

A stratégia kialakulásától a teljesítménymérésig. (A Központi Statisztikai Hivatal modernizációs folyamata)

Dr. Kárpáti József,
a KSH főosztályvezetője
E-mail: jozsef.karpati@ksh.hu

Jelen tanulmány középpontjában a közigazgatási szervezetek belső hatékonyságnövelési eszköztára áll. A fejlődési irányzatok történeti bemutatásán túl azzal a folyamattal foglalkozik a szerző, amelynek során a késlekedő központi reformokat megelőzve a Központi Statisztikai Hivatalban (KSH) a külső elvárások figyelembe vételével, a szervezet saját, belső megújulási igényeit is szem előtt tartva, egy modernebb, fejlettebb intézményi környezet jött létre. Megvalósult a stratégiaiával összekapcsolt, többszintű tervezési és értékelési folyamat (kontrolling-körfolyamat), azonban a gyakorlat számos nehézséget is felvetett és kihívások elé állította az egész hivatali szervezetet. Ezért a rendszer bemutatása után a szerző levonja azokat a legfontosabb tanulságokat és következtetéseket, amelyek hasznosak lehetnek bármely, hasonló tervezési és értékelési keretrendszer bevezetni kívánó szervezet számára. Ezek a tanulságok egyúttal rámutatnak a kialakított rendszer KSH-n belül is továbbfejlesztést igénylő elemeire.

TÁRGYSZÓ:
Stratégiai tervezés.
Menedzsment.
Szervezetszociológia.

A közigazgatás működtetéséről számos modernizációs elképzelés született már mind idehaza, mind külföldön. Összességében azt mondhatjuk, hogy a közigazgatás működésének fejlesztésében egy nem annyira elméleti-tudományos, hanem meglehetősen gyakorlati szinten zajló forradalom szemtanúi lehettünk a világ nagy részén az elmúlt száz évben. Mind az irányítási módszerek, mind a felhasznált eszközök (például informatika) sokat fejlődtek. Az alapvető közigazgatási gyakorlat pedig nem más, mint a másolás: a biztos tippnek tűnő ötletek átvétele a versenyszférából. Sokrétű folyamatról van szó, nem jellemzik kizárólagos irányzatok, és a politikai döntéshozók államról, állami szerepvállalásról alkotott elképzelései természetesen befolyásolják az adott országban az éppen irányadó fő reformtörekvéseket. Sajnálatos módon, Magyarországon ennek a forradalomnak az igazi kiteljesedése, gyakorlati megvalósulása egyelőre várat magára.

1. Bevezető gondolatok a közigazgatási reformok problémáiról

Az elmúlt két évtizedben az ország politikai vezetése nagyon kevés sikerrel, de számos alkalommal nekilátott már a magyar államigazgatás reformjának. Új típusú kormányzati szerepvállalásról, szervezeti-működési, valamint közpénzügyi reformokról vagy azok terveiről szóltak az elmúlt esztendőik, mégis egyre több a kritikus hangvételű vélemény. A reformok igénye lényegében három fő irányra bontható: teremtsék meg a transzparencia, működjön az állam eredményesebben, javuljon a normativitáson alapuló fegyelem. Egyedi intézmények szintjén azonban néhány üdítő kivétellel már találkozhatunk. Egyes magyar közintézményekben ugyanis a kormányzati reformok hatására (vagy azok elébe menve) az elmúlt évek során egy teljesen új tervezési és értékelési gyakorlat alakult ki a menedzsment-tudomány bevált megoldásainak alapul vételével, miközben a legtöbb szervezetben nem történt semmi érdemleges. A rendszer elemeit a versenyszférában már hosszú idő óta meghonosított példákban alakították ki, a megfelelő adaptáció mellett.

Az alapoktól kezdődő magyarországi átalakítási folyamat kulcselemei, hogy a közigazgatásban minden hierarchiaszinten előre definiáltan, a feladatfinanszírozás módszerére építkezve, az eddiginél nagyobb felelősséget kell vállalni az erőforrások elosztásáért és felhasználásáért, továbbá átláthatóvá, azaz tervezhetővé, mérhetővé és értékelhetővé is kell tenni a közigazgatás működését. Tehát már nem csak arról van szó, hogy pénzügyi, illetve jogi szempontból szabályosan működik-e az állam vagy

egy szervezet, ez ugyanis általában, tekintettel a terület szabályozottságára, objektív eszközökkel eldönthető. Sokkal nehezebb a dolgunk, ha a törvényesség mellett azt vizsgáljuk, vajon mérhető-e – legalább megközelítőleg – objektív eszközökkel a közigazgatás teljesítménye is. Ehhez először meg kell határozunk, hogy mit is kívánunk mérni. Ez a gondolatfelvetés nem új a magyar közigazgatásban. A teljesítményméréssel már hét évtizeddel ezelőtt is találkozunk (*Magyary* [1942]), s már ekkor az objektív mércék alkalmazásának szükségessége volt a legfontosabb, ám legnehezebben megvalósíthatónak ítélt ajánlás.

A közigazgatási szervezetek működtetésének két alapkérdése, hogy mely feladatokat tudjuk jól azonosítani a működésük során, és mit tekintünk teljesítménynek, amit mérni szándékozunk. A klasszikus értelmezés szerint a teljesítménynek egyszerre kell jelentenie az eredményesség (effectiveness), valamint a hatékonyság (efficiency) mérését, illetve értékelését. Ezen elmélet szerint az eredményesség fogalma a célélérési képességet, míg a hatékonyság az output lehető legkevesebb input felhasználásával történő létrehozását jelenti (*Palotai* [2007]). Előbbi akár ágazati, akár intézményi, utóbbi inkább intézményi szinten bír jelentőséggel a közigazgatásban. Egyes vélemények szerint a közép- és kelet-európai államokban a hangsúly – haladó módon – egyre inkább átkerül a hatékonyság kritériumáról az eredményességre (*Drechsler* [2005]). Az államigazgatás idehaza azonban még mindig a hatékonyságjavítás eszméjével van elfoglalva. Ennek következménye az adott gazdasági helyzetben inkább a létszámcsökkentés és a költségvetési megszorítás, miközben a minőségjavítás kevesebb szerepet kap.

Bármely intézmény költségvetését megvizsgálva jól látható, hogy a közigazgatási szervezetek átlagosan éves költségük 70 százalékát a személyi kiadásokra (bérekre, járu-lékokra stb.) fordítják. Bár a költségvetés tervezése megszabja a jogi kereteket, s a kiadások ellenőrzése is megtörténik, az emberi erőforrások mögött erős információs deficit érzékelhető: a legtöbb közigazgatási szervezetben nincs sem tervek, sem tényadatok szintjén rendszerbe foglalva ennek a nagy erőforráshalmaznak a felhasználása. Azaz míg a dologi, felhalmozási kiadások közbeszerzési szabályokkal, utalványozási és kötelezettségvállalási eljárásokkal, tartalékképzési előírásokkal, további adminisztrációval terhelve szigorú elszámoltatás alatt állnak, az emberi erőforrások felhasználását a pénzügyi szabályok teljesítésén túl, a legtöbb intézmény az előzőekben említett alapfeltételek hiányában nem tudja térszerűen, érdemben tervezni, sem pedig értékelni. Ebből következően áll elő az a probléma, hogy a közigazgatás emberi erőforrásokat „racionalizálni” (Magyarországon csökkenteni) szándékozó terveit rendre leginkább a fűnyíróelv alapján, a prioritások megválasztása és súlyozása nélkül hajtják végre. Nincsenek ugyanis megfelelő információk a döntéshozók birtokában ahhoz, hogy ez másképpen történhessen.

A közigazgatási reformfolyamat általános problémája tehát az, hogy a legtöbb szervezetben és az állam legfelső hierarchiaszintjén, nincs kialakult gyakorlata a feladatok mérhető egységekre bontásának és leltározásának, azaz hiányzik az egész rendszerhez a legfontosabb alapfeltétel. Továbbá hiányzik az intézményi stratégia, a célok kézzel-

fogható meghatározása, majd ebből levezetve a különböző feladatok értékelése. Ennek következtében az eredményességi nézőpont rendre a második helyre szorul a hatékonyság mögött. A köztisztviselői teljesítményértékelés (TÉR-rendszer) ugyan kötelezővé teszi az intézmény felső szintű céljainak kialakítását, majd az ebből levezetett szervezeti egység szintű céllebontást, azonban tervezési és mérési oldalon szinte sehol sincs eszköz a célok feladatokká alakításához, majd a konkrét és a tervezett feladatellátás viszonylag egzakt értékeléshez. Mindebből következően a közigazgatás reformja nem tényszerű alapokon, hanem elsősorban információkkal alá nem támasztott feltételezéseken nyugszik.

2. A közigazgatás működésének fejlődési tendenciái Webertől az ezredfordulóig

A XX. század elején a nyugati társadalmak megerősítése, fejlődésének biztosítása (a „szociális állam”, a „jóléti állam”, illetve a „fogyasztói társadalom” fogalmaival leírt szerepek kialakulása) lényegében alátámasztotta azt az igényt, hogy az állami újraelosztást a „közjó” érdekében növelni kell. Ezzel párhuzamosan alakult ki a mindezt kiszolgáló széles közigazgatási szervezet. Ezen időszak a „Public Administration” korszaka. A legfelső államháztartási szinten, a költségvetés tervezésében ekkor már több állam megkísérelte az ún. bázis alapú (inkrementális) költségvetés-tervezés helyett az alternatív módokat alkalmazását. A kialakult megoldásokat programtervezés (program planning), program alapú költségvetés-készítés (program budgeting), nulla bázisú tervezés (zero based planning) stb. nevekkel, különböző módszertani alapokból kiindulva próbálták ki. Ezekben a programokban lényegében a jól azonosított feladatokban, illetve az esetenként azok teljesítményével, hatékonyságával arányos finanszírozásban történő gondolkodás gyökerei honosodtak meg, egyre inkább kiegészítve mindezt a hosszú távú (stratégiai) célokkal és ezek rövid távú programokra történő lebontásával (*Báger–Vigvári* [2007]). A program alapú megközelítés számos nemzeti és nemzetközi intézmény (például az Egyesült Nemzetek Szervezete) tervezési és működési gyakorlatának kialakulására erős befolyással bírt. Ezek a megoldások a XX. század ötvenes-hatvanas éveiben már léteztek tőlünk nyugatabbra, de akkoriban kevésbé futottak be sikeres pályát. E sikertelenségben döntő jelentősége volt annak, hogy ebben az időben még kidolgozatlan volt az ilyen feladatokhoz felhasználható eszközkészlet.

A hetvenes évekre azonban egyre többen kezdték úgy vélni, hogy a túlterjeszkedő állam súlyos teher polgáira. Így, bár bizonyos fokig a társadalom a „jóléti állam” haszonélvezője volt, könnyen szenvedő alanyává is válhatott. A fejlett országokban tehát az 1970-es években ismét napirendre került az addig kialakult intézményi rendszerek teljes reformja. A szakirodalom által azonosított többféle stratégiai irány alakult ki

(Pollitt–Bouckaert [2004], Jenei [2005]). A *minimalizáló stratégia* egy költségvetési megszorításokra épülő elképzelés volt. Az állam makrogazdasági és versenyképességi pozíciójának kordában tartását célozta, elsősorban adóügyi és szociális megszorításokkal küzdve az államháztartás hiánya, illetve az államadósság ellen. Ez tehát az államháztartás bevételeinek visszafogásából adódó kényszerek által mérsékli a kiadásokat is, a nadrágszűj meghúzása miatt azonban könnyen kibillenthető az egyensúlyi helyzetből. Velejárója a „fűnyíróelv” alkalmazása a közszolgáltatásban, s további jelentős hátránya, hogy a sokba kerülő és rövid távon meg nem térülő, nagy reformokat nem képes véghezvinni, azaz feláldozza a stratégiai célok elérését. A *fenntartó stratégia* a status quo mellett a korábbinál szigorúbb ellenőrzési rendszerekkel operál, s ezek működésétől várja a sikert. A *piacosítás stratégiája* bizonyos szolgáltatások kiszervezésére helyezte a hangsúlyt. Az ún. *modernizációs stratégia* pedig kifejezetten abból indult ki, hogy az üzleti szféra irányítási és vezetési módszerei, eljárásai átültethetők az államigazgatásba. Ennek során kezdték alkalmazni a különböző kiadási programokhoz a kontrollíngot (benne az újszerű tervezési technikákat) és más vezetési módszereket (ösztönző rendszereket). Később, a XXI. század fordulóján ebbe a stratégiába illeszkedik bele az a gyakorlat, hogy egyre több állam fordul újra a program alapú költségvetési technikák, illetve a teljesítmény alapú megközelítés felé. Mindezen irányzatok kialakulásával párhuzamosan, a modernizációs stratégia ötleteivel felvértezve Hayek és Friedman pedig odáig ment el a hetvenes években, hogy szerintük az „értelmes kormányzás” több problémát okoz, mint amennyit megold (Jenei [2007]).

Megjelent egy gondolatkör, amely a liberális megközelítést helyezte előtérbe és a piaci alapon működtetett államot favorizálta. Ennek a vonulatnak a New Public Management megnevezést adták (Hood [1991], Osborne–Gaebler [1994], Jenei [2000], Somogyi [2006]). Az újdonsága abban fogható meg, hogy a XX. század közepén a klasszikus weberi állam a biztos, szabályozott jogi háttérre és a közszolgáltatási szerepkörre koncentrált, míg a New Public Management középpontjában a gazdálkodás és az üzleti menedzsment államigazgatási hasznosítása, illetve makrogazdasági szempontból a liberális „piacosítás” kérdései állnak. Az irányzat átütő erejű hatása ellenére abban ma már a mérvadó tudományos érvelők egyetértenek, hogy a New Public Management kialakulása nem járt abszolút értelemben vett paradigmaváltással, azaz nem vált egyetlen domináns, követendő irányzattá a közigazgatási menedzsmentben (részletesen lásd Gow–Dufour [2000]), inkább bizonyos hangsúlyok tudtak csak eltolódni a menedzsmentszemlélet irányába.

Mindebből a heterogén kavalkádból egy újabb, az alkalmazók körében „neoweberiánus állam”-nak keresztelt irányzat emelkedett ki (Pollitt–Bouckaert [2004], Lynn [2008]). Ez gyakorlatilag a korábban taglaltak olyan szintézise, mely ismét erősítené valamelyest az állam szerepét a gazdasági növekedés beindításában és fenntartásában, s nem a piaci logikát erőlteti annak működésére. Egyúttal eredményorientált és hangsúlyt helyez az eredmények rendszeres és a társadalom számára áttekinthető értékelésére, bőví-

ti a képviseleti demokráciát néhány civil, illetve közvetlen állampolgári részvételt biztosító elemmel, végezetül pedig hangsúlyozza a közigazgatás szakszerűségét (*Dunn–Miller* [2007], *Stumpf et al.* [2008]). Ezen irányzat vívmányának tekinthető például az eredményesség mérésének az Egyesült Államokban elterjedt módja: 2002 óta a Kormányzati Teljesítmény és Eredmény Törvény (Government Performance and Results Act) alapján a minisztériumok mutatószámrendszerekben (ún. scorecardokon) megtestesülő értékelése folyik (*Tóth* [2007]). A civil kontroll szerepének jól megfigyelhető erősödésére pedig (amit az Európai Unió, mint külső környezet erősen támogat) jó példa az Írországból, a 2016-ig kitűzött, „társadalmi szerződésen alapuló” reformprogram elvárt eredményeinek, akcióterveinek tükrében kialakított gyakorlat. A Towards 2016 Social Partnership Agreement teljesülése érdekében odáig is eljutottak, hogy a közsféra intézményeinek teljesítményét a közpénzügyi (fiskális) ellenőrzés mellett külön társadalmi szervezet is kontrollálja (Civil Service Verification Group – CSPVG).

Összefoglalva: a klasszikus weberi állammodellben tehát megszületett az új típusú tervezés igénye a közigazgatásban, a liberálisabb New Public Management vonulat meggyökeresítette és elfogadottá tette a korszerű menedzsment-kontrolling eszközöket, a neo-weberiánus állammodellben pedig az eredményességi nézőpont és a civil érintettség került be az újdonságok közé.

Ezt a nyugat-európai és amerikai típusú fejlődési pályát Magyarország a XX. század első feléig követte. *Magyary Zoltán* korábban említett, rendkívül alapos korrajza, elemző műve azzal a megállapítással zárul, hogy a magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe helyeznie és működését annak szolgálatába kell állítania. Ehhez felülről indított reformokat javasolt. A szerző már ekkor rámutatott arra, hogy objektív mérőmódszerekkel kell megállapítani a közigazgatás eredményességének mértékét és ösztönözni a versenyszféra módszereinek alkalmazását. Hangsúlyozza, hogy a szervezet legfelső vezetőjének nagy a felelőssége a célok kijelölésekor, amelyeket közép- és rövid távra egyaránt meg kell határoznia, s a vezetői feladatellátás fontos követelménye, hogy tudjanak pénzben gondolkodni, és ki tudják számítani az általuk vezetett egységek programjainak költséghatását. A második világháborút követő bő négy évtizedben a szocialista tervgazdaság számára azonban teljesen mások voltak a prioritások. A közigazgatás a szovjet modellt vette át, így az aktuális nemzetközi tudományos trendek nem tudtak érvényesülni. A tervutasításos időszakban, bár a tervezés maga jó ötletnek bizonyult, minden a gazdasági-társadalmi tervteljesítés sikerének, a tervszerű megvalósításnak lett alárendelve, holott a tervezésnek és az értékelésnek (benne az eltéréselemzés) a folyamatok javítását, a tanulságok levonását és az ebből fakadó érdemi javító intézkedéseket kellett volna szolgálnia. A közigazgatás irányításában azonban ezek a nézetek nem érvényesültek.

A politikai rendszerváltozások után a kelet-közép-európai országok az állami tulajdonszerkezet és az egypártrendszeri berendezkedés átalakításával, ennek terhével

kiegészített modernizációra vállalkoztak, innen-onnan összeszedve a jónak vélt gyakorlatokat. Ezt a vegyes utat szokták az említett országok vonatkozásában *transzformációs stratégiaként* említeni. Az intézkedések sikerességét és a menedzsment-szemlélet bevezetését a kelet-közép-európai rendszerváltó államokban azóta részben tudományos alapon is, megkérdőjelezték (Drechsler [2005]), végül azonban, többkevesebb kivételtől eltekintve mégiscsak számos, az üzleti megközelítésből vett gyakorlatot sikerrel honosítottak meg ebben a térségben is. A magyarországi közigazgatás fejlődésének alapötletei az eltelt két évtizedben erősen rímelnék Magyarly hetven évvel korábbi téziseire. 1989-ben például ismét szárnyra kapott az a hír, amely szerint a költségvetés tervezését feladatfinanszírozási alapokra fogják helyezni. Ez azonban feltételezte volna, hogy minden részletre kiterjedően meghatározzák azokat az állami feladatokat, amelyekre a források költhetők. Már ekkor látszott, hogy a legnagyobb problémát az emberi erőforrások feladat alapú allokációja fogja jelenteni (Lakatos [1992a]). A szükséges lépéseket ekkor nem sikerült megtenni, tehát elmaradt az áttérés a feladatfinanszírozásra.

A 2000-es években a közigazgatás szervezeti rendszerének megváltoztatása továbbra is része volt ugyan a magyar közszféra átfogó reformterveinek, azonban az intézmények üzemgazdasági szemléletű átszervezése a tervezetthez képest szűkebb körben és mélységben ment végbe, vagy egyszerűen megbukott. A magyarországi közigazgatási reformoknak két vezérmotívuma volt: a régiósítás és a létszámcsökkentés. A legfontosabbra azonban, a feladatok áttekintésére nem került sor. A létrehozott, majd időközben meg is szüntetett Államreform Bizottság (ÁRB) talán legtalálóbbra tekintő közigazgatási projektje éppen a hiányolt közfeladat-kataszter kialakítása volt, amelynek alapján a feladatalapú költségvetés-tervezést – bármilyen, az erőforrásokhoz racionálisan nyúló reform alapját – kellett volna megvalósítani. Ezt a lépést az Állami Számvevőszék szerint is még a központi költségvetési intézményrendszer átalakítása előtt meg kellett volna tenni, annak érdekében, hogy a reform feladatalapú erőforrás-allokációval járjon együtt. A feladatkataszter az állami kötelezettségek – beleértve a települési önkormányzatok vagy a társadalombiztosítás által finanszírozott, illetve az önkormányzatok vagy más közintézmények által ellátott feladatokat is – 50 ágazatát, 112 szakterületét, 761 feladatcsoportját, 2797 feladatát és 7288 tevékenységét öleli fel. A 761 feladatcsoporton azt is tesztelték, hogy adott tevékenységek valóban közérdeket jelenítenek-e meg, és ha igen, megfelelő mértékben és módon történik-e az ellátásuk, s megfelelő-e a finanszírozásuk módja. Az elemzés alapján a projektben kétszáznál több, a feladatok ellátására vonatkozó módosítási javaslatot fogalmaztak meg, amikből a minisztériumokkal folytatott egyeztetés után mintegy 140 maradt. Ezeket a változtatási javaslatokat feladatként kiadták az érintetteknek. A központosított folyamat azonban itt ismét megrekedt, s 2008-ban lényegében nem történt előrelépés a feladatalapú központi költségvetési tervezési rendszer kialakítása felé. Ennek megvalósítása jelentené az „ernyőt” az egyes közintézmé-

nyek, államigazgatási szervezetek tervezési és értékelési gyakorlatának egységesítéséhez.

A késedelmes és erejét vesztett központi intézkedéseket azonban ekkorra már megelőzte néhány közigazgatási szervezet. Ezek fontos lépéseket tettek a saját munkájuk feladatalapú tervezése és értékelése – kvázi a „közigazgatási kontrolling” megvalósítása érdekében, s nagyon is élővé tették Magyary hetven évvel ezelőtti javaslatait. Sikerült a versenyszférában bevált gyakorlatból átemelni bizonyos elemeket. A változó világban tehát a változások elé menő, azaz proaktív hozzáállással válaszoltak a közelgő kihívásokra.

3. Reformok a Központi Statisztikai Hivatalban

A KSH 1948 utáni történetének korai szakaszában a gazdaságstatisztikai megfigyelések, a tervutasításos rendszer gazdasági eredményeinek megfigyelése játszotta a főszerepet (*Lakatos* [1991]). Ekkor alakult ki az államigazgatás egyéb szerveihez hasonló megyei igazgatósági, sőt járási szervezeti rendszere is. A Hivatal munkájában korábban nagyon is jellemző analitikus szemlélet, a társadalmi és gazdasági folyamatok, jelenségek intenzívebb elemzése a hatvanas években tért vissza.

3.1. Előzmények, mérvadó értékelések

1988–89-től kezdődően egy évtized alatt a KSH működését és szervezetét több alkalommal alapos átvilágításnak vetették alá, mind a hazai közigazgatási intézményrendszer átalakítására tett kísérletek, mind európai uniós csatlakozásunk előkészületei során (*Lakatos* [1992a]). A sorozatos vizsgálatok közül kiemelkedő a kifejezetten a nemzetközi összehasonlítás, pozicionálás (azaz „benchmarking”) érdekében a KSH által kezdeményezett független szakértői értékelés a magyar statisztikai rendszerről. Az elemzést *Ivan P. Fellegi* és *Jacob Ryten* készítette (*Fellegi–Ryten* [2001]). Ennek közvetlen előzménye volt a két neves kanadai szakember által a Svájci Szövetségi Statisztikai Hivatalról készített, nemzetközileg is nagyon sikeres hasonló anyaguk. A magyar értékelés is ennek mintájára készült.

A PHARE-program keretében, 2002 tavaszán pedig az Eurostat részére készített szakértői jelentést *Jan Byfuglien* (Norvégia) és *Tim Holt* professzor (Egyesült Királyság), a KSH megfeleléséről az európai unióbeli elvárásoknak (*Byfuglien–Holt* [2002]). Mindkét tanulmány tüzetesen foglalkozik a magyar statisztika szakmai helyzetével, erősségeivel és fejlesztendő szakterületeivel, a Hivatal hazai pozíciójával, valamint az intézményi menedzsment kérdéseivel.

Ezen értékelések legfontosabb tulajdonsága, hogy őszintén és racionálisan vetnek számot a KSH előtt a rendszerváltás óta eltelt időszakban megjelent kihívásokkal, és részrehajlás nélkül mutatják be a Hivatal működésének megfelelő, illetve javítandó elemeit. Ahogyan a Fellegi–Ryten-jelentés bevezetője fogalmaz: „Számos új intézmény nagy hirtelenséggel alakult meg, a már meglévőkné pedig – mint a KSH is – gyökeres jogi, irányítási és magatartásbeli változásokon kellett keresztülmenniük ahhoz, hogy alkalmazkodjanak a nagymértékben megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai elvárásokhoz.” Ezek az értékelések és ajánlásaik tekinthetők a KSH 2000 utáni fejlődési pályáját felgyorsító legfontosabb katalizátoroknak.

Mindkét jelentés ösztönözte többek között a megyei igazgatóságok szerepkörének felülvizsgálatát és megfogalmazta egy lehetséges régiósítás alap gondolatát: „A megyei igazgatóságok sablonnal készült másolatoknak tűnnek. Ez a sablon, úgy tűnik, független a megye nagyságától, prosperitásától vagy iparosodásának szintjétől. (...) Tizenkilenc megyei igazgatóság, ahol a KSH számára adatgyűjtést végeznek, a rendszerbe beépített hatásveszteséget jelent. (...) A tizenkilenc megyében jelenleg párhuzamosan folytatott adatgyűjtési tevékenységet hat vagy hét nagyobb kirendeltségbe kell összevonni. Az összevonás leginkább a mintegy ezer főnyi vidéki gárdát érinti, és várhatóan jelentős megtakarítást eredményez. Egyben hozzájárulna a budapesti vezetés és a területi hivatalok közötti kommunikáció javulásához is” (Fellegi–Ryten [2001]).

Egyértelműen javasolják, hogy a Hivatal tegyen erőfeszítéseket a stratégiai és projektmenedzsment-gyakorlatok meghonosítására is. Készüljön átfogó fejlesztési stratégia és ösztönözze a Hivatal a projektszerű működés bevezetését a több területet érintő fejlesztésekben.

Ezen túl mindkét anyag felhívta a figyelmet a szisztematikus, feladatok erőforrás-igényének megállapításán alapuló tervezési rendszer kialakításának szükségességére. Megállapították, hogy a KSH elnöke nem rendelkezik elegendő információval szervezete költségkeretének felméréséhez. A munkatársak statisztikai tevékenységük költségével nincsenek tisztában, illetve nincs törekvés az egész szervezetre kiterjedő, a termelékenység növelésével történő költségcsökkentésre.

Ezt követően, 2003–2004-ben a Hivatal menedzsmentje egy intenzív, átfogó modernizációs folyamatot indított el a KSH-ban, amely egyszerre célozta meg a szakmai területek statisztikai feladatainak és szolgáltatásainak minőségi és hatékonysági fejlesztését, és ezzel párhuzamosan az intézmény működésének teljes reformját. Ennek egyik lényeges lépése volt a 2005–2008. évekre érvényes Hivatali stratégia elkészítése. Ez a dokumentum egy részletes fejlesztési terv, amely az említett törekvéseket tükrözve, súlyt helyez mind a szakmai, mind a szervezeti modernizációra. Forrása egy „bottom up” módszerrel kialakított, a szervezeti egységektől begyűjtött fejlesztési igényjegyzék, és annak széles körű, különböző munkacsoportokban megvitatott, majd az elnökség által jóváhagyott változata volt. A hivatali körökben „frontá-

lis” modernizációként emlegetett kezdeti időszak olyan jelentős változásokat hozott a KSH életében, amelyre közel 140 éves története alatt több évtizede nem volt példa (KSH [2005]).

3.2. Szervezeti reformok: a régióktól a kompetenciaközpontokig

A változtatások mozgatórugóit több csoportba sorolhatjuk. A külső tényezők között a legfontosabbak egyike az a kormánydöntés volt, amely a közigazgatási szervezetek között szinte elsőként a KSH számára írta elő a megyei igazgatóságok megszüntetését és helyette egy regionális szintű szervezeti rendszer létrehozását (2050/2004. (III.11.) Kormányhatározat). Erre a korai lépésre az is lehetőséget adott, hogy a KSH olyan kivételes funkciójú közigazgatási szervezet, melynek működésében bizonyos közhatalmi jegyek mellett közszolgáltatói minősége uralkodó (Lakatos [1992b]), feladatai pedig nem annyira helyhez kötöttek, mint például egy önkormányzatnak a szakigazgatási kérdések elbírálásában, vagy más hatósági szerepkör el látásában.

Ezzel párhuzamosan az addig önálló jogi személyként működő megyei igazgatóságok addigi viszonylagos gazdasági önállósága hivatalosan is megszűnt, s a gazdálkodási feladatokat integrálni kellett a központban. Ettől kezdve jogilag egyetlen egység, a Központi Statisztikai Hivatal létezik. Ez az intézkedés már önmagában magával hozta egy jelentős informatikai fejlesztés igényét. A szigetszerűen működő önálló gazdálkodási egységek támogatása helyett új, integrált gazdálkodási rendszert kellett bevezetni.

A szervezeti átalakításnak ez a szakasza körültekintő humánerőforrás-gazdálkodási munkát igényelt, elsősorban a kulcsfontosságú, tapasztalt szakemberek megtartása érdekében. Különösen a képviselőteken maradó statisztikusok kiválasztására kellett erősen figyelni.

A megszűnő megyei igazgatóságokon dolgozó és a helyettük minimális létszámmal kialakított képviselőtek állományába be nem jutó munkatársak számára adódott néhány lehetőség a munkájuk megtartására, mivel szaktudásuk és tapasztalatuk miatt célszerűbbnek látszott egy részüket megtartani, mintsem hogy a régióközpontban új, tapasztalatlan munkaerőt kelljen alkalmazni. A régiós reformot először is egy távmunkaprogram kísérte, amelynek keretében száz statisztikus és informatikus az otthonában végezhető adatrögzítési, adatellenőrzési és informatikai fejlesztői munkakört kapott. Ezen felül több dolgozó vállalta a csoportos ingázást, illetve néhányan az áttelepülést korábbi lakhelyükről a munkájuk folytatásának lehetőségét kínáló régióközpont városába. Ezen munkatársak életmódjának, körülményeinek jelentős változását a Hivatal bizonyos létszám feletti csoportos utaztatás, illetve áttelepülési támogatás nyújtásával próbálta enyhíteni. Számos értékes munkatárs azonban így is el-

hagyta a Hivatalt, illetve amennyiben életkora, egyéb feltételei lehetővé tették, nyugállományba vonult.

A KSH megyei igazgatóságainak 2005. évi regionális átalakítása a szervezeten belüli munkamegosztást még nem változtatta meg alapjaiban, de elősegítette az intézményirányítás új módszereinek elterjedését, a funkcionális (az alaptevékenységet kiszolgáló) területen pedig erőforrás-felszabadítást tett lehetővé, elsősorban a gazdálkodási feladatok említett központosításán keresztül. Valamennyi igazgatóság továbbra is kapcsolatban volt valamennyi szakmai főosztállyal és körülbelül 180 féle különböző adatgyűjtési feladatot látott el. A feladatok egyeztetése, koordinálása csak annyiban lett egyszerűbb, hogy 20–22 érintett szervezeti egység helyett egy-egy statisztikai programnak, szakterületnek már csak 8–9 közreműködője volt a szervezetben.

Már ez idő tájt – főképp a kanadai szakértők korábbi megállapításai nyomán – megfogalmazódott, hogy a hatékonyabb működés érdekében az egymás mellett párhuzamosan működő, az azonos feladatokat területi alapon ellátó régiós igazgatósági rendszer helyett hatékonyabb megoldás lenne a statisztikai feladatok kompetenciaalapú átszervezése. A KSH vezetése belátta, hogy a megváltozott külső környezet, a technika vívmányai, valamint a statisztikai munka sajátosságai miatt lényegében nem szükséges egymással párhuzamos hatáskörű, területi illetékességi alapon szervezett igazgatóságokat fenntartani. A képviselők és az igazgatóságok, a jelenlegi földrajzi helyükön maradván továbbra is el tudják látni az ügyfélforgalmat, felhasználói kapcsolattartást és a helyi tájékoztatást, az azonban, hogy az adatszolgáltatókkal földrajzilag honnan tartják a kapcsolatot, illetve hová gyűjtik be a statisztikai kérdőíveket, néhány kivételtől eltekintve nem helyhez kötött, illetve csak technikai feltételek és megfelelő munkaszervezés kérdése. A 2007 elején bevezetett új szervezeti-működési modellben országosan egy-egy szervezeti egység felelősségi körébe került bizonyos szakstatisztikai terület működtetése (lásd: *KSH* [2006], [2007], [2008]).

Az új megoldás már lényegesen átalakította a munkamegosztást, illetve a szakfőosztályok és a területi igazgatóságok, valamint az adatszolgáltatók kapcsolatrendszerét (*Balogh* [2007]), hiszen azóta egy adott statisztikai területhez kapcsolódó feladatok ellátásával országosan csak egy igazgatóság és egy szakstatisztikai főosztály foglalkozik („részleges kompetenciaközpontok”). Bizonyos témakörök esetében pedig a teljes adatelállítási folyamatot egyetlen szervezeti egységbe integrálták, az elméleti tervezéstől az adatok közzétételéig („teljes kompetenciaközpontok”). A kompetenciaközponti átalakítás fontos hozadéka az, hogy közvetlenebb érdekeltséget, partnerséget teremt az igazgatóság és a szakstatisztikai főosztály között. A kompetenciaközpontok kialakítása során három szakterületet adottságként kezeltek: a mezőgazdasági statisztika, a vállalkozásstatisztika és a lakossági (interjú típusú) adatgyűjtések leendő felelősei a felosztás első terveitől kezdve biztosak voltak, mozgástér az egyéb szakstatisztikák esetében volt.

3.3. Költségvetési és nemzetközi kihívások

A másik jelentős külső tényező a Hivatal pénzügyi és emberi erőforrás pozíciójának negatív változása volt. A közigazgatási reformot sokan egyszerűen létszámleépítéssel és a költségvetési támogatás csökkentésével képzelték el. Ez részben a magyar kormányzati intézkedésekre is igaz volt. Így a KSH költségvetése és létszáma is jelentősen csökkent, miközben feladatuk nem lett kevesebb. Sőt, újabb külső tényezőként, az utóbbi években az egyre növekvő társadalmi tudatosság és a statisztikai adatok felhasználásának növekvő (többek között a kötelezően végrehajtható és az EU-jogszabályokban megtestesült) igényei miatt egyre fontosabb feladat lett a Hivatalban a felhasználói igények rugalmasabb kiszolgálása.

Az Európai Unió minőségügyi szempontból a szakterület újabb, sajátos érdekhordozójának tekintendő, mivel az Európai Bizottság 2005-ben elfogadta az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexéről szóló ajánlást (COM(2005) 217. 2005.05.25.). Az ajánlás szigorú szervezeti-működési követelményeket fogalmazott meg az unióbeli statisztikai hivatalok számára az egységes, összehasonlítható és jó minőségű statisztikai adatok előállítására érdekében. Az elmúlt évek során az Európai Unió a KSH (mint valamennyi európai statisztikai hivatal) esetében szakértői bizottságok személyes értékelő látogatásain, valamint különböző adminisztratív eszközökkel ellenőrizte a megfelelést az alapelveknek (*Eurostat* [2007]).

Mindezek a külső körülmények egyértelművé tették a KSH vezetése számára, hogy az egyetlen lehetséges megoldás az említett „frontális” modernizáció: az egymásra torlódó kihívásokra fejlesztésekkel kell válaszolni. E törekvéssel együtt járt az a szemlélet is, hogy a felsővezetés a korábbinál részletesebb, megalapozottabb információkra támaszkodjon. Mégpedig annak érdekében, hogy a fejezeti szintű költségvetési tervek mellett részletesebb, átlátható képet kapjon a Hivatal működéséről, intézkedéseinek hatásáról és eredményéről. Nem voltak „puha” költségvetési korlátok, a közel 1500 főt foglalkoztató intézmény belső folyamatait teljes mértékben átláthatóvá kellett tenni.

Logikus lépés volt tehát, hogy az átláthatóság és elszámoltathatóság kulcsfontosságú követelményének magasabb szintre emelése érdekében új típusú, feladat alapú tervezési rendszert és hozzá kapcsolódó értékelést kell bevezetni, amelyen keresztül a stratégiában megfogalmazott célkitűzések és tervek megvalósulása, valamint a „napi működés” mérhetővé, ellenőrizhetővé válik. Ez az elképzelés 2004–2005-ben jóval túlmutatott az akkori magyar közigazgatási szervezetek legtöbbször tervein. A legfontosabb elemek a KSH esetében a következők voltak: a Hivatal elnöke előírta a munkaprogram megtervezését, annak legfontosabb fogalmait és felelősségi rendszerét. Eszerint a Hivatalban csak olyan feladatokra lehet erőforrásokat igénybe venni, melyek szerepelnek az éves munkaprogramban. Az eljárás részletes lépéseit minden évben tervezési kézikönyvben kell közzé tenni a Hivatalon belül. A tervezés lezárá-

sát a KSH elnöke hagyja jóvá, ezt követően a munkaprogram mind a KSH Szervezeti és Vezetői Információs Rendszerében, mind a Hivatal honlapján nyilvánosságra kerül. Ez a gyakorlat az indulás óta eltelt évek tükrében még mindig úttörő és szinte egyedülálló megoldásnak tekinthető a közigazgatásban.

3.4. A tervezés és értékelés keretrendszere

Az elmúlt évek során több lépcsőben kialakult a KSH-ban az a keretrendszer, amely szerves egységbe foglalja a stratégia kialakítását, az abból levezetett éves munkaprogramtervet és céljait, a kitűzött célokhoz kapcsolódóan a végrehajtási folyamat nyomon követését, a végeredmények értékelését és mindezek visszacsatolását, majd – ebből következően – a továbbfejlesztés irányainak meghatározását. Azaz, hogy megtervezik, a következő naptári évben (sőt, ma már áthúzódóan, az azt követő évre is) milyen feladatokat kell a szervezetnek ellátnia, mit kell megvalósítania, gyakorlatilag rövidtávú célokat határoznak meg, amelyek a KSH munkaprogramjának elemeiben fordítódnak át napi tevékenységekre. Ezeknek szerves kapcsolatban kell lenniük a stratégiai célokkal.

A stratégiai célok és feladatok teljesülésének követésére projektmonitoring rendszert működtet a Hivatal. Az outputok értékelése és a korábban említett információk visszacsatolódnak a következő tervezési ciklusba. A tervekkel szemben mind az emberi erőforrás felhasználásáról, mind a gazdálkodási tevékenységről a programokra bontott tényadatok gyűlnek a Hivatal információs rendszereiben (az elektronikus munkaidő-elszámolásban, illetve a könyvelési rendszerben), melyek lehetővé teszik a terv-tény adatok összehasonlítását a felhasznált inputok oldalán. Ez azonban még nem elegendő. A vezetői irányítási és értékelési megoldások rendszerében központi szerepe van a programelemek teljesítménymutatói megállapításának és értékelési rendszerének is. A KSH jelentős lépéseket tett a termék- és folyamatminőség mérésének kialakítása, a metaadatok (módszertani dokumentációk és leírások) teljeskörűsítése és elérhetővé tétele, a felhasználói elégedettség mérése és az adatszolgáltatói terhek becslése terén is. Mindezek kapcsolódnak az egyes programelemek teljesítményének különböző érdekhordozói szempontok szerinti megítéléséhez.

A közigazgatási szervek nagy részéhez képest, melyek főképp hatósági szolgáltatásokat nyújtanak, a Hivatal sokkal több jól azonosítható, kézzelfogható terméket állít elő és különböző módokon mérhető szolgáltatásokat nyújt. Ezeknek, mint kibocsátott eredményeknek az értékelése is könnyebb (egyúttal heterogénebb is), ráadásul a statisztikában az előállított termékek (jellemzően az adatok) minőségére számos bevált mutató vagy nemzetközi standard számítási mód áll rendelkezésre. A statisztikai termékminőség-biztosítás ezen elemei beépülnek a programelemek teljesítmény-

mutatóinak rendszerébe. A folyamatok esetében a dokumentáltság, a feltöltött adatok teljessége, a beérkező adatok aránya és a végrehajtás ellenőrzöttsége, határidők betartása stb. a fő vizsgálati szempontok. Ezek forrása a Hivatalban már működő számos informatikai alkalmazás, de vannak olyan elemei (például a workflow-rendszer), melyek jelenleg még tervezés, kialakítás alatt állnak. A teljesítménymutatókhoz kényszerűen, a központi közigazgatásban bevezetett „TÉR” rendszerhez és határidő-ihöz is illesztett önértékelés kapcsolódik, melynek célja, hogy a mutatók segítségével a programelemgazdák, a közreműködőkkel együttműködve, végigtekintsék az adott programelem éves eredményeit, megvizsgálják, hogy milyen mértékben sikerült teljesíteni az adott évre vonatkozó elvárásokat, célkitűzéseket. Az önértékelés során a programok felelősei számára lehetőség nyílik a programelem szöveges értékelésére, amely biztosítja az objektíven nem mérhető teljesítmény-összetevők figyelembe vételét is. A mérési oldalon is fontos szempont, hogy az adott évre vonatkozóan, a fontos feladatokat elvégző közreműködőkkel egyeztetve, előre kell meghatározni a használni kívánt mutatókat. A programelemek komplex értékelésével kiegészülve a KSH rendszere lehetővé teszi, hogy a szervezeti teljesítményt inputok, outputok, a folyamat lefutása és a külső érdekhordozókra gyakorolt hatás szempontjából is értékeljük. Segítséget nyújt a Hivatal vezetői számára a vezetői teljesítmények értékeléséhez is (a vezetett szervezeti egység programjainak értékelésével), lehetővé teszi kiemelt fejlesztési célok meghatározását és követését, valamint, áttételesen, forrása lehet az egyénre lebontható teljesítménykövetelményeknek. Problémát okoz ugyanakkor az a körülmény, hogy a közigazgatási teljesítményértékelés („TÉR”) szabályai miatt mindezekre az értékelésekre nem a teljes évet követően, hanem még a tárgyév novemberében sort kell keríteni.

A rendszer kialakítása során a Hivatalban létrehoztuk az egyedi feladatok nomenklatúráját. Ezeket nevezük programoknak és programelemeknek. A feladatok egyes munkafázisait ugyancsak nomenklatúrába foglaltuk, mégpedig tevékenységmegnevezéssel (definíciójuk a következő részben). Annak érdekében, hogy felelősöket határozzunk meg, minden egyes programelemet a szervezet egy bizonyos pontjához kell kötnünk. Őket nevezük a KSH-ban „programgazdák”-nak. Ha sikerül ezen nomenklatúrák alapján tervezni és mérni az erőforrások felhasználását, a Hivatal működésének információit legalább két irányból tudjuk vizsgálni:

– felmérhetjük egy adott szervezeti egység kapacitásait és azok felhasználását, ezzel magát a szervezeti egységet (például osztályt, főosztályt, igazgatóságot) jellemző információkat nyerünk a feladataik összetételéről. Képet kapunk egy adott mennyiségű emberi erőforrás (az ott dolgozó személyek, mint szervezeti egység) munkájának mibenlétéről, az általuk ellátott feladatok egymáshoz viszonyított belső arányáról és a terhelésük időbeli egyenetlenségeiről, valamint

– szakmai, illetve erőforrás-felhasználási szempontból vizsgálni tudjuk azt, hogy az egy adott szervezeti egység felelőssége mellett végrehajtott feladatok milyen hatást gyakorolnak az egész szervezet erőforrásaira. Azaz milyen jelentőségűek az adott önálló szervezeti egység felelősségébe tartozó feladatok az erőforrások felhasználása szempontjából a hivatali szervezet egészében, és mennyire igényelnek a feladatok összetett, több önálló szervezeti egységet érintő közös megvalósítást. Mivel általában ritka az olyan feladat, amely kizárólag egy szervezeti egység munkáját igényli (legalább a központi szervezeti egység és a terület együttműködésére a legtöbb esetben szükség van), az utóbbi szemlélet és követési lehetőség a vezetői áttekintéshez létfontosságú.

A vázolt vizsgálati szempontok olyan ellenőrzésekre tudnak támaszkodni (mind a következő évi feladatok tervezése, mind a megvalósítás során), amelyek átláthatóvá teszik az adott egység belső működését és a szervezet egészéhez képest elfoglalt relevanciáját. Ha mindezt az időben mint újabb dimenzióban tekintjük, megkapjuk a kívánt részletességű és mélységű, a KSH esetében havi bontású, időszaki terhelési információkat.

Ezzel a modellel elemezni tudjuk a szervezeten belül tovaryűrűző kölcsönös függőséget, azaz minden feladat megtervezésekor láthatjuk, hogy milyen hatással van az adott többszereplős feladat a résztvevők egyéb munkáira és a szervezet egészére. Másik irányból szemlélve láthatjuk, hogy egy adott szakfeladat elhagyása vagy átalakítása milyen erőforrásokat szabadít fel vagy igényel az azzal foglalkozó szervezeti egységek összességében.

4. A feladatalapú tervezési rendszer alapfogalmai, nomenklatúrái

A Hivatal 2005-ben a tervezési feladatokhoz egy ún. többdimenziós adatbázis-kezelőt és adattárházat épített ki, OLAP funkcionalitással.¹ Ezt a rendszert használja

¹ OLAP: On Line Analytical Processing, az online analitikai feldolgozás. 1992-ben *Codd, E. F.–Codd, S. B.–Salley* [1993] publikált egy cikket („white paper-t”), amely a következő évben jelent meg hivatalosan is. Ebben bevezeti az OLAP fogalmát, és 12 pontban definiál egy általa felállított követelményrendszert. Ez a definíció az online analitikai rendszerekre az idők során általánosan elfogadottá vált. A 12 pont szerint az OLAP-rendszerek kliens-szerver modellűek, multidimenziós adatabsztrakciót nyújtanak (az adatok tárolásának technikai részletei elrejtve) az elemző felhasználó felé, válaszadási sebességük megfelel az online elemzések követelményeinek, biztosítja a konkurens felhasználást, a rugalmas beszámolóképzést.

minden osztály a KSH-ban az adatok bevitelére és lekérdezésére. A tervezés folyamán minden elemi erőforrás-tervadat több irányból, azaz *dimenzióból* sorolódik be. *Általános példával élve, ha valaki elvégez egy napi munkát, arról a tervezési dimenziók alapján informálódni lehet, hogy melyik szervezeti egységben végzi el a feladatot (azaz hol merült fel a munkaerőköltség), mi volt a tevékenysége, milyen feladat ellátása érdekében fejtette azt ki (és ki annak a felelőse), mennyit dolgozott, és végül milyen időpontban.* Ezzel a megfogalmazással egyszerűen megadtuk a legfontosabb tervezési dimenzióink gyakorlati jelentését.

A dimenziók tehát az adatok meghatározott szempontok szerint történő rendszerezéséhez segítséget nyújtó vizsgálati és besorolási irányok. A többdimenziós elhelyezésben egy elemi adatot egy darab, térben elképzelhető kocka jelképez, amelynek egyes oldalai az elemi adat különböző nézőpontok szerinti jellemzői (melyik hónapban foglalkozunk vele, melyik szervezeti egység a felelőse stb.). A dimenziók elemi adatai egy hivatali szintű, „nagy”, többdimenziós objektummá állnak össze. Mivel minden elemi adatot minden dimenzió szerint besorolunk valahová, ezen rendezőelvek alapján sokféle metszetet készíthetünk. Ugyanazt az egyetlen elemi adatot különböző szintekre aggregálva, vagy akár a legalsó, elemi szinten is láthatjuk. Ezt az informatikusok az adatkocka „átforgatásának” nevezik, utalva arra, hogy az adatok valóban úgy viselkednek, mint egy bűvös kocka darabkái. A többdimenziós adatkocka főbb dimenziói a KSH-ban: a programok (többszintű hierarchikus elrendezésben), a tevékenységek (kétszintű hierarchiában), az időbeliség (hónap és attól felfelé) és a szervezet (osztály és ettől felfelé).

A programok dimenziójának alapértéke a *programelem*: a szervezet olyan, erőforrásokat felhasználó egyedi feladata (egy vagy több adatgyűjtés, adatátvitel, kiadványkészítés, fejlesztési munka, modernizációs projekt, pályázati kiírás stb.), amely ismérvei alapján elkülöníthető a szervezet más feladataitól. A programelemek különböző attribútumait, azaz sajátosságait is nyilvántartjuk, amelyek jellemzik és leírják az adott dimenzióelemet a tervezési rendszeren belül. Ilyen például a KSH-ban a programok esetében az adott programelem gyakorisága (az attribútum értéke például „havi” – „negyedéves” – „éves” – „egyéb”). A programelemeket tartalmi összetartozásuk szerint csoportokba rendeztük, amelyekből a munkaprogram hierarchikus rendszere állt elő. Ennek segítségével jelenleg három összesítési szinten (programfőcsoport – programcsoport – program), az igényeknek megfelelő részletességben tudjuk a programelemek adatait elemezni.

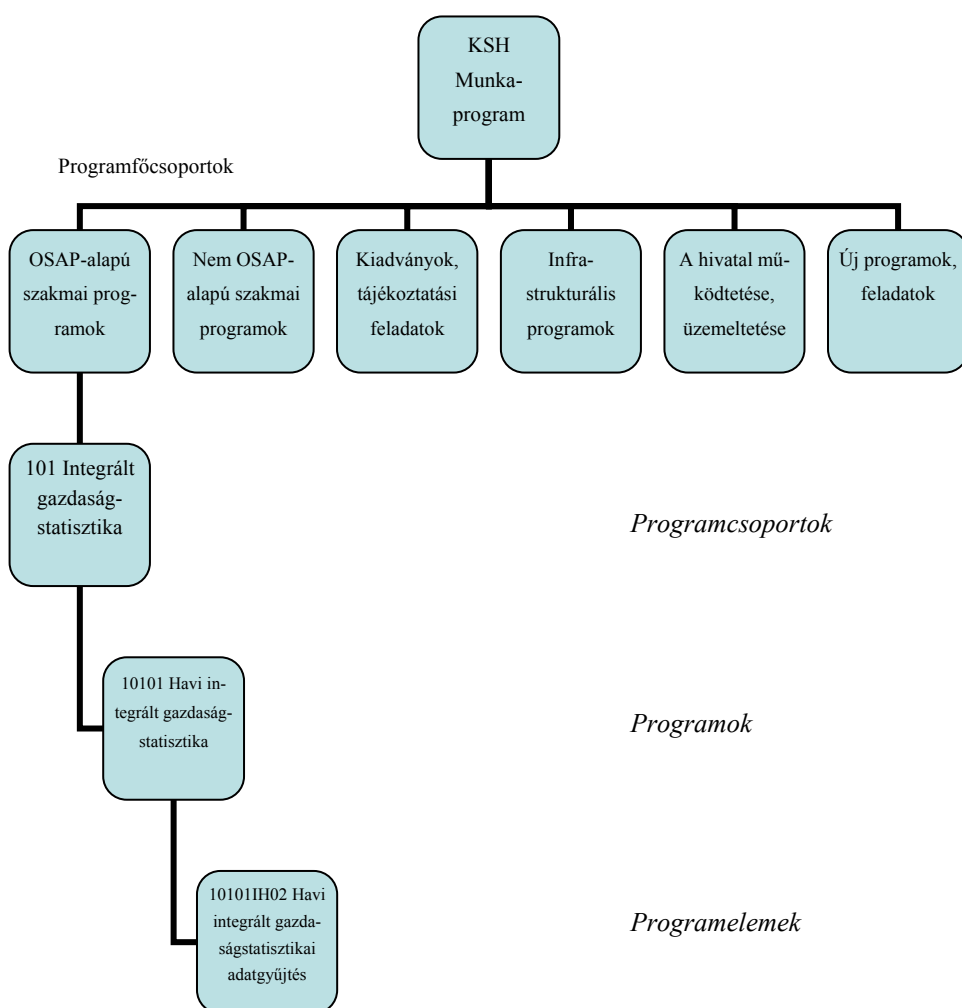
A legfelső kategória a programfőcsoportok szintje. Ez a szint jelenleg (korábbi összevonások után) hat elemet tartalmaz. Az első és legnagyobb alábontást tartalmazó főcsoport az „OSAP-alapú szakmai programok”, amelyben az évente változó, hozzávetőleg 320–370 programelem fele található meg. Itt találhatóak a Hivatal adatgyűjtései, adatátvételei és azokhoz kapcsolódó kísérő feladatai. Fontos változás volt, hogy 2007-től az outputszemléletnek megfelelően ezekben a programelemekben

benne foglaltatnak azok a tájékoztatási feladatok is, amelyek az adott programelemhez közvetlenül kapcsolódnak (többek közt a gyors tájékoztatók készítése). A második főcsoport a „Nem OSAP-alapú szakmai programok”. Itt tulajdonképpen a származtatott statisztikák találhatók: makrogazdasági, nemzeti számlákhoz, szatellit számlákhoz, átfogó társadalmi-gazdasági indikátorrendszerek előállításához kapcsolódó szakmai feladataink, illetve az elsősorban nemzetközi módszertani fejlesztésekhez kapcsolódó, pályázatokkal is támogatott projektek. A harmadik főcsoport a „Kiadványok, tájékoztatási feladatok” csoportja. Itt azok a tájékoztatási feladatok találhatók, amelyek jellemzően nem közvetlenül egy-egy szakstatisztikával foglalkozó főosztályon, az adott statisztikai program termelési folyamatának lezárásaként, hanem *túlnyomórészt* a Tájékoztatási főosztályon készülnek. Ilyenek az átfogó, több területet érintő elemző kiadványok, az évkönyvek, zsebkönyvek, adattárak és egyes folyóiratok. Természetesen a szakfőosztályok ezekbe a kiadványokba is „bedolgoznak”, ilyenkor értelemszerűen ebben a főcsoportban található programelemekre terveznek és számolnak el munkaidőt. A következő főcsoport az ún. „Infrastrukturális programok” főcsoportja. Az idesorolt programelemek három halmazra bonthatók. Az elsőben a nem egyetlen témához köthető módszertani (például mikroszimulációs) feladatok és a nagy szakmai nómenklatúrák karbantartásához, fejlesztéséhez kapcsolódó programelemek találhatók. A második halmaz a különböző szakmai feladatokhoz használt informatikai rendszerek (adatbevitel, adatfeldolgozás stb.) működtetését, fejlesztését célzó programelemeket, a harmadik pedig a menedzsmenthez kötődő programelemeket tartalmazza, mint a tervezés, a vezetői információs rendszer, a külföldi és belföldi speciális szakmai kapcsolatok, segítségnyújtási programok, illetve a humánmenedzsment. Ezt a főcsoportot a „Hivatal működtetése, üzemeltetése” követi, amely a klasszikus fenntartási feladatokat foglalja magában, mint például a gazdálkodási, műszaki-fenntartói, üzemeltetési feladatok. Végül az utolsó főcsoport egy tartalékképzésre szolgáló technikai egység – ide kerül a tervezésben az az emberi és pénzügyi erőforrás, amely a még nem pontosan körvonalazódott, és ezért önálló programelemként még el nem indított, de várható új feladatokra használható fel év közben.

A hat főcsoport alatt a programcsoportok és programok hierarchiaszintje különböző, a feladatok sokszínűségétől függően. Az első főcsoportban például közel harminc csoport van, amelyek közelítik, de egyelőre még nem pontosan fedik a KSH-ban később alkalmazásba vett szakstatisztikai besorolási rendet. Ezek megnevezése közvetlenül utal az adott statisztikai területre, például „iparstatisztika”, „munkaügyi statisztika”, „oktatási statisztika” stb. A csoportok alatt eltérő mennyiségű, általában 2–10 program található. Egy-egy programban pedig jellemzően 1–5 önálló programelem áll, amelyekre a tervezés és a munkaidő-, illetve pénzügyi elszámolás megtörténik. Ezek az elemi tervezési egységek. A felsőbb szintek automatikusan aggregált csoportképző szintek. A nómenklatúrában az eltelt évek változásait fordítókulcsok

kiadásával kezeltük. Az egyszer már használatba vett programelem-azonosítókat az adott feladat lezárása után nem adjuk ki újra (legfeljebb újra használatba adjuk, ha évek elteltével maga a feladat visszatér), így a lezárt elemek miatt a nómenklatúra fizikai nagysága „történeti adatokkal bővülve” évről évre növekszik, azonban ezekből természetesen csak az adott évben használható elemeket vesszük át a metaadattázból a tervezési és elszámolási rendszerekbe.

A KSH programstruktúrájának és kódolásának sémája



Tevékenység elnevezéssel illetjük azokat a lépéseket a munkafolyamatban, amelyek egymás után rendezve (vagy akár párhuzamosan végrehajtva) egy programelem,

mint önálló, elkülönült hivatali feladat végrehajtásához szükséges teljes munkamennyiséget leírják. A tevékenységek egymásutánja gyakorlatilag egy workflow-t, egy munkafolyamatot eredményez. A munkafolyamatot összesen 21 tevékenységcsoportba rendszereztük. Az elemzés megkönnyítése végett a jellegüknél fogva hasonló lépéseket szerveztük ezekbe a tevékenységcsoportokba. Az első tizenkét csoport a statisztikai adat-előállítási folyamat egyes szakaszait fedi le az általános módszertani tervezéstől a tájékoztatásig és az utómunkálatokig (például archiválás), kilenc pedig az irányítási és támogatási folyamatokra vonatkozik, mint humánerőforrás-menedzsment, vezetői koordináció és ügyvitel, jogi, igazgatási feladatok, gazdálkodás stb. Egy-egy tevékenységcsoport alatt jellemzően 3–7 tevékenység található. A tevékenységek közül a statisztikai adat-előállítás folyamatát 33, a tájékoztatási, elemzési, archiválási feladatokat 17, a hivatali menedzsment tevékenységeit és az infrastruktúra működtetését jellemző lépéseket további 15 tevékenységkód segítségével írtuk le. Természetesen nem kötődik minden programelemhez az összes tevékenység végrehajtása, hiszen ez egy általános „katalógus”. A nomenklatúrát 2008 elején részletes belső lektorálásnak vetettük alá, amelynek során az átfedések, bizonytalanságok tisztázására törekedtünk a különböző szakterületek képviselőiből álló lektori csoporttal. A programelemek leírásához hasonlóan minden tevékenységhez részletes leírást fűztünk, továbbá a nomenklatúra magyarázata a helyes használat érdekében példákat is tartalmaz.

Mivel a nomenklatúrákat több hivatali rendszer is használja, logikus módon ezeket központi metaadatbázisban tároljuk. Minden alkalmazás onnan hivatkozza meg az egyes elemeket.

Mindkét nomenklatúra jelentős változásokon ment át a Hivatalban az elmúlt évek tanulási folyamata során, s mindkettő esetében az egyszerűsítés volt a cél. Az első év (2005) a szervezeti egységek kezébe adta a programelemek definiálását, minek következtében erősen elaprózott, több mint 800 programelemből álló lista készült. Ugyanis egyöntetű volt az érdekltség abban, hogy az eltérő inputok alapján (például más-más személy végez egy adott feladatot) minél több egységre bontsák munkájukat már a programok szintjén is. Ez egyrészt átfedéseket okozott, mert egyes, a feladatvégzés lépéseit takaró, de összetartozó munkák külön-külön programelembe kerültek, ahelyett, hogy a tevékenység szintjén kerültek volna a lépések elhatárolásra. Másrészt a rengeteg programelem áttekintési nehézségeket okozott, a tervezést pedig túlzottan körülményessé és erőforrás-igényessé tette. 2006 és 2007 folyamán alapos összevonásokat és egyszerűsítéseket hajtottunk végre, melyek fő rendezőelve az volt, hogy a töredezettséget okozó, az erőforrások mind részletesebb szétválasztását célzó (inputorientált) megközelítésből a tervezés outputorientálttá váljék. Azaz immár az lett a rendezőelv a programok kialakításában, hogy amely feladatok ellátása egy adott eredmény létrehozásával jár, azokat a feladatokat egy programelemként kell megtervezni és nyilvántartani. Ez a „paradigmaváltás” jelentősen, közel a 40 száza-

lékára csökkentette a programelemek számát. A részletes tartalmi információk és az adott évre létrehozni tervezett eredmények (ezekről később, az értékelésnél) időközben bevezetett metaadatainak nyilvántartásával immár sokkal jobban el lehet igazodni a programelemek erejében.

A tevékenységnómenklátúra, hasonló módon, a bonyolult felől indult, s ma az induló állapothoz képest (120 különböző tevékenység), hosszas szervezeti egyeztetés után, mindössze hatvanöt, konszenzuson alapuló tevékenységet tartalmaz. Ennek az egyszerűsítésnek is a gyakorlati tapasztalatok szolgáltatottak kellő alapot és indokot. Könnyen kiszámítható, hogy a 2005-ös évhez képest ma nem egészen negyed akkora programelem/tevékenység-mátrixban folyik a tervekészítés.²

A folyamat során az egyes szervezeti egységek megtervezik a nómenklatúrák alapján a hivatali munkaerő-felhasználást, valamint a programelemhez társítható további kiadásokat. Utóbbi körébe tartozik a KSH által időszakosan, adott feladatokra igénybe vett külső összeírói hálózat személyi juttatása pénzben kifejezve, a felmerülő dologi költségek, valamint a beruházási és felújítási kiadások csoportja. A dologi költségek esetében a Hivatal feladataihoz szorosan kötődő, kérdőív-előállítási, postázási, illetve kiadvány-előállítási költségek és az informatikai dologi kiadások (például külső fejlesztő céggel kötendő szerződések) emelendők ki. A dologi kiadásoknál több tételre számított értékeket alkalmazunk, így például a kiadvány-előállítás kiadásaihoz a nyomdai egységköltséget használunk, programelemenként felsorozva a tájékoztatási terv összeállításánál során egyébként is megadandó tervezett oldalszámmal. Az ilyen és hasonló tételek esetében tehát a számítást a lehető legteljesebb mértékben automatizáljuk, hogy a szervezeti egységek ne vesszenek el ezekben az adatokban. Az ezekkel a kiadásokkal történő tervezés mindig közlelről felügyelt és a Gazdálkodási főosztállyal közösen, tételesen ellenőrzött terveken alapul.

5. Erőforrás-felhasználás tervezése a gyakorlatban

Tekintettel arra, hogy a KSH költségvetésének 70 százalékát az emberi erőforrásokat finanszírozó személyi juttatások teszik ki, és ennek tervezési módszerére nincs jogszabályi előírás, elsőként itt volt szükséges a megfelelő eljárás kidolgozása. Az emberierőforrás-tervezés egyrészt kiterjed a hivatali dolgozók munkaerő-felhasználási tervére, másrészt a már említett külső, időszakos közreműködők céladatainak pénzbeli díjazására is. A hivatali munkaerő-tervezés havi bontásban zajlik, osztályok szintjén. A munka során az egyes osztályok megtervezik, hogy mely prog-

² Azaz 800 program × 120 tevékenység helyett körülbelül 320 program × 60 tevékenység mátrixában.

ramelemekben vesznek részt emberi erőforrásokkal (akár programgazdaként, akár közreműködő szervezetként). Egy-egy programelem engedélyezésének és a rendszerbe felvitelének alapja az, hogy a felelős szervezeti egység (programgazda) előzetesen egyeztet a feladatról a várható közreműködőkkel, s ennek tényét egy erre rendszeresített nyomtatványon is rögzítik, a tervezési alapadatokkal együtt. Így minden közreműködő előre számíthat arra, hogy milyen feladatokban, mikor és hozzávetőleg milyen mértékben kívánják igénybe venni. A legfontosabb felsővezetői dilemma itt jelentkezik. Ugyanis el kell dönteni, hogy mennyiben vesszük adottságnak az egész szervezetben a kialakult emberierőforrás-eloszlást, feladat-megosztást és szervezeti struktúrát. Ezekhez hozzájárulni még egy ilyen tervezési rendszerrel a háttérben is nehéz feladat.

A hivatali emberierőforrás-tervezés alapegysége a törvényes munkaidővel számított embernapi. Egy-egy dolgozó éves munkaidő-kapacitását pedig 217 embernapi állapítottuk meg, azaz a munkaszünetek, a Hivatalban igénybe vehető szabadságok átlagos mértékét és a távollétek jellemző mértékét is levonjuk a keretből. A kapacitás felső határa tehát egy „nettó” alapú szám. Ebből következően az erőforrás-tervezéskor az említett távolléti idők nem számítanak, s így a jellemző nyári szabadságolások idején jelentős alsó szélsőértéket mutatnak a tervekben és a tényadatokban egyaránt.

Az emberierőforrás-adatok pénzügyi adattá konvertálásában a gazdálkodási adatokkal dolgozunk. Ennek során a hivatali dolgozóknak járó különböző rendszeres és nem rendszeres személyi juttatások és azok munkáltatói járulékainak teljes körét felmértük, majd a ténylegesen az osztályokon dolgozó munkatársak ilyen adataiból osztályszintű átlagbéreket számolunk minden évben. Ezekkel az osztály-átlagbérekkel szorozza fel a rendszer automatikusan mindig azokat az embernapiakat, melyeket az adott osztály tervez felhasználni. Ennek jelentősége az, hogy a köztisztviselői bérezésben nagy eltérések lehetnek abból fakadóan, hogy a dolgozók közép- vagy felsőfokú végzettségűek, pályakezdők vagy hosszú ideje köztisztviselők, illetve a központban vagy regionális igazgatóságon dolgoznak. Mindezekből adódóan érzékelhető eltérések vannak egy-egy programelem hivatali emberi erőforrás-költségeiben aszerint, hogy az adott feladatban mely osztályok vesznek részt. Az ilyen pontosságú átlagbér adatok az embernapiakkal felszorozva igen jó közelítésben adják meg mind az egyes feladatok, mind a Hivatal egészének pénzben kifejezhető emberierőforrás-felhasználási költségeit az adott évben.

Amennyiben külső személyi juttatások kifizetése is szükséges (például összeírók részére az adott programelem végrehajtása során), úgy az ilyen tételeket a Gazdálkodási főosztállyal együttműködve a végrehajtásért felelős programgazda szervezeti egység tervezi meg, pénzben kifejezve. Hasonlóképpen járnak el a különböző egyéb jogcímenek tervezett kiadásokkal is.

A rendszer kidolgozása során jelentős gyakorlati tapasztalatokat szereztünk az Ír Statisztikai Hivatalban. Hasonló tervezési törekvéseik során szerzett gazdálkodási ta-

pasztalataik azt mutatták, hogy a „rezi jellegű” költség típusok bonyolult módszertan alapján történő, idő- és erőforrás-igényes tervezése és felosztása nem hoz jelentősen pontosabb eredményeket, mint ha valamilyen, a szervezetben jól megfogható arányosítást veszünk a feladatok közötti felosztás alapjául. Ez a tapasztalat igazolta azt a logikus kiindulási feltételezésünket, hogy sokkal több energiát kell az emberi erőforrások tervezésére és az egyedi dologi és beruházási kiadásokra koncentrálni, mint a rezi jellegű költségek felosztására. Ettől függetlenül szükséges és indokolt a tervezést kiterjeszteni az ilyen típusokra, de csak a szükséges mértékben és relevancia szintjén. Az erőforrásokat felosztó munkaprogramtervnek összhangban kell állnia a KSH pénzügyi tervével, hiszen az előbbi nem más, mint a pénzügyi terv jelenleg nem államháztartási vagy könyvviteli, hanem menedzselési célokat szolgáló kibontása. A tervezett közvetlen kiadások azonban nem fogják maradéktalanul fedni az összes kiadásokat. Ilyen pontos tervezés lehetetlen ilyen méretű szervezetben. Ezért közvetett tételként a fennmaradó, elsősorban üzemeltetési költségek végül is egy vetítési alapról kiindulva kerülnek be a tervezésbe, arányos felosztás útján.

6. Tényadatok begyűjtése és elemzése

Az emberierőforrás-felhasználást a Hivatal elektronikus munkaidő-nyilvántartási és jelenléti ív rendszere (az ún. EMU – Elektronikus Munkaidő Nyilvántartó és Ráfordítás Elszámloló Rendszer) méri. *Az elektronikus jelenléti ív keretében a dolgozók a napi munkaidő mennyiségét percben vagy százalékos arányban felosztják programelemekre és tevékenységekre.* (Tehát nem azt adják meg, hogy hány óra hány perctől kezdődően meddig és mit végeztek, hanem az arányokat.) Ezek az adatok kerülnek osztályok szintjén havonta aggregálásra és képezik az emberierőforrás-tényadatokat. A rendszer tehát alapvetően azért működik, hogy a programokra fordított élömunkát szervezeti egységek szintjén mérni tudjuk. Magát az elektronikus jelenléti ívet természetesen a közvetlen munkahelyi vezetők a dolgozók jelenlétének, szabadságának, távolléteinek ellenőrzésére is használják, és igazolni kötelesek annak tartalmát, de ez már nem intézményi szintű menedzsmentfeladat, hanem az adott munkaszervezeten belüli ellenőrzési hatáskör.

A gazdálkodási rendszerben az egyes bizonylatokon tájékoztató adatként a vonatkozó programelem azonosítószáma is rögzítésre kerül belső elemzési céljainkra, amennyiben a bizonylat hovatartozása egyértelmű. Így képesek vagyunk irányított lekérdezésekkel a tényleges kiadások jó részét is közvetlenül arra a programelemre terhelni, amelynek érdekében az összeget elköltötték. A megoldás nem teljesen egzak, ugyanis számos esetben a beérkező bizonylat vagy az általunk számlázott sta-

tisztikái szolgáltatás (bevétel) több programelemre vonatkozó munkát takar. Ilyenkor, sajnos, a gazdálkodási rendszerben nem lehet egyetlen bizonylat értékét felosztani, marad a többségi elv alkalmazása.

Az összegyűjtött adatok elemzése többféleképpen lehetséges. Egyrészt az egyes szervezeti egységek éves kapacitásának hivatali szintű elemzése szükséges (például embernap/főosztályok), másrészt szükséges az előző évhez képest új programok, programelemek bemutatása, illetve releváns információkkal szolgálhat a leginkább erőforrás-igényes programelemek részletesebb, kiemelt bemutatása. A munkaprogram tervének aktuális állapotát a tervezési időszakban két alkalommal a Vezetői Kollégium tárgyalja meg. A KSH 2007 óta éves jelentést is készít a tervezési és tényadatok felhasználásával. Néhány részlet kiemelése mellett itt elsősorban a főbb megállapításokra térhetünk ki, de a születő adatvagyon belső használatra minden KSH-dolgozó számára elérhető a Hivatal Szervezeti és Vezetői Információs Rendszerében.³

A KSH tapasztalatai egyébként azt mutatják, hogy a programelemek erőforrás-igénye a Pareto-elvet⁴ követi, azaz nagyfokú a koncentráció. Ötven programelem az emberi erőforrások háromnegyedét igénybe veszi, a többi 270 programelem használja fel a megmaradó 25 százalékot. A programtervezés információit az elmúlt években fontos szervezeti döntésekhez használtuk fel. Kiemelendő példája a felhasználásnak a regionális igazgatóságok és egyes főosztályok „kompetencia”-alapú, 2007. január-februári átszervezése, amelyet korábban már említettem. A feladatok átszervezéséhez és a megfelelő munkaerő-kapacitás megállapításához (a „kompetenciacsomagok” kiosztásához) szükséges volt felmérni azt, hogy a feladatcsomagok az elmúlt években mekkora emberi erőforrást igényeltek.

7. Problémafelvetések, tanulságok

Hogyan tud kapacitást tartalékolni a szervezet, amelyet új, év közben keletkező feladatok végrehajtására használhat fel, vagy amely tartalékot át tud időről időre cso-

³ A Szervezeti és Vezetői Információs Rendszer (SZEVI) személyzeti, működési, fejlesztési stb. adatokat, előre definiált jelentéseket, projektmenedzsment és beruházás-monitoring rendszert és további hasznos szolgáltatásokat tartalmazó információs portál, amelyen a hivatal minden dolgozója közvetlenül tájékozódhat működésünk adatairól a létszámmjelentéstől a közbeszerzések státusán keresztül a belső ellenőrzés jelentéseivel bezárólag, követheti a fejlesztési projektek helyzetét és olvashatja dokumentumaikat stb. a teljes nyilvánosság elve mellett.

⁴ *Wilfredo Pareto* klasszikus jövedelemkoncentráció-elmélete, amelyet az élet és a gazdaság számos területére adaptáltak sikerrel. Az alapelmélet lényege az volt, hogy a megtermelt jövedelem 80 százalékán a társadalom 20 százaléka osztozik, míg a fennmaradó 20 százalékon osztozik a társadalom további 80 százaléka.

portosítani a különböző prioritások mentén, egyik feladról a másakra? „Nem lehet kapacitás az érzékelt igényekre történő reagáláshoz, ha nincsenek tartalék-erőforrások, amelyekkel gondosan gazdálkodunk és a vezetés közvetlen irányítása alatt tartjuk éppen azért, hogy hozzárendelhessek vagy átcsoportosíthassák ezeket az erőforrásokat a gyakran hirtelen felmerülő magas prioritású feladatokhoz. Nem lehet eredményes a tervezés, ha nincs kapacitás az akár kismértékű, de hirtelen felmerülő igények kielégítéséhez szükséges változtatásra, hozzáadásra vagy csökkentésre” (*Fellegi–Ryten* [2001]). Az egyre szűkülő költségvetési keretek között működő intézmény számára a feladat alapú tervezésben ma Magyarországon ez a legnagyobb – igen nehezen megoldható – feladatok egyike.

7.1. Az erőforrás-korlátok problémái

A feladatfinanszírozás bevezetésével nem lehet többé az elkülönített szervezeti egységek (főosztályok, igazgatóságok) erőforrás-elosztását csupán a „tavalyi” helyzetből kiinduló önálló alkuk tárgyává tenni, azaz mindig a hivatali feladatellátás egészét kell figyelembe venni és a végrehajtani tervezett programok teljességének megvalósíthatósága felől kell megközelíteni az erőforrások elosztását. Túl kell tehát lépni a „történetileg” kialakult szervezeti jellemzőkön és struktúrára. Ez azonban három, egymással összefüggő jelenség miatt különösen nehéz feladat. Először is a magyar közigazgatásban erősen központosított az erőforrások feletti rendelkezés joga: az egyes szakmai vezetőknek igen csekély az önálló mozgásterük többletforrások megszerzésére vagy átcsoportosítására. Másodsorban az emberi erőforrások különösen korlátosak: még a dologi kiadásoknál is nagyobb kihívás a jelenlegi struktúrában újabb emberi erőforrásokat megszerezni adott feladatokra. Mindezekből következik a harmadik jelenség: minden vezető abban érdekelt, hogy saját erőforrásait maximalizálja, nem pedig abban, hogy realisabb erőforrás-igény definiálása mellett lemondjon esetleg a már nehezen megszerzett erőforrásainak egy részéről, mások javára. E probléma megoldása jól megalapozott stratégiai szemléletet követel, és azt tenné indokolttá, hogy minden évben a már rögzült létszám- és erőforrás-kereteket a nulláról indulva a teljes szervezetben újraosszuk. Egy ilyen rendszerben nyilvánvaló érdekkellentét alakul ki a szervezet azon részeinek vezetőivel, ahol eddig a többi egységhez mérten kevésbé voltak terhelve az emberi erőforrások.

Áthidaló megoldást jelent egyfajta sajátos „projektszemlélet” bevezetése, amelynek segítségével az alkalmas, ámde kevésbé terhelt dolgozók az önálló és elkülöníthető egyedi feladatokra más szervezeti egységek túlterhelt időszakaiban igénybe vehetők lennének anélkül, hogy saját szervezetükből elmozdulnának. Ezt a gyakorlatot alkalmanként a regionális igazgatóságok speciális adatgyűjtő feladatok vállalása mi-

atti, eltérő terhelésének időszaki kiegyenlítésére magunk is alkalmazzuk, még pedig olyan módon, hogy az érintett felek egymással, írásban megállapodnak a feladatátvállalás mértékéről, ami az erőforrástervek adataiban megjelenik. Ezek figyelembe vételével az illetékes elnökhelyettes formálisan jóváhagyja a feladatátvállalást a tervezési folyamat során.

7.2. A mérés, megfigyelés problémái

A feladat alapú tervezési rendszer koncepciójával, bevezetésével kapcsolatban talán az a legfontosabb általános megállapítás, hogy a tervezés és a mérés ténye már önmagában befolyásolja a megfigyelt szervezet működését. Ebből következően a KSH gyakorlatában is megfigyelhető, hogy a tervadatokat egyes szervezeti egységek olyan, kőbe vésett kiindulási pontként kezelik, amelytől vezetői elképzeléseik szerint – legalábbis a munkaidő-nyilvántartásban könyvelt adatokban – nem szabad eltérni, mert ez a menedzsment elvárása. Ez a nézet alapvetően helytelen. Ám a kétségek eloszlatása – bár a Hivatalban megpróbálkoztunk vele – nem sikerült maradéktalanul. A sikeresség mozgatórugója és a további fejlődés lehetősége ugyanis nem a terveknek történő száz százalékos megfelelés bizonyításában rejlik, hanem abban, hogy értelmezni tudjuk, mi okozta az eltéréseket. Ha a tervek illetve a tervezés hiányosságai, akkor a legközelebbi ciklusban a tényekre alapozottan új, jobb tervet kell készíteni, ezzel javítva a tervezési munka minőségét. Ha a végrehajtás során felmerült nem várt, előre nem látható tényezők okozták az eltérést, vagy olyan események, amelyek kockázataival a tervező nem számolt, akkor a kockázatkezelés eszközeivel a legközelebbi ciklusban kell megpróbálni kivédeni ezeket a hatásokat. A tervektől való eltérés azonban nem lehet automatikusan elmarasztalás jogalapja, helyette a jobbító célzatnak, a folyamatok javításának kellene a fő szerepet játszania az adatok elemzésével. Ez a jelenlegi gyakorlatban nem biztosítható maradéktalanul, mivel a különböző vezetők ellenőrzési és munkaidő-elszámolással összefüggő attitűdjei eltérnek. A tervezéssel és munkaidő-nyilvántartással központilag foglalkozó Tervezési főosztálynak pedig nincs meg a lehetősége a teljes részletekbe menő ellenőrzésre (nem is ez a munkaügyi jellegű ellenőrzés a feladata), csak a teljesség kontrolljára és bizonyos szempontok szerinti szűrőpróbák végrehajtására szorítkozhat.

Mindezekkel összekapcsolódó fontos tanulság a feladat alapú tervezést bevezetni szándékozó szervezetek számára, hogy érdemes lenne a tervezés és mérés bevezetési időpontját szétválasztani. A KSH-ban egyszerre, ugyanabban az évben kezdtünk tervezni és mérni is, s utóbbinak a pontosságát az előző bekezdésben bemutatott megfelelési kényszer rontotta. A legjobb megoldás tehát a rendszer bevezetésének ütemezésére az lehet, ha a tervezési nomenklatúrák kialakítása után az első évben kizárólag a mérési oldalt vezeti be egy szervezet. Így kiküszöbölhető a kényszeres összehason-

lítás egy – adott esetben nem eléggé megalapozott – tervvel. Ebben az ütemezésben a következő időszak tervét már eleve úgy lehet elkészíteni, hogy egy objektívebb, befolyásoktól mentes tényidőszak ad alapot hozzá.

Az erőforrás-felhasználás mérésében jelentkező további probléma, hogy nem állnak rendelkezésre olyan megbízható eszközök, amelyekkel a dolgozók napi munkaerő-felhasználásának elkönyvelt adatai adekvát módon ellenőrizhetők lennének. Nincs arra lehetőség, hogy a dolgozó napi megérkezése és távozása (ami elektronikus kapuval, belépőkártya használatával megfigyelhető információ) között eltelt időt részletesen monitorozzuk. *Arról tehát, hogy a Hivatalban töltött napi munkaidőt munkavégzéssel töltötte-e, milyen feladatokra és milyen arányban, mennyire őszintén könyveli el az egyén, magából a rendszerből nem nyerhető teljesen megbízható információ. A közvetlen munkahelyi vezető (például az osztályvezető) kötelessége ellenőrizni beosztottjai munkavégzését, de a nagyobb létszámú, esetenként akár 20–25 fős osztályokon a részletes ellenőrzés bizonyos akadályokba ütközik. Ráadásul az ilyen szigorú ellenőrzést középpontba helyező vezetői magatartás aláássa a vezető és a beosztott közötti, a Hivatalban hagyományosan a bizalmon és a lojalitáson alapuló értékes kapcsolatrendszerét, mivel ez az álláspont eleve abból indul ki, hogy a beosztott nem dolgozik eleget. Ez a tényező tehát egyfajta bizonytalansági tételként mindig benne marad a tényadatokban – még ha feltételezzük is a munkavállalók jóhiszeműségét – függetlenül attól, hogy az említett „terveknek történő megfelelési kényszer” munkálkodik vagy sem.*

A munkaerő-szükséglet információinak felhasználásakor tehát bizonyos nehezen azonosítható torzításokkal kell számolnunk, azonban az említett jóhiszeműséget feltételezve ezeknek az információknak mégis meglehetősen jól kell közelíteniük a tényleges helyzetet.

A munkaidő-nyilvántartás adatainak pontosítását, a gyakorlat egységesítését szolgálta az első évet követően az a módszertani változtatás, hogy a vezető beosztású munkatársakat is felkértük saját munkájuk több irányú könyvelésére, azaz ne csupán egyetlen programelemen, a vezetői-igazgatási feladatoknál számoljanak el, hanem szakmai vezetői tevékenységüket közvetlenül azokra a statisztikai tárgyú programelemekre könyveljék, amelyeket az ténylegesen érintett.

A gazdálkodási tényadatok begyűjtése szempontjából hosszabb ideig problémát jelentett a beérkező bizonylatok pontos elkönyvelése programelemekre. Nem voltak ugyanis következetesek a bizonylatokat befogadók. Esetenként hibásan vagy egyáltalán nem tüntették fel azokat az azonosító kódokat, amelyekkel a kiadások a megfelelő programokra lettek volna könyvelhetők. Ezeket általában utólag sikerült korrigálni, de ez mindenképpen többletmunkát okoz a könyvelés számára. Tavaly óta a gazdálkodási terület a korábbinál jóval szigorúbban megköveteli a programelemek kódok feltüntetését a bizonylatokon, a kifizetést ennek meglétéhez kötve.

7.3. A technika kihívásai

A programtervezést megfelelő technikával is támogatni kell, hogy minél kisebb teherrel járjon a tervezés mechanikus része, azaz maga az adatbevitel. A Hivatalban használt informatikai rendszerek mellé az első évben olyan szoftvert választottunk, amelyben nagynevű és a KSH-ban jól ismert technológiát kínáló gyártója ellenére csalódnunk kellett. A technikai problémák nagyon rányomták a bélyegüket az első, havi bontású tervezési ciklusra. A rengeteg rendszerleállás, hiba, esetenként adatvesztés gyorsan kedvét szegte azoknak is, akik alapvetően támogatták a rendszer elindítását. Tanulság tehát a jövőre nézve, hogy első verziójú, másutt még nem kipróbált tervezőeszközzel nem szabad egy olyan rendszert elindítani, amelyben 120-130 felhasználónak kell egyidejűleg dolgoznia. Csak jól bevált és kipróbált eszközzel szabad nekilátni egy ilyen méretű feladatnak.

8. A KSH gyakorlatának jövője

A Hivatal megkezdte a mérési, értékelési komponensek kialakítását és létrejött egy teljes, a menedzsment céljait szolgáló rendszer, amelyben az erőforrások, a folyamatok minősége, az eredmények és a külső érdekhordozók véleménye egyaránt fontos szerepet játszanak. A KSH rendszere tehát ma már nemcsak az erőforrás/feladat alapú tervezésről, hanem egy teljes vezetői kontrolling-körfolyamatról is szól. Létrejött egy új értékrend, amely alkalmas a szervezet és outputjai iránti közbizalom erősítésére és a belső folyamatok korábbinál jobb és érthetőbb áttekintésére. Már „csak” megfelelően kell közzétenni mindezeket az eredményeket. A 2007. évtől kezdődően egy éves jelentés formájában a KSH elkezdte publikálni mindazokat a működési információkat és elemzéseket, amelyek az említett megközelítésben keletkeztek a szervezetben. Ezzel a lépéssel a KSH vezetése még erősebben elkötelezte magát az átlátható működés mellett. A KSH-ban megvalósított kontrolling-körfolyamat fejlesztése terén több teendőnk is van. Teljesen szabványosítani kell a folyamatot és támogatni kell a minél inkább automatizált tervekészítést a tervezéssel jelentkező terhelés további csökkentésére, főképp a nem változó feladatok esetében. Mind hivatalon belüli, mind külső érdekhordozóktól érkező jelzések alapján a kontrolling részévé kell tenni a minőségügy, a minőségmenedzsment kérdését. Rendszeresíteni és szabványosítani kell a minőség mérésének és értékelésének feladatait, s ezt a terhet ismét informatikai eszközök bevonásával, automatizált mutatók előállításával, elektronikus szolgáltatásokkal kell támogatni. Gondoskodni kell arról, hogy a rendelkezésre álló információk még hatékonyabban jussanak el a visszacsatolás so-

rán az érintettekhez, akiknek ezekre alapozva kell fejlesztési, átalakítási elképzeléseiket megfogalmazniuk.

A vezetői tájékoztatás rendszerét tehát folyamatosan meg kell újítani. Ennek részét képezi a programelemekre tipizált teljesítménymutatók már említett meghatározása és további fejlesztése, amelyekkel a programszintű eredmények is jobban megjelennek a vizsgálatban, nem csak a ráfordítások.

Ezeket a menedzsmentcélok túl előírányoztuk a tervezési információk felhasználásának, a nomenklatúrák szakmai alkalmazásának további fejlesztését is. A jövőben célszerű arra helyezni a hangsúlyt, hogy a programtervezés és az egyes munkakörök, munkaköri leírások összhangját is megteremtsük. Fontos hozadéka ugyanis a rendszernek, hogy a szervezeti egységek szintje alatt alkalmas egy-egy konkrét státus, munkakör feladatainak tárgyyszerű és részletes körülírására, mind a szakmai feladatok (programok) aktuális dolgozóra vonatkozó köre, mind pedig az egyes munkafázisok (tevékenységek) elvégzése tekintetében. Már tettünk néhány lépést efelé a KSH-ban, mivel a statisztikusi, informatikusi és funkcionális területekre megállapítottuk a tipizált munkaköri kategóriákat (például fejlesztő, szervező, adatgyűjtő statisztikus), amelyekhez a jelenleg aktuális tevékenységi nomenklatúrából hozzárendeltük a dominánsan használt/használható tevékenységkódokat az EMU-rendszer tényadatainak felhasználásával. A jövőbeni cél az, hogy elméleti szintre jutva, megtörténjen az egyes státusok feladatainak „lektorálása”, azaz tovább pontosítsuk a főosztályok osztályain, azon belül a konkrét feladatokra kijelölt dolgozók munkakörét a program- és tevékenység-nomenklatúrák segítségével, s ezeket a munkaköri leírások egyedi szintjén rögzítjük is. Így alakul ki egy igazi munkaköri térkép a Hivatalban. Ebben a feladatban elsődlegesen az érintett dolgozók közvetlen munkahelyi vezetőinek, valamint a Humánpolitikai osztálynak lesz nagy szerepe. Mindezek a tervezett intézkedések a KSH 2009 és 2012 közötti stratégiai tervének szerves részét képezik, annak érdekében, hogy az intézményi menedzsment minél magasabb színvonalra juthasson a Hivatalban.

Irodalom

- BALOGH M. [2007]: A Központi Statisztikai Hivatal szervezetének kompetenciaalapú átalakítása. *Statisztikai Szemle*. 85. évf. 3. sz. 197–212. old.
- BÁGER G. – VIGVÁRI A. [2007]: *Államreform, közpénzügyi reform / Nemzetközi trendek és hazai kihívások*. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. Budapest. http://www.lib.uni-corvinus.hu/gyar/gyar20070506hun/isbd_26751.html
- Civil Service Performance Verification Group dokumentumai*. Ireland. www.cspvg.gov.ie
- CODD, E. F. – CODD, S. B. – SALLEY, C. T. [1993]: *Providing OLAP (On-line Analytical Processing) to User-Analysts: An IT Mandate*. E. F. Codd & Associates. San Jose.
- EKB (Európai Közösségek Bizottság) [2005]. *A Bizottság ajánlása a nemzeti és közösségi statisztikai hivatalok függetlenségéről, integritásáról és elszámoltathatóságáról*. COM (2005) 217.

- 2005.05.25. végleges. Brüsszel. http://portal.ksh.hu/pls/portal/docs/PAGE/KSHPORTAL/BEMUTATKOZAS/NEMZETKOZI_AJANLASOK/KAPCSOLODO_DOKUMENTUMOK/BIZOTTSAG_KOZLEMENYE_2005_05_25.PDF
- DRECHSLER, W. [2005]: The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration After the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*. 2005. évf. 6. sz. 94–108. old.
- DUNN, W. N. – MILLER, D. Y. [2007]: A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*. 7. évf. 4. sz. 345–358. old.
- EUROSTAT [2007]: *Code of Practice Peer Review Reports by Country*. Angolul: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2273,61904978&_dad=portal&_schema=PORTAL. Magyarul: http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,577294&_dad=portal&_schema=PORTAL
- FELLEGI, I. P. – RYTEN, J. [2001]: *A Peer Review of the Hungarian Statistical System*. www.paris21.org/documents/1078.pdf
- GOW, J. I. – DUFOUR, C. [2000]: Is the New Public Management a Paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences*. 66. évf. 4. sz. 573–597. old.
- HOLT, T. – BYFUGLIEN, J. [2002]: *Hungarian Statistical System: Global Assessment*. (Munkanyag.)
- HOOD, CH. [1991]: A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 69. évf. 1. sz. 3–19. old.
- JENEI GY. [2000]: Stratégiai szemlélet és új közintézményi menedzsment. *Vezetéstudomány*. 31. évf. 9. sz. 2–11. old.
- JENEI GY. [2005]: *Közigazgatás-menedzsment*. Századvég. Budapest.
- JENEI GY. [2007]: Adalékok a Public Policy szemlélet értelmezéséhez. *Nemzeti Érdek*. 1. évf. 1. sz. 5–26. old.
- KSH (Központi Statisztikai Hivatal) [2005]: *KSH-Stratégia 2005–2008*. Budapest.
- KSH (Központi Statisztikai Hivatal) [2006]: *Jelentés a (KSH-)Stratégiáról (2005)*. Budapest.
- KSH (Központi Statisztikai Hivatal) [2007]: *Jelentés a KSH-Stratégiáról (2006)*. Budapest.
- KSH (Központi Statisztikai Hivatal) [2008]: *Éves jelentés a Központi Statisztikai Hivatal 2007. évi tevékenységéről*. Budapest.
- LAKATOS M. [1991]: Észrevételek a Központi Statisztikai Hivatal 1948 utáni történetéről. *Statisztikai Szemle*. 69. évf. 12. sz. 1031–1033. old.
- LAKATOS M. [1992a]: A statisztikai munka finanszírozásának néhány problémája. *Statisztikai Szemle*. 70. évf. 1. sz. 80–82. old.
- LAKATOS M. [1992b]: Néhány gondolat a hivatal szerepéről az új statisztikai információrendszerben. *Statisztikai Szemle*. 70. évf. 3. sz. 272–274. old.
- LYNN, J. L. E. [2008]: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications, I. Trans-European Dialogue*. University of Tallinn. Tallinn. (2008. I. 30. – II. 1.)
- MAGYARY Z. [1942]: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest.
- OSBORNE, D. – GAEBLER, T. [1994]: *Új utak a közigazgatásban: Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Kossuth Könyvkiadó. Budapest.

- PALOTAI B. [2007]: Teljesítmény a közigazgatásban. Közzolgálati Menedzsment Portál elektronikus dokumentum. IFUA Horváth&Partners. http://www.kozszolgalatimenedzsment.hu/?doc=tk_t&t=29&d=548
- POLLITT, CH. – BOUCKAERT, G. [2004]: *Public Management Reform: A Comparative Analysis, 2nd Edition*. Oxford University Press. Oxford.
- SOMOGYI A. [2006]: Reformérett közügyek. Public Management: Új irányok, átalakuló cél- és eszkörendszer. *Vezetéstudomány*. 37. évf. Különszám 1. 79–86. old.
- STUMPF I. ET AL. [2008]: *Jó kormányzás és az állam, 2008. A Századvég Alapítvány Politikai Barométere az ország állapotáról*. Századvég. Budapest.
- TÓTH A. [2007]: *A szövetségi minisztériumok értékelési rendszere – USA*. Közzolgálati Menedzsment Portál elektronikus dokumentum. IFUA Horváth&Partners. http://www.controllingportal.hu/?doc=tk_t&t=8&d=514

Summary

The Hungarian public administration reform process did not produce nationwide, broad results in the past two decades. The main problem is the missing umbrella of operational reforms, especially the cancelled inventory of state (administration) tasks and the lack of a program-based budgetary system. However, irrespective of missing the long awaited central public reform, some public administration organizations in Hungary have already made a significant progress in developing and applying modern management tools in their operation on their own, and the Hungarian Central Statistical Office (HCSO) was one of them. The institution introduced numerous, important structural reforms in the last couple of years proactively. These measures were based on several ideas that had been born from the twentieth century's main management theories, including the classical theories of the weberian state, new public management and the neo-weberian approach. The article describes this reform process including its main external and internal driving forces. It also gives an overview on the reorganization of territorial units to competence centres, and then it focuses on the management tools that were introduced for controlling purposes in the HCSO. The article describes the strategic and annual planning process with a general definition of the main nomenclatures, used for planning. It stresses the importance of human resource planning, as generally around seventy percent of the budget of public institutions is spent for human resource costs, mostly without monitoring the purpose, the need and effectiveness of this spending. It also introduces the method of collecting actual data, the performance assessment of programs and the channels of improvement feedbacks. Although the system is in operation and the HCSO achieved a new level in institutional management, the experience gained has also highlighted the problematic phenomena of such a program based planning and controlling procedure. The last part of the article describes these experiences, stressing the importance of questions like the delegation of the right to re-prioritise between tasks and their resources, the boundaries of mid-level managers in the organization and the problems of measuring the human resource needs of tasks objectively.