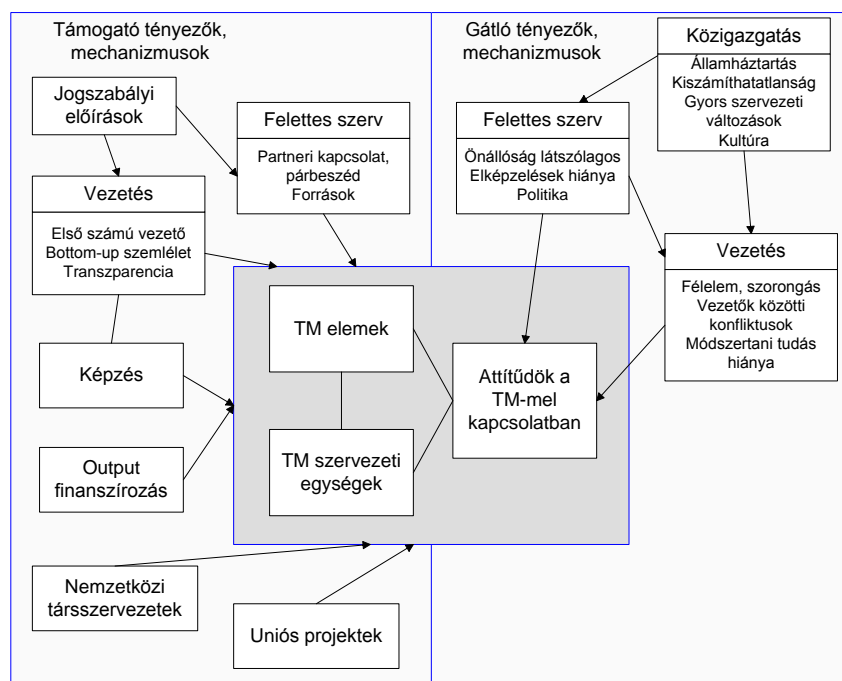
K2 kérdés: Mely tényezők és mechanizmusok magyarázhatják a teljesítménymenedzsment-eszközök kialakítását, bevezetését a vizsgált szervezeti körben?

Ez a kérdés alapvetően a kutatás kvalitatív szakaszát orientálja, ugyanakkor néhány tényező esetén érdemes volt megvizsgálni az összefüggés létét a honlapon megjelenő teljesítménymenedzsment elemek és a szervezeti kontextust leíró változók között. Ugyanígy összefüggés-vizsgálatot végeztem a teljesítménymenedzsmenthez köthető szervezeti egységek alkalmazása és néhány kontextusváltozó között (felettes szerv, ágazati besorolás, a szervezet mérete, az első számú vezető kinevezése óta eltelt idő, a szervezet kora, nemzetközi kapcsolatok). E kontextusváltozók és a teljesítménymenedzsment elemek, illetve szervezeti egységek közötti kapcsolatok vizsgálatából kiderült, hogy léteznek összefüggések a vizsgált kontextuális tényezők többsége és a teljesítménymenedzsment megjelenítése és intézményesültsége között. Különösen a felettes szervek szerepe és a nemzetközi kapcsolatok léte tűnik jelentős tényezőnek, míg a szervezetek kora az elemzés alapján nincs összefüggésben a teljesítményorientációval. Ezen összefüggések hatásmechanizmusának feltárása, mélyebb megértése a második kutatási szakasz egyik fontos eredménye volt.

A kutatás második, kvalitatív szakaszának kialakítása során támaszkodtam az első szakasz eredményeire. A web-tartalomelemzés két ponton kapcsolódik szorosan a kvalitatív kutatási szakaszhoz: egyrészt orientálta a mintavételt, másrészt segített a kutatási fókuszok kijelölésében. A grounded theory megközelítést, amely e kutatási fázis alapja az ún. elméleti mintaálasztás jellemzi. Ennek során törekedtem megtalálni az

intenzív, információgadat eseteit. Az interjúalanyok kiválasztásánál fontos volt az a szempont is, hogy olyan vezetőket vagy szakértőket találjak, akik évek óta ismerik ügynökség-típusú szervezeteket, lehetőleg a felsővezetés tagjai, és szervezetükben a tartalomelemzés alapján megjelentek a teljesítménymenedzsment eszközök és kapcsolódó szervezeti egységek. Tekintve, hogy a teljes sokaság nem túl nagy számú (75 szervezet) e két feltétel együttes teljesülése nagyságrendileg 10 szervezetre volt igaz. Végül összesen 6 félig strukturált interjú készült (5 vezetői, 1 szakértői).

A kvalitatív kutatás eredménye egy a vizsgált jelenségből formálódott kategóriarendszer összefüggéshálózata, amely az alábbi ábrán látható. Ennél a szakasznál is a két kutatási kérdés mentén foglalom össze a legfontosabb eredményeket. Az ábra közepén található összefüggésrendszer (TM elemek, szervezeti egységek és a TM-mel kapcsolatos attitűdök) jeleníti meg az első kutatási kérdés vizsgálata kapcsán jelentkező eredményeket. Az ábra jobb és bal oldalán található támogató és gátló tényezők pedig a második kérdéshez kapcsolódó elemeket és az azok közötti kapcsolatokat jelentik.



20. Ábra: A kvalitatív kutatás eredményei

A K1 kérdés fontos eredménynek tekinthető, hogy az egyes teljesítménymenedzsment eszközök megítélését és ezáltal alkalmazását nagymértékben befolyásolják a velük kapcsolatos vezetői attitűdök. A megkeresett interjúalanyok alapvetően tájékozottak a teljesítménymenedzsment különböző eszközeiről, azok lehetséges alkalmazási területeiről. Bár a vizsgált szervezetekben az egyes elemek különböző hangsúlyokkal, szerepekkel és feladatokkal jelennek meg, mindenütt *többféle TM eszközt is alkalmaznak* és használnak a működés során. Megjelentek olyan elemek is az interpretációk során, ahol erősen érződött a vezetők frusztráltsága, csalódottsága, esetleg negatív attitűdje az adott elem nem megfelelő alkalmazása miatt, ugyanakkor elképzeléseiket is megosztották a teljesítménymenedzsment továbbfejlesztési lehetőségeit illetően.

Az elemzett teljesítménymenedzsment megvalósításokat inkább a *széttöredezettség* jellemzi, egyes elemek jól működnek, de azok nem állnak össze integrált egésszé, nem határozzák meg alapjaiban a szervezet működését, és ezt több vezető is felismerte. Nem nagyon volt arra példa, hogy *a szervezeti szintű és az egyéni szintű eszközök* összekapcsolódjanak. Ez alól egy szervezet jelentett kivételt, ahol viszonylag integráltan működtetik a TM rendszert.

Megfigyelhető a *szervezeti egységek közötti elkülönülés* is a teljesítménymenedzsment tekintetében: azok a szervezetek, akik nagyszámú uniós projektet valósítanak meg, ezen projektek esetén külön tervezési, elszámolási, mérési, beszámolási rendszereket működtetnek, amelyek nem integrálódnak a szervezetek egyéb alrendszereibe. Holott az uniós projektek kapcsán megjelenő módszertani követelmények jó tanulási lehetőséget kínálnak a szervezet alapműködése kapcsán is.

Ezek alapján a kvalitatív szakaszban feltárt TM alkalmazások a Bouckaert és Halligan által kialakított négyes tipológiában (a „teljesítményadminisztráció” („Performance Administration”), a „teljesítmények menedzsmentje” („Managements of Performances”), a teljesítménymenedzsment („Performance Management”), és a „teljesítménykormányzás” („Performance Governance”) a második típushoz, a

teljesítmények menedzsmentjének gyakorlatához állnak közel. Ennél a típusnál jellemző a mikro vagyis szervezeti szintű TM eszközök alkalmazása, az egyes szervezeti egységek, funkcionális területek mentén kialakított mérési rendszerek megjelenése, az inputok mérése mellett a folyamatok és az outputok mérése, a rendelkezésre álló információk szuboptimális használata, a policy és a menedzsment ciklus elkülönülése. Ugyanakkor nem gondolom, hogy ez az általánosan jellemző típus a vizsgált szervezeti körben, hiszen a kvantitatív kutatás eredményeképp látszik, hogy sok ügynökség-típusú szervezet nem használ TM eszközöket, interjúalanyaim pedig a TM-et intenzíven használó szervezetek köréből kerültek ki.

A K2 kutatási kérdés kapcsán a teljesítménymenedzsment alkalmazását ösztönző vagy épp gátló mechanizmusok feltárását céloztam. Az interjúk elemzése során kirajzolódott egy meglehetősen *komplex erőtér*, amelyben a teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazása értelmezhető.

Két tényező kiemelkedik ebben az erőtérben: *a felettes szerv szerepe és a vezetés szerepe* kettős, mindkét tényező esetén számos támogató és gátló mechanizmust is azonosítottam. A felettes szerv akkor tudja elősegíteni az ügynökség-típusú szervezetekben a partnerként kezeli a szervezetet, valódi párbeszéd folyik kettejük között, és forrásokat is biztosít az elvárásai mellé. Ugyanakkor kifejezetten negatív hatása van a teljesítménymenedzsment alkalmazására a felettes szervnek akkor, ha csak látszólagos önállóságot biztosít a vizsgált szervezeteknek, egymásnak ellentmondó, gyorsan változó elvárásokat támaszt, ami kiszámíthatatlan környezetet, és a felelősségvállalás hátrítását eredményezi.

Az első számú vezető személyes elkötelezettsége, attitűdje a teljesítménymenedzsment iránt nyilvánvalóan az egyik legfontosabb befolyásoló tényező, ugyanakkor a vizsgált szervezeti körben ez a tényező nem tudott stabilan érvényesülni a kutatás időszakában. A tartalomelemzés egyik fontos eredménye, hogy a vizsgált szervezeti körben viszonylag gyorsan változnak az első számú vezetők. Nagyon kevés olyan szervezet létezik, ahol a 2010-es kormányváltást megelőzően is pozícióban volt a jelenlegi vezető, a 75

szervezetből mindössze 6-an voltak 2010 előtt is ebben a pozícióban. Ez tulajdonképpen egy kegyelmi állapotnak tekinthető, nem véletlenül léteznek éppen ezekben a szervezetekben a leginkább érett teljesítménymenedzsment rendszerek. 2010 óta eltelt időszakban a szervezetek több mint felénél változott az 2010-ben kinevezett első számú vezető személye, és van olyan szervezet, ahol többször is váltás történt. Ebben a helyzetben felértékelődik a helyettesek szerepe (amennyiben ők viszonylag stabilan vannak pozíciójukban).

A vezetők körében a *transzparencia* mint érték megjelenése illetve a *szervezet alkalmazottainak érdemi bevonása* a teljesítménymenedzsment alkalmazása során mind hozzájárulnak a TM alkalmazások sikeréhez. Ugyanakkor a sok vezetőt jellemző pozícióféltség, a vezetők közötti vélt vagy valós konfliktusok, illetve a TM-mel kapcsolatos tudás hiánya mind negatívan hat a teljesítménymenedzsment alkalmazásokra.

Az összefoglalásban két elemet emelek még ki a támogató és az ösztönző mechanizmusok közül. A kutatás során számos olyan jogszabállyal találkoztam, amelyek egy-egy konkrét TM elem bevezetését, alkalmazást írják elő a vizsgált szervezeti körben. Ezen jogszabályok közül jó néhány szándéka nem érvényesül a gyakorlatban. Egy *jogszabályi előírás* önmagában nem elegendő az adott TM elem alkalmazásához, hiszen minden ilyen módszer alkalmazása szaktudást, időt és esetenként pótlólagos erőforrásokat igényel. Ha nem kapcsolódik hozzá valamilyen ösztönző eszköz, akkor nagy valószínűséggel a szervezetek formálisan ugyan bevezetik, de nem alkalmazzák a gyakorlatban, vagy egyszerűen be sem vezetik az adott eszközt. A kötelező jogszabályi előírások szerepét a nemzetközi kutatások is ellentmondásosan ítélik meg, és ezt alátámasztja ez a kutatási eredmény is (Cavalluzzo & Ittner 2004; Julnes & Holzer 2001).

Ami kapcsán nagy egyetértés mutatkozott a vizsgált szervezetek körében, az a közigazgatás mint kontextus megítélése a teljesítménymenedzsment vonatkozásában. A közigazgatás vonatkozásában kizárólag olyan elemeket említettek az interjúalanyok, amelyek gátló tényezőként jelennek meg: a közigazgatásra jellemző kultúrát, a gyors és

kiszámíthatatlan változásokat, illetve az államháztartás működési rendszerét. Bár ez utóbbi kapcsán az eredményszemléletű számviteli nyilvántartásra való áttérést pozitívan értékelték.

Végezetül szeretnék néhány további kutatási irányt felvázolni, amely tovább gazdagíthatja a területről való tudásunkat, megértésünket. Lehetséges és izgalmas kutatás lehet a vizsgált szervezeti kör bővítése. A minisztériumok háttérintézményei között sok olyan szervezet is található, amelyek gazdasági társasági formában működnek, de állami tulajdonban vannak és közfeladatokat látnak el. Ezen szervezeti kör vizsgálata érdekes tanulságokkal szolgálhat a teljesítménymenedzsment vonatkozásában.

További kutatási irányt jelent a feltárt mechanizmusok további, mélyebb elemzése. Izgalmas kérdés az uniós projektek tudástranszfer szerepe a teljesítménymenedzsment vonatkozásában, annak feltárása, hogy miképp hat a szervezetek működésére, milyen konkrét gátjai vannak ezen, a szervezetekben jelen levő tudás adaptációjának az alapműködésben.

A kvantitatív kutatás során összegyűjtött nyilvános szakmai jelentések tartalomelemzése is további adalékokkal szolgálhat az ügynökség-típusú szervezetek teljesítményorientációját illetően.

8. Mellékletek

8.1. Melléklet: A kutatás alanyai – a hazai ügynökség-típusú szervezetek listája

Név	Rövid név	honlap	Név	Rövid név	honlap
1 Alkotmányvédelmi Hivatal	AH	www.ah.gov.hu/	39 Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal	MVH	www.mvh.gov.hu/
2 Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Intézet - OTH	ÁNTSZ - O	www.antsz.hu	40 Nemzetbiztonsági Szakszolgálat	NBSZ	www.nbsz.gov.hu
3 Állami Számvevőszék	ÁSZ	www.asz.hu	41 Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	NAIH	www.naih.hu
4 Balassi Intézet	BI	www.balassiintezet.hu	42 Nemzeti Adó- és Vámhivatal	NAV	www.nav.gov.hu
5 Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal	BAH	www.bmbah.hu	43 Nemzeti Befektetési Ügynökség	HIPA	http://hipa.hu/
6 BM Nemzetközi Oktatási Központ	BM NOK	www.nokitc.hu	44 Nemzeti Családi és Szociálpolitikai Intézet	NCSSZI	ncsszi.hu
7 BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság	BM OKF	www.katasztrofavedelem.hu/	45 Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal	NÉBIH	www.nebih.gov.hu
8 Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága	BVOP	www.bvop.hu	46 Nemzeti Fogysztóvédelmi Hatóság	NFH	www.nfh.hu
9 Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal	EEKH	www.eekh.hu	47 Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézet	NIIFI	http://www.niif.hu/
10 Egészségügyi Készletgazdálkodási Intézet	EKI	www.eki.hu	48 Nemzeti Kommunikációs Hivatal	NKOH	nincs honlap
11 Emberi Erőforrás Támogatáskezelő	EMET	www.emet.gov.hu	49 Nemzeti Közlekedési Hatóság	NKH	http://www.nkh.gov.hu
12 Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság	EUTAF	www.eutaf.kormany.hu	50 Nemzeti Kulturális Alap Igazgatósága	NKAI	www.nka.hu
13 Földmérési és Távérzékelési Intézet	FÖMI	www.fomi.hu	51 Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal	NKFIH	nkfi.gov.hu/
14 Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ	Forster Központ	www.forsterkozpont.hu	52 Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság	NMHH	www.nmhh.hu
15 Gazdasági Versenyhivatal	GVH	www.gvh.hu	53 Nemzeti Művelődési Intézet	NMI	www.nmi.hu
16 Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet	GYEMSI	www.gyemsi.hu	54 Nemzeti Örökség Intézete	NÖRI	nori.gov.hu
17 HM Hatósági Hivatal	HM HH	hm.hatosagihivatal.kormany.hu/	55 Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal	NRSZH	prszh.kormany.hu/
18 HM Védelemgazdasági Hivatal	HM VGH	honedelmibeszertes.kormany.hu/	56 Nemzeti Sportközpontok	NSK	www.nnsk.hu
19 HM Védelmi Hivatal	HM VH	nincs honlap	57 Nemzeti Szakképzési és Fejlesztési Hivatal	NSZF	www.nive.hu
20 Igazságügyi Hivatal	KIH / IH	kih.gov.hu	58 Nemzeti Védelmi Szolgálat	NVSZ	www.nvsz.hu
21 Igazságügyi Szakértői és Kutató Intézetek	ISZKI	www.iszki.hu	59 Nemzeti Stratégiai Kutatóintézet	NSKI	http://www.nski.hu/
22 Információs Hivatal	IH	mkih.hu/	60 Oktatási Hivatal	OH	www.oktatas.hu/
23 Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat	KBH	www.kfh.hu	61 Oktatókutatási és Fejlesztő Intézet	OFI	www.ofi.hu
24 Klebelsberg Intézményfenntartó Központ	KLIK	klik.gov.hu	62 Országos Atomenergia Hivatal	OAH	http://www.haea.gov.hu
25 Kormányzati Ellenőrzési Hivatal	KEHI	kehi.kormany.hu/	63 Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ	OBDK	www.obdk.hu
26 Kormányzati és Informatikai Fejlesztési Ügynökség	KIFÜ	http://kifu.gov.hu/kifu/	64 Országos Egészségbiztosítási Pénztár	OEP	www.oep.hu
27 Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	KEF	http://www.kef.gov.hu/	65 Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség	OKTVF	orszagoszoldhatosag.gov.hu
28 Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala	KEKKH	www.kekkh.gov.hu	66 Országos Mentőszolgálat	OMSZ	www.mentok.hu
29 Közlekedésbiztonsági Szervezet	KBSZ	http://www.kbsz.hu	67 Országos Meteorológiai Szolgálat	OMSZ	www.met.hu/
30 Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központ	KKK	http://www.3k.gov.hu	68 Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság	ONYF	www.onyf.hu
31 Központi Statisztikai Hivatal	KSH	www.ksh.hu	69 Országos Rendőr-főkapitányság	ORFK	www.police.hu
32 Külügyi és Külgazdasági Intézet	KKI	http://kki.gov.hu/	70 Országos Véreplátó Szolgálat	OVSZ	www.ovsz.hu
33 Magyar Államkincstár	MÁK	www.allamkincstar.gov.hu	71 Országos Vízügyi Főigazgatóság	OVF	www.ovf.hu
34 Magyar Bányászati és Földtani Hivatal	MBFH	http://www.mbfh.hu	72 Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala	SZTNH	www.sztnh.gov.hu
35 Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal	MEKH	www.mekh.hu/	73 Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ	SZBKK	szbkk.gov.hu/
36 Magyar Földtani és Geofizikai Intézet	MFGI	www.mfqi.hu	74 Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság	SzGyF	www.szgyf.gov.hu
37 Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal	MKEH	www.mkeh.gov.hu	75 Terrorrelhárítási Központ	TEK	tek.gov.hu
38 Magyar Nyelvstratégiai Kutatóintézet	MANYSI	nincs honlap			

8.2. Melléklet: Keresztábra elemzések eredményei

8.2.1. Keresztábra: Kormányzati funkció elemzés

Kormányzati funkció * Operatív terv említése szmsz-ben Crosstabulation				
Count				
		Operatív terv említése szmsz-ben		Total
		nem	igen	
Kormányzati funkció	Általános közszolgáltatások	0	15	15
	Védelem	1	1	2
	Közrend, közbiztonság	5	5	10
	Gazdasági ügyek	3	15	18
	Környezetvédelem	0	1	1
	Lakásépítés és kommunális létesítmények	0	1	1
	Egészségügy	3	5	8
	Szabadidő, sport, kultúra, vallás	0	6	6
	Oktatás	0	4	4
	Szociális védelem	2	2	4
	Total	14	55	69

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	17.216 ^a	9	.045

8.2.2. Keresztábra: Felettes szerv elemzése

Felettes szerv * Operatív terv honlapon - Crosstabulation				
Count				
		Operatív terv a honlapon		Total
		nem	igen	
Felettes szerv	Országgyűlés	0	5	5
	Miniszterelnökség	6	1	7
	EEM I	15	4	19
	NGM	4	2	6
	NFM	6	3	9
	BM	12	0	12
	FM	4	1	5
	HM	3	0	3
	IM	3	0	3
	KKM	3	0	3
	Total	56	16	72

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	24.856 ^a	9	.003

Felettes szerv * Tm elemek weben kategóriái Crosstabulation					
Count					
		Tm elemek weben kategóriái			Total
		Nem jelenít meg TM elemet	1 vagy 2 TM elemet jelenít meg	3-nál több TM elemet jelenít meg	
Felettes szerv	Országgyűlés	0	2	3	5
	Miniszterelnökség	3	1	3	7
	E E M I	4	8	7	19
	NGM	2	2	2	6
	NFM	1	4	4	9
	BM	6	6	0	12
	FM	0	5	0	5
	HM	1	2	0	3
	IM	0	2	1	3
	KKM	3	0	0	3
	Total	20	32	20	72

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	30.853 ^a	18	.030

8.2.3. Keresztábra: Költségvetés nagysága

Crosstab: Költségvetés nagysága * Kontrolling szervezeti egység				
Count				
		Kontrolling szervezeti egység		Total
		nem	igen	
Költségvetés kategóriák	300.000 - 500.000 eFt	7	0	7
	500.001 - 1.000.000 eFt	5	1	6
	1.000.0010 - 3.000.000 eFt	10	3	13
	3.000.001 - 10.000.000 eFt	8	8	16
	10.000.000 eFt felett	7	9	16
Total		37	21	58

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	10.036 ^a	4	.040

8.2.4. Keresztábra: Létszám

Crosstab: Létszám * Minőségügyi szervezeti egység				
Count		Minőségügyi szervezeti egység		Total
		nem	igen	
Létszám kategóriák	20-50 fő	4	0	4
	51-200 fő	23	5	28
	201-500 fő	7	8	15
	501-2000 fő	11	3	14
	2000 fő felett	0	3	3
Total		45	19	64

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	15.147 ^a	4	.004

8.2.5. Keresztábra: Nemzetközi szervezeti egység

Crosstab: Nemzetközi kapcsolatok szerv egys * operatív terv weben				
Count		Operatív terv a honlapon		Total
		nem	igen	
Nemzetközi kapcsolatok szervezeti egység	nem	30	4	34
	igen	22	12	34
Total		52	16	68

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	5.231 ^a	1	.022

Crosstab: nemzetközi kapcsolatok szerv egy * szakmai beszámoló				
Count		Szakmai beszámoló		Total
		nem	igen	
Nemzetközi kapcsolatok szervezeti egység	nem	23	11	34
	igen	12	22	34
Total		35	33	68

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	7.124 ^a	1	.008

Crosstab: nemzetközi kapcsolatok szerv egys * kontrolling szerv egys				
Count		Kontrolling szervezeti egység		Total
		nem	igen	
Nemzetközi kapcsolatok szervezeti egység	nem	30	5	35
	igen	18	17	35
Total		48	22	70

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	9.545 ^a	1	.002

8.3. Melléklet: A kvalitatív kutatás interjúalanyai

Az alábbi táblázat foglalja össze az interjúalanyok nevét, beosztását, és az interjúk pontos időpontját.

Név	Szervezet neve	Pozíció	Interjú időpontja
Wolfné dr. Borsi Julianna	Oktatáskutató és – fejlesztő Intézet	Főigazgató-helyettes	2015. április 1., 9.00-10.00
Tanács Zoltán	IFUA Horváth&Partners	Public Management kompetenciaközpont vezetője, vezető tanácsadó	2015. április 13., 11.00-11.45
Dr. Miskovits Eszter	Országos Vérellátó Szolgálat	Volt főigazgató (2014-ig)	2015. április 13., 13.00-14.00
Dr. Susa Éva	Igazságügyi Szakértő és Kutató Intézetek	Főigazgató	2015. április 15., 9.00-10.00
Dr. Bendzsel Miklós	Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala	Elnök	2015. április 16., 15.00-16.00
Dr. Kovács Attila	Országos Tisztifőorvosi Hivatal	helyettes országos tiszti főorvos	2015. április 20., 11.00-12.00

8.4. Melléklet: A felsővezetőkkel készített interjúk vázlata

Interjú indítása

- Bemutatkozás
- Kutatás céljainak ismertetése, az interjú tervezett menete, időtartama
- Hozzájárulás kérése az interjú hanganyagként történő rögzítésére
- Hozzájárulás kérése az interjúalany megnevezéséhez a disszertációban

Eddigi tapasztalatok az adott szervezetben

- Mióta dolgozik a szervezetnél? Mióta tölt be és milyen vezetői pozíciókat?

Teljesítménymenedzsment elemek a szervezetben

Kérdés: A teljesítménymenedzsment lehetséges elemei közül az Ön által vezetett intézményben melyek találhatók meg?

- Célkijelölést végző **tervezési** rendszer:
 - Hagyományos költségvetés tervezés
 - Éves munkaterv (szakmai feladatok éves ütemezése)
 - Feladatalapú költségvetés tervezés: az előző év (bázis) helyett / mellett kiindulásként az ellátandó feladatok áttekintése, költségigényének megtervezése
 - Programok, projektek, szervezeti egységek vagy a szervezet egésze szintjén teljesítménycélok definiálása és ehhez mutatók (indikátorok) rendelése
 - Középtávú (üzleti) tervezés: egy éven túlmutató feladatok és fejlesztések megtervezése finanszírozási hatásával együtt
 - Stratégiaalkotás, stratégiai tervezés
- Teljesítmények nyomon követése, **elszámolás és mérés**
 - Pénzforgalmi szemléletű költségvetési számviteli nyilvántartás
 - Eredmény szemléletű számviteli nyilvántartás
 - Költségszámítás a vezetői döntéshozatal támogatására, vezetői számvitel

- Indikátorok használata a vezetői munka során (többféle adatforrásból is lehetséges): pl. input, folyamat, output, eredmény, hatás indikátorok / kvantitatív – kvalitatív jellegű mutatószámok
- Visszacsatolás – értékelés
 - Adatszolgáltatás külső intézmények felé
 - Vezetői döntéstámogatás: belső szakmai jelentések, beszámolók
 - Nyilvános szakmai jelentések, beszámolók
 - Projekt / programértékelés
 - VIR – vezetői információs rendszer
 - Minőségirányítás, minőségügyi rendszerek
- Milyen területeken létezik a teljesítménymenedzsmenthez kapcsolható szervezeti egység vagy pozíció (pl. minőségügyi referens, kontrolling osztály)? Mi jellemzi ezen egység működését (létszám, feladatok)?
- Mi jellemzi a tervezés – elszámolás – beszámolás részrendszereinek kapcsolatát?
 - Részrendszerek közötti kapcsolatok (pl éves munkaterv és költségvetés tervezés együtt, integráltan történik)
 - Szervezeti szintek közötti kapcsolatok: szervezet – szervezeti egység – egyén (szervezeti célok lebontása szervezeti egység és akár egyéni szintre)

Teljesítménymenedzsment hajtóerői

- Milyen tényezők ösztönzik a teljesítménymenedzsment alkalmazások jelenlétét, alkalmazását a szervezetben?
- Milyen nehézségekbe ütközik a teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazása a szervezetben?

Interjú zárása

- Az interjú lehetőségének megköszönése
- Eredmények elküldése

8.5. Melléklet: Az interjúk kódolásához használt hierarchikus kódstruktúra

Attitűdök	Tényezők, mechanizmusok
Intenzíven, szívesen használt	Felettes szerv
Kihívó, megoldandó feladat	<i>Elképzelések, tervek hiánya</i>
Külső, formálisan teljesítendő kényszer	<i>Források biztosítása</i>
Önkéntes másolás	<i>Önállóság látszólagos</i>
Régebben működött	<i>Partneri kapcsolat</i>
Van, de nem használt	<i>Politika</i>
Közigazgatás mint kontextus	Finanszírozás
Államháztartás működési rendje	Jogszábályi kötelezettség
Gyors szervezeti változások	Képzés, tréning
Kiszámíthatatlan környezet	Nemzetközi
Külső adatszolgáltatás	Piac, ügyfelek
Külső ellenőrzések	Vezetők
Kulturális sajátosságok	<i>Bottom up szemlélet</i>
Szervezeti egységek	<i>Módszertani tudás hiánya</i>
Belső ellenőrzés, belső kontroll rendszer	<i>Transzparencia</i>
Gazdasági terület	<i>Vezetői félelem, szorongás</i>
Kontrolling	<i>Vezetői szerep</i>
Minőségügy	<i>Vezetők elkötelezettsége</i>
Stratégia szervezeti egység	<i>Vezetők közötti feszültség</i>
Uniós projekt	TM elemek értelmezése
Szervezeti kontextus	Belső beszámolók, vezetői döntéstámogatás
Szervezet általános működése	Egyéni teljesítmény
Ügynökség	Eredmény szemléletű számvitel
	Indikátorok
	Költségvetési beszámoló
	Költségvetési terv
	Középtávú terv
	Munkaterv
	Pénzforgalmi szemléletű számvitel
	Stratégiai tervezés
	Szakmai beszámolók
	VIR - vezetői inforendszer

9. Hivatkozásjegyzék

- Állami Számvevőszék. 2012. 'Jelentés a Belső Kontrollrendszer És a Belső Ellenőrzés Szabályszerűségének a Zárszámadási Ellenőrzésbe Bevont Központi Költségvetési Intézményeknél Lefolytatott Ellenőrzéséről'. 12982. Budapest: Állami Számvevőszék. www.asz.hu.
- Andersen, B. 2006. 'Holistic Performance Management: An Integrated Framework'. *International Journal of Productivity and Performance Management* 55: 61–78. doi:10.1108/17410400610635507.
- Antal, E. 2005. 'Teljesítménymérés a Védelemben - A Haderő Hatékonyságának És Eredményességének Mérési Nehézségei'. Budapest: Corvinus University of Budapest, Faculty of Business Administration,.
- Anthony, R.N., and V. Govindarajan. 2009. *Menedzsmentkontroll-Rendszerek*. Budapest: Panem.
- Aristigueta, M.P. 2008. 'The Integration of Quality and Performance'. In *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, edited by P. de Lancer Junes, F. Stokes Berry, M.P. Aristigueta, and K. Yang, 395–411. Sage Publications.
- Ashworth, R., G. Boyne, and R. Delbridge. 2007. 'Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (1): 165–87. doi:10.1093/jopart/mum038.
- Bakacsi, G. 1996. *Szervezeti Magatartás És Vezetés*. Budapest: KJK-KERSZÖV.
- Bakacsi, G., A. Bokor, C. Császár, A. Gelei, K. KOváts, and S. Takács. 2000. *Stratégiai Emberi Erőforrás Menedzsment*. Budapest: KJK-KERSZÖV.
- Belényesi, Emese, and Róza Számadó. 2015. 'Önkormányzatok Tervezési Gyakorlata – Tervek És a Valóság'. *Új Magyar Közigazgatás* 8 (3): 28–40.
- Bibó, I. 1944. 'Jogszerű Közigazgatás, Eredményes Közigazgatás, Erős Végrehajtó Hatalom'. In *Válogatott Tanulmányok I.*, edited by I. Bibó. Magvető Kiadó.
- Bodnár, Viktória. 1999. 'Controlling, Avagy Az Intézményesített Eredménycentrikusság'. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar,.

- Bodnár, Viktória. 2005. 'Teljesítménymenedzsment Vagy Controlling?' In *Változás-És-Vezetés*, edited by G. Bakacsi, K. Balaton, and M. Dobák, 147–53. Budapest: Aula.
- Bodnár, V., G. Drótos, and É. Révész. 2002. 'Adaptation of Performance Management Methods in Not-for-Profit Organizations – The Case of the Balanced Scorecard'. In *Third International Conference on Performance Measurement and Management, PMA 2002*, edited by A. Neely, A. Walters, and R. Austin.
- Bokor, Attila. 2000. 'Szervezeti Kultúra És Tudásintegráció: A Termékfejlesztés Problémája'. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/158/1/bokor_attila_hu.pdf.
- Borbásné Dr Bükki, S. 2006. 'Jó Megoldás a Benchmarking Rendszerszerű Alkalmazására, Avagy Mondd Meg, Milyen Vagy, Hadd Legyek Jobb Nálad!' *Magyar Közigazgatás* 56 (5): 295–98.
- Bouckaert, G. 1991. 'Public Productivity in Retrospective'. In *Public Productivity Handbook*, edited by M. Holzer, 15–46. New York: Marcel Dekker.
- Bouckaert, G., and W. Van Dooren. 2003. 'Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations'. In *Public Management and Governance*, edited by T. Bovaird and E. Löffler, 127–36. London: Routledge.
- Bouckaert, Geert, and John Halligan. 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. London [u.a.]: Routledge.
- Boyne, G. A. 2003. 'Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (3): 367–94. doi:10.1093/jpart/mug027.
- Brignall, S., and S. Modell. 2000. 'An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the New Public Sector'. *Management Accounting Research* 11 (3): 281. doi:10.1006/mare.2000.0136.
- Bryson, John M. 2004. 'What to Do When Stakeholders Matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques'. *Public Management Review* 6 (1): 21–53. doi:10.1080/14719030410001675722.
- Cavalluzzo, Ken S., and Christopher D. Ittner. 2004. 'Implementing Performance Measurement Innovations: Evidence from Government'. *Accounting, Organizations and Society* 29 (3–4): 243–67. doi:10.1016/S0361-3682(03)00013-8.
- Cederblom, D., and D.E. Pernerl. 2002. 'From Performance Appraisal to Performance Management: One Agency's Experience'. *Public Personnel Management* 31 (2): 131–40.

- Creswell, John W. 2009. *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Creswell, John W., and Vicki L. Plano Clark. 2011. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. 2nd ed. Los Angeles: SAGE Publications.
- Curristine, T. 2005. 'Government Performance: Lessons and Challenges'. *OECD Journal on Budgeting* 5 (1): 127–51.
- de Bruijn, H. 2002. *Managing Performance in the Public Sector*. London and New York: Routledge.
- den Hartog, D.N., P. Boselie, and J. Paauwe. 2004. 'Performance Management: A Model and Research Agenda'. *Applied Psychology: An International Review* 53 (4): 556–569.
- Dubnick, Melvin. 2005. 'Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms'. *Public Performance and Management Review* 28 (3): 376–417. doi:10.1080/15309576.2005.11051839.
- Dudás, F. 2006. 'Az Emberi Erőforrás-Gazdálkodás, Valamint a Minőségfejlesztés Szerepe a Közigazgatás Korszerűsítésében'. *Magyar Közigazgatás* 56 (3–4): 136–44.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow, and J. Tinkler. 2006. 'New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467–94.
- EIPA. 2009. 'CAF Newsletter 2009/3 - Special Issue: The CAF External Feedback'. *CAF Newsletter* 2010. http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Newsletter/CAF_newsletter-2009-3_A4_EF.pdf.
- Esse, Bálint. 2012. 'Elmés Döntések. Heurisztikus Folyamatok a Beszállítóválasztási Döntésekben'. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem. DOI 10.14267/phd.2013026.
- Falus, Iván, and János Ollé. 2008. *Az Empirikus Kutatások Gyakorlata. Adatfeldolgozás És Statisztikai Elemzés*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Franco-Santos, M., B. Marr, V. Martinez, D. Gray, C. Adams, P. Micheli, M. Bourne, M. Kennerly, S. Mason, and A. Neely. 2004. 'Towards a Definition of a Business Performance Measurement System'. In *4th International Conference on Performance Measurement and Management (PMA 2004) - Public and Private*, edited by A. Neely, M. Kennerly, and A. Walters, 395–402.

- Füstös, László, Erzsébet Kovács, György Meszéna, and Nóra Simonné Mosolygó. 2004. *Alakfelismerés. Sokváltozós Statisztikai Módszerek*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó.
- Gajduschek, G. 2008. 'Egyéni Teljesítményértékelés a Magyar Közigazgatásban. Egy Funkcionális Elemzés'. *Vezetéstudomány* 39 (1): 14–26.
- Gelei, A. 2002. 'A Szervezeti Tanulás Interpretatív Megközelítése: A Szervezetfejlesztés Esete.' Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgtási Egyetem, Vezetési és szervezési tanszék,.
- Gelei, András. 2006. 'A Szervezet Interpretatív Megközelítése'. *Vezetéstudomány* 38 (Különszám): 79–97.
- Gellén, Márton. 2012. 'A Közigazgatási Reformok Az Államszerep Változásainak Tükrében'. Győr: Széchenyi István Egyetem.
- Géring, Zsuzsanna. 2014. 'Tartalomelemzés: A Virtuális És a "Valós" Világ Határán. Egy Vállalati Honlap-Elemzés Bemutatása'. *Kultúra És Közösség* V. (1): 9–24.
- Glaser, Barney G., and Anselm L. Strauss. 1967. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. 4. paperback printing. Chicago: Aldine.
- Hajnal, G. 1999. 'Teljesítmény-Orientáció a Közigazgatási Reformokban. Nemzetközi Tapasztalatok a Második Világháború Utáni Időszakban'. *Magyar Közigazgatás* 49 (6): 289–99.
- Hajnal, György. 2007. 'Az Egyéni Teljesítményértékelési Rendszer Működésének Tapasztalatai a Magyar Közigazgatásban'. *Vezetéstudomány* 38 (7–8): 39–50.
- Hajnal, György. 2010. 'Agencies in Hungary: Uses and Misuses of a Concept'. In *Governance of Public Sector Organizations. Autonomy, Control and Performance*, edited by P. Laegreid and K. Verhoest. Houndmills / New York: Palgrave Macmillan.
- Hajnal, György. 2011. 'Adminisztratív Politika a 2000-Es Évtizedben. Az Ügynökség-Típusú Államigazgatási Szervek Strukturális Dinamikája 2002 És 2009 Között'. *Politikatudományi Szemle* 20 (3): 54–74.
- Hajnal, György. 2012. 'Hungary'. In *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*, edited by Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert, and Per Laegreid. Palgrave Macmillan.
- Halligan, J. 2008. 'Performance Management and Budgeting in Australia and New Zealand'. In *International Handbook of Practice-Based Performance*

- Management*, edited by P. de Lancer Junes, F. Stokes Berry, M.P. Aristigueta, and K. Yang. Sage Publications.
- Hogwood, B.W., and L.A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.
- Horváth, M.T. 2005. *Közmenedzsment*. Budapest - Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth&Partner. 2000. *Controlling - Út Egy Hatékony Controlling-Rendszerhez*. Budapest: KJK-Kerszöv.
- Hüttl, A., and J. Sivák. 2006. 'Teljesítménymérés a Közszektorban: Az Indikátorok Használatának Nemzetközi Tapasztalatai És a Hazai Alkalmazás Lehetőségei'. *Magyar Közigazgatás* 56 (3–4): 174–85.
- Jenei, G. 2005. *Közigazgatás-Menedzsment*. Budapest: Századvég Kiadó.
- Johnson, H.T., and R.S. Kaplan. 1987. *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*. Boston: Harvard Business School Press.
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=11217885&site=ehost-live>
<http://harvardbusinessonline.hbsp.harvard.edu/relay.jhtml?name=itemdetail&id=1384>.
- Julnes, Patria de Lancer, and Marc Holzer. 2001. 'Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation'. *Public Administration Review* 61 (6): 693–708. doi:10.1111/0033-3352.00140.
- Kaplan, R.S., and D.P. Norton. 2001. *The Strategy-Focused Organization*. Boston: HBS Press.
- Kassó, Z. 2006. 'Miért van Szükség Az Államháztartás Pénzügyi Beszámolórendszerének Megváltoztatására?' In *Decentralizáció, Transzparencia, Elszámoltathatóság*, edited by A. Vigvári, 83–130. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Kieser, A. 1995. *Szervezetelméletek*. Budapest: Aula Kiadó.
- Király, Gábor, Ildikó Dén-Nagy, Zsuzsanna Géring, and Beáta Nagy. 2014. 'Kevért Módszertani Megközelítések. Elméleti És Módszertani Alapok'. *Kultúra És Közösség* 2014 (2).
- Király, L.G. 1999. 'Teljesítménymérés És -Értékelés a Közigazgatásban'. *Vezetéstudomány* 30 (7–8): 2–18.

- Kiss, N., and É. Révész. 2007. 'Teljesítménymenedzsment a Közszektorban'. In *Közzszolgálati Szervezetek Vezetése (Egyetemi Jegyzet)*, edited by G. Kováts. Budapesti Corvinus Egyetem, Vezetéstudományi Intézet.
- Kiss, Norbert. 2014. 'Improving Network Performance in the Health Care System: A Network-Based Analysis of the Hungarian Health Care Services'. Budapesti Corvinus Egyetem.
- Krippendorff, Klaus. 2004. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. 2nd Edition. Thousand Oaks; London: SAGE.
- Kucsera, Csaba. 2008. 'Megalapozott Elmélet: Egy Módszertan Fejlődéstörténete'. *Szociológiai Szemle* 18 (3): 92–10.
- Kvale, Steinar. 2005. *Az Interjú. Bevezetés a Kvalitatív Kutatás Interjútechnikáiba*. Budapest: Jászöveg Műhely Kiadó.
- Lázár, L. 2002. 'Értékek És Mértékek'. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar,.
- Lőrincz, L. 2005. *A Közigazgatás Alapintézményei*. Budapest: HVG-ORAC.
- Magyary Program 11.0. 2011. 'Közigazgatási-Fejlesztési Program'. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- Magyary Program 12.0. 2012. 'Közigazgatás-Fejlesztési Program'. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf>.
- Marosi, M. 1983. *Előszó - Frederick Winslow Taylor: Üzemvezetés. A Tudományos Vezetés Alapjai Című Könyvhöz*. Budapest: KJK.
- Maxwell, J.A. 1996. *Qualitative Research Design. An Interpretative Approach*. Sage Publications.
- Miles, M.B., and A.M. Huberman. 1994. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. London: Sage Publications.
- Mitev, Ariel Zoltán. 2012. 'Grounded Theory, a Kvalitatív Kutatás Klasszikus Mérföldköve'. *Vezetéstudomány* 43 (1): 17–30.
- Mol, Nico P., and Johan A.M. de Kruijf. 2004. 'Performance Management in Dutch Central Government'. *International Review of Administrative Sciences* 70 (1): 33–50. doi:10.1177/0020852304041229.

- Moynihan, D.P., and S.K. Pandey. 2005. 'Testing How Management Matters in an Era of Government of Performance Management'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (3): 421–39.
- Mwita, John Isaac. 2000. 'Performance Management Model: A Systems-based Approach to Public Service Quality'. *International Journal of Public Sector Management* 13 (1): 19–37. doi:10.1108/09513550010334461.
- Neely, A., C. Adams, and M. Kennerly. 2004. *Teljesítményprizma*. Budapest: Alinea Kiadó.
- Nelissen, Nico, Robert B. Denhardt, and Christiaan J. Lako. 2000. 'The Pursuit of Significance: A Survey among Top Managers of Public Administration In The Netherlands'. *Public Management* 2 (2): 219–38. doi:10.1080/146166700411247.
- Neuendorf, Kimberly A. 2002. *The Content Analysis Guidebook*. 9. [print.]. Thousand Oaks [u.a.]: Sage Publ.
- Newcomer, Kathryn. 2007. 'How Does Program Performance Assessment Affect Program Management in the Federal Government?' *Public Performance & Management Review* 30 (3): 332–50. doi:10.2753/PMR1530-9576300302.
- OECD. 1997. *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: PUMA/OECD.
- OECD. 2002. *Distributed Public Governance - Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: OECD.
- Onwuegbuzie, Anthony J., and Nancy L. Leech. 2005. 'On Becoming a Pragmatic Researcher: The Importance of Combining Quantitative and Qualitative Research Methodologies'. *International Journal of Social Research Methodology* 8 (5): 375–87. doi:10.1080/13645570500402447.
- Otley, D. 2003. 'Management Control and Performance Management: Whence and Whither?' *The British Accounting Review* 35 (4): 309–26.
- Perri, 6. 2004. 'Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (1): 103–38. doi:10.1093/jopart/muh006.
- Perrin, B. 1998. 'Effective Use and Misuse of Performance Measurement'. *American Journal of Evaluation* 19 (3): 367.
- Pollitt, C. 2003. *The Essential Public Manager*. Open University Press.

- Pollitt, C. 2006. 'Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 25–44.
- Pollitt, C., and C. Talbot. 2004. *Unbundled Government*. London: Routledge.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd ed. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Primecz, Henriett. 2008. 'Multiparadigmatikus Megközelítés Válasza a Paradigmavitára'. *Vezetéstudomány* 39 (4): 12–23.
- Rosta, Miklós. 2014. 'Az Új Közzolgálati Menedzsment És a Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program Vizonyáról'. *Polgári Szemle* 10 (3–6).
- Sántha, Kálmán. 2013. 'A Harmadik Paradigma a Neveléstudományi Vizsgálatokban'. *Iskolakultúra* 23 (2): 82–91.
- Schneider, S. M., and K. A. Foot. 2004. 'The Web as an Object of Study'. *New Media & Society* 6 (1): 114–22. doi:10.1177/1461444804039912.
- Sebestyén, L. 2006. 'Minőségmenedzsment'. In *Teljesítménymenedzsment Az Ellátási Láncban. Egyetemi Jegyzet.*, edited by M. Gritsch, L. Sebestyén, and Á. Wimmer. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtani Intézet.
- Selden, S.C., and J.E. Sowa. 2004. 'Testing a Multi-Dimensional Model of Organizational Performance: Prospects and Problems'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (3): 395–416.
- Stokes Berry, F. 2008. 'Performance Budgeting Internationally: Assessing Its Merits'. In *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, edited by P. de Lancer Julnes, F. Stokes Berry, M.P. Aristigueta, and K. Yang, 285–96. Sage Publications.
- Strauss, Anselm L., and Juliet M. Corbin. 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Szalai, Á. 2008. 'Teljesítmény-Költségvetés – Technikák És Külhoni Tapasztalatok'. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás* 2008/2. <http://www.kormanyzas.hu/072/1.php>.
- Takács, Erika. 2014. 'A Külső Értékelés Kórházon Belüli Hatását Befolyásoló Tényezők'. Budapesti Corvinus Egyetem.

- Takács, Erika. 2015. 'A Közzszolgálati Szervezetek Értékelési Módszereinek Osztályozása'. *Vezetéstudomány* 46 (3): 45–56.
- Takács, S. 2000. 'A Szervezeti Kultúra Hatása a Szervezet Teljesítményértékelési Gyakorlatára'. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar,.
- Tashakkori, Abbas, and Charles Teddlie. 2010. 'Overview of Contemporary Issues in Mixed Methods Research'. In *Sage Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research*, 2nd ed. Los Angeles: SAGE Publications.
- Topár, J. 2005. *Minőségmenedzsment Alapjai (Oktatási Segédanyag)*. Budapest: Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem.
- Van Dooren, W. 2008. 'Quality and Performance Management: Toward a Better Integration?' In *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, edited by P. de Lancer Julnes, F. Stokes Berry, M.P. Aristigueta, and K. Yang, 413–32. Sage Publications.
- Van Dooren, W., Z. Lonti, M. Sterck, and G. Bouckaert. 2007. *Institutional Drivers of Efficiency in the Public Sector*. Paris: OECD Public Governance Committee.
- Van Dooren, Wouter. 2005. 'What Makes Organisations Measures? Hypothesis on the Causes and Conditions for Performance Measurement'. *Financial Accountability & Management* 21 (3): 363.
- Van Dooren, Wouter. 2006. 'Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach'. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Faculty of Social Sciences, Public Management Institute. <http://www.kuleuven.ac.be/doctoraatsverdediging/cm/3H05/3H050238.htm>.
- Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert, and John Halligan. 2010. *Performance Management in the Public Sector*. Second edition. Routledge Masters in Public Management. Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Van Helden, G.J., A. Johnsen, and J. Vakkuri. 2007. 'Understanding Public Sector Performance Management: The Life Cycle Approach'. In *Conference of the European Group of Public Administration (EGPA) 'Comparing Performance' 19–22 September, 2007*,.
- Van Helden, Jan G., Åge Johnsen, and Jarmo Vakkuri. 2008. 'Distinctive Research Patterns on Public Sector Performance Measurement of Public Administration and Accounting Disciplines'. *Public Management Review* 10 (5): 641–51. doi:10.1080/14719030802264366.

- Varone, Frédéric. 2004. 'Evaluation of Public Policies'. *EPAN-NISPAcee Joint Summer School* 2004.
http://bl.ul.ie/epan/db/dir/alt_page.php?d=activitiespub&item=10.
- Verhoest, Koen. 2005. 'Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study'. *Policy Studies Journal* 33 (2): 235–58. doi:10.1111/j.1541-0072.2005.00104.x.
- Verhoest, Koen, B. Guy Peters, Geert Bouckaert, and Bram Verschuere. 2004. 'The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review'. *Public Administration and Development* 24 (2): 101–18. doi:10.1002/pad.316.
- Verhoest, Koen, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert, and Per Laegreid, eds. 2012. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Palgrave Macmillan.
- Weare, Christopher, and Wan-Ying Lin. 2000. 'Content Analysis of the World Wide Web: Opportunities and Challenges'. *Social Science Computer Review* 18 (3): 272–92. doi:10.1177/089443930001800304.
- Weis, C.H. 2005. *Értékelés*. Budapest: Országos Közoktatási Intézet.
- Wettenhall, Roger. 2005. 'Agencies and Non-Departmental Public Bodies: The Hard and Soft Lenses of Agencification Theory'. *Public Management Review* 7 (4): 615–35. doi:10.1080/14719030500362827.
- White, J., Richard D. 1999. 'More than an Analytical Tool - Examining the Ideological Role of Efficiency'. *Public Productivity and Management Review* 23 (1): 8–23.
- Wiese, Danielle S., and M. Ronald Buckley. 1998. 'The Evolution of the Performance Appraisal Process'. *Journal of Management History* 4 (3): 233–49. doi:10.1108/13552529810231003.
- Williams, D.W. 2002. 'Before Performance Measurement'. *Administrative Theory & Praxis* 24 (3): 457–86.
- Wimmer, Á. 2000. 'A Vállalati Teljesítménymérés Az Értékteremtés Szolgálatában'. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar,.
- Zupkó, G. 2001. 'Reformfolyamatok a Közzsférában'. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem,.

10. A témakörrel kapcsolatos saját publikációk

Idegen nyelvű könyv, könyvfejezet

- Révész Éva Erika, Szabó Mária [2009]: *Country Reports and Case Studies – Hungary*. In: Emese Ibolya (szerk.): *The Role of School Leadership in the Improvement of Learning: Country Reports and Case Studies of a Central-European Project 2009*. Budapest: Tempus Közalapítvány, pp. 57-112.
http://www.schoolleadership.eu/sites/default/files/leadership_tankonyv_2009_2_20.pdf
- Révész Éva [2007]: *Training and professional development of school leaders*, In: Révész Éva (szerk.) *Improving School Leadership in Hungary: OECD Country Background Report*. Paris: OECD, 2007. pp. 73-83.
<http://www.oecd.org/hungary/38613776.pdf>

Magyar nyelvű könyv, könyvfejezet

- Révész Éva – Varga-Polyák Csilla [2014]: *Közigazgatási szervezetek működése*. In: *Közigazgatási alapvizsga tankönyv*, Nemzeti Közzolgálati Egyetem. ISBN: 978-615-5344-00-8, pp. 175-216. http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/kozigazgatasi-alapvizsga-2015-print.original.pdf
- Antal Zsuzsanna, Drótos György, Kováts Gergely, Kiss Norbert Tamás, Révész Éva Erika, Varga Polyák Csilla [2011]: *Közzolgálati szervezetek vezetése*: Egyetemi jegyzet. Budapest: Aula Kiadó. ISBN:978 963 339 000 9
- Révész Éva, Szabó Adrienne [2004]: *Menedzsment*. In: Andor László (szerk.) *Közzgazdaság: 21. századi enciklopédia*. Budapest: Pannonica Kiadó, pp. 271-316. ISBN: 9637319077

Hazai referált szakmai folyóirat

- Révész Éva [2016]: *Content and drivers of performance management in agency-type organizations of the Hungarian public administration*. *Vezetéstudomány* angol nyelvű szám, 2016 április – megjelenés alatt
- Révész Éva [2015]: *Szervezeti szintű teljesítménymenedzsment a hazai közzgazgatás ügynökség-típusú szervezeteiben*. *Új Magyar Közzgazgatás*. 8. évf., 4. szám
- Bodnár Viktória, Dankó Dávid, Drótos György, Kiss Norbert Tamás, Molnár Márk, Révész Éva Erika [2006]: *The Performance of Local Health Provision Networks* -

Egyéb idegen nyelvű publikáció

- Kiss Norbert, Révész Éva, Kádár Krisztián, Drótos György, Harangozó Tamás [2012]: *Enhancing innovation capacity in the public sector*. Annual Conference of the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA): Challenges of Local Governance and Development in the 21st Century. Konferencia helye, ideje: Bangkok, Thaiföld, 2012. július 16. Brussels: International Institute of Administrative Sciences
- Bodnár Viktória, Révész Éva, Varga-Polyák Csilla [2008]: *Performance management model(s) in performing arts*. 5th International Conference on Accounting, Auditing and Management in public sector reforms (EIASM), Amsterdam, 2008. szeptember 3-5.
- Bodnár Viktória, Drótos György, Kiss Norbert Tamás, Révész Éva Erika [2004]: *From a written strategy to manageable performance: Analysis of motivations to implement performance management systems in public sector organizations*. In: Neely, Andy – Kennerley, Mike – Walters, Angela (eds): Performance Measurement and Management 2004 Public and Private, Papers from the Fourth International Conference on Performance Measurement and Management – PMA 2004 – 2004. július 28-30, Edinburgh, UK. ISBN: 0 9533761 3 3

Egyéb magyar nyelvű publikáció

- Drótos György, Bodnár Viktória, Kiss Norbert Tamás, Révész Éva Erika [2007]: *Az írott stratégiától a tényleges teljesítményig - Többdimenziós teljesítménymenedzsment-rendszerek alkalmazásának motivációi közszolgálati szervezetekben*. KORMÁNYZÁS, KÖZPÉNZÜGYEK, SZABÁLYOZÁS 2:(2) pp. 223-234.
- Dankó Dávid, Kiss Norbert Tamás, Molnár Márk, Révész Éva Erika [2006]: *A teljesítményvolumen-korlát hatásai a kórházak magatartására a HBCs alapú finanszírozás kontextusában. I-II. rész*. IME: Informatika és Menedzsment az Egészségügyben, 5. évf., 8-9. szám, pp.20-28 és 5-12.
- Dankó Dávid, Kiss Norbert Tamás, Molnár Márk, Révész Éva Erika [2006]: *Folyamatszervezés*. Kórház, 13. évf., 11. szám, pp.10-11.
- Kiss Norbert Tamás - Révész Éva Erika [2005]: *Teljesítményértékelés másképp*. Kórház 12. évf., 4. szám, pp.23.