

Domokos László***A fenntartható állammenedzsmentet támogató intézményi vezetés***

A pénzügyi és költségvetési fenntarthatóság már több mint két évszázada vizsgált jelenség, különösen a ciklikus piacgazdasági folyamatok válságos időszakaiban, amikor a piacok egyensúlya felborul. Az egyensúly és annak változásai értékeléséhez azokat értelmezhetővé, végső soron mérhetővé kell tenni, a jelenséget adattá kell formálni. A tudás, a kreativitás, illetve intézményeik, valamint az innovációs képességek hasznosulása kulcsszerepet kapnak a fejlődés alakításában. Ezért a cikk felveti az új, hosszú távú fenntartható közgazdasági megközelítés szükségességét az állami közfeladat-ellátásban is. A cikk a vezetők szemszögéből veszi számba a közfeladatot ellátó szervezeteknek a fenntarthatósággal kapcsolatos kihívásait: az elszámoltathatóságot, az integritást, a korlátos pénzügyi kereteket, a teljesítményelvek érvényesítését, a digitális transzformációt, a Covid-19 hatásait és aktuálisan az orosz-ukrán háborút és annak gazdasági hatásait. A felsorolt hét hatás egyenként is összetett külső környezeti feltételt jelent a tervezés, a szervezés, a koordinálás és az ellenőrzés során. A közfeladatot ellátó intézmények vezetői számára az fogalmazódott meg, hogy a tőlük elvárt fenntarthatóság kritériumait felhasználva a kihívásokra adott válaszaikat építsék be az öntanuló szervezeti modell vezetői döntési folyamatába, amelynek támaszkodnia kell a változásmenedzsment eszközeire.

Kulcsszavak: fenntartható közgazdaságtan; integritás; öntanuló közpénzügyi szervezet; vezetői döntési folyamat; állammenedzsment
JEL kódok: Q01, Q58, H10, H63, H68

Institutional leadership supporting sustainable public management

Financial and fiscal sustainability has been studied for more than two centuries, especially during periods of crisis in cyclical market economies when markets are imbalanced. In order to assess the equilibrium and its changes, it is necessary to make them meaningful and ultimately measurable, to turn the phenomenon into data. Knowledge, creativity and their institutions, as well as the harnessing of innovation capabilities, are key to shaping development. The article therefore also raises the need for a new, long-term sustainable economic approach to public service delivery. The article takes a managerial perspective on the sustainability challenges faced by public service organisations: accountability, integrity, constrained financial frameworks, enforcement of performance principles, digital transformation, the impact of Covid-19 and, more recently, the Russian-Ukrainian war and its economic impact. Each of these seven impacts represents a complex set of external environmental conditions for planning, organising, coordinating and monitoring. The challenge for managers of public institutions is to use the sustainability criteria expected of them to integrate their responses to the challenges into the management decision-making process of the self-educating organisational model, which should draw on change management tools.

Keywords: sustainable economics; integrity; self-learning public finance organisation; management decision-making process; public management
JEL codes: Q01, Q58, H10, H63, H68

<https://doi.org/10.32976/stratfuz.2023.3>

Közismert a fenntartható fejlődés ENSZ által meghatározott fogalma, amely szerint „*A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk szükségleteinek kielégítését*”.

A fenntarthatóság fogalma egyfajta hármast jelöl, a fenntarthatóság ugyanis megjelenik gazdasági, társadalmi és környezeti szinten is. Egy adott társadalom anyagi gyarodásához a gazdasági erőforrások jelentik az alapot: a fizikai tőke és a pénztőke nemcsak az előállított javak értékét határozzák meg, de a termelés-fogyasztás során igénybe vett természeti tőke nagyságára is hatással vannak. Az emberi erőforrások hasznosítása és kiteljesedése szintén elképzelhetetlen gazdasági erőforrások nélkül. Az erkölcsi normák és értékek, az egyének közötti kapcsolatok és a bizalom, valamint az egyének alkotta szervezetek, intézmények, továbbá a kulturális tevékenységek és örökség alkotják a nemzet társadalmi erőforrásait. A társadalmi erőforrások nélkülözhetetlenek ahhoz is, hogy helyes döntések születessenek a többi erőforrásfajta hasznosításáról. Ezért a takarékoság, a hosszú távú tervezés, az észszerű kockázatvállalás, a fejlesztő- és újítóképesség humán értékei a fenntarthatóság alapvető erőforrásai közé tartoznak.

Allen et al. (1998), Bergh és Hofkes (1998), valamint Pearce és Atkinson (1993) a fenntarthatóság fogalmával foglalkoztak, és arra a következtetésre jutottak, hogy a gazdaság és a fenntarthatóság szorosan kapcsolódnak egymáshoz, a gazdaságnak ugyanis fenntartható szerkezettel kell rendelkeznie a versenyképesség megtartása, illetve fokozása érdekében. Matolcsy (2020) szerint: „A versenyképesség és a fenntarthatóság egymástól elválaszthatatlan fogalmak. A versenyképesség rövid távon nem értelmezhető, így nem is létezhet fenntarthatóság nélkül. Vállalati és nemzetgazdasági szinten is csak azok lehetnek nyertesek a globális versenyben, akik kiváló teljesítményüket képesek hosszú távon is fenntartani”.

Domokos és Pulay (2020) tanulmányukban a költségvetési fenntarthatóság fogalmát a költségvetések olyan sorozataként definiálták, amelyek fedezetet nyújtanak a jelen generációk közjavak iránti szükségleteinek kielégítéséhez, és egyúttal növelik a jövő generációk képességét és lehetőségét saját jövőbeli szükségleteik kielégítéséhez. Kiemelhető, hogy ez a definíció túllép a fenntartható fejlődés fogalmán abban, hogy nem azonos, hanem több esélyt akar adni az új generációknak. A közpénzeket ugyanis nem elég elkölteni, azokat többségükben be kell fedetni, hogy hasznot – nem csak pénzben mérhető hasznot – hozzanak a jövő generációi számára.

Magyarországon a bruttó hazai termék (GDP) közel 50 %-át az állam közpénzként újra elosztja. Következésképpen Magyarország fenntartható fejlődése szempontjából kulcskérdés, hogy a közpénzek elosztásakor és felhasználásakor érvényesül-e a fenntarthatóságot szolgáló stratégiai megközelítés.

A közszférában nem kell és nem is szabad a fenntarthatóságot alárendelni a rövid távú jövedelmezőségnek. Azonban a fenntarthatóságot a középpontba helyező stratégiai gondolkodásra a közpénzt felhasználó szervezetek körében nagy szükség van. E körbe tartoznak például a humánszolgáltatást nyújtó nem állami szervezetek, amelyek száma hazánkban megközelíti a 2000-et, illetve az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok is, amelyekből szintén több mint 2000 található az országban. Továbbá hangsúlyos szerepe van az állami fenntartású intézményi körnek, amelyből több mint 500 központi és csaknem 5000 önkormányzati alapítású. Többségük esetében még áttörésre van szükség a stratégiai megközelítés tekintetében.

Jelenleg paradigmaváltás megy végbe a közpénzfelhasználás integritásának megteremtésében, ami immár nem csupán a közpénzek szabályos, korrupciómentes elköltését jelenti, hanem azt is, hogy a közpénzeket a közjó maximalására való törekvéssel hasznosítják. Ez a törekvés olyan teljesítménymenedzsment kialakítását igényli a közszférában, amely képes a stratégiai célok megvalósításához mérhető indikátorokat rendelni, és azokhoz kapcsolódva hatékony ösztönzőket működtetni. Ennek egyik eleme, hogy a vezetés szándékolt cselekvést határoz meg, és azt menedzseli is, egyúttal döntési viszonyrendszerbe helyezi az információkat a

szervezet működése és feladatellátása érdekében (Domokos & Weltherné, 2020). Ennek ad alapot a nemzeti fenntarthatósági stratégia, amely arra törekszik, hogy meghatározza a hosszú távon biztosítható fenntarthatósághoz szükséges elemeket:

1. a nemzeti erőforrásokat mennyiségi és minőségi mutatókkal, számszerűsítve szükséges folyamatosan mérni;
2. a mutatók alapján megállapított változásokat értékelni kell aszerint, hogy melyek azok az erőforrások, amelyek javításával hosszú távon fejlődés érhető el;
3. azonosítani kell az egyes erőforrások hanyatlását vagy gyarapodását előidéző okokat;
4. minden kormányzati, helyi, regionális célkitűzésre irányuló döntést érvényre kell juttatni;
5. meg kell teremteni az erőforrások nyomon követését biztosító intézményi háttérrel.

Fenntarthatóság a felsőoktatásban

A közpénzek befektetésének az egyik leggyümölcsözőbb területe a felsőoktatás. Ezért ezen a területen különösen fontos, hogy a közpénzeket a jó gazda bölcsességével és gondosságával költse el. Tudományosan úgy is mondható, hogy a stratégiai szemlélet kell, hogy érvényesüljön a költésben ezen a területen. A kiindulópont az, hogy a felsőoktatás teljesítménye döntő hatással van a gazdaságra mind a munkaerő minőségének fejlesztése, mind az innováció elterjesztése területén. Ezt felismerve és több fókuszkérdést vizsgálva végezte el az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ezen intézmények ellenőrzését.

A kormányzat átalakította a felsőoktatás működési rendszerét, és a teljesítményelv bekerült a működtetés új modelljébe. A felsőoktatással kapcsolatos vizsgálatok azt mutatják, hogy a modellváltás eredményeként zajló változások lehetőséget teremtenek az átláthatóbb, szabályszerűbb és eredményesebb működés megteremtésére.

A felsőoktatási reformok közül a 2011-ben indult és jelenleg is zajló átalakulás a legjelentősebb. Sokszor hangzottak az elmúlt időszakban, hogy a munkáltatók a piaci igényekhez alkalmazkodó munkavállalókat, a diákok versenyképes tudást, az oktatók pedig színvonalas munkakörnyezetet szeretnének. Mindezek révén azonban a társadalom többi része is – közvetetten – gazdasági versenyelőnyt érhet el, és ezáltal többletértékre tehet szert.

Az ÁSZ által feltárt kockázatok igazolják azt, hogy a felsőoktatás területén jelenleg is zajló változásokra szükség van, a korábbi teljesítménnyel a felsőoktatás és a kutatóintézetek nem érhetik el céljaikat, küldetésüket a társadalmi értékkeremtésben.

Fontos kiemelni, hogy a felsőoktatás jelentős hatással van a fenntartható fejlődésre, mert a minőségi oktatás és az egész életen át tartó tanulás révén a fenntartható jövő eléréséhez nélkülözhetetlen ismeretekre és készségekre tehetünk szert. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy a 2015-ben az ENSZ közgyűlésén elfogadott 17 fenntartható fejlődési cél (SDG) közül negyedikként a felsőoktatás és a fenntartható fejlődés kapcsolatát határozták meg, s ennek célja, hogy a gyermekek és a fiatalok számára minden ország minőségi és könnyen hozzáférhető oktatást, illetve tanulási lehetőségeket biztosítson.

A tudás és az értékes készségek megszerzésének fontos eleme a tanulási környezet. Ezért szükség van az oktatási létesítmények fejlesztésére a biztonságos, befogadó és hatékony tanulási környezet rendelkezésre állása érdekében. Ennél is fontosabbak azonban a szervezeti és tartalmi fejlesztések. A felsőoktatás tartalmi fejlesztésének része mérhető indikátorok hozzárendelése a célok megvalósításához, továbbá az elérésükhöz szükséges hatékony ösztönzők működtetése.

Közmegegyezés van abban, hogy a felsőoktatás és a hozzá szorosan kapcsolódó kutatás-fejlesztés, illetve innovációs tevékenység a gazdaság megújulásának egyik mozgatórugója. A színvonalas felsőoktatás eredményeiből a társadalom minden tagja részesül, közvetett vagy közvetlen módon.

Kiemelten fontos tehát, hogy az ágazat versenyképesen tudjon működni. Ezt alapozta meg a 2011. március 1-jén nyilvánosságra hozott Széll Kálmán Terv, amelynek célja – többek között – Magyarország államadosságának kezelhető szintre csökkentése, illetve a gazdasági növekedést elősegítő intézkedések megfogalmazása volt. A Széll Kálmán Terv az egyetemekre és főiskolákra vonatkozóan is jelentős változásokat határozott meg, 2014 decemberében pedig a hozzá kapcsolódó stratégiai dokumentumot is elfogadták, amely már részletesen tartalmazta a felsőoktatás átalakításának indokait és lépéseit.

Kiemelt társadalmi szerepük, szerteágazó tevékenységük, bonyolult szervezetük, az általuk kezelt közpénz nagysága és az integritási kockázatok miatt a felsőoktatási intézmények ellenőrzése kiemelt közérdek. Az ÁSZ a 2011–2020 közötti időszakban 49 felsőoktatási intézményt ellenőrzött, aminek eredményeképpen 80 jelentést és 2 elemzést hozott nyilvánosságra, amelyekben jelezte a célszerűtlen közpénzfelhasználás veszélyét. A jelentések legfontosabb megállapításai az alábbiakban foglalhatók össze:

- Az állam szempontjából kockázatos területnek számít a felsőoktatási rendszerre rábízott közpénz és köztulajdon, továbbá az ellenőrzött felsőoktatási intézményekben a belső kontroll és az integritási rendszerek nem megfelelő vagy hiányos kialakítása, valamint az állami vagyon nem átlátható kimutatása. (A hallgatói önkormányzatokat is ellenőrizték.)
- A kockázatok kezelése nélkül a felsőoktatásban nem érhetők el hazánk gazdasági és versenyképességi céljai, vagyis további lépések szükségesek a felmerülő lehetőségek megfelelő kihasználása érdekében.
- Az egyetemi vezetés csak ritkán volt a közpénzek jó gazdája, ezért indokolt volt új gazdát találni.

A stratégiai változások és a fenntarthatóság kéz a kézben járnak. Mérhető indikátorokat kell rendelni a stratégiai célokhoz, így a változások eredménye is jól látható, a megfelelő indikátorok és ösztönzők kialakítása mellett pedig a fenntarthatóság is megteremthető.

Néhány lényeges jellemző a Covid–19 járvány hatásairól

A Covid–19 járvánnyal kapcsolatban egy 2020 júniusában megjelent számvevőszéki elemzés bemutatta, hogy a háztartások fogyasztásának visszaesése, a járvány által sújtott ágazatok szolgáltatásai iránti kereslet csökkenése a GDP alakulását és ezen keresztül a foglalkoztatást negatívan befolyásolta; továbbá vizsgálta azt, hogy az államadosság finanszírozásában fenntartható-e a lakossági megtakarítások növekvő szerepe. Kiemelte, hogy megtakarításaik növekedésének köszönhetően a lakosság egyre nagyobb szerepet játszhat az államadosság finanszírozásában. Ennek nagy jelentősége van a járvány idején is, mivel a lakosság nagyobb megtakarítási hajlandósága kedvező feltételt teremt ahhoz, hogy a megnövekedett államadosság meghatározó részét hazai szereplők finanszírozzák. Fontos kiemelni, hogy az egyes ágazatokra eltérően hatott a járvány. Miközben a járvány által legjobban sújtott szektorokban (pl. vendéglátás, turizmus, autóipar) soha nem látott keresletcsökkenés következett be, egyes üzletágakat látszólag alig érintett. Ugyanakkor a kevésbé érintett szektorokban foglalkoztatottak is érezhették a mobilitás korlátozását és a társadalmi távolságtartás másodlagos hatásait, amelyek érintették a megrendeléseket és a vásárlásokat is. A hirtelen keresletcsökkenés hatással volt a foglalkoztatásra: jelentősen romlottak a munkaerőpiaci kilátások.

Az ÁSZ elemzései feltárták, hogy a járvány következtében negatívan és pozitívan is ható tényezők jelentkeztek. A GDP alakulását befolyásoló tényezők között a kockázatok fokozódását jelezte a nagy mértékű eladósodás, a vállalkozások dráguló hitelezése, a gazdaság kifizérhetése terén elért eredmények veszélybe kerülése és az exportkapacitások visszaesése. Pozitív tényezők, amelyek segítették a költségvetési fenntarthatóság erősítését: a korábbi

tartalék képzése, a termelékenységi elmaradás csökkenése vagy a pozitív külkereskedelmi mérleg.

A járvány felgyorsította a gazdasági és társadalmi változásokat. Egyértelmű negatív hatásai mellett azonban ösztönzőleg is hatott a megelőzés- és biztonságközpontú gondolkodási sémákra, és számos területen nemcsak változást generált, hanem átalakulási igényeket is formált. Megnőtt az igény az egészségügy területén a megelőzést és védelmet biztosító kontrollok megerősítésére, erősödött az integritásalapú szemléletmód, fokozódott a megtakarítási hajlandóság, és még inkább középpontba került a fenntarthatóság. Felgyorsult az e-ügyintézés, széles körben terjedt a digitális távoktatás.

Ahhoz, hogy a változás és átalakulás nyerteseivé válhassunk mind az állampolgár, mind pedig a társadalom szintjén, fizikai és anyagi biztonságunkat garantáló eszközökkel és forráskönyvekkel kell rendelkezünk. A változást és átalakulást pedig nem követnünk, hanem menedzselnünk, lehetőség szerint irányítanunk kell tudni.

Összegezve elmondható, hogy a Covid-19 járvány okozta nehézségekre a magyar gazdaság jól reagált, Európában az egyik leggyorsabb kilábalást mutatta fel. Messze nem vagyunk azonban túl a nehézségeken.

Versenyképesség és pénzügyi fenntarthatóság

A Covid-19 járvány okozta válság kezelése érdekében szinte minden kormány a költségvetési kiadások számottevő növelésével próbálta tompítani a gazdasági visszaesést. Az így felhasznált közpénzek eredményességét sok mutató szerint értékelhetjük. Az egyik az, hogy milyen mértékben sikerült a munkahelyeket megvédeni, netán újakat teremteni az állami intézkedések segítségével. E tekintetben a magyar válságkezelés kiemelten sikeresnek bizonyult. A foglalkoztatás magas szintjének megőrzése hozzájárult ahhoz is, hogy a járvány első hullámainak elmúltával a magyar gazdaság rendkívül dinamikus növekedésnek indult.

A kérdés most az, hogy fenntartható-e a növekedés?

A válasz sok külső tényezőtől, például a járvány újabb hullámainak súlyosságától, a globális gazdaság zavarainak elhárításától függ. Sok múlik azon is, hogy a továbbra is jelentős költségvetési kiadások mennyire szolgálják a versenyképesség javítását. Fontos tényező, hogy a költségvetési egyensúly szűkszerű helyreállításának üteme mennyire erősíti a pénzügyi fenntarthatóságot, amin egyfelől az államadósság biztonságos finanszírozását, másfelől azt értjük, hogy az állami túlköltekezés fokozatos visszahúzódása ne járjon együtt a gazdaság egyes területeinek a bezuhanásával. A versenyképesség és a fenntarthatóság a válság utáni szakaszban is összefonódik, ugyanakkor új tartalmat is kap.

A versenyképességnek nincs általános és mindenki számára egységesen elfogadott definíciója. Az MNB versenyképességi jelentésében megfogalmazott definíció szerint *„egy nemzetgazdaság akkor versenyképes, ha a rendelkezésre álló erőforrásait optimálisan hasznosítja a lehető legmagasabb szintű, de még fenntartható jólét elérésére”*.

Ez a meghatározás összeköti a gazdasági versenyképességet a fenntartható jóléttel. A következő időszak gazdasági növekedésének együtt kell járnia az üvegházhatású gázok kibocsátásának radikális mértékű csökkentésével. Azok az országok és vállalkozások lesznek versenyképesek, amelyek ennek a kihívásnak évtizedeken keresztül meg tudnak majd felelni. Gondolatmenetem kiindulópontja az, hogy a költségvetési egyensúlyt helyre kell állítani, azaz rövid időn belül el kell érni, hogy a kormányzati szektor hiánya a GDP 3%-a alá csökkenjen. Azonban a fenntarthatóság szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy ehhez milyen utat és eszközöket választunk.

Az egyik út a költségvetési kiadások (reál)értékének számottevő csökkentése és ezáltal a költségvetési hiány mérséklése, az államadósság növekedésének erőteljes visszafogása.

A másik út a gazdaság dinamizálása révén annak elősegítése, hogy az államadósság-mutató a gazdaság növekedése révén csökkenjen, azaz a GDP „belenőjön” a járvány alatt megugrott

magasabb államadósságba. Társadalmunk jólétének megőrzése ez utóbbi úton haladva lehetséges.

Az államadósság-mutató 2011–2019 közötti folyamatos csökkenése annak volt a következménye, hogy a GDP nominális értékben gyorsabban nőtt, mint ahogy az államadósság összege emelkedett, azaz Magyarország a 2009. évi globális pénzügyi válság után a „belenövés” útját járta. Az elmúlt időszak fejleményei azt mutatják, hogy a kormány a 2020. évi válság után is ezt az utat választotta, és ebben partnerei voltak a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviseletek is.

Strukturálisan jó állapotban volt a magyar gazdaság 2020 I. negyedévéig, amikor is a Covid–19 járvány elleni védekezés hatására recesszióba fordultak a folyamatok. A bőséges tartalékok és a munkahelyvédelmi intézkedések 2021-re újból robusztus növekedést hoztak, amely még 2022 II. negyedévében is kitart annak ellenére, hogy már több mint négy hónapja fejt ki negatív hatását a gazdaság és a geopolitika terén az orosz–ukrán háború.

A közfeladatot ellátó szervezetek kihívásai

A reálgazdaság szereplői számára minden idők legnagyobb kihívása az, hogy a mikro- és makrogazdasági környezet együttesen, egy időben jelentkező kihívásait hogyan fordítsák le a maguk számára a mindennapokban cselekvő, „hétköznapi” vezetői viselkedésre.

Napjaink jellemzője, hogy 2022 Európájában folyamatosan újabb és újabb, erősen változó tényezők jelennek meg, melyek egymásra halmozódva kumulálódnak mint mérlegelendő vezetői követelmények. Ezen hatást kiváltó tényezőket, külső kihívásokat az elmúlt években itthon, Magyarországon is sikerült azonosítani, elemezni, feldolgozni, és megfelelő válaszokat adni rájuk.

Először vegyük számításba az alábbi, hosszabb ideje ható, külső kihívásokként megjelenő tényezőket a közfeladatot ellátó szervezetek vezetőinek szemszögéből:

- szabályos működés az elszámoltathatóság és az átláthatóság figyelembevételével;
- az irányítás integritáselven, visszaélésmentesen való biztosítása a közpénzek felhasználása során, a közbizalom fenntartásával;
- éves pénzügyi keretekkel, az előirányzatok betartásával való gazdálkodás kialakítása, még a fenntartó által elrendelt évközi előirányzat-módosítások kezelésével is;
- a feladatellátás során a teljesítményelvek érvényesítése (eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság);
- a technológiai forradalom, a digitális transzformáció hatása és felhasználásának biztosítása.

Az elmúlt két évben ható külső tényezők, amelyek kiemelkedő változást hoztak a vezetők munkájában – bár ezekre átmeneti, ideiglenes hatásként hajlamosak tekinteni –, az alábbiak:

- a Covid–19 járvány elleni védekezés és hatása kezelésének megszervezése, illetve a kilábalással egy időben megjelenő munkaerő-keresleti piac következményeinek kezelése;
- aktuálisan az ez évi drasztikus, háborús jelenség korlátozó tényezőinek kezelése, valamint a tervezettnél jóval nagyobb dologi és felújítási, beruházási kiadások kigazdálkodása.

A fenntarthatóság mint mindent átfogó, hosszú távú érték

További többlettényezőként jelentkezik a Föld népességeltartó képességét meghatározó fenntarthatósági szempont, amelyet eddig a közfeladat-ellátó szervezetek vezetői inkább csak a szabályok külső hatásaként érzekeltek, esetleg egy-egy megoldásra váró részfeladat végrehajtása során vettek figyelembe.

A vezetőt folyamatosan számtalan kihívás éri, azonban érdemes a fent részletezett hét kihívást együttesen elősorolni a válaszadás során. Az egyenkénti számbavétel széles körben ismert módszer, de napjainkban már nem hoz sikeres megoldást. Felvetődik a kérdés, hogyan irányítsa a vezető a rábízott intézményt az említett dilemma figyelembevételével, megkísérelve annak megoldását. A válasz az, hogy a vezetői döntést új szintre kell emelni, és a kihívásokra összetett feladatként kell válaszolni.

A fenntartható fejlődés koncepciója elsősorban az ENSZ intézményeinek kezdeményezésére és közvetítésével került napirendre. 1987-ben az ENSZ által elfogadott ún. Brundtland-jelentés a fenntartható fejlődést olyan fejlődési folyamatként definiálta, amely *„kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket.”*

„Fenntartható költségvetési politikának nevezzük a fenntarthatóságot célul kitűző, költségvetési szabályokkal körülvett és megvalósított fiskális politikát” (Domokos & Pulay, 2020): A mérhetőség és az elemezhetőség a közgazdaságtudományban fontos tényező. Az OECD 2014-ben *„A jó költségvetési kormányzás fenntarthatóságához kapcsolódó alapelvei”* keretében fogalmazta meg a költségvetési politikával szembeni követelményeket.

A költségvetési fenntarthatóságot Magyarország Alaptörvénye N) cikke az alábbiak szerint definiálja: *„Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amit feladata ellátása során minden állami szerv köteles tiszteletben tartani”*. Ehhez kapcsolódik a 37. cikk (1) bekezdése, amely szerint *„A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani”*.

A kormányzati szinten történő végrehajtás szabályait az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, illetve a törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) és az államháztartási számvitelről szóló 4/2013. (I. 11.) kormányrendeletek tartalmazzák. További fontos részletező szabály a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet.

A szabályok feladatként írják elő az intézmény vezetője részére a szervezetre vonatkozó releváns szabályzatok, vezetői utasítások, nyomvonalak, a munkavállalók munkaköri leírásai, valamint az iránymutatások kiadását. Ezek kialakítása adja meg a szervezet szabályozási környezetét. A kialakított szabályozási környezet teremti meg az első három kihívás megoldásának alapját: a szervezet elszámoltathatóságát, integritáselvű irányítását, valamint a pénzügyi előirányzatokon belüli gazdálkodást.

A szervezetek szabályos működését első védelmi vonalként a belső ellenőr, másodikként pedig a Magyar Államkincstár látja el. A központi költségvetés harmadik védelmi vonalát az ÁSZ jelenti, amely évente elvégzi a pénzügyi elszámoltatás és a kapcsolódó szabályosság tekintetében a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámoló ellenőrzését. Legutóbb 2020-ra vonatkozóan történt meg a beszámolás és annak ellenőrzése, amit ősszel az Országgyűlés a számvevőszéki jelentést is figyelembe véve fogadott el. A számvevőszéki jelentés megállapította a központi költségvetés rendszerének szabályosságát, így a pénzügyi keretek betartását is. Az állami vagyon elszámoltatását az ÁSZ egy külön jelentésben hozta nyilvánosságra a 2020. évi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése keretében. Tehát az elszámoltatásnak – mint a közfeladatot ellátó szervezet vezetőjére vonatkozó első kihívásnak – Magyarországon kialakult gyakorlata és rendszere van.

A második kihívásra áttérve elmondható, hogy az integritáselvű irányítás ki van építve. A belső kontrollok intézményi szintű értékelését három védelmi vonal végzi Magyarországon. Az első védelmi vonalként minden költségvetési szerv vezetője a tárgyévét követező év februárban átadja fenntartójának éves vezetői nyilatkozatát a rábízott szervezet belső kontrollrendszerének aktuális állapotáról. A fenntartó, mint második védelmi vonal értékeli és továbbítja azt az államháztartásért felelős miniszter számára, majd harmadik védelmi vonalként az ÁSZ megvizsgálja azokat. Az ÁSZ sorozatos intézményenkénti ellenőrzést

végez. Az elmúlt négy évben az összes központi intézményben megtörtént az ellenőrzés. Az ellenőrzés utolsó szakasza a kisebb kockázatú intézmények belső kontrollrendszerének leglényegesebb kulcsfontjait értékelte egyenként és együttesen is.

Az ellenőrzés feltárta, hogy az ellenőrzött 127 költségvetési szervezetenél 122 esetben nem alakítottak ki olyan kontrollkörnyezetet, amely a vagyonelemek teljes körének szabályszerű számbavételét biztosította volna 2020-ra vonatkozóan. Az ellenőrzött szervezetek rendelkeztek a vagyonelemek szabályszerű számbavételét biztosító szabályozó eszközökkel, gyakori hiányosság volt azonban, hogy a számviteli politikában nem rögzítették azokat a gazdálkodóra jellemző szabályokat, előírásokat, módszereket, amelyekkel meghatározták volna, hogy mit tekintenek a számviteli elszámolás, az értékelés szempontjából kivételes nagyságú vagy előfordulású bevételnek, költségnek, illetve ráfordításnak. A feltárt szabályozási hiányosságok kockázatot jelentettek a vagyon megőrzésére vonatkozóan. Az ÁSZ úgy értékelte, hogy a figyelemfelhívó levélre adott válaszok alapján jelentősen csökkent a kontrollkörnyezetet érintő kockázatok száma, 95 szervezet intézkedett a vagyonelemek szabályszerű számbavétele érdekében. A felhívást követően 27 ellenőrzött szervezet esetében maradt fenn kockázat. Az ÁSZ az ellenőrzés alapján 122 levélben összesen 587 figyelemfelhívást fogalmazott meg az ellenőrzött szervezetek vezetői számára. A levelekre az ellenőrzöttek túlnyomó többsége (113 szervezet) válaszolt. Az adott válaszokban az ellenőrzött szervezetek összesen 489 db olyan intézkedésről számoltak be, amelyek alkalmasak voltak a hiányosságok megszüntetésére. Mindez alátámasztotta, hogy a központi fenntartású intézmények kezelt, alacsony kockázatú állapotban vannak.

Az önkormányzatok minden közfeladat-ellátó szervezete számára évtizedes feladat az integritáselvű irányítás kiépítése, ami az első számú vezető kötelessége. Az ÁSZ folyamatosan, évek óta ellenőrzi egyenként ezeket az intézményeket. 2019-ben teljesen új megközelítéssel a lényeges pontokra és dokumentumokra tekintett rá, és értékelte Magyarország összes önkormányzatát és hivatalát, majd pedig az összes intézményét, ezáltal az ÁSZ több mint 9000 szervezetet vizsgált. Ilyen átfogó értékelésre és hozzá kapcsolódó tanácsadásra még nem volt példa. A tanácsadás a jelentések nyilvánosságra hozatala előtt vezetői figyelemfelhívó levélben történt meg, és az erre adott válaszokat először kiértékelték, majd ezután következtek az ellenőrzési megállapítások, és külön a megfogadott tanácsok értékelésének bemutatása. Ez jelentős fejlődési lehetőség volt a vezetők számára az együttműködés területén.

A harmadik kihívás, a szigorú pénzügyi keretek betartása, 2012-ig rendszerszinten megvalósíthatatlan volt, mivel az eredetileg tervezett előirányzatokat jellemzően nem tartották be a közfeladatot ellátó szervezetek vezetői, akik azonban e tekintetben 2013 óta lényeges tervezési és végrehajtási javulást értek el. Viszont egy teljes alrendszer, az egészségügyi járóbeteg- és fekvőbeteg-ellátást biztosító intézmények kivételt képeztek a fegyelmezett gazdálkodási keretek betartásának kötelezettsége alól.

A negyedik külső kihívás a teljesítményelv érvényesítése, amelyet a már említett államháztartásról szóló szabályozás fogalmaz meg. Az ÁSZ külön értékelte a teljesítményelv előírásainak dokumentáltságát, amely dokumentumok az ennek megfelelő átláthatóság alapját adják. (ÁSZ 22024 sz. jelentés) De valójában csak adhatná, mivel nem történik meg a teljesítményelv egyetlen lényeges elemének dokumentálása sem: sem a teljesítménycélok, sem az értékelést biztosító adatok és azok gyűjtése, sem a teljesítményindikátorok kialakítása, sőt maga a teljesítmény értékelése, illetve a következtetés levonása sem. Tehát még bőven van tere az intézményi gyakorlat fejlesztésének. Így a feltételek hiányában a fenntartó számára sem teremthető meg a feltételek a fejlődés – végrehajtás szempontjából is – megalapozott és időben történő kijelölésének. Ehelyett a gyakorlatban a fenntartó felülről lefele megszabja a teljesítmény irányát, és a vezető ezt bontja le részletekben a végrehajtás éves folyamatában. Ennek az eljárásnak az az előnye, hogy a pénzügyi keretek betarthatósága felülről

vezényelhető. Ilyen gyakorlat esetében a végrehajtó típusú vezetői magatartás a sikeresség alapja.

A teljesítményértékelési keretrendszerre jó gyakorlatként hozható fel az ÁSZ, ahol ez 2015-től folyamatosan működött, és hozta eredményét; részletes bemutatását az Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze c. könyv taglalja (Domokos, 2019).

A fenntartói – irányítói – feladatellátás számára ilyen körülmények között a bázisév(ek)kel való összehasonlító elemzések kínálkoznak az évről évre ismétlődő, azonos közfeladatot ellátó csoportok esetében. Ilyenkor sok esetben utólagos adatgyűjtés, csoportosítás jelenti az elemzés alapját. Bár egyre szélesebb körben terjednek az érzékelésen alapuló (percepció) felmérések, amelyek sok tekintetben a legfontosabb értékelési módszerré válnak a (szak)politika számára a teljesítmény, azon belül az eredményesség tekintetében. A közszolgáltató vállalatok (hulladékkezelés, közösségi közlekedés stb.) esetében a rendszeres elégedettség felmérést már jogszabályi előírások alapozzák meg. Az ÁSZ is végzett a közfeladat-ellátás körében évente 2-3 különböző felmérést a felhasználói elégedettségről az evalvációs módszertannal (egészségügyi sürgősségi ellátás, kéményseprő szolgáltatás, iskolai étkeztetés).

Az ötödik külső kihívás a 4.0 ipari forradalom kibontakozása a 2010-es években, ami a digitális transzformáció jegyében átalakítja mind a magán, mind a munkahelyi körülményeket. A digitális átállás átfogó vezetői értékelést és hosszabb távú tervezést kíván meg minden szervezeti vezetőtől. A digitális átállásra is példát mutat az ÁSZ (Domokos, 2019).

Az adatok felhasználása az IT fejlődésével új helyzetet teremtett. A hatodik, külső tényezőként megjelenő Covid-19 járvány jelentősen felgyorsította az átalakulást. Ez minden közfeladatot ellátó intézmény számára a papírmentes működést, a tevékenységük munkafolyamatának átalakítását jelentette. Ez a felgyorsuló hatás ma is érvényesül. Ma már állandósultak életünkben a digitalizációs forradalom hatásai és eredményei.

A hetedik, legfrissebb külső kihívás a 2022. február óta tartó orosz–ukrán háború, amely hatalmas inflációs növekedést indított meg a világban. Különös jelentőséget kapott az energia-hordozókhoz való hozzáférés változása és a drasztikus áremelkedés. Emiatt minden közfeladatot ellátó szervezet vezetője az idej pénzügyi tervszámai újraértékelésére kényszerül. Ez háttérbe szorította a teljesítményelv eredményességének és hatékonyságának elveit, és előtérbe helyezi a közfeladat-ellátás gazdaságos és észszerű végrehajtását.

A hosszú távú fenntarthatóságon alapuló közgazdasági gondolkodás

Az összetett környezeti kihívások döntő hatást fejtenek ki a szélesen vett társadalmi közösségünkre, legyen az globális, kontinensen belüli, nemzeti, regionális vagy éppen helyi kiterjedésű. Ezt ismerte fel és nyilvánította ki az ENSZ 2015-ben, amikor a fenntartható fejlődés mellett foglalt állást. Továbbá ezt fejezik ki az európai és dél-amerikai országok legfőbb pénzügyi ellenőrzési szervezeteinek részvételével megtartott konferencia megállapításai:

- A Covid-19 járvány az SDG-k megvalósítása szempontjából jelentős kockázatot hordoz. A pandémia hatására arra lehet számítani, hogy az SDG-k megvalósításában lassulás lesz érzékelhető, különösen a szegényebb és a járvány által leginkább érintett országokban.
- A Covid-19 megbetegedések megelőzése érdekében bevezetett, illetve kialakult „új normák” arra (is) serkentik a szervezeteket, hogy vegyék fel a lépést a digitalizációval, legyenek befogadók az újdonságokkal szemben, és ne hátráljanak meg az akadályok láttán.
- A pandémia első hatása a világ fejlődésének lassulása volt, azonban megfelelő technológiai felzárkózással és hozzáállással a következő időszakban gyors fejlődés

érhető el. Fontos teendő a pandémia SDG-kre vonatkozó globális és országos hatásainak megállapítása, elemzése.

- A járvány megváltoztathatja a közpolitikai alapelveket, ami hatással lesz az ENSZ által elfogadott 17 SDG-re. Ezek kapcsán a számvevőszékek fontos feladata lenne annak vizsgálata, hogy a pandémia által kialakult új elvek és a szakpolitikai döntések hosszú távú hatásai mennyire vannak összhangban az SDG-kkel. E célok elérése érdekében a számvevőszékek egyik legfontosabb feladata az, hogy elősegítsék és ellenőrizzék azt, hogy a világjárvány okozta gyors politikai döntések során figyelembe veszik-e a döntéshozók az SDG-ket (Domokos & Pulay, 2020).

Itt említendő a 18/2013. (III. 28.) OGY-határozattal elfogadott, a 2012–2024-es időszakra szóló Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia. Az Országgyűlés a határozat 2. pontjában kinyilvánította, hogy a keretstratégiába foglalt, a magyar nemzet hosszú távú sikeres fennmaradását célzó alapelveket és stratégiai célkitűzéseket a jogalkotásban, a költségvetés elfogadásakor és a szakpolitikai stratégiában is folyamatosan érvényre kell juttatni. Így Magyarországon a helyi, önkormányzati és közfeladatot ellátó szervezetek, gazdasági társaságok és intézmények – mint a jogszabályok alkalmazói – esetében is elvárás a fenntartható fejlesztési célok szerinti működés megszervezése.

A technológiai forradalom felgyorsulása, a digitális transzformáció a közfeladatokat ellátó szervezetek működésének folyamataira is kiterjed. A 21. században új innovációs hullám szélesedik ki: a rendelkezésünkre álló adatok mennyisége exponenciálisan nő, a számítási kapacitások viszont nem állnak ugyanolyan mértékben rendelkezésre. Továbbá számtalan új IT- szisztéma nyújt megoldást az élet széles köreiben. Napjainkra új gondolkodási mód feltételei érnek meg. Világunk új nyersanyagává válik az adat, mondhatjuk, az adat lesz az „új olaj”. Gazdasági és társadalmi életünk irányításának egyre nagyobb szelete kerül át a virtuális térbe, lehetővé téve a sokoldalúbb és gazdaságosabb irányítást. Az adatok fenntartható felhasználásához és az inkluzív digitalizáció eléréséhez szervezeti (üzleti, vállalati, állami, intézményi) és szabályozási szinten is válaszokat kell találni. A munkavégzés és a kutatások területén is forradalmi változások zajlanak. A mesterséges intelligenciák elterjedése már széles területen megkezdődött, elsősorban a rutinszerűen ismétlődő, monoton munkafázisok kiváltásával. A kutatások területén a végtelen számítási kapacitások mélyítik az átalakulást. (Globális vitairat, 2021) Központi szerepet kapnak az oktatási és képzési rendszerek. A jövő munkahelyei kreativitást, együttműködési képességet és folyamatos, megújuló tanulást fognak igényelni a munkavállalóktól a digitális tudás (ön)fejlesztése mellett.

A közgazdasági gondolkodásban is alapvető szemléletváltásra lesz szükség. Olyan gazdasági működés irányába várható az elmozdulás, ahol a rövid távú (pénzügyi) hasznok előnyei nem szorítják háttérbe a hosszú távú értékeket; ahol a számba vett hét kihívásra és a fenntarthatósági szempontokra adott koordinált válaszok beépülnek a vezetői döntésekbe.

A beruházások alakítják át a jövő világot, amelyben élni és dolgozni fogunk. Így a rövid távú profit helyett a hosszú távú környezeti, társadalmi és irányítási tényezők (ESG) szemlélet lesz a mértékadó szempont a befektetésekben a döntéshozók számára. Ez szervezetileg eddig nem volt szempont a vezetői befektetési döntésekben. Ehhez szükséges az ESG-szemlélet integrációjának általános és az állam által is előírt módszerré, kritériumrendszeré válása.

A fenntartható magyar felzárkózáshoz biztos gazdaságelméleti alapok és azokra épülő megújuló stratégiai gondolkodás szükséges. A korábbi gazdasági elméletek helyett hosszú távú, fenntartható közgazdasági elméletre van szükség. Az elmúlt évek kihívásaira adott sikeres magyar válaszok kirajzolják öntanulásunk további útját.

A közfeladatot ellátó szervezet újrarendelt vezetői döntési modellje

Nyomasztó kihívást jelent egyenként is egy szervezet, egy intézményvezető számára a külön-külön szinte megoldhatatlan operatív kihívások kezelése. Ha a kihívásokat egyenként, az eddig bevált módszerekkel és vezetői rutinnal kívánja megválaszolni, akkor mindig csak a legkockázatosabb tényezőkre koncentrál, és így a napi vezetői munka túlzottással és a részterületek problémáival való foglalkozással telik.

A vezetői stratégiai gondolkodásban paradigmaváltásra van szükség, amelynek lényege a fentebb számba vett hét kihívás egy rendszerbe való rendezése és együttes kezelése. Ennek kulcsa a fenntarthatóság gyakorlatának beépítése a hét kihívás összekapcsolásával a napi vezetői munka megtervezésébe és a napi cselekvés megvalósításába. Miután új és régi tényezők, összefüggések koncentrálnak egy időben a vezetők környezetében, új megoldások és a régebbi tervek együttes mérlegelése szükséges. Ezek új lefutást eredményeznek a vezetői döntések folyamatában. Így minden pillanatban készen kell állni a változásra és a korrekciókra. Ezt hívom az öntanuló szervezeti irányítás koncepciójának, amelyet az ÁSZ elnökeként kollégáimmal megterveztünk, megvalósítottunk. Erről írtam részletesebben az „Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze” című könyvemben (7.4 – Az innovatív, öntanuló szervezeti rendszer kialakítása c. fejezetben). Az öntanuló szervezet modelljének lényege, hogy minden szervezeti tevékenységet érintő eseményt össze kell gyűjteni, és értelmezése során strukturált kérdéssé, üggyé szükséges alakítani, hogy mérhetővé, elemezhetővé váljon a szervezet tevékenysége szempontjából. Az öntanulás elvi lépéseit az 1. ábra írja le.



1. ábra: Az öntanulás elvi folyamata

Figure 1: The learning process in principle

Forrás: saját szerkesztés

Az elemzés után mérlegelni lehet a további cselekvés elvetését vagy a vezetői döntést, az adatpilot felhasználásának engedélyezését, a vezetői felhatalmazó döntést az új adat felhasználásáról kísérleti, próbajellelleggel. Ezzel a mérés a vezetői változás menedzselésébe kerül; úgy is mondhatjuk, hogy a mérések időszáma rövidül. Ennek oka az, hogy a környezeti tényezőkből több és többfajta van, amelyeket gyorsabban és máshogy kell mérni. (Globális vitairat, 2021)

A gazdasági, közgazdasági, működési összefüggések egyre gyorsabban változnak, ezért egyre több és gyorsabb tényezőt kell mérni. Egyre több területen és egyre több változás mérése szükséges, mert a közöttük létrejövő kapcsolatok is gyorsabbá válnak. Ehhez a ma használt mérőszámok mellett/helyett újakra is szükség van. (Globális vitairat, 2021) A fenntarthatóság válik az új koordinációs tényezővé a már tárgyalt hét kihívás megoldásának keresése során.

A hosszú távú fenntarthatóság közgazdaságtana tényezőinek adaptációja adhatja meg a választ a közfeladatot ellátó szervezet vezetője számára, amikor döntései során együttesen kell megoldania a hét kihívást és a fenntarthatósági szempontot. (Globális vitairat, 2021) A Globális vitairat 18. pontja fogalmazza meg a megoldás alapját oly módon, hogy „az anyagi gazdaság alapja egy szellemi forrás, a tudás, vagyis a tudás, ha átadják, információvá válik, egységessé formálva pedig adattá”.

Míg a 19. pont szerint „a tudás az első olyan gazdasági erőforrás, ami megosztásával, tehát fogyasztásával exponenciálisan bővül. Az emberi közösségnek fennmaradása érdekében az új technológiákat fenntartható irányokba kell fordítani”, de a 25. pont szerint „Miután az új

technológiai forradalmak döntő terepe a gazdaság, így a tudás itt ütközik először anyagi korlátokba”. A természeti és közösségi korlátok miatt érkezünk el a közgazdasági gondolkodás fordulatához, amely a közérdek elsőbbségére épül. Feladatunkká vált a tudás forradalmának gyorsítása és a gazdaság fenntartható irányba terelése. Így az 52. pont szerint *„Az új közgazdaságban megváltozik az állam szerepe*”, hiszen egyedül az állam rendelkezik a *„tudás forradalmának gyorsításával és a gazdaság fenntartható irányba terelésével*”, megvalósítható hatékony eszközökkel.

„Az áttörést a tudás megosztásának új technológiája hozta” – mondja a 22. pont. Az új technológia tömeges napi használatúvá válása az adatáramlást, illetve a kommunikációt új keretek között általános használati eszközzé tette bárki számára.

Ezek *„Az exponenciálisan terjedő változások nem engedik meg a korábbi semleges technikai megközelítést, mert egyre nő az emberi tevékenység minden területén a bizonytalanság és a kiszámíthatatlanság.”* (Globális vitairat, 2021, 32. pont) Ezért az a megoldás, ha a gondolkodásmódba, a vezetői döntés hozatalba bekerülnek az érzések, megérzések, mondhatjuk, a várakozások szubjektív tényezői és az érzelmek.

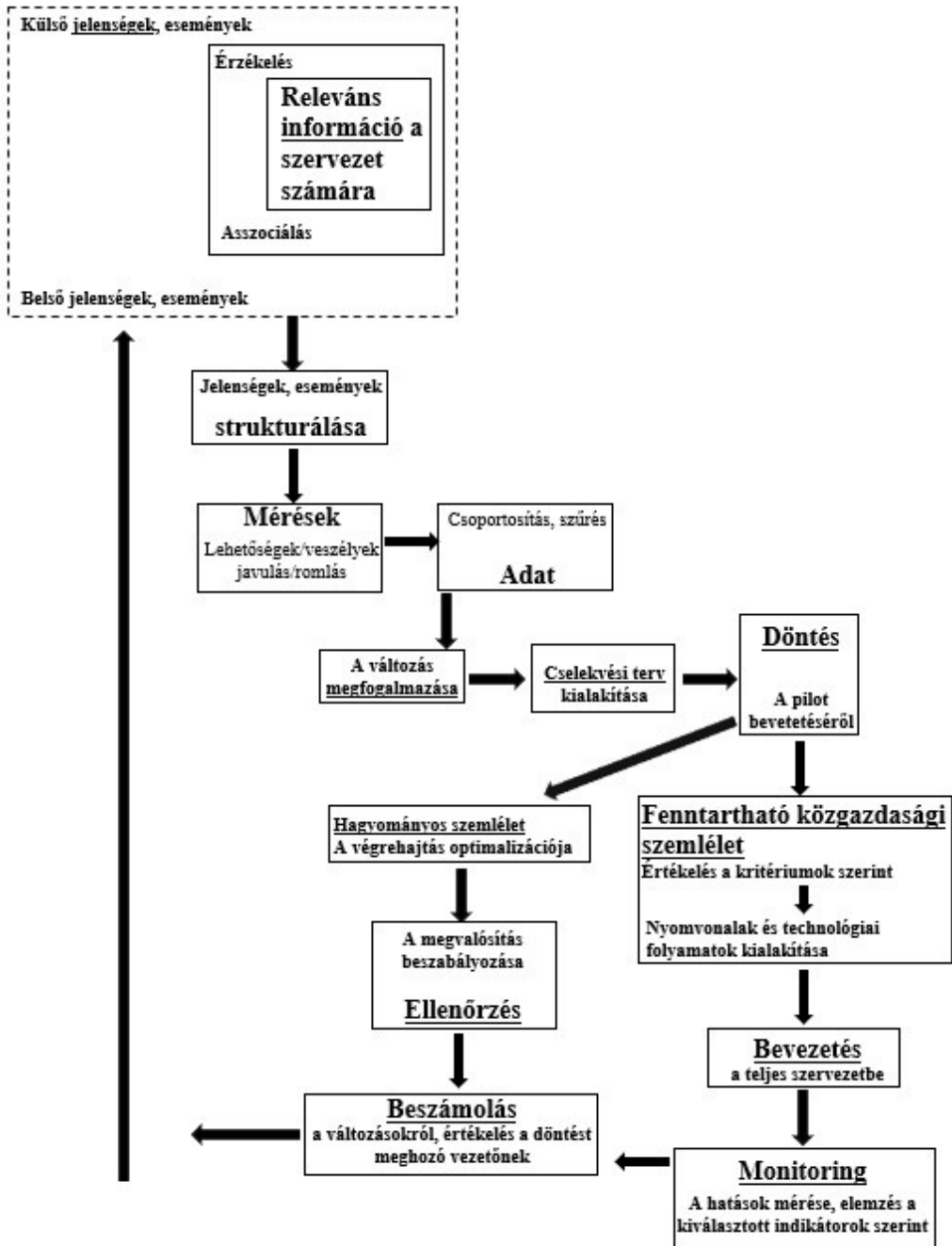
Mindez azt jelenti, hogy a gazdasági folyamatok kettős valóságban zajlanak. A létező eddigi megszokott világ mellé építenek egy virtuális üzleti világot is. Belép egy kommunikációs világ, amelynek mások a működési keretei és mások a törvényei. (Globális vitairat, 2021)

„Az új közgazdaság mindent mér és adattá alakít át”. Miután új összefüggések és mozgások jellemzik az új közgazdasági gondolkodást, *„ezért minden pillanatban készen kell állni a változásra és az önkorrekcióra.”* Ehhez minden gazdasági eseményt, releváns jelenséget (a szervezet szempontjából is) mérni kell, majd átalakítani adattá, és állandóan felül kell vizsgálni a korábban rögzítetteket. (Globális vitairat, 2021, 43. pont) Tehát ma már nincs kőbe vésett helyzet, csak egy állandóan változó világ.

Az új közgazdaságtanban centrálisan elhelyezkedő erőforrássá válik a tudás és az emberi kreativitás. A tudáshoz kapcsolódóan három lényeges pontot szükséges kiemelni:

- a tudás szabad hozzáférésére és tömegesen, könnyen hozzáférhető infrastruktúrájára van szükség, vagyis *„kiterjedt és mindenki számára hozzáférhető lehetőséget kell adni az élethosszig tartó képzésre.”* (Globális vitairat, 2021, 55. pont)
- *„teljes körű, versenyképesség-központú felsőoktatási reformra van szükség”* (Globális vitairat, 2021, 56. pont)
- várhatóan a működő tőke hazai befektetései a tőkeintenzív ágazatok felé terelődnek, így ezt támogatva *„minden vezető egyetem köré technológiai-innovációs parkokat érdemes építeni, amelyek” a (tudásintenzív) „vállalkozások számára szükséges tehetséget, tudást, technológiát és tőkét együtt kínálják a befektetőknek.”* (Globális vitairat, 2021, 63. pont)

Végső következtetésként állíthatjuk, hogy egyrészt az eddig számba vett tényezők és az újraértelmezett környezet, másrészt a hosszú távú fenntarthatóságon alapuló közgazdaságtan mellé szükséges kialakítani egy újragondolt szemléletű állammenedzsmentet, amely a közfeladat ellátásában részt vevő szervezetek vezetésének támogatást nyújt. A változtatásokban kulcstényező a vezető és a vezetői döntési rendszer. Fontos, hogy mindez a megújulás rendkívül rugalmas válaszadást, de mégis stabilitást adó működést jelentsen a közfeladat ellátása során. Kijelenthetjük, hogy *„a hosszú távon fenntartható fejlődés kulcsa a valóságban helytálló vezetői döntéshozatal”*. (Globális vitairat, 2021, 76. pont) A sokféle összetett kihívás megoldásának kulcsa *„döntérendszerünk összehangolása a fenntarthatósággal”*. Természetesen a fenntarthatóság kritériumainak meghatározása az alapító-fenntartó stratégiai döntési joga. Az első számú vezető számára ajánlható egy vízió, egy logikai keret a döntést előkészítő és annak megvalósítását szolgáló rendszerről. Ehhez ad háttérrel a 2. ábra.



2. ábra: Az öntanuló szervezet vezetői döntésének előkészítése és a megvalósítás logikai folyamata

Figure 2: Preparation of the learning organisation's management decision and the logical process of implementation

Forrás: Saját szerkesztés

A vezetés felelősségteljes munka, hiszen egy-egy szervezet egy konkrét cél elérése érdekében jött létre, és bizonyos erőforrások feletti rendelkezést jelent, amelyek koordinálásával történik a feladatellátás. A nem koordinálás is döntés, illetve, ha nincs formális döntés, tartalmában az is döntésnek minősül. Döntés a szervezet összehangolt, optimalizált irányításáról való lemondás is. Ebben az esetben a feladatellátás az egyes szereplők saját optimumát célozza meg a legkisebb saját erőfeszítés kifejtése mellett a legnagyobb személyes haszon elérése érdekében. Így a fel nem vállalt vezetői döntés következtében lehetetlenné válik a szervezetalapítói cél optimumának elérése, esetleg új fenntarthatósági szempontok beépítése a feladatok ellátása során. Kijelenthetjük, hogy a hosszú távú fenntartható fejlődést érvényesíteni tudó helytálló vezetői döntéshozatal csak felelős vezetői magatartással, célorientált folyamatként valósítható meg. Magyarország Alaptörvénye kritériumként ezt a közpénz- és a közvagyon-felhasználást felelős vezetői magatartásként és célszerűséget érvényesítő gazdálkodásként fogalmazza meg. Tehát a jogi környezet rendszerszinten rendelkezésre áll.

A javasolt és újragondolt vezetői döntési modell célorientált folyamatként képes megújulni és a fenntarthatóság alapító-fenntartó által meghatározott szempontjait következetesen érvényesíteni. A döntési modell folyamatát öt egymás követő rész cél szerint lehet megvalósítani.

Kiindulásként minden külső és belső jelenséget és eseményt össze kell gyűjteni megfelelő érzékelési felületek és felelősök stratégiai vezetői kijelölése alapján. Majd a folyamat második szakaszában a jelenségek szűrése és strukturálása során közöljük az érdekeseket értékelés alá kell vonni, és különféle adekvát méréseket szükséges elvégezni egy magas szintű asszociációs és kreatív szemlélettel. A folyamat eredményeként később is feldolgozható lényeges és parametrizált adat jön létre.

A harmadik szakaszban a szokásos döntési folyamat elvei szerint a változás megfogalmazása és a remélt hatás kijelölése alapján történik a döntés-előkészítés a megvalósítást leíró cselekvési terv formájában. Ha a változásmenedzsment óvatossági elveinek érvényt akarunk szerezni, akkor az éles bevezetés csak kicsiben (pilotban) történik meg, és annak kiértékelésénél kell beépíteni külön bevezetési kritériumként a fenntarthatóság megfogalmazott szempontjait a teljes szervezetbe való bevezetés előtti vezetői mérlegelési folyamatban.

A negyedik szakaszban történik a teljes szervezetbe való bevezetés és a megvalósítás, amely a folyamat szabályozott nyomvonalának és a technológiai folyamatnak az elrendelését és alkalmazását is magában foglalja. A végrehajtás bevezetése egyúttal a feladatellátás megváltoztatását és a nyomon követni képes aktualizált monitoring alkalmazását is jelenti. Vagyis a releváns teljesítmény esetleg már az eredmény értékeléséhez szükséges adatok gyűjtését, a kijelölt indikátorokra alapozó mérés megvalósítását és a folyamat kulcspontjaihoz történő visszacsatolását jelenti. De itt még marad egy sokszor kihagyott művelet, azaz a megváltozott feladatellátás utáni hatások eltérésének mérése a bázishoz, esetleg a múltbeli trendekhez képest. A fenntarthatóság új szempontjaira vonatkozó megújított monitoringot külön ki kell építeni, hogy ennek megvalósulási hatásfokáról megbízható képet kapjon a stratégiai vezető.

Az ötödik szakaszban a visszacsatolás értékeléséről szóló döntésnek el kell különülnie az előző szakaszban végrehajtott kontrolltól, monitoringtól. A döntés előtt elkülönült hatáselemzést kell elvégezni azért, hogy a célra tartottság szempontja érvényesülhessen. Ez küszöböli ki azt, hogy ne történjen meg a folyamatos szervezeti végrehajtói nyomás, a „finomhangolás” a korrekcióra, vagyis a változtatás előtti helyzetre való visszarendeződés. A végső értékelés egyetlen lényegi pontja a hatásváltozás megítélése és szükség szerint új vezetői döntések meghozatala a már korábbi változtatás kapcsán.

Az öntanuló szervezet vezetői döntésének előkészítése és a megvalósítást garantáló logikai folyamatának alkalmazása a fenntarthatóság érdekében történő változtatásmenedzsment

eszköze a közfeladat-ellátó szervezetek és intézmények világában. Azonban a célzott, elkötelezett vezetői magatartás nélkül fenntarthatatlanná válik minden újítási döntés, legyen szó akár a bürokrácia csökkentéséről vagy a fenntarthatóság új szempontjainak alkalmazásáról. Az optimális közfeladat-ellátást csak vezetői, sőt stratégiai vezetői erőfeszítéssel lehet fejleszteni és következetesen javítani, mivel e nélkül a bürokrácia természeténél fogva visszarendezi önmaga saját megszokott „optimumát”.

Irodalomjegyzék

- ALLEN, R. G., PEREIRA, L. S., RAES, D., SMITH, M. (1998): *Crop evapotranspiration – guidelines for computing crop water requirements*. FAO Irrigation and drainage paper 56. Food and Agriculture Organization
- DOMOKOS, L., PULAY, GY. (2020): Fenntartható költségvetés és a költségvetésben megjelenő fenntarthatóság, *Pénzügyi Szemle*, 65 (2. különszám), https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_2_2
- DOMOKOS, L., WELTHERNÉ SZÖLNÖKI, D. (2020): A számvevőszéki teljesítmény mérésének modellje, a teljesítménymenedzsment fő területei, *Pénzügyi Szemle*, 65 (különszám), https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_1_1
- DOMOKOS, L. (2019). *Ellenőrzés – A fenntartható jó kormányzás eszköze*, Akadémia Kiadó, Budapest
- KOCZISZKY GY., KARDKOVÁCS K. (2021): *Compliance*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- KOVÁCS, D., NÉMETH, E. (2021): A lakossági megtakarításokra és ezek államadósság finanszírozásba való bevonhatóságára ható tényezők, *Állami Számvevőszék, elemzés*, EL-3213-005/2021.
- LAJÓ, A., NÉMETH, E. (2022): Az oktatás fejlesztése – 4. SDG, *Állami Számvevőszék, elemzés*, EL-3380-006/2022.
- MATOLCSY, GY. (2020): A versenyképesség mint a fenntarthatóság meghatározó feltétele, *Pénzügyi Szemle*, 65 (2. különszám), https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_2_1
- PULAY, GY., SZAPPANOS, J. (2020): A Covid-19 járvány közpénzügyi hatásainak értékelése, *Állami Számvevőszék, elemzés*, EL-2555-020/2020.
- PEARCE, D. W., ATKINSON, G. D. (1993): Capital theory and the measurement of sustainable development: an indicator of “weak” sustainability, *Centre for Social and Economic Research on the Global Environment*, [https://doi.org/10.1016/0921-8009\(93\)90039-9](https://doi.org/10.1016/0921-8009(93)90039-9)
- VAN DEN BERGH, J. C., HOFKES, M. W. (eds.) (1998): *Theory and implementation of economic models for sustainable development*. 15, Springer Science & Business Media
- MNB (2021): *Globális vitairat, a hosszú távú fenntarthatóság 95 pontja* (2021).
- ENSZ (1987): *Brundtland report: Our common world*, Oxford University Press

Állami Számvevőszék jelentések

21088. jelentés 2021. 11. 29. Költségvetési szervek monitoring típusú ellenőrzése
21037. jelentés 2021. 11. 11. A nyilvános könyvtári ellátást végzők ellenőrzése
21067. jelentés 2021. 12. 02. Önkormányzatok ellenőrzése; Önkormányzati intézmények integritás- és belső kontrollrendszerének ellenőrzése
21091. jelentés 2021. 12. 06. Az önkormányzati és társulás alá tartozó intézmények integritásának monitoring típusú ellenőrzése – a társulások alá tartozó 378 intézmény
21073. jelentés 2021. 08. 26. A központi költségvetési szervek ellenőrzése – tankerületi központok

21095. jelentés 2021. 12. 28. Az önkormányzat és társulás alá tartozó intézmények integritásának monitoring típusú ellenőrzése – a társulások irányítása alá tartozó 213 intézmény
20210. jelentés 2020. 11. 10. Központi költségvetési szervek ellenőrzése – szakképzési centrumok
22024. jelentés 2022. 06. 02. Önkormányzatok ellenőrzése – önkormányzati hivatalok szervezetiteljesítmény-ellenőrzése
21079. jelentés 2021. 10. 07. A 2020. évi zárszámadás – Magyarország 2020. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése
21083. jelentés 2021. 10. 18. Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése