

KIRÁLY László György

TELJESÍTMÉNYMÉRÉS ÉS -ÉRTÉKELÉS A KÖZIGAZGATÁSBAN

A fejlett országok normáihoz nemcsak a gazdaságban, hanem a közigazgatásban is igazodnunk kell. Ennek érdekében a szerző tanulmányában összefoglalja a közigazgatás új vezetési módszereit (new public management), különös figyelmet fordítva a teljesítménymérés és -értékelés témakörére. Ezt követően gyakorlati példákat mutat be az adóigazgatás tárgyköréből. A témának sajátos aktualitást ad, hogy a kormány várhatóan 2000-től tervezi bevezetni Magyarországon a köztisztviselők teljesítménymérését.

I. rész: ÚJ UTAKON

A gazdasági és társadalmi munkamegosztás kialakulása értelemszerűen magával hozta a társadalmi és gazdasági teljesítmény mérésének igényét. Ahhoz ugyanis, hogy össze lehessen hasonlítani a különböző tevékenységeket, valamiféle mértéket kell hozzájuk rendelni. A gazdasági életben ezt elvégzi a piac. Ám – különösen az elmúlt két évszázad során – olyan tevékenységformák is megjelentek, amelyeket nem lehet közvetlenül azokkal a módszerekkel értékelni, amelyeket a piac használ. Ilyen az állam – különösen az elmúlt két évszázadban felerősödött – szerepvállalása a társadalmi-gazdasági viszonyok alakításában.

Az üzleti szervezetek – éppen azért, hogy minél inkább meg tudjanak felelni a piaci kihívásoknak – tudományos alapokon nyugvó vezetési és irányítási módszereket alakítottak ki. A *management science* eredményeit az elmúlt évtizedben egyre többen és egyre nagyobb sikerrel próbálták adaptálni a közösségi szektor intézményeire és szervezeteire is. A *Max Weber* által leírt „tökéletes bürokrácia” mechanikus gépezetének helyét egyre inkább a különböző menedzsment-módszerekkel irányított hivatalok és ügynökségek veszik át. A cél ezeknél mindig az eredményesség, vagyis az, hogy az adott erőforrásokkal a kormányzat és lakosság minél nagyobb elégedettségére végezzék tevékenységüket.

Magyarországon a II. világháború után, a szocializmus évtizedeiben az állami szerepvállalás egészen más dimenzióban és más módszerekkel jelent meg, mint Nyugat-Európában vagy az Egyesült Államokban. 1989 után, a gazdasági és társadalmi rendszerváltás folyamatába illesztve a közösségi szektornak is meg kellett újulnia. Ez egyidejűleg jelenti a közigazgatásnak az államszervezet átalakulásához igazodó strukturális átalakulását, és a közösségi szektorban világszerte végbemenő átalakulási folyamatba való bekapcsolódást.

Jogszerűség versus hatékonyság

A közigazgatás mint önálló tevékenységi terület alig két évszázados múltra tekinthet vissza. A feudális államszervezetben nem vált el egymástól a törvényhozás, az igazságszolgáltatás és a végrehajtás. A felvilágosult abszolutizmus korában azonban már – elsősorban Franciaországban – kialakultak az elkülönült közigazgatási apparátus szervezeti alapjai. Az így létrejött szervezetek egymáshoz való viszonyát, jogosítványait, tevékenységük korlátait azonban vagy egyáltalán nem rendezték jogi normák, vagy a szabályozás olyan formában történt, hogy azt az állampolgárok nem ismerhették meg.

A hatalmi ágak szétválasztása (jogalkotásra, ítélkezésre és végrehajtásra), az önálló közigazgatási jog kialakítása és a bürokrácia önkényes működésének ilyenformán történő szabályozása tehát nem megteremtette, hanem csak keretek közé illesztette a közigazgatás működését. Ez az irányzat jellemezte az európai kontinens legtöbb államát. Mivel a szabályozás fő célja az volt, hogy csökkentse az állam hatalmi helyzetéből adódó túlsúlyt, a közigazgatásnak csak azt és úgy volt szabad megtenni, amit és ahogyan a jogszabályok számára előírtak.

Ebből következik, hogy a francia mintára kialakult ún. jogállamokban a közigazgatás működésének elsődleges fokmérőjévé a jogszerűség, a törvényesség vált. Ez szélsőséges esetben azt jelentette, hogy amennyiben valamely helyzetben nincs alkalmazható jogszabály, a „közigazgatás hallgat”, azaz passzív marad. A jogszerűségnek ez a felfogása már az első időktől fogva, különösen pedig az állam növekvő társadalmi és gazdasági szerepvállalásának időszakában összeütközésbe került a hatékonyság elvével. Ha a közigazgatás szervei nem cselekedhetnek aktívan szükség esetén, akkor a felismert társadalmi probléma megoldása elhúzódik, körülmenyessé válik vagy akár el is maradhat.

A francia mintán alapuló kontinentális fejlődéssel szemben Angliában nem alakult ki az önálló közigazgatási jog. Elkülönült jogi szabályozás (és megfelelő, történelmileg kialakult szervezeti háttér) híján maga a jogalkotó, azaz a parlament rendelkezett a végrehajtásról is. Az a folyamat azonban, amely az állam pozitív szerepvállalásához vezetett a XIX. század végén, Angliában, illetve az angolszász jogrendszer alkalmazó USA-ban is megjelent. Az új feladatok nem tették lehetővé, hogy minden egyes kérdésben a parlament foglaljon állást. Szükségessé vált a végrehajtással, később pedig bizonyos jogalkotással kapcsolatos feladatok önálló szervezetekhez történő telepítése. Az ily módon kialakuló közigazgatási szervezet, az angol hagyományoknak is megfelelő módon, működésével maga alakította ki a közigazgatási jogot.

Az angolszász jellegű közigazgatás karakterének kialakulásában igen fontos tényező a megfelelő szervezeti előzmények hiánya. Mivel a polgári forradalom után nem kellett azzal foglalkozni, hogy korlátozzák a bürokrácia hatalmát, a végrehajtásban részt vevő tisztviselőknek (akik – a francia modell köztisztviselőitől eltérően – nem sajátos jogállásúak, hanem a vállalati alkalmazottakhoz hasonlóak) elsősorban a hatékony munkavégzés követelményének kellett megfelelniük.

Külön kell foglalkozni a közigazgatás Egyesült Államokbeli fejlődésével. A XIX. században olyan közigazgatási rendszer alakult ki, amelynek tisztségviselőit a négyévenkénti választások után, a szakértelemtől függetlenül lecserélték. Az egyetlen szempont a politikai hovatartozás volt. Ez a zsákmányrendszernek (*spoil system*) nevezett működési rend azonban igen költségesnek bizonyult az állam számára, mert egyrészt felduzzasztotta a közösségi forrásokból fizetett álláshelyek számát, másrészt az állami ellátórendszerek (pl. nyugdíj, segélyezés) működését is politikai alapra terelte a rászorultsági elv helyett. Mindemellett természetes táptalaja volt a korrupciónak és a különféle torzulásoknak.

Az éles fordulatot a századforduló hozta meg, ahol – nem kis részben a munkaszervezési taylori elveinek hatására – a zsákmányrendszerrel szemben a hatékonysági követelményeket állították a közszolgálati tevékenység középpontjába. Ezt követően a nagyvállalati szektorban bekövetkező vezetési irányzatok rendre bekerültek az USA közigazgatásába is.

Összehasonlítva a közigazgatás fejlődésének két fő irányát, megállapíthatjuk, hogy a francia mintára kialakult jogállamban elsődleges szerepe a tevékenység formális, a jog eszközeivel történő szabályozásának volt, míg az angolszász országokban a közigazgatás lényegét a szervezeti-technikai feladatok ellátásában látták.

Az eltérő gyökerek, és a mai napig megmaradt intézményi eltérések ellenére a modern közigazgatással szemben hasonló elvárások fogalmazódnak meg a fejlett társadalmakban, függetlenül attól, hogy a francia-kontinentális, vagy az angolszász közigazgatási modellt követik. Egyik oldalról az ellátandó feladatok sokszínűsége és sokoldalúsága a jogállami alapon kialakult közigazgatásban is szükségessé tette a hatékonyság elvének érvényesítését, másrészt viszont az angolszász országokban is felerősödtek a jogszerű működéssel kapcsolatos elvárások éppen a hatékonysági szempontok érvényesítése miatt.

Habár a jogszerűség és a hatékonyság szempontjait elvileg egyformán fontosnak tartják a közigazgatásban, a gyakorlatban nincs egyensúly ezek megvalósulásában. A jogszerűség érvényesülését belső szabályzatok és külső jogi garanciák egyaránt biztosítják, a hatékony működéssel kapcsolatos elvárások gyakran csak kinyilatkoztatások maradnak. Ennek oka a közigazgatás alapvető bürokratikus rendszere. Mind maga a struktúra, mind pedig az abban dolgozó emberek alapvetően a szabályok betartására vannak „programozva”. A közigazgatásban született határozatokkal szemben fellebbezéssel lehet

élni, és ha az állampolgár úgy érzi, hogy jogaiban sérült, bírósághoz fordulhat. A közigazgatás szervei maguk is kiépítik azokat a belső mechanizmusokat, amelyek a szervezet jogszerű működést vizsgálják. Afölötti félelmükben, hogy valamely részegység vagy tisztviselő túlterjeszkedik hatáskörén, részletes belső szabályokat alkotnak. Eközben azonban ritkán kerül sor arra, hogy a hatékonyság szempontjai előtérbe kerüljenek.

A '80-as évek második felétől kibontakozó tendenciák, a jóléti állam válsága és a közösségi szolgáltatásokkal (benne a közigazgatással) szemben megfogalmazott társadalmi elvárások világszerte a hatékonysági szempontok előtérbe helyeződését hozták. Számos vizsgálat és kutatás kezdődött annak meghatározására, hogy mérhető-e egyáltalán a közigazgatás teljesítménye. Mindenekelőtt azonban meg kell vizsgálnunk, hogy mi is a teljesítmény tulajdonképpeni fokmérője.

Hatékonyság, hatásosság, eredményesség

Valamely tevékenység hatékonyságán általában a tevékenység végeredménye és az ehhez szükséges ráfordítások arányát értjük. Egyes megközelítések szerint a gazdálkodás határfokát vállalati (mikro-) szinten a gazdaságosság, társadalmi szinten a hatékonyság fejezi ki. Ebben az értelemben az egységnyi költség-ráfordítással elért közszolgáltatási produktum lenne a hatékonyság mérőszáma. Számos esetben ezt lehetséges is mérni, olyankor, amikor a közösségi szektor valamiféle közvetlen szolgáltatást végez. Ilyenkor egyszerűen csak a szolgáltatási teljesítményt kell egybevetni a költségvetési ráfordítással, amelyet az adott szervezet igénybe vett.

Szélesebb értelmezést ad a közigazgatási hatékonyságnak dr. Lőrincz Lajos. Szerinte beszélni kell a közigazgatás külső és belső hatékonyságáról [Lőrincz 1996. 45. old.]. Külső hatékonyságon azt érti, hogy mennyire képes a közigazgatás eleget tenni a vele szemben megfogalmazott társadalmi elvárásoknak. Úgy véli, hogy „politikai szempontból hatékonynak nevezhető az a közigazgatás, amelynek működésével a lakosság és a politikai fórumok elégedettek”. A belső hatékonyság a közigazgatás munkájának szervezethez kapcsolatos, s mint ilyen jóval közelebb áll a hatékonyság szokásos értelmezéséhez. A pénzügyeken kívül ide sorolja az ügyintézési folyamat egyszerűsítését, a hivatali munkaszervezet tökéletesítését, valamint a nyilvántartások rendjének egyszerűsítését.

Kétségtelen, hogy a közösségi szektor költségérzékenységének növekedése egyre inkább szükségessé teszi, hogy összemérjük a ráfordításokat és a tevékenység végtermékét ezen a területen is. Lehetséges azonban hatékonyan működő közszervezet nélkül, hogy a szervezet valójában elérné azt a társadalmi vagy politikai célt, amelyre létrehozták (azaz lehetséges belső hatékonyságjavulás a külső hatékonyság javulása nélkül).

Vegyünk egy példát az adóigazgatás területéről. Hatékonyabban működik az ügyfélszolgálat, ha az idén kisebb költség-ráfordítással tudta előállítani az adózók tájékoztatására szánt füzeteket, mint tavaly. A kérdés csak az, hogy ezek a füzetek eljutnak-e az adózókhoz, vagy ha eljutnak, akkor azokhoz jutnak-e el, akiknek szánták, s végül ha a megfelelő címzetthez jutottak el a füzetek, akkor azok elolvasták-e azt. Mert ha nem, akkor a tevékenység nem eléggé hatásos, és ekkor a hatékonyságnak sincs értelme.

A hatásosság tehát azt jelenti, hogy a közigazgatási szervezet belső tevékenységének eredménye eljut a „külvilág” azon szeletébe, ahová szánták. A szervezet működik, hatással van az állampolgárokra, a gazdaságra vagy a társadalomra. A kérdés csak az, hogy ezzel a hatással eléri-e azt a célt, amelynek érdekében a tevékenységét végzi. Az előző példánál maradva: lehet, hogy a tájékoztató füzetek eljutnak a címzetthez, de csak akkor mondhatjuk eredményesnek az ügyfélszolgálat erőfeszítését, ha a kiadványok segítenek abban, hogy az adózók pontosabban vallják és fizessék be az adójukat. Végeredményben ugyanis ez volt a célja a tájékoztató füzetek megírásának.

A közszolgálati tevékenység értékelésekor tehát feltétlenül figyelemmel kell lennünk annak eredményességére is. Osborne és Gaebler igen érzékletesen fejezi ki a hatékonyság és az eredményesség közötti különbséget: „Ha a hatékonyságot mérjük, akkor megtudjuk, mennyibe kerül nekünk egy adott eredmény elérése. Ha az eredményességet mérjük, akkor tudjuk, hogy a beruházásunk megéri-e vagy sem. Nincs nagyobb ostobaság annál, mint hatékonyabban végezni valamit, amit már abba kellene hagyni.” [Osborne–Gaebler 1994. 235. old.]

Kihívások a közösségi szektorral szemben

A modern értelemben vett közigazgatás először a múlt század végén találkozott egy nagy kihívással. Az ipari társadalom kialakulása szükségessé tette az egyre fokozódó állami szerepvállalást az olyan nagy társadalompolitikai ellátórendszerek működtetésében, mint például az

oktatás, az egészségügy vagy a városi infrastruktúra. A jóléti állam jórészt hasonló szükségletek hatására, de különböző történelmi utakon alakult ki Amerikában, Németországban vagy a skandináv államokban. Az eltérő folyamatok és a részleteiben különböző gyakorlat ellenére a XX. század 80-as éveinek végére a jóléti államoknak ismét hasonló problémákkal kellett szembenézniük.

A gazdaság dinamikus növekedését megtörte a két olajválság. A gazdasági problémák közvetlenül érintették az államot is, amennyiben csökkentek a társadalompolitikai szerepvállalás anyagi alapjai. Ennek közvetlen következményeként a közösségi szektor teljesítménye nem elégítette ki a vele szemben támasztott elvárásokat. Azok ugyanis nem mérséklődtek a gazdasági teljesítőképeség csökkenésével, hanem növekedtek. Egyrészt a tehetetlenség miatt, hiszen az előző évtizedekben nem okozott gondot, hogy évről-évre növekvő színvonalon elégítsék ki az igényeket, másrészt a gazdasági válság újabb, korábban nem, vagy lényegesen kisebb mértékben jelenlévő problémacsoportokat (munkanélküliség, tartós elszegényedés, képzési problémák) teremtett, amelyek kezelését a társadalom az államtól várta.

A szolgáltatások elégtelenségével kapcsolatos elégedetlenség gyakran ellenségességre csapott át. „A közigazgatásba, az önkormányzatokba vetett bizalom rekord mélységbe zuhant. Az 1980-as évek végén az amerikaiaknak csupán öt százaléka választotta volna lehetséges hivatásként a köztisztviselői munkát. A szövetségi vezetőknek csupán 13 százaléka tartotta ajánlatosnak a közszoigálati karriert. Négyből három amerikai úgy vélte, hogy Washington kevesebbet nyújt egy dollárért, mint tíz évvel azelőtt.” [Osborne–Gaebler 1994. 21. old.] Véltetően az idézett amerikaihoz hasonló statisztikákkal találkozhattunk volna Angliában, Németországban vagy Ausztráliában is.

Az önvizsgálatra kényszerülő államoknak azt is fel kellett ismerniük, hogy a jóléti állam válságában a gazdasági visszaesésen kívül az is szerepet játszott, hogy a közösségi szolgáltatások szektora mind szervezeten, mind pedig irányítási-módszertani szempontokból jelentősen elmaradt a kor igényeitől. Megkezdődött egy olyan átalakulási folyamat, amely a merev, bürokratikus közigazgatást rugalmas, piacvezérelt közösségi szolgáltatássá próbálta átalakítani. Az Egyesült Államokban elszigetelt helyi kormányzati kezdeményezésektől az átfogó iskolareformig számos próbálkozás jelzi ennek irányát. Ausztráliában és Új-Zélandon a kormányzat kezdeményezte a közösségi szektor működésének gaz-

dasági reformját, és az európai országok többségében is – bár különböző mértékben – történtek kezdeményezések egy új szemlélet, az új közszoigálati irányítás (new public management) bevezetésére.

Francisca Sabbe így jellemzi a változást: „Nem egyszerűen a vezetési stílus reformjáról, vagy kisebb változtatásairól van szó, hanem a kormányzat társadalmi szerepében, valamint a kormányzat és az állampolgárok kapcsolatában bekövetkező változásról. A hagyományos közigazgatás elméletileg és gyakorlatilag is kiszorul, az új közszoigálati irányítás alkalmazása pedig paradigmaváltást hoz a közösségi szektorba. Az új paradigmák olyan elvekben hoznak változást, amelyeket alapvetőnek és szinte öröknek tartottunk a közigazgatásban.” [Sabbe 1998. 2. old.]

A változásra ható fő erőket három csoportba sorolhatjuk: az állami tulajdon elleni támadások, a közgazdasági elmélet változása és a magánszektorban végbe menő folyamatok hatása, különös tekintettel a globalizációra.

A változást kiváltó okok egyike az volt, hogy a '80-as években, amint azt korábban már említettük, számos kemény támadás érte a jóléti államot és szolgáltatásainak színvonalát. Mindez nem merült ki elégedetlenkedő állampolgárok elszigetelt akcióiban, hanem jelentős politikai erők is felsorakoztak az állam gazdasági és társadalmi szerepvállalását megkérdőjelezők mögé. Főként a közigazgatás hatékonyságára különösen érzékeny angolszász országok jártak elő ezen a téren. A Margaret Thatcher és Ronald Reagan által vezetett kormányok olyan jelentős lépéseket tettek, amelyek megváltoztatták az állami szerepvállalás jellegét.

Jelentősen csökkentek a kormányzati kiadások, és ez csökkentette a közösségi szektor súlyát. Az állam visszavonult olyan területekről, ahol korábban komoly szerepet vállalt és nagyobb teret engedett a magánszektornak, Ezzel egyidejűleg kezdtek visszaszorulni a bürokratikus kormányzási módszerek is.

Lényeges változások mentek végbe a '70-es évektől a közgazdasági elméletben is. Számos kutató alapvető tézisévé vált, hogy a gazdaság bajaiért az erőteljes állami szerepvállalás tehető felelőssé. Véleményük szerint, ha a magánszektor nagyobb mozgásteret kapna, akkor a piaci viszonyok fokozottabb érvényesülése nagyobb gazdasági hatékonyságot, ez pedig magasabb jólétet hozna. Ezt a gondolatot magukévá tették a közösségi szférával foglalkozó kutatók és politikai tanácsadók is, és két új, napjaink közszoigálati tevékenységét alapvetően befolyásoló elméletet fejlesztettek ki.

☞ A közösségi választás elmélete (*public choice theory*) szerint a racionálisan gondolkodó embereket azon a rendszeren belül lehet motiválni, amelyen belül ők maguk is ténykednek. Az elméletet a közigazgatásra vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy a bürokratákat nem a közérdek mozgatja, hanem saját érdekeik érvényesítése, ami az egyéni hasznosság (és a felhasználható szervezeti költségek) maximalizálásával teremthető meg. A politikusok törekvése viszont a lehető legtöbb (illetőleg a pozíciójuk megőrzéséhez még éppen elegendő) szavazatok megszerzése. Az elmélet képviselőinek javaslata, hogy a közszolgálati szektorban is legyen választási lehetősége a különböző intézmények között a polgároknak, ami versenyt gerjeszt és fokozza az aktivitást, végeredményben pedig a hatékonyság javulásához vezet.

☞ A megbízó-ügynök elmélet (*principal-agent theory*) elsősorban az elszámoltathatóság kérdését fogalmazza meg. Eredetileg a magánvállalatok tulajdonosai és az irányító menedzserek eltérő érdekeinek vizsgálatával foglalkozott. A tulajdonosok ugyanis a profit maximalizálásában, a szervezet vezetésével általuk megbízott szakemberek (az „ügynökök”) viszont a hosszú távú növekedésben és a jövedelmek maximalizálásában érdekeltek. A közösségi szektorban nehéz pontosan meghatározni a megbízót, ám a probléma, hogy hogyan lehet rávenni az ügynököket (a közszolgálatban dolgozókat) a teljesítmény fokozására, itt is élesen jelentkezik. Sőt, míg a magánszektorban az alkalmazottaknak is közvetlen érdekük a vállalat sikeres működése vagy a csőd elkerülése, addig a közszolgálat esetében ilyen veszélytől nem kell félniük az alkalmazottaknak. Az elmélet javaslata a probléma megoldására olyan szervezeti megállapodások (szerződések) megkötése, amely világossá teszi mind az egyes szervezetek, mind pedig az egyes munkatársak kötelességeit, valamint jogsultságait.

A közösségi szektorban bekövetkező paradigmaváltást kiváltó harmadik lényeges ok a globalizáció '80-as évektől kezdve jelentősen felgyorsuló folyamata. Ennek egyik következménye, hogy a vállalati versenyképesség kategóriája mellett felbukkant a nemzeti versenyképesség fogalma is, amely viszont közvetlen kapcsolatban van a közösségi szektor teljesítő-képességével.

A magánszektorban bekövetkezett változások fő jellemzője, hogy a növekedés mennyiségi jellemzői helyett a minőség és a teljesítmény kerül a figyelem előterébe. A vállalatok sokkal inkább összpontosítanak egy területre, és jobban kerülnek a kockázatot. Lényeges

technológiai váltás is bekövetkezik: az informatika robbanásszerű fejlődése. A különböző területeken működő vállalkozások nemzetköziesedése is megfigyelhető. Bár ez a menedzsmentnek is nevezett folyamat elsősorban a magánszektorra jellemzi, nem marad hatástalan a közösségi szférára sem. A hagyományos kormányzati szerepek a privatizáció és a költségvetési kiadások csökkentése miatt szűkülnek. A technológiai változások (pl. irodaautomatizálás) lehetővé teszik a korszerű vezetési módszerek alkalmazását a közösségi szektorban is.

A gazdaság nemzetközivé válása fontos tényezővé tette az egyes kormányok gazdaságpolitikáját. Az, hogy a vám- és adópolitika, vagy a szereshető befektetési kedvezmények milyenek egy adott országban, éppúgy a nemzeti versenyképesség tényezőjévé vált, mint a munkaerő képzettségi szintje, vagy a népesség átlagos egészségi állapota.

Az új vezetési módszerek jellemzői a közszolgálatban

Az előzőekben ismertetett tendenciák hatására több kutatás is foglalkozott a közszolgálat hagyományostól eltérő, a kihívásoknak megfelelő irányítási modelljének kidolgozásával. Maga a „*new public management*” elnevezés Hood-tól származik, aki hét pontban fogalmazta meg ennek lényegét [HOOD 1991. 3–19. old.]:

- ◆ A közösségi szektort irányítást is professzionális menedzserekre kell bízni.
- ◆ Egyértelmű teljesítménynormák (standardok) és teljesítménymérés.
- ◆ Nagyobb hangsúly a tevékenység végeredményére.
- ◆ Kisebb szervezeti egységek.
- ◆ Elmozdulás a verseny irányába.
- ◆ Törekvés a magánszektoréhoz hasonló vezetési módszerekre.
- ◆ Törekvés a nagyobb feyelemre és a takarékosagra a források felhasználásában.

Hughes szerint a közösségi szektor új szellemű vezetésének elvi tételei a következők szerint foglalhatók össze [HUGHES 1994. 294. old.]:

- ☐ A figyelem az irányításon, továbbá a teljesítmény mérésén és a hatékonyságon van a politikai elgondolással szemben.
- ☐ A közszolgálati bürokrácia szétválasztása ügynökségekre, amelyek egymással piaci alapon egyezkednek.
- ☐ Piaci jellegű kapcsolatok és szerződések a verseny erősítése érdekében.

- A költségek lefaragása.
- Új vezetési stílus megvalósítása, amely többek között olyan kategóriákat használ mint kimeneti célok, korlátozott idejű szerződések, anyagi ösztönzés és az irányítás szabadsága.

Hassel, Sabbe és Hőgye az adóigazgatás hatékonyságának és hatásosságának tanulmányozása során a közigazgatás befelé irányuló vezetési modelljétől az eredményre irányuló vezetési modell felé történő elmozdulást vizsgálta. [Hassel–Sabbe–Hőgye 1996.] Az eredményre irányuló vezetési modell mint a közösségi szektor irányításának korszerű eszköze véleményük szerint a következőkkel jellemezhető:

- A vezetés figyelme a végteljesítményre, a hatásokra és az eredményekre irányul.
- A teljesítmény nagy hangsúlyt kap.
- Folyamatos vezetési kontroll.
- Figyelem a társadalomra és az ügyfelekre.

Mérés és értékelés az új közigazgatási irányítási módszerek szellemében

Amint láthattuk, a *new public management* egyik központi eleme a teljesítmény mérése és értékelése a közszolgálatban. Ez egyaránt jelenti a szervezeti és az egyéni teljesítmény mérését.

Egy OECD tanulmány szerint „a teljesítmények mérésének fő célja a közhasznú szervezetek esetében a jobb döntéshozatal, ami a társadalom számára előnyösebb eredményekhez vezet.” [OECD 1994. 11. old.] Ezt a célt több formában is szolgálja a teljesítmény mérése:

- ⇒ Segítségével konkrétabban is meghatározhatók a szervezet hatékony és eredményes működésével kapcsolatos elvárások.
- ⇒ A vezetés és a külső ellenőrző mechanizmusok számára feltárja azokat a pontokat, ahol a szervezet működése javításra szorul.
- ⇒ Információt szolgáltat a politikai döntéshozók számára az elérni kívánt politikai cél, és a közszolgálati szektor működése során megvalósuló eredmény kapcsolatának értékeléséhez.
- ⇒ Eszközüül szolgál a közszolgálatban dolgozók motiválásához a kívánt teljesítmény elérésének érdekében.

A tanulmány a teljesítménymérési rendszereket részben *címzettjeik* (belső és külső címzettek), részben pedig *céljuk* (adminisztratív és technikai megfontolások, motivációs megfontolások és politikai megfontolások)

szerint csoportosítja. Az 1. táblázat e két csoportosítás kapcsolatát mutatja.

McKewitt és Lawton szerint a teljesítmény mérésének három funkciója van a közszolgálatban [Idézi: Sabbe 1998. 28. old]:

⇒ *Szervezeti funkció*: olyan normatívák (standardok) meghatározása, amelyek meghatározzák azokat a célokat és értékeket, amelyek a szervezet számára fontosak. Ez erősíti a szervezet tagjaiban az elkötelezettséget, megerősíti szándékukat annak támogatásában, illetve a csatlakozásra ösztönzi a kívülállókat.

⇒ *Vezetési funkció*: folyamatos információszolgáltatás a szervezet belső működéséről, annak érdekében, hogy meg lehessen állapítani e működés erős és gyenge pontjait, össze lehessen hasonlítani a tényleges teljesítményeket az alapértékeket megtestesítő normákkal (standardokkal), és be lehessen avatkozni a kívánatos működés érdekében.

⇒ *Technikai funkció*: információszolgáltatás arról a teljesítményről, ami a szervezet tevékenységének végeredményeként jelenik meg a tulajdonosok, illetve a megbízók számára.

Mit mérjünk?

„A teljesítménymérési rendszereket leginkább a Rubik féle bűvös kockához hasonlíthatjuk. Mint az eredeti Rubik-kockának, ezeknek a rendszereknek is számos, különböző színű összetevője van, amelyeket megfelelően egymás mellé kell rakni, hogy a helyes képet kapjuk meg. Az egyes részek összerendezése nem is olyan egyszerű feladat, mivel mindegyik kapcsolatban áll a másikkal, jöllehet ezek a kapcsolatok nem mindig felismerhetőek. Meg kell érteni a teljesítménymérési rendszer alapvető működésének és dinamikájának lehetőségeit és korlátait. E nélkül a rendszer – akárcsak a Rubik-kocka – nem áll össze, bedöglik és frusztrál mindenkit, aki kapcsolatba kerül vele.” [Halachmi – Bouckaert 1996. 1–2. old.] – írja a közösségi szektor teljesítménymérésével foglalkozó kötet bevezetésében a téma két ismert szakembere. Ám ők is beismerik, hogy arra a kérdésre, milyen a jó teljesítménymérési rendszer, lehetetlen válaszolni. Ennek egyik oka, hogy a szervezetek működésének számos olyan lényeges összetevője van, amelyet nem tudunk beilleszteni a szervezeti teljesítménybe. A másik, hogy ez azt feltételeznél, hogy véges számú összetevővel kifejezhető a teljesítmény, illetve megoldható annak mérése.

A teljesítmény mérése és értékelése először is szükségessé teszi annak tisztázását, hogy mit is mérjünk

A teljesítménymérési rendszerek céljai és címzettjeik szerint

	Belső címzettek	Külső címzettek
Adminisztratív és technikai megfontolások	A mérés címzettjei belső emberek (a szervezet különböző hierarchikus szintjein elhelyezkedő menedzserek) és a cél az adminisztratív, illetve technikai intervenciók támogatása. A mérés eredményei felhasználhatóak a menedzsment döntések meghozatala, az értékelés és az ellenőrzés alapjaként.	A címzettek a szervezeten kívül állnak, de kormányzati szervek (például a felügyelő minisztérium, vagy a Pénzügyminisztérium). A cél a teljesítmény ellenőrzése lehet, például korrigáló lépések érdekében, vagy a támogatás megváltoztatására, vagy a tevékenységek szokásos menetének és jogszerűségének ellenőrzésére.
Motivációs megfontolások	Az érdeklődés túlmegy a tisztán adminisztratív, illetve technikai beavatkozáson. Előtérbe kerül az emberi összetevő, és a mérést összekapcsolják a termelékenység növekedését jutalmazó politikával. Így a mérés hatással van a motiválásra és végső soron a fizetésekre.	A motiváló hatás a szervezet külső megítéléséhez kötődik. A személyzet motivált, ha a külső címzett/ek (állampolgárok, adófizetők, médiák, törvényhozók, stb.) tisztelik és megbecsülik őket. A fogékonyság teljesítményi normává (elvárásá) léphet elő.
Politikai megfontolások	A mérés még mindig belső címzetteknek készül, de továbbítják felfelé, a politikai csatározások színterére is. A cél stratégiai döntések kezdeményezése és támogatása az adminisztráció, illetve programok jobbítása érdekében.	Ez a legszélesebb kategória: politikai és külső szempontokat tartalmaz, és elsősorban a bürokráciapolitikával foglalkozik. A mérés az ügynökség politikailag elszámoltathatóvá tétele érdekében zajlik, egy magasabb szintű külső szervezet felé, mint például a miniszterek és a törvényhozás. A végső cél a politikai elszámoltathatóság magasabb színvonalának elérése, vagy annak biztosítása, hogy az ügynökség a kormány és a törvényhozás által elképzelt módon és céloknak megfelelően működjön.

valójában. Korábban, a hatékonyság, hatásosság és eredményesség fogalmának tisztázásakor már érzékeltettük, hogy az egyik vagy másik megközelítés alapján jónak ítélt teljesítmény nem feltétlenül felel meg egy másik megközelítésben elfogadhatónak tartottnak. Osborne és Gaebler könyvének „A teljesítmény mérésének művészete” címet viselő fejezetében arra figyelmeztet, hogy nincs értelme a teljesítmény mérésének ürügyén gyártott kimutatás- és nyomtatványhegyeknek, ha a figyelem nem a tevékenység eredményére irányul. Ennek kapcsán a következő buktatókra hívják fel a figyelmet [Osborne–Gaebler 1994. 334–336. old.] :

◆ A munka folyamatos ellenőrzése még nem jelenti az eredmény mérését. Természetesen az ellenőrzés, a tevékenység részteljesítményeinek és végső eredményének (output) előre meghatározott normákkal (standardok) történő összehasonlítása igen fontos vezetői feladat, de ahol csak a folyamat tényezőit mérik, még nem kapnak tájékoztatást arról, hogy jól működik-e a szervezet.

◆ Nagy a különbség a hatékonyság és az eredményesség között. Nem csak azt kell figyelemmel kísérni, hogy hogyan viszonyulnak a ráfordítások a végső eredményhez, hanem azt is, hogy ez az eredmény azt a társadalmi célt szolgálja-e, amire a szervezet céljai irányulnak. Külön veszélyt jelent ha a szervezet vezetői túlhangsúlyozzák a hatékonyságot, mert ezáltal „gyakran könyvelői mentalitást fejlesztenek ki, amely lebecsüli dolgozók képességeit és intelligenciáját”.

◆ A tevékenység rövid távú eredménye (programeredmény) és a szervezet céljának megfelelő eredmény (politikai eredmény) nem mindig esik egybe. Mivel azok a társadalmi célok, amelyek érdekében a közszolgálati szervezeteket létrehozzák általánosságban vannak megfogalmazva, a szervezetek különböző programokat valósítanak meg, amelyekkel e célok érvényesítését segítik. Maga a program lehet sikeres és eredményes, de lehetséges, hogy a közvélemény vagy a politika mégsem tartja jónak a szervezet működését, mert a célja végül is csak korlátozottan valósult meg.

Az 2. táblázatban, amely Osborne és Gaebler alapján készült [Osborne - Gaebler 1994. 339 – 340. old.] bemutatjuk és definiáljuk a különböző szintű, mérhető teljesítményeket az adóigazgatásból vett példa segítségével.

A korábban már említett OECD tanulmány szerint a sikeres teljesítménymérési rendszernek három jellemzője van [OECD 1994. 40-43. old.]

Mérőszámok és mutatók

A mérés fogalmán általában valamilyen mennyiség számszerű meghatározását értjük. A teljesítmény mérése ezek szerint azt jelenti, hogy egy adott szervezet tevékenységét számszerű értékekkel jellemezzük. Habár az értékelési rendszerekkel kapcsolatos elvárások között – különösen

2. táblázat

Mit kell mérni?

Mérési kategória	Általános meghatározás	Példa
Kimenő teljesítmény (vagy folyamat)	Előállított egységek mennyisége.	Az ügyfeleknek készült tájékoztató füzetek száma
Eredmény	Termelés minősége, hatékonysága: mennyiben éri el a kívánt eredményeket.	A hibátlanul és határidőre kitöltött adóbevallások arányának növekedése.
Programeredmény	A konkrét program hatásossága a kívánt eredmények elérésében.	Egy adott tájékoztató füzetben ismertetett adózási probléma megjelenési arányának csökkenése.
A politika eredménye	A szélesebb értelemben vett közigazgatási politika eredményessége az alapvető célok elérésében	Az önadózás színvonalának javulása, vagyis az elméleti és a tényleges adómérték közti rész csökkenése.
Program-hatékonyság	Kimenő teljesítmény, egységenkénti költség	Az egy tájékoztató füzetre jutó előállítási és terjesztési költség.
A politika hatékonysága	Az alapvető célok elérésének költsége	Az egységnyi szintű adófizetési javulásra jutó költség
A program eredményessége	Mennyire éri el a program a kívánt eredményt	Az önadózás színvonalának javulása eredményeként elkölthető többlet költségvetési bevétel mértéke.
A politika eredményessége	Mennyire sikerült az alapvető célokat és az állampolgári igények kielégítését elérni	Javul-e az önadózás általános színvonala azáltal, hogy az adóhatóság tájékoztatja az adózókat a bevallás elkészítésének helyes módjáról

⇒ Érvényesség, azaz a rendszernek azt kell mérnie, amiről azt állítja, hogy méri, és azt megbízhatóan, kifogástalanul és pontosan kell tennie.

⇒ Legitimitás, azaz a rendszert ismerniük kell és el is kell fogadniuk azoknak, akik működtetik és használják mind belülről, mind pedig kívülről.

⇒ Folyamatosság, azaz egyrészt magát a mérési rendszert is folyamatosan javítani kell, másrészt pedig a mérési rendszerből származó információkat folyamatosan fel kell használni a vezetésben.

olyan nehezen megfogható végeredményt produkáló területen mint a közösségi szektor – a minőségi elemzés és értékelés is hangsúlyozottan szerepelt, a gyakorlatban mégis inkább a teljesítmény számokban való kifejezését alkalmazzák.

Ennek oka nyilvánvaló. A teljesítménymérés és az ehhez kapcsolódó -értékelés célja nem csupán az, hogy egyszerűen megállapítsák: megfelelően működik-e a szervezet, hanem az is, hogy összehasonlításokat végezzenek különböző időszakok vagy szervezetek között, illetve hogy meghatározzák a normáktól (standardok, tervek) való eltérés nagyságát is. A. Bruck már 1924-

ben így fogalmazta meg a teljesítményméréssel kapcsolatos elvárásokat: „Az orvos egyszerűen a beteg nyelve alá helyezi a hőmérőt, és nemcsak az a tény kerül feljegyzésre, hogy a beteg lázas, hanem a láz pontos nagysága is leolvasható tizedesnyi pontossággal. Néhányunk számára ez álomnak tűnhet, de pontosan ez az, amit meg akarunk teremteni a kormányzatok esetében is. Olyan módszereket és standardokat akarunk kieszelni, amelyekkel mérhetjük egy kormányzat eredményeit, így az információ pontos és meggyőző lesz.” [Idézi: Bouckaert 1992. 15–16. old.]

A teljesítmény mérésére mérőszámokat és mutatókat használhatunk. Jóllehet gyakorta használják szinonimaként ezeket a kifejezéseket, mégis lehetséges különbséget tenni köztük. [OECD 1994. 46. old.]

⇒ A mérőszámok (*measures*) a programtól közvetlenül elvárt eredményre vonatkoznak, annak valamilyen mennyiségi aspektusát közvetlenül határozzák meg. A mérőszám irányulhat a kimeneti teljesítmény (output) mérésére (pl.: az elvégzett adóellenőrzések száma) vagy a tevékenység eredményének mérésére (pl.: az adóellenőrzések során feltárt adóhiány összege).

⇒ A mutatók (*indicators*) olyan tevékenységekkel kapcsolatos teljesítmények mérésére szolgálnak, amelyekhez nehéz vagy költséges közvetlen mérőszámokat rendelni. A mérőszámokkal ellentétben inkább a teljesítményváltozás irányát és mértékét határozzák meg, és kevésbé alkalmasak a teljesítmény abszolút mértékének kifejezésére (pl.: az önadózásból származó bevételek növekedése, mint az adóhatóság tájékoztatási tevékenységének mutatója)

A helyes teljesítmény-mérőszámokkal és mutatókkal szemben állítható követelmények a következőkben foglalkozhatók össze:

⇒ *Homogenitás.* Amennyiben a mérőszámokat és mutatókat időbeni vagy szervezetek közti összehasonlításra használják, gondoskodni kell arról, hogy minden megfigyelési egységnél ugyanaz legyen a mérés tartalma, és ugyanazok legyen a mérés körülményei. Például ha egy adóhivatal ellenőrzési teljesítményének időbeli alakulását vizsgáljuk, akkor nem lehet az egyik értékelési időszakban a megállapított adóhiányt, a következőben a jogerős adóhiányt, egy harmadik időszakban pedig a befizetett adóhiányt mérőszámként alkalmazni.

⇒ *Alkalmasság.* A mérőszámok, illetve mutatók olyan dolgokra irányuljanak, amelyek mennyiségi alakulása ténylegesen függ az adott szervezet teljesítményétől (illetve elsősorban attól függ). Például az adóhivatali teljesítmény mérésére nem lehet pusztán az adóbevételek

alakulását felhasználni, mert ezeknek a bevételeknek a nagysága függ az adókulcsoktól, illetve általában az adózási rendszertől, valamint a gazdaság általános teljesítőképességétől.

⇒ *Szintbeli megfelelés.* Egy szervezeten belül különböző mérőszámokat kell alkalmazni ugyanazon tevékenységgel kapcsolatos teljesítmény mérésére az aggregáltság szintjétől függetlenül. Például az adóhivatal ügyfélszolgálati osztályának teljesítménymérésére alkalmas lehet az egységnyi idő alatt megírt válaszlevelek száma, de az egész hivatal tájékoztatási tevékenységét már sokkal inkább csak az adózási ismeretek terjedését jelző mutatókkal lehet mérni.

⇒ *Mellékhatásnélküliség.* Különös figyelmet kell fordítani arra, hogy valamely mérőszám vagy mutató teljesítésére való törekvés közben ne keletkezzenek szándékos vagy akaratlan nem kívánatos mellékhatások. A korlátos kapacitások miatt ugyanis a szervezet nyilvánvalóan úgy csoportosítja a rendelkezésre álló erőforrásokat, hogy azok a mért teljesítményt elősegítő tevékenységet támogassák, akár a nem mért (de azért fontos) egyéb tevékenységek rovására. Például, ha az adóhivatal esetében a feltárt adóhiány nagysága a teljesítmény mérőszáma, akkor ez azzal jár, hogy nem fognak erőfeszítéseket tenni az adóhiány keletkezésének megakadályozására (az önadózás színvonalának javítására), mert akkor nem lenne „elég” megállapítandó adóhiány. Másrészt ez arra is ösztönözheti a szervezetet, hogy az adóhiányok feltárása során ne a beszédhetőség, hanem az adóhiány nagysága legyen az elsődleges szempont.

⇒ *Racionalitás.* Elméletben konstruálhatók olyan mérőszámok és mutatók, amelyek egyes tevékenységek teljesítményét jó pontossággal mérnék, azonban ezek előállításuk esetleg túlságosan nagy pénzügyi vagy időráfordítást igényelne. Ezek előállítása nyilvánvalóan értelmetlen lenne. Ugyanakkor óvakodni kell attól, hogy kizárólag azokra a teljesítmény-mérőszámokra és -mutatókra koncentráljuk, amelyek már amúgy is rendelkezésre állnak, vagy könnyen előállíthatók. Így a teljesítmény egyes fontos aspektusait esetleg elhanyagoljuk. Például szükséges lenne az adóhivatal tájékoztatási tevékenységét az adófizetők elégedettségével is mérni. Nem lenne ésszerű minden egyes ügyféllel részletesen megbeszélni ezt (habár nyilván ekkor jutnánk a legtöbb és legpontosabb információhoz), de hiba lenne elvetni egy esetleges reprezentatív adatfelvétel igénybevételét csupán azért, mert azt a megszokott hivatali módszerektől eltérő módon kell megszervezni.

⇒ *Többoldalúság.* Ha a szervezet több kimeneti teljesítményt (*output*) produkál, vagy célja szerint többféle eredmény elérését kell biztosítania, akkor vagy többféle teljesítmény-mérőszámot, illetve mutatót kell alkalmazni, vagy olyan összetett mérőszámot, illetve -mutatót, amely a szervezet tevékenységéből többet is lefed. Például alkalmas lehet az adóhivatali teljesítmény mérésére az önadózáson kívüli bevételek nagysága, mert ez kapcsolatban van az adó megállapításával (bevallások feldolgozása, bevallások és befizetések adófolyószámlára való felkötésével, a bevallások és befizetések közötti különbség megállapítása), az ellenőrzéssel (feltárt adóhiányok) és a behajtással.

Teljesítménymérés és -értékelés

A helyesen működő teljesítménymérési rendszer szempontjai között többször is felbukkant az az elvárás, hogy ne csak mérjék a teljesítményt, de értelmezzék és értékeljék is az így kapott mérőszámokat és mutatókat.

Ugyancsak fontos lehet a teljesítménymérés és -értékelés összekapcsolása az ösztönzéssel. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az ösztönzés csak az egyik vezetési eszköz, amihez a teljesítménymérés és -értékelés kapcsolódik. Ha ez nem párosul a források célszerű elosztásával, valamint a hibás gyakorlat megszüntetésére vagy a kiemelkedően jó teljesítményt kiváltó módszerek elterjesztésére irányuló vezetői törekvéssel, akkor nem éri el a célját.

A teljesítmények értékelése azt hivatott eldönteni, hogy a mért tevékenység, vagy a megfigyelt szervezet teljesítménye jó vagy rossz. Ez önmagában nem dönthető el, csak valamely összehasonlítás keretében. Négy lényeges összehasonlítási alap lehetséges [OECD 1994. 54–55. old.]:

⇒ *Elvárások teljesítése:* ez valamiféle normával (standard) való összehasonlítást jelent, ami lehet a „jó működés” előre, elvi vagy tapasztalati úton meghatározott feltétele (pl.: az adóalanyok x %-át kell vizsgálat alá vonni adott időszak alatt), vagy az adott időszakra meghatározott terv (pl.: n számú adóvizsgálatot kell elvégezni az adott időszakban).

⇒ *Fejlődés mérés:* valamely tevékenység mérőszámának vagy mutatójának tárgyidőszaki értékét hasonlítják

össze ugyanazon tevékenység megelőző időszak(ok)ban megfigyelt értékeivel (pl.: az adóbevételek növekedésének mértéke)

⇒ *Párhuzamos szervezetek összemérése:* különböző szervezetek ugyanazon időszakban végzett azonos tevékenységére jellemző mérőszámok, illetve mutatók egybevetése (pl.: megyei adóigazgatóságok által adott időszakban beszedett adó mennyisége)

⇒ *Optimális működés:* ez a módszer a tevékenység tényleges mutatóit veti össze az adott időszakban, adott körülmények között elérhető outputtal, illetve eredménnyel. Ebben a fajta összehasonlításban az előző három összevetési lehetőség mindegyike szerepelhet, és ez lenne a legjobb összehasonlítási alap, de gyakran még utólag is nehézséget okoz az optimális mérték meghatározása.

* * *

A közösségi szektor új utakra lépett a huszadik század utolsó évtizedében. Számos kihívással kell szembenéznie, amelyeket képtelen lenne kezelni gyökeres átalakulás nélkül. Az átalakulás egyik lényegi eleme a magánszektorban korábban már sikeresen alkalmazott vezetési és irányítási módszerek átvétele. A *new public management*-nek is nevezett irányzat komoly figyelmet fordít a közösségi szektor szervezeteiben megvalósítandó teljesítménymérés és -értékelés kidolgozására is.

A közösségi szektoron belül a maga szigorúbb szervezeti hierarchiájával és a közhatalmi helyzetével külön világot alkot a szűkebb értelemben vett közigazgatás. Ezt a területet később, és kevésbé intenzív lökéssel érte el a változás szele, de ki nem maradhatott belőle.

További sajátosságokat mondhat magának ezen belül is az adóigazgatás. Itt ugyanis nem egyszerűen egy közigazgatási-hatósági tevékenység ellátását végző szervezetről van szó, hanem arról az intézményről, amely az egész közösségi szektor működéséhez szükséges források jelentős részét a gyakorlatban előteremti. Ez azonban nem csökkenti, hanem éppen növeli annak fontosságát, hogy a hatékonyabb, hatásosabb és eredményesebb működés érdekében új irányítási módszerek kialakítására kerüljön sor. A tanulmány második részében ezért erről a területről mutatunk néhány gyakorlati példát.

II. rész: EGY SAJÁTOS TERÜLET – AZ ADÓIGAZGATÁS

Az előzőekben bemutatuk a közösségi szféra irányítási és vezetési módszereit megújító, „new public management”-nek nevezett irányzat fő jellemzőit, amelyek során célunk elsősorban a teljesítmény mérésére és értékelésére irányuló törekvések összegzése volt. A továbbiakban néhány – a gyakorlatban is alkalmazott – megoldást mutatunk be a szervezeti szintű teljesítménymérésre és a közhivatalnokok személyes értékelésére. A példákat egy sajátos közigazgatási területről, az adóigazgatásból merítjük.

Az adóhivatal mint sajátos közszolgálati szervezet

Az adóigazgatás igen sajátos helyzetet foglal el a közszolgálati szférán belül is. Mivel a szorosabban vett közigazgatás része, szolgáltató szerepköre nem olyan világosan megfogalmazható, mint mondjuk egy iskola, egy egészségügyi intézmény vagy a köztisztasági szolgáltatások esetében. Esetében a közösségi szektor új irányítási módszerei is korlátozottan érvényesíthetők. Természetesen még a szűkebb értelemben vett közigazgatást is lehet sajátos szolgáltató szervezetnek tekinteni, amelynek működése során úgy kell tekintenie az állampolgárokra, mint az általuk nyújtott szolgáltatások megrendelőire és fogyasztóira, és az állampolgárok is így tekintenek rá. E tekintetben elvárható az adóigazgatástól is, hogy segítse állampolgári kötelezettségeinek teljesítésében az állampolgárokat, lássa el őket információval, gyorsan és méltányosan intézze ügyeiket.

Van azonban egy igen fontos sajátossága is az adóigazgatásnak, mégpedig az, hogy tevékenységének célja éppen azoknak a forrásoknak a biztosítása, amelyekből az egész közösségi szektor működik. Mindez felfokozza a kormányzati várakozásokat az adóigazgatással szemben, olyannyira, hogy a valóságban sokkal inkább a kormányzat helyezkedik a szolgáltatás megrendelője és igénybe vevője szerepébe, semmint az állampolgár. Ezzel együtt is az adóigazgatásra is nagy hatással van a közigazgatási szektor irányítási módszereinek változása.

G. P. Jenkins szerint a modern adóigazgatási modell „azon az elképzelésen alapul, hogy az adóigazgatásnak nagyfokú becsületesség mellett be kell szednie a törvények által meghatározott állami bevételeket, miközben egyre magasabb színvonalú szolgáltatást kell nyújtania a polgároknak.” [Jenkins, 1994., 75. old.] A

polgároknak nyújtott szolgáltatáson itt összefoglalóan azt érti, hogy az adózás alanyai minél kisebb költséggel legyenek képesek megfelelni az adótörvények szabta követelményeknek. Természetesen a költségeket itt szélesebb, közgazdasági értelemben kell venni, tehát nemcsak az anyagiakat, hanem az egyéb (pl. idő) ráfordításokat is figyelembe véve.

M. Casanegra de Jantscher és R. M. Bird is úgy látja, hogy „az adóigazgatás nem egyszerűen attól jó ha minél több adót szed be. Az, hogy hogyan növeli a bevételeket – vagyis az adóbeszedés hatása a méltányosságra, a kormányzat politikai tőkájére vagy a gazdasági jólét színvonalára – épp oly lényeges lehet. Egy minőségi szempontokra nem figyelő adóhivatal könnyedén hozzájuthat nagyobb összegekhez olyan könnyen adóztatható területekről, mint a bérjövendelmek, miközben képtelen kikényszeríteni a befizetéseket az üzleti vállalkozások vagy az egyéni vállalkozók körében. A beszédés színvonala ilyenformán valamiféle egyszerű mértéke az adóigazgatás hatásosságának. Pontosabb értékelést ad a jogkövetési rés’ – vagyis a lehetséges és a tényleges adófizetés közötti különbség – nagysága, valamint az, hogy ez a különbség hogy alakul az adófizetők egyes csoportjai között.” [Casanegra de Jantscher – Bird, 1992., 1. old.]

Ezek alapján az adóigazgatás eredményes működését úgy definiálhatjuk, hogy a lehető legnagyobb társadalmi nyereséget elérni, minél alacsonyabb társadalmi költségek mellett.

A svéd teljesítménymérési modell

Svédországban, ahol a közpolitikák kialakítása és megvalósításuk szervezetenként is különválnak, a közszolgálat eredményessége sajátos vetületben jelenik meg. Ott a kis létszámú szakminisztériumok csak a koncepcióalkotással és a törvény előkészítéssel foglalkoznak, a megvalósításért félig független ügynökségek a felelősek. Ezek az szervezetek a költségvetés által számukra juttatott eszközöket szabadon használják fel, abból tartalékok képezhetnek, vagy éppen (meghatározott formában) hiteleket vehetnek fel a számukra szabott feladatok megvalósítása érdekében. Elszámolniuk „csak” azzal kell, hogy hogyan valósították meg a szakminisztérium, a kormány, illetve a törvényhozás által nekik szabott feladatot.

A ‘90-es években Svédországban is felerősödtek azok a problémajelenségek, amelyek a jóléti országok több-

ségét jellemezték. A kormányzat erre többek között egy irányítási reformmal válaszolt, amely részben növelte ugyan az ügynökségek mozgásterét, másrészt azonban a korábrinál szigorúbb és következetesebb teljesítménymérési és értékelési módszerek kialakítását tűzte ki. A pénzügyminisztérium mint a költségvetés gazdája egyre erőteljesebben szorgalmazta, hogy a szakminisztériumok támasszanak számszerűsíthető teljesítmény-célokat ügynökségeikkel szemben.

A svéd adóigazgatás számára korábban a Pénzügyminisztérium Adófőosztálya fogalmazott meg ilyesféle elvárásokat, ezek azonban nem tartalmaztak rövid távon mérhető célkitűzéseket. Azokra a próbálkozásokra, amelyek ezek alapján kísérelték meg a svéd adóigazgatás teljesítményét mérni, leggyakrabban néhány számadat közlése volt a válasz az amúgy is létező és könnyen hozzáférhető statisztikákból. 1994-ben azonban a Pénzügyminisztérium utasítására megegyezés született arról, hogy a svéd adóigazgatás számára kifejleszteni egy teljesítménymérési módszert. (A modell részletesebb ismertetését lásd: [Király 1999.]

A teljesítménymérési modell célja, hogy ráirányítsa a vezetés figyelmét a működés azon a pontjaira, amelyek erősítése szükséges az adóigazgatás alapcéljának minél eredményesebb teljesítése érdekében. Ugyanakkor gyorsan felismerhető az eredményes működés, és elterjeszthetőek a sikeres módszerek. A kialakítás során számos konzultációt folytattak a Nemzeti Adóbizottság és a megyei igazgatóságok munkatársaival annak érdekében, hogy megállapítsák, a modellben szereplő mutatók miként felelnek meg a következő szempontoknak:

- ♦ Visszatükrözi-e a jelzőszám az adóigazgatás alapcélját és valamelyik teljesítményi elvárást?
- ♦ Nem ösztönöz-e a mutató nem kívánatos eredményhez vezető (diszfunkcionális) magatartásra?
- ♦ A teljesítménymutató alakulására tényleges hatással van-e az adóigazgatás, vagy annak alakulása főként a megyei adóhatóságoktól független tényezőktől függ?
- ♦ Megvalósítható-e a egyáltalán mérés? Vannak-e megfelelő statisztikai adatok, illetve előállíthatóak-e a szükséges adatok a modell bevezetését követően?

Az első szemponttal nem volt sok gondjuk, hiszen a mutatókat az alapcél, illetve a teljesítményelvárások lebontásával alakították ki. Annál több problémát okozott a második és a harmadik szempont. Ha ugyanis a teljesítmény mérése mutatószámok által történik, mindig van arra kísértés, hogy a munkafolyamatokat úgy alakítsák, hogy azok optimálisak legyenek a jó statisztika produkálása, de ellentétesek a szervezet valódi céljai szem-

pontjából. Ezt a kockázatot úgy kívánták csökkenteni, hogy viszonylag nagy számú mérőszámot határoztak meg, s így a valamely szempontból egyoldalú gyakorlat nemkívánatos értékekhez vezet más jelzőszámok esetében.

Problémát jelenthet az is, ha a szervezeti egység vezetése kizárólag azokra a területekre koncentrál, amelyeket direkt módon mérnek, és nem foglalkozik a szervezet működéséről fontos tájékoztatást adó egyéb információkkal. Minden energiát és erőforrást a teljesítménymutatók javítására fordítanak és nem törődnek olyan, közvetlenül ugyan nem mért, de a jövő szempontjából igen fontos területtel, mint például a személyzeti munka, a belső képzés, a motiváció fejlesztése, vagy a berendezések modernizációja. Ez a veszély valóban fennáll – ismerik el a modell alkotói –, de a modell általános jellege miatt nem volt lehetőség ilyen jellegű elemek beemelésére. Jobban megnézve ez nem is lehet feladata, hiszen az egyes szervezeti egységeknek maguknak kell felismerniük, hogy a számok alapján történő vezetéssel esetleges rövid távú érdekeiknek a hosszabb távú eredményességet rendelik alá.

Egy másik veszélyhelyzetet az jelenthet, ha az adóhivatali dolgozók nem fogadják el a teljesítménymérési rendszert. Ez akkor alakulhat ki, ha az nem díjaz nyilvánvalóan kiemelkedő tevékenységeket, ellenben könnyen lehet sikereket elérni véletlenek szerencsés összejátszásával vagy a statisztika „ügyes” alakításával. Ilyenkor vetődik fel a kérdés: a számokért dolgozunk? Alkotói szerint a svéd teljesítménymérési modell esetében ez a veszély nem áll fent. Hiába van valakinek szerencséje, vagy hiába talál ki valami számára kedvező stratégiát valamely mutató manipulálására, a sok mutató miatt ez majdnem biztos, hogy visszaüt valahol máshol. Persze ez még nem oldja meg a módszer legitimitációját, amihez az szükséges, hogy a részletek kialakításában minél többen részt vehessenek a dolgozók közül is.

Már a modell kidolgozásának legelső időszakában is vita folyt arról, hogy a teljesítménymérésnek össze kell-e kapcsolódnia egy előre és világosan meghatározott elismerés- és szankciórendszerrel. Ám a tapasztalatok azt támasztották alá, hogy a mérés ténye önmagában is nagy hatással van a szervezetre. Az a fontos, hogy a jó teljesítményt elismerik, a hibák pedig azonnal cselekvést váltanak ki. A teljesítménymérés része az eredményre irányuló vezetési kultúra meghonosításának, amelynek lényegi eleme éppen az, hogy az információk kiváltják a szükséges cselekvést.

A teljesítménymérési modell egyik központi eleme az összehasonlítás. Emiatt néhányan attól féltek eleinte,

hogy az együttműködés helyett verseny alakul majd ki a megyei adóhivatalok között, amely nem előreviszi, sokkal inkább hátráltatja a svéd adóigazgatás egészének munkáját. Ezt úgy próbálták kiküszöbölni, hogy mind a 24 megyei adóhivatallal egyfajta megállapodást kötöttek, amelyben megegyeztek az adott szervezet számára kitűzött célokban. Ez természetesen meglehetősen bonyolult folyamat, hiszen az adójogszabályok és a működési környezet folyamatosan változik, mégis szükséges volt az irányok egyedi kijelölése. A teljesítménymérési modell egyébként vélhetőleg maga is az együttműködés irányába hat, hiszen a szomszédos megyék ezáltal csökkenteni tudják működési költségeiket.

Problémaként vetődött fel az is, hogy néhány megyei adóhivatal adottságait és működési feltételeit tekintve eltérő helyzetben van a többitől. Ezért bizonyos mutatók alkalmazása előnyös vagy hátrányos helyzetet teremthet egyes (főleg szélsőségesen nagy vagy kicsi) megyei hivatalok számára. Komoly viták után úgy döntöttek, hogy noha az összehasonlítás, sőt a rangsorolás is központi eleme a teljesítménymérési modellnek, annak fő célja mégsem az, hogy bajnoki tabellát állítsanak vele elő. Ennél fontosabb, hogy a vezetést az elemzésekhez szükséges teljesítményadatokkal lássák el. Ezek az információk torzulnának, ha a teljesítmény bizonyos aspektusait elhagynánk, pusztán azért, mert ezekről azt lehet gondolni, hogy hátrányos helyzetbe hozzák a kisebb vagy a nagyobb igazgatóságokat. Ugyanakkor az egyes megyei adóhivatalok teljesítményének összehasonlítása révén lehetőség van a figyelemreméltóan jó eredmények és a hibás működés helyének területi meghatározására.

Ennek módszere, hogy az egyes mutatószámokhoz fontosságuk mértékében súlyokat rendelnek, az egyes megyei adóhivatalok mutatószámokénti teljesítményét pedig pontszámokkal értékelik. A súlyértékek és a pontszámok szorzatával kialakult értékeket összegzik, mégpedig teljesítmény elvárásonként. Ezáltal az is megállapítható, hogy az egyes megyei szervezetek melyik területen nyújtottak kiemelkedőt, vagy maradtak el a többiektől. Ha azonban a rangsorolás, illetve az ehhez kapcsolódó jutalmazás és szankcionálás túlságosan nagy jelentőséget kap, fennáll az a veszély, hogy maguk a számok válnak az értékelés tárgyává, ahelyett, hogy – szerepük szerint – egy mélyebb analízis kiindulásaként szolgálnának.

Az értékelés rendszere

az Egyesült Államok szövetségi adóhivatalánál

Az Egyesült Államok szövetségi adóhivatalánál, a Belső Bevételi Szolgálatnál (*Internal Revenue Service – IRS*) az

első vonalbeli alkalmazottak és vezetők teljesítményvizsgálatai és értékelési rendszere a „munkaköri elemek” elvén nyugszik. Az alkalmazottak teljesítményét valamennyi ilyen tényező vonatkozásában munkahelyi vezetőjük értékeli egy öt pontos skálán. Ezen felül, annak érdekében, hogy megértsék: valamennyi értékelési szempont szerint el kell érniük egy bizonyos teljesítményszintet, minden dolgozó ismeri azokat a számszerű célokat is, amelyeket csoportjuknak, osztályuknak és részlegüknek el kell érnie. Azt, hogy az egyes adóhivatali dolgozók, ellenőrök és más tisztviselők számára az adóbevételekhez kapcsolódó számszerű célokat tűzzenek ki, törvény tiltja. Ezt a szabályt azért hozta az Egyesült Államok törvényhozása, hogy az adózókkal való korrekt és méltányos bánásmód ne torzuljon azáltal, hogy az adóhivatali alkalmazottaknak teljesíteniük kell bizonyos számszerű elvárásokat. Így tehát az értékelés alapvetően a dolgozó magatartására irányul.

A beosztott munkatársak minősítése a következő szempontok alapján történik:

- ☞ A saját munka szervezethez, ezen belül
 - A munkaterhelés elosztása, azaz hogy mennyire képes a dolgozó a saját munkáját a felállított preferenciák és szabályok ismeretében megszervezni, mennyire képes alkalmazkodni a váratlan helyzetekhez és felismeri-e a határidő esetleges hosszabításának szükségességét.
 - Az ütemesség és pontosság, azaz teljesíti-e a dolgozó a határidőket, és elvégzett munkája megfelel-e a kitűzött feladatnak.
 - A kezdeményező készség, azaz mennyire képes a dolgozó a váratlan helyzeteket önállóan kezelni, van-e alkotó javaslata a munkafolyamat javítására.
 - a biztonság és titoktartás, azaz ismeri és betartja-e a biztonsági és titoktartási eljárásokat, bizalmasan kezeli-e az információkat.
- ☞ Az adminisztrációs tevékenység, ezen belül
 - Az adminisztrációs fegyelem, azaz rendelkezik-e a dolgozó megfelelő ismeretekkel az adminisztratív szabályokról, előírásokról és eljárásokról, illetve pontosan eleget tesz-e ezeknek.
 - A tényszerű információ gyűjtése, tárolása és jelentése, azaz a munkakörével kapcsolatos adatokat érthető és feldolgozható formában gyűjti-e be, és meghatározott módon továbbítja-e.
 - A változtatások alkalmazása, azaz figyelembe veszi-e a szabályozások, irányelvek és eljárások változásait, és ezt képes-e a munka minimális megszakításával végrehajtani.

⇒ Kommunikáció, ezen belül:

- Az emberekkel való bánásmód, azaz az ügyfelekkel és a munkatársakkal szemben tanúsított magatartás.
- Az írásbeli kommunikáció, azaz a dolgozó által írásban elkészített okmányok mennyire világosak, érthetőek, jól szerkesztettek és nyelvtanilag hibátlanok-e.
- A szóbeli és szemléltető kommunikáció, azaz képes-e szervezeten, hatékonyan, megfelelő hangsúllyal, nyelvtanilag és tartalmilag is helyesen szóban kommunikálni és meg tudja-e határozni a szükséges kommunikációs technikát.

⇒ Kapcsolat az ügyfelekkel, ezen belül

- Probléma meghatározás és -megoldás, azaz úgy dolgozik-e az ügyféllel, hogy megértse az ügyfél szempontjait és hatékonyan megoldja felhatalmazási keretén belül a problémákat.
- Gyors és udvarias szolgáltatás, azaz képes-e az ügyfelek igényeinek megfelelő és határidőben történő feladatmegoldásra pozitív és segítőkész módon.
- Követő munka és visszajelzés, azaz a közvetlen feladat megoldása után is szükség szerint fenntartja a kapcsolatot az ügyféllel, az ügyfelektől pozitív- vagy a visszajelzések a dolgozóval kapcsolatban.

⇒ Egyéb kötelezettségek és feladatok, azaz hogy pontosan és határidőre elvégzi-e a munkatárs a kiadott feladatokat, és azok milyen minőségűek.

Ez az alapséma a vezetők esetében további értékelési szempontokkal bővíti:

- Feladatterv teljesítése.
- Vezetési képesség.
- Kommunikációs képesség.
- Kapcsolatépítő képesség, csoportmunka szervezése.
- Tapasztalat, szakmai tudás átadása.

Az igazgatókkal szemben további értékelési szempontok vannak:

- A jogkövetés érdekében tett intézkedések.
- A szolgáltatások javítására tett intézkedések.
- A teljesítmények növelése érdekében tett intézkedések.
- Egyenlő esélyt adtak-e a dolgozóknak az előmenetelre.
- Helyi adottságok figyelembevétele.

A széles körű, differenciált és látszólag igazságos személyi minősítési rendszert – miként az IRS egész működését – számos bírálat érte az elmúlt években. Kétségtelen, hogy a nagy hatalmú szövetségi adóhivatalt a korszerű

közszolgálati vezetési módszerek kevésbé érintették meg, mint számos más közintézményt az USA-ban.

Egy kongresszusi vizsgálóbizottságnak a törvényhozás elé terjesztett jelentésében, amely a „Látomás az új adóhivatalról” címet viseli, így fogalmaznak: „A Bizottság több mint 300 helyszíni interjút készített IRS alkalmazottakkal, és az összkép olyan hozzáértő, szorgalmas embereket mutatott, akik magas színvonalú szolgáltatást akarnak nyújtani az amerikai adófizetőknek, de az IRS jelenlegi struktúrája gúzsba köti őket. Többségük egyetértett a Bizottságnak azzal a megállapításával, hogy komoly hiányosságok tapasztalhatók a vezetésben, az irányításban, a teljesítménymérésben, a képzésben és a munkakultúrában. ... Az IRS-nél megkérdezett alkalmazottak közül sokan úgy nyilatkoztak, hogy a belső teljesítménymérés nem hatékony, és a magatartás, amelyre ösztönöz, természetellenes.” [Kerrey – Portman, 1997. 11–13. old.] Véleményük szerint a rendszer nem képes a hosszú távú, minőségi teljesítmény mérésére, ezért alkalmatlan arra is, hogy a dolgozókat a szövetségi adóhivatal küldetésének és végső céljának megvalósítására mozgósítsa. A hatékonyság elsődlegessége helyett (ami a mostani szisztéma jellemzője) inkább a hatékonyság, a minőség és az adófizetők iránt tanúsított szolgálatkészség egyensúlyának megvalósulását kellene értékelni.

Ezek alapján a Bizottság úgy vélte, hogy az IRS egyik legfontosabb feladata olyan értékelési rendszer kidolgozása, amely arra ösztönzi a munkatársakat, hogy könnyebbé tegyék az adófizetők és az adóhivatal közötti kapcsolatfelvételt. Azt is javasolták, hogy a szövetségi adóhivatal új értékelési rendszerét a magánszektorból érkező szakértők bevonásával alakítsák ki.

A teljesítménymérés továbbfejlesztésének egy speciális iránya az IRS elé állított fő stratégiai célok kapcsán vetődik fel. A három fő irány: az ügyfélkapcsolatok fejlesztése, a jogkövetés biztosítása és a hatékonysági nyereségek növelése. Ez utóbbi célkitűzést elsősorban a szervezeten belüli irányított verseny, illetve a vállalatirányítási módszerek alkalmazásával javasolják elérni.

Ha – akár ésszerűségi okokból, akár politikai megfontolások miatt – nem járható ezeknek az eszközöknek az alkalmazása, akkor a hatékonysági nyereségek növelése érdekében olyan irányú továbbfejlesztést javasolnak, amely a teljesítmény mérésével, standardok kialakításával és az ehhez kapcsolódó jutalmak és büntetések rendszerével éri el a kívánt hatást. Ezek a jutalmak és büntetések lehetnek pénzügyi természetűek (pl.: részesedés az elért hatékonysági nyereségből), vagy félig gazdasági jellegűek (pl.: három napos hétvégi pihenő

engedélyezése, ha a szervezeti egység elérte a számára kitűzött havi célokat). De lehetnek pusztán erkölcsiek is, mint a sikeres teljesítmény nyilvános elismerése, vagy kitüntetések adományozása.

A legvalószínűbb azonban, hogy az irányított verseny, a vállalkozási módszerek és a teljesítménymérés mint ösztönző együttes alkalmazása szükséges ahhoz, hogy javítani lehessen a működés hatékonyságán.

Az alkalmazottak személyi értékelési rendszere Arizona állam adóhivatalában

Sok hasonlóságot mutat a fent ismertetett rendszerrel az az értékelési szisztéma, amelyet Arizona állam adóhivatalában alkalmaznak. Az alapelv változatlan a szövetségi adóhivatalban alkalmazotthoz képest: nem az adóbevételekhez kapcsolt teljesítményértékelés történik, hanem a dolgozó munkahelyi vezetője értékeli bizonyos teljesítményfaktorok alapján a dolgozót. Az értékelésre a próbaidős dolgozók esetében három, illetve öt hónap leteltével, egyébként pedig évente két alkalommal kerül sor. Ezen felül elkészítik a dolgozó értékelését távozásakor, valamint a vezető külön döntése alapján is.

A minősítés nyolc fokú skálán történik, ami a pontszámok alapján alkalmatlan (1–2 pont), átlag alatti (3–4 pont), átlagos (5–6 pont) és átlag feletti (7–8 pont) teljesítménykategóriába történő besorolást jelent. Az egyes teljesítménykategóriákhoz szöveges értékelés is tartozik, megkönnyítendő az értékelést végző vezető dolgát.

Az egyes teljesítményfaktorok a következők:

⇒ Munkavégzés, ami azt mutatja, hogy a dolgozó mennyire értette meg és tudta alkalmazni a beosztásával kapcsolatos prioritásokat. Magában foglalja a pontosságot, a megbízhatóságot, valamint a munkavégzéssel kapcsolatos mennyiségi és minőségi elvárások teljesítését.

⇒ Kapcsolatteremtés, ami a dolgozó munkakapcsolatának milyenségére vonatkozik a többi alkalmazottal és az ügyfelekkel. Magában foglalja az udvariasságot és a belátást, a másokra való odafigyelést, valamint az együttműködési készséget a közös célok megvalósítása érdekében.

⇒ Irányelvek és szabályok betartása, ami arra irányul, hogy a dolgozó birtokában van-e a munkavégzéséhez szükséges irányelvek és eljárási szabályok ismeretének, tisztában van-e beosztásának a szervezeti hierarchiában betöltött helyével és a szervezet küldetésével.

Az egyes teljesítményfaktorokat a különböző munkakörökben dolgozó munkatársak esetében eltérő súllyal veszik figyelembe.

Az egyes munkaköri csoportokban dolgozó alkalmazottak egyébként több oldalas feladat-meghatározást kapnak, amely a munkaköri leírásán kívül tartalmazza azokat a teljesítmény-elvárásokat is, amelyek az értékelés alapjául szolgálnak. Ezek az elvárások olykor számszerűek, de (akárcsak az IRS-nél) nem az adóbevételekhez kapcsolódnak, hanem a munka jellegéből adódó standardok (pl.: az egy munkanapon lebonyolítandó telefonhívások minimális száma).

A személyi értékelés brit példája

Az Egyesült Királyság adóigazgatása a Belföldi Bevételek Hivatalát (*HM Inland Revenue*) és a Vám és Fogyasztási Adó Hivatalt (*HM Customs and Excise*) foglalja magában. A Belföldi Bevételek Hivatala felelős a közvetlen adókért, a Vám és Fogyasztási Adó Hivatal a hozzáadott érték adóért (VAT), valamint a vámokért és a fogyasztási adóért. Mindkét szervezet önálló, amennyiben nem tartozik valamely minisztériumhoz, a tevékenységet egy állandó tisztségviselőkből álló testület (*Board of Commissioners – Megbízottak Bizottsága*) irányítja. Az *Inland Revenue*-t irányító bizottság négytagú, elnöke közvetlenül a pénzügyminiszternek tartozik felelősséggel a Hivatal teljesítményéért és költségfelhasználásáért.

A központ mellett területi és helyi irodák kiterjedt hálózata működik. A központ egyes részlegei segítik és támogatják a minisztereket a törvények előkészítésében és megvalósításában, mások a szervezet pénzügyi, szervezeti, személyzeti stratégiájának kidolgozásáért és végrehajtásáért felelősek. 1992 óta 34 területi iroda működik a Hivatalon belül, amelyeknek az adó megállapítása (kivetése) és beszedése a feladata. Ezek működését belső szolgáltatások (pénzügyi, információtechnikai, oktatási, jogi) segítik. A helyi irodák hálózata korábban 630 ellenőr (*inspector*) által irányított adóirodából és 130 beszedő (*collector*) által vezetett beszedő irodából tevődött össze. Megszűnt a kétféle iroda közötti különbség, de három új feladatot ellátó irodátípust hoztak létre:

- Adófizetői Szolgáltató Iroda (*Taxpayer Service Office*): az adófizetők fizetési kötelezettségeinek nyilvántartását, és az előlegek beszedését végzi.
- Körzeti Adóiroda (*Tax District Office*): az alapos adóellenőrzésért és a jogkövetés biztosításáért felelős.
- Ügyfélszolgálati Iroda (*Tax Inquiry Office*): az adófizetőkkel történő személyes kapcsolattartás feladatát látja el.

A Belföldi Bevételek Hivatalában az adott pénzügyi évre vonatkozó, mérhető célokat a szervezet alapfeladatából vezetik le. Felvázoltak maguknak egy képet, hogy milyennek szeretnék látni magukat tíz év múlva:

„Feladatunk:

☞ beszédni a törvényben meghatározott mennyiségű adót a törvény szerinti időben, és ezt gazdaságosan, hatékonyan és magas színvonalon tenni;

☞ gyors, részletes, kiegyensúlyozott és világos tanácsokat adni a Kormánynak az adópolitikával kapcsolatban, valamint gazdaságosan és hatékonyan megvalósítani ezt az adópolitikát.

Olyan szervezetet szeretnénk kialakítani, amely:

☞ gazdaságos, hatékony és érzékeny a közösségi kívánalmakra;

☞ amelynek tevékenységére büszkék az emberek, szívesen csatlakoznak hozzá és képesek benne jól dolgozni.

Odáig szeretnénk fejlődni, hogy

☞ az adófizetők nyugodtak lehessenek, hogy adóügyük korrektül, gyorsan és a közvélemény elvárásainak megfelelő módon intéződik el;

☞ biztosak lehessünk abban, az adófizetők megértik az adózással kapcsolatos dolgokat, és érzik, hogy nyugodtan fordulhatnak hozzánk segítségért és tanácsért adózással kapcsolatos jogaik érvényesítése céljából;

☞ a törvényben meghatározott mértékű adót beszédjük a törvényes határidőre

☞ folyamatosan csökkenthessük az adómegállapítás és –beszedés költségeit.

Mindeközben szeretnénk, ha dolgozóink jó munkáltatónak tartanának bennünket.” [Idézi: Sabbe, 1996. 16. old.]

A küldetéskép elérése céljából átfogó fejlesztési irányokat fogalmaztak meg, amelyek angol elnevezésük kezdőbetűi alapján a 4C néven váltak ismertté:

☞ Ügyfélszolgálat (*Customer Service*), ahol a vezérlő elv: legyen jó elsőre.

☞ Jogkövetés (*Compliance*), ahol a vezérlő elv: a megfelelő adót a megfelelő időben.

☞ Költséghatékonyság (*Cost Efficiency*), ahol a vezérlő elv: értéket adni a pénznek, bármit is teszünk.

☞ Gondoskodás a munkatársakról (*Care for staff*), ahol a vezérlő elv: a Hivatalban dolgozó emberek a mi legfőbb vagyónunk.

☞ Emellett külön is hangsúlyozták, hogy bármit is tesznek, a minőségre való törekvésnek (*Quality*) minden esetben jelen kell lennie.

Az éves mérhető célkitűzések aztán ezeknek a fejlesztési irányoknak a mentén kerültek megfogalmazásra. Néhány példa az 1994-95-ös pénzügyi évből:

☞ a Belföldi Bevételek Hivatala 103,4 millió font megtakarításával hatékonyságjavulást ér el (költséghatékonyság);

☞ a munkavállalók 93 %-ának adómegállapítása már első alkalommal hibátlan lesz (minőség);

☞ a beérkező postai küldemények 93 %-a 28 napon belül megválaszolásra kerül (minőség és szolgáltatás);

☞ az előzetes bejelentkezés nélkül érkező adófizetők 94 %-ával 15 percen belül foglalkozni fognak (szolgáltatás);

☞ kiutalják az 1994. áprilisa és szeptembere között beérkező adó-visszaigénylések 88 %-át 42 napon belül, a többi időszakban beérkezők 93 %-át 28 napon belül (minőség és szolgáltatás);

☞ a vállalati adófolyószámlák 15 %-át technikai felülvizsgálatnak vetik alá (jogkövetés)

☞ a munkatársak 100 %-a pontosan és időben megkapja a fizetését (gondoskodás a munkatársakról);

☞ mintegy 46 ezer oktatási nap kerül lebonyolításra (minőség és gondoskodás a munkatársakról).

Az Egyesült Királyságban a közszolgálati dolgozók fizetését és előresorolását a Pénzügyminisztérium biztosítja. 1992-től azonban – az országban elsőként – a Belföldi Bevételek Hivatala vezetése számára a pénzügyminiszter átengedte ezt a jogot, és ezzel lehetővé tette a fizetések szervezeten belüli megállapítását, valamint a dolgozók értékelését és előresorolását. Ez teremtette meg az alapot egy új, a teljesítményeken alapuló vezetési rendszer létrehozásához. 1993-ban jött létre a megállapodás a Hivatal vezetése és a dolgozókat képviselő szakszervezetek között, amely a teljesítményekhez kapcsolt jutalmazás bevezetéséről szólt.

A *HM Innland Revenue* több mint 60 ezer dolgozójával kötött ezek után egyéni teljesítmény-megállapodást, amely világosan tartalmazta, hogy milyen célok érdekében milyen teljesítménymutatókat kell teljesítenie. A Hivatal minden egyes dolgozója e szerződés keretében írásba foglalva kapta meg, hogy miért felelős és melyek azok a célkitűzések, amelyeket teljesítenie kell. A munkavállaló és közvetlen felettese között létrejött szerződés a következőket tartalmazza:

• Az elvégzendő munka célját és az elérendő teljesítmény teljes körű áttekintését.

• A prioritásokat, amelyeket a legfontosabb felelőségek és kötelezettségek megadásával határoztak meg.

(Az azonos munkakörökhöz azonos felelősségek és kötelezettségek tartoznak, amelyek csak akkor változnak, ha maga a munka megváltozik.)

• Személyre szabott célkitűzéseket, amelyek megvalósításával eleget tesz a tőle elvárt kötelezettségeknek és felelősségeknek egy adott időszakban. (Ezek feltehetőleg évről évre változnak, hiszen változhatnak a munkakörülmények, a források, a prioritások és az egyéni képességek. A célkitűzések olyanok, amelyek teljesítése mérhető, illetve megállapítható.)

A munkavállaló és közvetlen felettese személyes beszélgetés során, év végén meghatározza, hogy a dolgozó milyen mértékben teljesítette a számára megszabott feladatokat. Valójában persze az egész év során folyamatosan egyeztetnek a dolgozó teljesítményének alakulásáról, év végén csak az értékelés formális aktusa történik, amikor is megállapítják, hogy a megállapodásban kikötött teljesítményt elérte-e a munkavállaló. Ehhez három értékelési kategóriát használnak: kiemelkedő, megfelelő, nem megfelelő.

Ezzel egyidejűleg a Belföldi Bevételek Hivatalánál a szolgálati idő hosszán alapuló automatikus előmeneteli rendszer megszűnt. A fizetést a teljesítmény határozza meg. Aki nem megfelelő minősítést kapott, annak a fizetése nem emelkedik a következő évben. A megfelelő munkát végző munkatársak fizetése – munkakörtől függően – 2,2 és 5,8 % között nőtt 1995-ről 1996-ra. A kiemelkedő minősítést szerző dolgozók 4,4 % és 8,9 % közötti fizetésemelést kaptak. A különösen nehéz feladatok megoldói – külön kategóriaként – 5,5 % és 10,4 % közötti béremelésre számíthattak.

Noha az ismertetett teljesítménymérési és személyi értékelési rendszerek lényegesen különbözőek, s mint láthattuk, maguk is számos problémával küszködnek, mégis tanulságos példát mutathatnak a magyar közigazgatásban bevezetés előtt álló teljesítményértékelési rendszer kidolgozói számára.

A közös vonások közé tartozik, hogy az értékelés alapjául szolgáló normarendszert előre meghatározzák, sőt, némely esetben egyenesen szerződésben vagy megállapodásban rögzítik. További fontos tapasztalat lehet, hogy az értékelés és az érdekeltség túlságosan direkt összekapcsolása a mérési módszerek kiküszöbölhetetlen hibái miatt arra ösztönözhet, hogy a szervezetek és a személyek ne a valódi célok, hanem csak a mért mutatók megvalósítására törekedjenek. Végül a tapasztalatok

között kell kiemelni azt is, hogy a teljesítménymérés és értékelés csak akkor váltja ki a kívánt hatást, ha az érintettek is elfogadják hitelesnek a mérést.

Felhasznált irodalom

- BOUCKAERT, Geert, 1992.: Public Productivity in Retrospective (In: Public Productivity Handbook, New York, Marcel Dekker Inc., Fordítás: BKE Közzolgálati Tanulmányi Központja)
- CASANEGRÁ de JANTSCHER, Milka-BIRD, Richard. M., 1992.: Improving Tax Administration in Developing Countries (IMF)
- HALACHMI, Arie-BOUCKAERT, Geert, 1996.: Introduction: Performance Appraisal and Rubik's Cube (In: Organizational Performance and Measurement in Public Sector. Quorum Books, London)
- HASSEL, Hugo van - SABBE, Franciska - HÓGYE Mihály, 1996.: Efficiency and effectiveness of tax administration. An international comparative research. (Kézirat)
- HOOD, C., 1991.: A public management for all seasons? (In: Public Administration, vol 69, spring)
- HUGHES, O. E., 1994.: Public Management and Administration (The McMillan Press Ltd., London)
- JENEI György, 1996.: Közpolitika (Egyetemi jegyzet, BKE Közzolgálati Tanulmányi Központ)
- JENKINS, Glenn. P., 1994.: Modernisation of Tax Administrations: Revenue Boards and Privatisation as Instruments for Change. (Bulletin for International Bureau of Fiscal Documentation, February)
- KERREY, Bob-PORTMAN, Rob, 1997.: A Vision for a New IRS (Report of the National Commission on Restructuring the Internal Revenue Service. Washington DC, June 25.)
- KIRÁLY László György, 1998.: Bepillantás az Egyesült Államok adózási rendszerébe (Adóvilág, II. évf. 7. szám)
- KIRÁLY László György, 1999.: Teljesítménymérési modell a svéd adóigazgatásban (Adóvilág III. évf. 1-2. szám)
- LÓRINCZ Lajos, 1996.: A közigazgatás-tudomány alapjai (Egyetemi jegyzet. ELTE ÁJTK, Államigazgatási jogi tanszék 1996.)
- OECD, 1994.: Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management (Paris: Occasional Papers, No. 3. Fordítás: BKE Közzolgálati Tanulmányi Központja)
- OLSSON, Gunnar, 1996.: A Model for Performance Measurement in the Swedish Tax Administration (In: New Trends in Public Administration, EGPA Yearbook)
- OSBORNE, David-GAEBLER, Ted, 1994.: Új utak a közigazgatásban (Kossuth Könyvkiadó, Budapest)
- SABBE, Franciska, 1996.: A New Approach to Public Management. The case of Tax Administration – an internationale – comparison (Kézirat)
- SABBE, Franciska, 1998.: New Public Management – Changes in the public sector and its management (Kézirat)
- WEBER, Max, 1970.: Állam, politika, tudomány (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest)