

Kiss Norbert:

A minőségi közszolgáltatások hozzájárulása a versenyképességhez

Az „Elemző vizsgálat és módszertani ajánlások megfogalmazása: hogyan járulhat hozzá a közszolgáltatások minőségének javítása a versenyképességhez” témájú kutatás beszámolója

Budapest, 2011. július

A kutatást finanszírozta:

„A partnerség és a párbeszéd szakmai hátterének megerősítése, közös kezdeményezések támogatása” című, TÁMOP 2.5.2. kiemelt program, Foglalkoztatási Hivatal

Tartalom

1. Vezetői összefoglaló	4
1.1. Célkitűzés	4
1.2. Célcsoport	4
1.3. A közszolgáltatások hozzájárulása a versenyképességhez	5
1.4. A javasolt értékelési keretrendszer	6
1.5. Az értékelések elkészítésének időigénye, elemzési szintek	8
2. Executive summary	10
2.1. Aims of the research	10
2.2. Target groups	10
2.3. How do public services enhance competitiveness?	10
2.4. Framework for analysis	11
2.5. Time requirements for and levels of the analysis	14
3. Hazai kutatási előzmények	16
4. A közszolgáltatások meghatározása	20
5. A közszolgáltatások minősége és teljesítménye	25
6. A közszolgáltatások hozzájárulása a versenyképességhez	28
7. Az elemzési keretrendszer	36
7.1. A közszolgáltatás meghatározása	37
7.2. Az állami tevékenység indokoltsága	40
7.3. Formális elvárások	45
7.4. Érintettek	50
Kedvezményezettek	51
A közszolgáltatást nyújtó szervezetek	54
A közszolgáltatás szervezése	55
Beszállítók	56

Az érintettelemzés eredményei.....	58
7.5. A közszolgáltatók egyéb szolgáltatásai és saját bevételei	58
7.6. Az érintettek közötti kapcsolatok.....	62
7.7. Az érintettek érdekei	67
7.8. Ösztönző finanszírozás.....	69
7.9. Az egyéni teljesítmény megbecsülése	72
7.10. Adminisztratív terhek.....	74
8. Hivatkozások.....	78
9. Mellékletek	80
9.1. A civil szféra részvétele.....	80
9.2. Az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós meghatározás ...	82
9.3. Egy lehetséges megvalósítási ütemezés a közszolgáltatások egységes szempontok szerinti minőségfejlesztésére.....	87

1. Vezetői összefoglaló

1.1. Célkitűzés

A **nemzetgazdaság versenyképes**, ha úgy tud létrehozni, felhasználni, értékesíteni termékeket és szolgáltatásokat, hogy közben saját termelési tényezőinek hozadéka és állampolgárainak jóléte fenntartható módon növekszik.

A nemzetgazdaság által előállított és felhasznált szolgáltatásoknak egy jelentős része speciális szolgáltatás: a **közszolgáltatások** kategóriájába esik. Számos közszolgáltatás minősége a **nemzetközi versenyképességi indexekben** is értékelési szempontként jelenik meg. A **közszolgáltatások minősége** az elvárásoknak (célkitűzéseknek) való megfelelést jelenti: egy közszolgáltatás valamely minőségi paramétere akkor megfelelő, ha az a tevékenységgel szemben támasztott közösségi elvárásokat teljesíti.

Jelenleg hazánkban nem állnak rendelkezésre olyan szempontú értékelések, amelyek az egyes közszolgáltatások versenyképességhez való hozzájárulását vizsgálnák. A versenyképesség javítása, a fenntartható gazdasági növekedés ugyanakkor megkívánja, hogy a fejlett országok gazdasági teljesítményének jelentős részét kitevő közszolgáltatások versenyképességre gyakorolt hatását állítsuk a vizsgálatok középpontjába akkor, amikor a közszolgáltatások nyújtásának indokoltságáról, módjáról, illetve az elvárt minőségéről beszélünk.

Ez a módszertani útmutató egy olyan általános keretrendszert állít fel, amely a közszolgáltatások versenyképességhez való hozzájárulásának elemzésére alkalmas. A közszolgáltatások igen sokfélék lehetnek, sokféle olyan egyedi jellemzővel, amely a részletes elemzések elvégzése során egyedi módszereket igényel. Az itt részletezett keretrendszer és módszertani útmutatás ugyanakkor olyan magas szintű ajánlás, amelynek segítségével biztosítható, hogy a közszolgáltatások versenyképességhez való hozzájárulásának elemzése során minden lényeges kérdés megvizsgálásra, minden lényeges szempont lefedésre kerül.

1.2. Célcsoport

A módszertani útmutató elsősorban olyan közigazgatásban vagy másutt dolgozó elemzők számára készült, akik az adott közszolgáltatások működésének főbb jellemzőivel (a közszolgáltatások tartamával, fő érintettjeivel, a makro- és mikroszintű finanszírozás fő elemeivel) tisztában vannak, és ilyen módon az elemzési keretrendszer egyes kérdései esetében képesek megítélni azt, hogy a kérdések megválaszolásához milyen információforrásból milyen adatokat szükséges beszerezni, és ezeket az adatokat hogyan kell értelmezni.

1.3. A közszolgáltatások hozzájárulása a versenyképességhez

A megfelelő minőségű közszolgáltatások három módon is hozzájárulnak az ország versenyképességének növeléséhez:

- **Hatékony, gazdaságilag stabil és fenntartható működésüknek** köszönhetően nem lép fel a deficitfinanszírozás kényszere, a költségvetés egyenlege nem romlik, ami lehetővé teszi az adó- és járulékmérték alacsonyan tartását.
- **Olyan szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek közvetlenül hatnak a vállalkozások és az egyének versenyképességére** – ilyen például a munkaerő-piaci igényekre reagáló, korszerű tudással rendelkező diákokat kibocsátó oktatás, a munkaképességet fenntartó egészségügy vagy a gyors, megbízható igazságszolgáltatás. A megfelelő minőségű közszolgáltatások értéket teremtenek a nemzetgazdaság szereplői számára.
- **A magasabb minőségű szolgáltatás magát a közszolgáltatót is versenyképesebbé teszi** azokon a területeken, ahol a közszolgáltatók egymással is versengenek. Különösen igaz ez azoknak a közszolgáltatásoknak az esetében, **ahol a verseny nemzetközi szinten zajlik**: gondolhatunk akár a felsőoktatás globális versenyére, akár az uniós szintű postai és tömegközlekedési piaci liberalizációra. Ha ezeken a területeken a magyar közszolgáltatók versenyképes közszolgáltatók tudnak lenni, akkor az az egész nemzetgazdaság versenyképességét is javítja.

A közszolgáltatások versenyképességi szempontú vizsgálata során az elemzéseknek **azokra a közszolgáltatásokra kell koncentrálniuk:**

- **amelyek jelentős nemzetgazdasági forrásokat kötnek le**, hiszen ezeken a területeken kis mértékű hatékonyságjavítás is jelentős pozitív költségvetési hatással jár;
- **amelyek esetében az államnak kiemelt szerepe van a finanszírozásban** (az ágazat támogatásának vagy bevételeinek jelentős része az államtól vagy a helyi önkormányzatoktól származik) **vagy a tulajdonlásban** (a közszolgáltatást nyújtó szereplők jellemzően állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak), hiszen az államnak itt fokozott a felelőssége a nemzetgazdaság szereplői felé;
- **amely területek kiemelkedő jelentőségűek a nemzetközi versenyképesség szempontjából**, hiszen ezek a befektetői megítélést erőteljesen befolyásoló tényezők;
- **ahol a verseny színtere nemzetközi** vagy egyre inkább azzá válik, hiszen így a magyar közszolgáltatók versenyképességének növelése a nemzetgazdaságot erősíti;
- **amelyek jelentős foglalkoztatónak minősülnek**, hiszen így a közszolgáltatások megfelelő minőségű működése az egyének nagy tömegének a versenyképességét is javítja;

- amelyek a gazdaságilag aktív népesség számára kiemelt jelentőségűek a foglalkoztatottság növelése és a munkavégzés elősegítése szempontjából.

1.4. A javasolt értékelési keretrendszer

Az elemzéseket az alábbi szempontokra kiterjedően kell elvégezni minden közszolgáltatás esetében:

- **[1. A közszolgáltatás meghatározása]** Mit foglal magába a vizsgált közszolgáltatás? Milyen termékek, szolgáltatások előállítását, nyújtását tekintjük a közszolgáltatás részének?
- **[2. Az állami tevékenység indokoltága]** A közszolgáltatáshoz, illetve a közszolgáltatás egyes részelemeihez milyen közérdek kapcsolódik, amely közérdek az adott szolgáltatás vagy szolgáltatási részelem állami vagy önkormányzati szervezését, működtetését vagy finanszírozását indokolja? Az adott közszolgáltatás hogyan járul hozzá a gazdasági versenyképesség növeléséhez, mi az egyes közszolgáltatási tevékenységek végzésének versenyképességi indokoltága?
- **[3. Formális elvárások]** Milyen előírások és formális elvárások vannak a közszolgáltatások, illetve részelemeik tartalmára, minőségére, rendelkezésre állási szintjére? Ezek közül az előírások és elvárások közül melyek vannak összhangban a versenyképesség szempontjából meghatározott követelményekkel?
- **[4. Érintettek]** Kik az érintettek az adott közszolgáltatás működtetése során?
 - **[4.a Kedvezményezettek]** Kik, mely csoportok jelenleg a közszolgáltatások kedvezményezettjei? A kedvezményezettek egyes csoportjai által igénybevett közszolgáltatások hogyan járulnak hozzá az ország versenyképességének javításához, a közösségi értékteremtéshez?
 - **[4.b A közszolgáltatást nyújtó szervezetek]** Kik a (köz- vagy magántulajdonú, illetve non-profit) közszolgáltatást nyújtó szervezetek? Milyen alkalmazotti csoportok dolgoznak az adott közszolgáltatóknál?
 - **[4.c A közszolgáltatás szervezése]** Milyen intézmények (szabályozó, ellenőrző hatóságok) milyen hatáskörrel vesznek részt a közszolgáltatás megszervezésében, illetve a közszolgáltatás nyújtását meghatározó keretfeltételek megteremtésében? Hogyan történik a közszolgáltatásra vonatkozó előírások és formális elvárások meghatározása?
 - **[4.d Beszállítók]** Milyen beszállítói csoportok érdekeltek az adott közszolgáltatás esetében a fejlesztésekben, beruházásokban, illetve a folyamatos működtetésben? Az adott közszolgáltatás működése hogyan befolyásolja a beszállítók versenyképességét?

- **[5. A közszolgáltatók egyéb szolgáltatásai és saját bevételei]** Milyen saját bevételeket szereznek a közszolgáltatók, és ezek milyen szolgáltatásokból adódnak? Mekkora ezeknek a bevételeknek az aránya? A saját bevételű tevékenységek közül melyek kapcsolódnak szorosan a közszolgáltatáshoz (pl. magasabb szint nyújtásával, költségtérítéssel stb.), és melyek nem tekinthetők egyáltalán közszolgáltatásnak? Milyen szervezeti kapacitásokat köt le vagy milyen szabad kapacitásokat használ ki ezeknek a szolgáltatásoknak a nyújtása?
- **[6. Az érintettek közötti kapcsolatok]** Milyen kapcsolatban állnak egymással az érintettek?
 - A közszolgáltatást nyújtó szervezetek milyen (tulajdonosi vagy megrendelői, illetve hierarchikus vagy szerződéses) viszonyban állnak a szolgáltatást megrendelő állammal vagy önkormányzattal?
 - Ki(k) fizet(nek) a közszolgáltatásokért? Milyen csatornákon, mennyit fizetnek az igénybevevők, illetve kedvezményezettek csoportjai az igénybe vett közszolgáltatásokért? Milyen csatornákon, mennyit fizet az állam, illetve az önkormányzat a megrendelt és nyújtott közszolgáltatásokért?
 - Milyen együttműködések, illetve érdekütközések vannak az egyes közszolgáltatók között? Milyen területeken működnek együtt egymással a közszolgáltatók, és milyen területeken, hogyan versenyeznek egymással a fogyasztókért, illetve a működéshez szükséges erőforrásokért? Mely területeken van jelen a piaci verseny (competition on the market), a piacért való verseny (competition for the market), illetve hol nincsen verseny (no competition)?
 - Milyen jellemző szerződéses kapcsolatok vannak a közszolgáltatók és a beszállítók között?
- **[7. Az érintettek érdekei]** A fentebb meghatározott viszonyrendszerben milyen érdekekkel bírnak az egyes érintettcsoportok, és ezeket az érdekeiket hogyan tudják érvényesíteni?
- **[8. Ösztönző finanszírozás]** A tartalomra, minőségre, rendelkezésre állásra vonatkozó előírások és elvárások jelenleg milyen módon épülnek be a finanszírozási rendszerbe? Az előírásoknak és elvárásoknak való jobb megfelelés milyen finanszírozási többlettel jár a közszolgáltató szervezetek számára? Az egyes bevételi csatornák (pl. állami finanszírozás, saját bevételek) esetében realizálható bevételek mennyire függenek a nyújtott szolgáltatás minőségétől, a közszolgáltató szervezet teljesítményétől? A különböző finanszírozási csatornák teljesítményre gyakorolt hatásai egymás erősítik vagy kioltják?
- **[9. Az egyéni teljesítmény megbecsülése]** A tartalomra, minőségre, rendelkezésre állásra vonatkozó előírások és elvárások milyen módon jelennek meg a közszolgáltatásokkal kapcsolatos döntések kulcsszereplőinek ösztönzési (teljesítményértékelési és javadalmazási) rendszerében? A jobb egyéni teljesítmény milyen mértékben jár együtt magasabb pénzügyi elismeréssel?

- **[10. Adminisztratív terhek]** A finanszírozással, működtetéssel, minőségellenőrzéssel kapcsolatban milyen adminisztratív feladatai vannak az egyes szereplőknek? Hol van fölösleges, a szereplőket irritáló adminisztráció (hol érezni, hogy csikorognak a fogaskerekek)?

Az útmutató a fenti kérdéslista megválaszolásához használható módszertanokról ad áttekintést. A módszertanok használatát ágazati példák illusztrálják.

1.5. Az értékelések elkészítésének időigénye, elemzési szintek

Mint minden elemzés során, itt is lehetséges különböző mélységi szintek meghatározása. A rendelkezésre álló időtől, illetve a projekt fázisától (pl. szelekció támogatása vagy a már mélyebb elemzésre kiválasztott szolgáltatások részletes elemzése) függően az elemzés elkészíthető 2 nap, 2 hét vagy 2 hónap alatt. Az egyes elemzési szintek az alábbiak:

- **Gyorselemzés:** A gyorselemzés (vagy más néven előelemzés) célja az, hogy nagyon rövid idő alatt (akár 2 napon belül) áttekintést adjon az adott közszolgáltatás versenyképességhez való hozzájárulásának legfőbb elemeiről. Ennek keretében az elemzést végzők csak a legfontosabb tényezőkre koncentrálnak, és alapvetően a publikusan elérhető információkra (illetve az elemzést végző szervezetnél fellelhető információkra) támaszkodnak. Ennek az elemzési szintnek a legfontosabb hozzáadott értéke az, hogy a módszertanban meghatározott szempontrendszer szerint az adott közszolgáltatás helyzete összevethető legyen a többivel, és így a további elemzésekről szóló döntést megfelelően segítse. A gyorselemzés azt is szolgálja, hogy a további, mélyebb elemzések várható információigényét feltérképezze.
- **Áttekintő elemzés:** Az áttekintő elemzés célja, hogy rövid idő alatt (akár 2 héten belül) az elemzett közszolgáltatás versenyképességhez való hozzájárulásának korábban már azonosított fő tényezőit részletesebben kifejtse. E szakasz keretében az elemzők jellemzően szakértői véleményekre (pl. szakértői megbeszélés keretében szerzett információkra), illetve az adott közszolgáltatás nyújtásában vagy felügyeletében érintett szervezetektől beszerezhető, korábban készített és így készen rendelkezésre álló elemzésekre támaszkodhatnak (a kifejezetten az elemzéshez készítendő külön adatbekérések minimálisak lehetnek). Ennek az elemzési szintnek a hozzáadott értékét a lehetséges beavatkozási, fejlesztési területek azonosítása jelenti, és ennek során kerül azonosításra az az adatkör, amelynek a későbbi elemzésével az intézkedések részletesen is megalapozhatóak lesznek.
- **Részletes elemzés:** A részletes elemzés célja, hogy közepesen hosszú időráfordítással (akár 2 hónapon belül) részletesen megvizsgálja azokat a

kritikus tényezőket, amelyeket a korábbi elemzési szakaszok a leginkább fejlesztendőnek tartottak, és a többi elemzési dimenzióban is elmélyítse az áttekintést. E szakasz keretében az elemzés munkacsoportokban folyhat, az érintett szakterületek és a vállalkozások képviselőinek a bevonásával. A munkacsoportok a korábbi időszakokból rendelkezésre álló elemzéseken túl további célirányos, az elemzési kérdések megválaszolásához szükséges adatokat kérhetnek az érintett szervezetektől. A rendelkezésre álló időre tekintettel az adatkérésekhez elsősorban a már meglévő adatbázisok használhatóak, kifejezetten az elemzés céljához készülő adatfelvételre (pl. reprezentatív telefonos felmérésre) csak a legszükségesebb esetekben kerülhet sor.

Miközben az elemzési keretrendszer ugyanaz, az egyes elemek esetében megkövetelt pontosság és az alkalmazandó módszertan különbözik. Az útmutató kitér arra, hogy az egyes elemzési kérdésekre mennyi idő alatt milyen módszertannal milyen részletességű válaszokat lehet adni.

2. Executive summary

2.1. Aims of the research

A national economy is considered as a **competitive** one if it is able to produce, utilize and sell products and services with the return on factors of production and the well-being of its citizens growing in a sustainable manner.

A significant part of services produced and utilized by a national economy is special, and can be characterized as **public service**. The quality of various public services also serves as an assessment factor in **international competitiveness rankings**. **Quality of public services** can be interpreted as a fulfilment of expectations (objectives): a quality parameter of a public service is acceptable if it fulfils the expectations of the community.

At this moment there are no analyses available in Hungary about how public services enhance the competitiveness of the country. However, the need for increasing competitiveness and sustainable economic growth requires us to focus on this issue when we analyze the methods how and why we provide public services as well as when defining expectations about quality. What makes public services unavoidable in analyses in developed countries is their high share in total economic performance.

This methodology paper intends to set up a general framework for analysing how public services may contribute to growing competitiveness. Public services are, however, very diverse in their nature, and bear various unique features, requiring highly customized methodologies during a full-scale analysis. Therefore, the methodology and the framework set up in this paper should be considered as a high-level recommendation. This recommendation (or check list) is able to guarantee that all the significant questions are asked and all the significant issues are raised during a full-scale analysis of a public service.

2.2. Target groups

This methodology paper has been primarily prepared for analysts, working in public administration or elsewhere, who have a good knowledge of the main features of the public service to be analysed (they know its content, main stakeholders, and financing issues at both macro and micro level). This way the analyst should be able to decide what information from what sources must be collected and how the data should be interpreted in order to answer the questions raised by the framework.

2.3. How do public services enhance competitiveness?

Public services with an adequate quality level will contribute to the enhancement of the competitiveness of the country in three pathways:

- **Due to efficient, economically sound and sustainable operations** of the public service there is no pressure for financing a growing deficit, the balance of the state budget will not deteriorate, thus it will be possible to keep a lower tax level.
- **Some public services have a direct effect on the competitiveness of businesses and individual workers** – for example, an education system which is able to quickly react to changes on the labour market and provides up-to-date knowledge for students; a health system which is able to preserve the ability to work for a longer time; or a fast and reliable service of justice. Public services with the required quality will produce wealth for the stakeholders of the national economy.
- **A higher quality service will make the public service provider more competitive** in areas where there is a competition among providers. It is especially true in public services where the level of **competition is international**: for example, there is a global competition in higher education services, or there is the case of market liberalization in the European Union in postal or public transportation services. If Hungarian service providers can be competitive in these areas, this will contribute to the overall competitiveness of the Hungarian economy as well.

Analysis of public services from the point of view of competitiveness **should focus on public services**:

- **which use significant financial resources in the economy** since a small-scale improvement in efficiency in these areas can result in significant savings for the budget;
- **where there is a distinguished role of the state regarding financing the public service** (a great share of the income of the service providers come from state or local government budgets) **or in ownership** (public service providers are mainly owned by the state or local governments) since in these cases the state bears a greater responsibility towards the stakeholders of the national economy;
- **which are of great significance for enhancing the competitiveness in an international context** since these factors are closely followed and strictly evaluated by foreign investors;
- **where the competition is becoming more and more international** since, this way, enhancing the competitiveness of Hungarian service providers will strengthen the Hungarian economy as a whole;
- **which employ a significant amount of workers** since higher quality public services will improve the competitiveness of individuals working in these industries;
- **which provide important services for the active age population**, thus are able to improve the employment rate by making employment more accessible.

2.4. Framework for analysis

The analysis, for each public service, should cover the dimensions as follows:

- **[1. Definition of the public service]** What is there included in the public services analysed? What exact products and services are considered as part of the public service?
- **[2. Justification for the involvement of the state]** What is the public interest in providing the public service (or certain elements of the public service), justifying organization, operation or finance carried out or provided by the state or local governments? How does the public service (or its elements) contribute to the enhancement of competitiveness?
- **[3. Formal expectations and requirements]** What are the formal expectations and requirements towards the content, level of quality and availability (accessibility) of the public service or its elements? Are these requirements set in accordance with the ones needed for enhancing competitiveness?
- **[4. Stakeholders]** Who are the stakeholders in the public service analysed?
 - **[4.a Beneficiaries]** Who (or what stakeholder groups) are beneficiaries of the public service provision? How does the public service provided for various groups of beneficiaries contribute to the improvement of competitiveness and to value creation at community level?
 - **[4.b Public service provider organizations]** Which are the organizations that provide the public service (including publicly and privately owned as well as not-for-profit organizations)? What kind of employee groups can be defined at these organizations?
 - **[4.c Organization and supervision of the public service]** What institutions (regulatory or supervisory bodies) are concerned with how the public service provision is organized or controlled, and what is their authority in these matters? What is the process of defining the formal expectations and requirements towards the public service?
 - **[4.d Suppliers]** What groups of suppliers are interested in the developments and investments in, or the continuous operation of, the public service analysed? How does the operation of the public service affect the competitiveness of the suppliers?
- **[5. Other extra services provided and their income]** What are the other (extra, customized or higher-than-normal level) services of the providers, and what income do they earn by providing these services? What is the ratio of the income from these services compared to total income? What are the services that are highly correlated with the mission of public service provision (by, for example, providing customized services at higher quality levels and at higher price paid by the customer), and what are the ones which cannot be considered as public services at all? What capacities are used for (or what otherwise free capacity is utilized by) these services?

- **[6. Relationships among stakeholders]** What is the relationship among the stakeholder groups?
 - What is the relationship between the service provider and the state or local government, being in the role service procurer? Is it an ownership or a purchaser role (is the relation hierarchical or contractual)?
 - Who pays for the public service? How much and via what channels do the various groups of customers and/or beneficiaries pay for the service? How much and via what channels do the state and/or the local governments pay for the public services ordered and provided?
 - What types of cooperations and what kinds of conflicts of interests are there among the service providers? In what areas are there cooperation or competition among them? How do they compete for the customers or for the financial (and other) resources? In which areas are there competition on the market, competition for the market, or no competition?
 - What are the typical contractual relationships among the service providers and their suppliers?
- **[7. Interests of stakeholders]** What are the main interests of the stakeholder groups, taking the relationships defined above into consideration? How are these stakeholder groups able to have an impact on decisions?
- **[8. Motivating financing schemes / Pay-for-performance]** How are the formal expectations and requirements of content, quality and accessibility built into the financing scheme of the public service provision? What financial gains or bonuses will the service provider may acquire for excelling in fulfilment of these requirements? How does the income coming through various channels (i.e. from the state or from own entrepreneurial activities) depend on the quality of the service provided (or the performance of the organization)? What effects do these channels have over the organization performance, and are the effects of various channels consistent with each other?
- **[9. Rewarding good individual performance]** How are the formal expectations and requirements of content, quality and accessibility present in the reward schemes (performance evaluation and compensation systems) of key decision makers (both at provider and regulatory levels)? How does better individual performance translated into higher financial compensation?
- **[10. Administrative burdens]** What administrative tasks must be carried out by bodies responsible for financing, operating or (quality) controlling the public service analysed? Are there unnecessary or irritating administrative duties?

This paper gives an overview about the methodology that can be used to carry out an analysis about a public services, according to the dimensions described above. At certain points of the paper practical examples from various public services illustrate the use of the methodologies.

2.5. Time requirements for and levels of the analysis

As usually, this analysis can also be carried out at various levels. Depending on time available or the phase of the project (e.g. decision support for selection of areas to analyse deeper or full-scale analysis of a public service), an analysis can be carried out in 2 days, 2 weeks, or 2 months time. Levels of analyses are as follows:

- **Quick analysis:** A quick analysis (or preliminary analysis) aims at giving a brief overview about how the main elements of the public service contribute to the competitiveness in a very short time (within 2 days). Analysts should concentrate on the most important factors, and build their analysis mainly on publicly available information sources (or on information readily available at the organization carrying out the analysis). The most important value added of this level of analysis is that the situation of the public service examined may be compared to the situation of other public services by using the same framework, supporting further decision making about where and how to target deeper analyses. Quick analysis is also aimed at mapping the information and data need for next levels of analysis.
- **Overview analysis:** An overview analysis aims at providing a deeper understanding of how the public service elements enhance competitiveness in a relatively short time period (in 2 weeks). At this level analysts primarily rely on expert opinions (e.g. formulated on expert workgroups) as well as documents readily available at organizations responsible for supervising, organizing or providing the public service. Data collection, directly made for the sake of this analysis, will be rather limited. The main value added of this level of analysis is the identification of areas for intervention and development. During this phase data needed for support future operative level interventions (and corresponding information sources) should also be identified.
- **Full-scale analysis:** A full-scale analysis, with using moderate time (2 months), aims to map all the factors that have been considered as critical for development during earlier phases of analysis as well as to deepen the analysis in all the dimensions. During this phase the analysis should be carried out in workgroups, with the participation of the industry and the representatives of the businesses. Workgroups are allowed to acquire more detailed data from the stakeholders, as required by the framework. Considering the time frame, data queries are advised to be limited to databases normally used (however, new queries designed for the sake of this analysis can be defined), primary data collection (e.g. representative phone-based survey) should be used only when absolutely necessary.

While the framework for analysis is the same at each level, the accuracy as well as the corresponding methodology differs. This paper overviews how detailed answers can be given to the dimensions of the framework in how much time by using which methodology.

3. Hazai kutatási előzmények

A közsféra versenyképességhez való hozzájárulásának kutatása hazánkban nem rendelkezik mély gyökerekkel. Bár egyes elemek megjelennek az ágazati fejlesztési koncepciókban (pl. egészségturizmus fejlesztése, a felsőoktatás nemzetközi versenyképességének megteremtése), egységes, a közsféra egészét átfogó kutatásból csak egyet tudunk megnevezni: az **Állami Számvevőszék és Budapesti Corvinus Egyetem Versenyképesség Kutatóközpontja** 2006 és 2010 közötti kutatását. A kutatás eredményei két kötetben jelentek meg: egy elméleti összefoglaló (ÁSZ, 2007) és az empirikus eredményeket bemutató tanulmánykötet (ÁSZ, 2010) formájában.

A kutatás nyomán kettébonthatjuk a közsféra versenyképességhez való hozzájárulását a közigazgatás és a közszolgáltatások hozzájárulására. Chikán (2007:15) szerint a **közigazgatás** – mint a közsféra kifejezetten a társadalmi koordinációra specializálódott eleme – hármas feladatkört lát el:

- „szabályoz, befolyásol, jogi-intézményi kereteket ad a társadalom valamennyi szférája számára (beleértve saját magát is);
- szolgálat: a humán és a reál infrastruktúra kialakításának, közösségi szolgáltatások (oktatás, egészségügy) nyújtásának szabályozásával, rendszerének kialakításával és működtetésével környezetet teremt a társadalmi szférák számára;
- érdekvédelmet nyújt azok számára, akik erre rászorulnak illetve nem képesek érdekeiket artikulálni, érvényesíteni (hátrányos helyzetű rétegek, illetve a természeti környezet).”

A versenyképességi értékelések elsősorban a közigazgatásnak azokra az elemekre koncentrálnak, amelyek a piaci vállalkozások működési környezetét meghatározzák (pl. cégalapítás, versenyjogi szabályok). **A közigazgatás megfelelő működésének** azonban – mint azt a fenti második funkció is mutatja – **nagy jelentősége van a közszolgáltatások megszervezése során is:** a közigazgatás teremti meg ugyanis a közszolgáltató szervezetek működési környezetét (legyenek ezek profitorientált magánvállalkozások, a közszektor részei vagy civil szerveződések). „[A] társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közsféra másik fő területének, a közszolgáltatásoknak a kapcsolat[a esetében] [...] is a közigazgatás játssza a kulcsszerepet, amelynek említett hármas funkciója (szabályozás, szolgálat, érdekvédelem) különösen nagy erővel jelentkezik a közszolgáltatásokra nézve. A szabályozó funkció annak eldöntésére szolgál, hogy a közszolgáltatások egyes területein milyen koordinációs mechanizmusok működjenek. Az oktatás, az egészségügy, a szociális biztonság, a nyugdíjrendszer mai kérdései, az átalakításukat célzó intézkedések, reformok elsősorban épp akörül forognak, hogy melyek legyenek az egyes területeken a koordináció fő elemei, hogyan keveredjenek ezek.” (Chikán, 2007:18)

A tanulmánykötetnek egy másik elemzése az **OECD** (2005) keretrendszerét idézve rávilágít arra, hogy „a vállalatok magatartására és teljesítményére ható, a működési környezetüket formáló 4 terület, a mikropolitikák területe befolyásolja.” (Czakó, 2007:176) Ezen **mikropolitikák** döntő része a közigazgatás által meghatározott szabályrendszerekre vonatkozik, de egyes

pontjain a közszolgáltatások minőségére is utal (az alábbiakban csak a közszolgáltatásokhoz – legalább részben – kapcsolódó területek kerültek kiemelésre):

1. Vállalatalapítás és vállalkozási tevékenység ösztönzése: vállalkozói oktatás; közpénzekből támogatott képzések, üzleti és technológiai szolgáltatások; kipörgetett vállalkozások (spin-off) és központi finanszírozású kutatásoktól licenzek.
2. A tudományos és technológiai eredmények terjedésének és kihasználásának ösztönzése: ipar és tudomány kapcsolatai; közpénzekből végzett kutatások; emberi erőforrásokhoz való hozzáférés.
3. A humán tőke megerősítése és potenciáljainak kihasználása: oktatás (elérhetősége, támogatása, munkaerőpiaccal való kapcsolata, a tanulási környezet megteremtése); az életen át tartó tanulás elősegítése; képzett vezetők elérhetősége.
4. Az infokom technológiák jótékony eredményeinek kihasználása: IKT ismeretek az iskolákban; IKT ismertek a munkaerőnél; e-kormányzat (bár ez utóbbi döntően az állam közigazgatási funkcióihoz kapcsolódik, de egyes közszolgáltatások bizonyos szolgáltatásai esetében – pl. kötelező egészségbiztosítás jogosultságellenőrzése – is alkalmazható).

Látható, hogy a fenti területek elsősorban a versenyképesség tudásalapú (oktatásra és kutatásra, illetve a modern infokommunikációs technológiákra koncentráció) megközelítését tükrözik.

A fenti megközelítés tükröződött a 2000-es évek első felében az EU benchmark-alapú értékelési rendszerében is, az **Enterprise Policy Scoreboard**ban (EPS), illetve a 2000-es évek második felében megjelenő **European Innovation Scoreboard**ban (2010-től Innovation Union Scoreboard).

A közszféra és a vállalati versenyképesség kapcsolatának **empirikus elemzését** az ÁSZ (2010) tanulmány foglalja össze. Mint ahogyan a szerzők (Chikán-Losonci, 2010) fogalmazzák, „az volt a célunk, hogy a közszférának az üzleti szféra versenyképességére gyakorolt hatását empirikus adatokon, tudományos igényességgel megvizsgáljuk. [...] A vállalatvezetőktől egyértelműen választ kaphattunk arra, hogy mi a véleményük a közszféra egyes területeinek működéséről: hol szorul erősítésre, mielőbbi fejlesztésre, illetve milyen területekkel elégedettek.” A kutatás kérdőíves felméréssel készült, 2008. és 2009. év fordulóján történt az adatfelvétel.

A kérdőív jelentős része az állam közigazgatási funkcióival kapcsolatos véleményekre vonatkozott (pl. szabályozási környezet, adózás, pénzügypolitika, jogbiztonság – de ide tartozik a közintézmények szolgáltatási, azaz „ügyfél-kiszolgálási” teljesítménye is), jelen elemzésben csak a kifejezetten közszolgáltatásokkal kapcsolatos kérdésekre térünk ki, és ismertetjük azt, hogy az adott közszolgáltatás mennyiben járul hozzá a megkeresett vállalatok versenyképességéhez (1-7 Likert-skálán mérve):

- a munkanélküliek támogatási rendszere (időtartam, ösztönöz-e munkakeresésre): 2,78 (szórás: 1,40);
- a közúthálózat szerkezete és állapota: 3,38 (szórás: 1,70);

- a vasúthálózat szerkezete és állapota: 3,16 (szórás: 1,51);
- az alapfokú oktatási rendszer: 3,54 (szórás: 1,61);
- a középfokú oktatási rendszer: 3,46 (szórás: 1,64);
- a szakmunkásképzés rendszere: 2,64 (szórás: 1,65);
- a felsőoktatási rendszer: 3,93 (szórás: 1,66);
- az üzleti képzés minősége: 3,89 (szórás: 1,45);

Az alábbi felsorolás azt tünteti fel, hogy mennyiben járul hozzá a válaszadók véleménye szerint az adott közszolgáltatás általában a versenyképességhez:

- az állami szociálpolitika: 3,03 (szórás: 1,33);
- az állami K+F stratégia (innovációk ösztönzése, fejlesztések támogatása, tudás védelme): 3,66 (szórás: 1,50);
- a közintézmények működésének minősége (gyorsaság, költség, minőség): 2,83 (szórás: 1,21);
- az infrastrukturális fejlesztési kiadások mértéke: 3,43 (szórás: 1,70);
- az oktatási kiadások mértéke: 3,45 (szórás: 1,39);
- az oktatási rendszer hatékonysága: 3,07 (szórás: 1,40);
- az egészségügyi rendszer hatékonysága: 3,02 (szórás: 1,18);
- a közlekedési infrastruktúra: 3,22 (szórás: 1,48);
- a közbiztonság állapota: 3,30 (szórás: 1,31)

A szerzők konklúziója, hogy „a válaszadók a közsféra egyes területei között nem igazán tettek különbséget: legyen szó az oktatásról, az egészségügyről, a közlekedésről vagy éppen a közbiztonságról. A kérdőív feldolgozása során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a hármas feletti átlagok esetén igazából nem beszélhetünk »komoly gondról«. Miközben az elégedetlenség ilyenkor még/már »tapintható«.” (Chikán-Losonci, 2010:62) „Az oktatási rendszer működéséről alkotott vélemények nagyon »szóródnak«: legnagyobbak a problémák a szakmunkásképzésben; közepes az alap- és középfokú, míg átlagban jó a felsőfokú oktatás és üzleti képzés megítélése. Ugyanakkor alá kell húzni, hogy a mikro-méretű cégek nehezen jutnak jól képzett munkavállalókhoz. [...]A közfeladatok ellátásának (oktatás, közbiztonság, egészségügy, közlekedés) megítéléséből arra következtethetünk, hogy a versenyképességet közvetlenül rontó súlyos problémák nincsenek, ám a hatékonyság növelésére és a minőség javítására határozott az igény.” (Chikán-Losonci, 2010:67-68)

A felmérés részeként kiemelésre kerültek azok a területek is, amelyek a legproblémásabbnak bizonyultak, és így amelyeken a legnagyobbak a **fejlesztési igények**: ezek jellemzően szabályozási, gazdaságpolitikai területek (az adószabályozás mértéke, szerkezete, átláthatósága; korrupció; az állami gazdaságpolitika hatása; feketegazdaság; az állami elvonás mértéke; az államigazgatás, közintézmények etikai színvonala; a politikai élet hatása), és csak egy jelent szinte teljes egészében (az oktatási rendszer hatékonysága), továbbá egy kisebb részben közszolgáltatást (a K+F kiadások mértéke).

Részleteiben e helyütt nem térünk ki az eredmények ismertetésére, de meg kell jegyezni, hogy az ÁSZ és a BCE Versenyképességi Kutatóközpontjának közös kutatása a **civil szféra** közszolgáltatások nyújtásában való részvételét is

vizsgálta. Az elméleti összefoglaló (Jenei-Kuti, 2007) szerint a civil szféra előnyét nem feltétlenül az államnál hatékonyabb működésben, hanem inkább a speciális csoportok igényeire való jobb, gyorsabb reagálásban kell keresni. Az elvégzett empirikus elemzés alapján a szerzők a szektor súlyát az alábbiak szerint állapítják meg: „[a] közszolgáltató non-profit szervezetek [...] köre viszonylag szűk, a teljes non-profit szektornak nem egészen 7 százalékát teszi ki. [...] A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek által előállított hozzáadott érték [...] a 140 milliárd Ft-ot közelíti, a bruttó kibocsátás pedig hajszáj híján eléri a 300 milliárd Ft-ot. Ez azt jelenti, hogy e szervezetek GDP-hez való hozzájárulása jócskán 1 százalék alatt marad, s nemzetgazdasági súlyuk ilyen értelemben nem nagy. Mindazonáltal jelentőségük még gazdasági szempontból sem lebecsülendő, mert – mind a versenyképesség, mind a társadalmi közérzet szempontjából igen fontos – ágazatokban az átlagosnál lényegesen nagyobb szerepet játszanak. E szervezetek adják az oktatási ágazat teljes GDP-jének mintegy másfél, az egészségügyi és szociális ágazat bruttó hozzáadott értékének pedig 4 és fél százalékát.” (Jenei-Kuti, 2010:112) A szerzők ezen kívül elemzik még a kifejezetten gazdaságfejlesztési, foglalkoztatáspolitikai irányultságú (és így a versenyképesség javításához közvetlenül hozzájáruló) non-profit szervezetek működését. Jelen tanulmány fókuszában azonban a közszolgáltatások versenyképességhez való általános hozzájárulásának a vizsgálata áll.

Összességében az jelenthető ki a hazai kutatások alapján, hogy a vállalkozások a közszféra versenyképességhez való hozzájárulása kapcsán elsősorban a gazdaság szabályozására, a gazdaságpolitikára, az adózásra és az adminisztratív terhekre, azaz az állam közigazgatási, szabályalkotó funkcióira, továbbá a közszolgáltatások széles skálájáról az oktatásra és a közlekedésre gondolnak. Ezen kívül megjelenik még erőteljes igényként az innováció támogatása, amelynek egy kis része (az állami K+F) tekinthető még közszolgáltatásnak, valamint gyengébben az egészségügy, illetve a szociális ellátás, de ezek leginkább olyan hangsúllyal, hogy nem működnek elég hatékonyan (azaz az általuk nyújtott színvonal túlságosan sokba kerül, és ezt az adókon és járulékokon keresztül a vállalkozások is érzékelik).

4. A közszolgáltatások meghatározása

A közszolgáltatásokat, illetve a közszolgáltatókat csoportosíthatjuk:

- Tulajdonforma szerint:
 - o állami, önkormányzati szereplők által nyújtott szolgáltatások
 - o magánszereplők által nyújtott közszolgáltatások
 - o vegyes modell (akár részterületeken megjelenve, mint pl. a gyógyszertárak és a házi orvosok az egészségügyi ellátásban; magán busztársaságok szerződéses szolgáltatása a helyi tömegközlekedésben)
- Finanszírozási szempontból:
 - o állam, önkormányzat által finanszírozott szolgáltatás (pl. rendőrség)
 - o a fogyasztók, ügyfelek által finanszírozott szolgáltatás (pl. elektromos áram)
 - o vegyes finanszírozás (pl. egészségügy)
- Igénybevevők köre szerint:
 - o „mindenki” (pl. hadsereg)
 - o „fogyasztók” / ügyfelek (pl. felsőoktatás)

A fenti szempontok sok esetben nem „vegytisztá” kategóriákként jelennek meg a gyakorlatban: számos közszolgáltatás változó arányban ugyan, de vegyes finanszírozású (a közszolgáltatások nemzetközi összehasonlítása során például alapvető jellemzőnek számít a magán- és közfinanszírozás aránya).

Az állam által ellátandó szerep többféle lehet az alábbi három dimenzió mentén:

- *Finanszírozás:* ebben a szerepében az állam szolgáltatás megrendelőjeként lép fel, függetlenül attól, hogy a szolgáltatást egyébként köz- vagy magántulajdonú szereplő nyújtja.
- *Szolgáltatásnyújtás:* ebben a szerepében az állam saját szervezete nyújtja a szolgáltatást.
- *Szabályozás:* a közszolgáltatások „köz” jellege miatt minden esetben ellátandó szerep (még akkor is, ha az állam vagy önkormányzat nyújtja a szolgáltatást).

A közszolgáltatások körbehatárolása érdekében az EU által is használt **általános érdekű szolgáltatás** („*service of general interest*”) megnevezésből indulhatunk ki. Nagyon fontos jellemző ugyanakkor, hogy az EU az ilyen szolgáltatásokra nem ad központilag alkalmazható definíciót vagy készít európai listát az ide tartozó szolgáltatásokról. Az Európai Bizottság közleménye (EC, 2004) alapján az általános érdekű szolgáltatás „mind piaci, mind nem piaci szolgáltatásokat takar, amelyeket a hatóságok általános érdekűnek és meghatározott közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozónak minősítenek”. Néhány szolgáltatás esetében európai szintű szabályozás működik (pl. a liberalizált közszolgáltatások esetében), de alapvetően jellemző, hogy a „közszolgáltatássá nyilvánítás” a tagállamok hatásköre.

A közfeladatokról, a nyújtandó közszolgáltatásokról azonban központi meghatározás, karbantartott lista nincsen hazánkban. 2007-ben az Államreform

Bizottság készített egy listát a közfeladatokról, amely lista azonban szélességi és mélységi tagoltságát illetően is hagy kívánnivalókat maga után (az elemzések során mindenesetre kiindulópontként több esetben alkalmazható). A meghatározás hiánya számos problémával jár együtt:

„Az első és legalapvetőbb gondot az jelenti, hogy a magyar jogrendből hiányzik a közfeladat törvényi meghatározása. Ez természetesen nem véletlen, egyenes következménye annak, hogy hiányzik az a társadalmi konszenzus is, amelyre alapozva a közszolgáltatási feladatok definiálhatók lennének. Az egyes ágazati, szakmai jogszabályokban szereplő felsorolások sokkal inkább tükrözik a különféle nyomásgyakorló csoportok érdekérvényesítő képességét, mint a közösség tényleges érdekeit. Mindez fokozottan érvényes akkor, ha nem egyszerűen a közfeladatok, hanem a kötelezően ellátandó állami feladatok körének meghatározásáról van szó.” (Jenei-Kuti, 2010:106)

„Jól illusztrálja mindezt az (1990. évi LXV. törvény) önkormányzati törvény, amely a közszolgáltatások zömét az alapszintre, a városi és községi önkormányzatok hatáskörébe utalja. Ők a felelősek a helyi közműellátásáért, a műszaki-technikai infrastruktúra fejlesztéséért és karbantartásáért, az alapvető kommunális és humánszolgáltatások biztosításáért. A település üzemeléséhez és a helyi közösség alapfokú ellátásához minimálisan szükséges teendőket (egészséges ivóvízellátás, óvodai és általános iskolai nevelés, egészségügyi és szociális alapellátás, közbiztonság, helyi közutak és köztemető fenntartása, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítése) kötelező ellátniuk, de ezen túl számos más feladat is vár rájuk. Ilyen például a gyermek- és ifjúságvédelem, a közművelődési, kulturális tevékenység, a tűzvédelem, a közbiztonság védelme, a helyi foglalkoztatási problémák kezelése, a tömegközlekedés megszervezése, a sport támogatása, a lakásgazdálkodás, a településfejlesztés, a településrendezés, a köztisztaság biztosítása, a közterületek fenntartása, az épített és a természeti környezet megóvása, az egészséges életmód közösségi feltételeinek biztosítása.” (Jenei-Kuti, 2010:106, lábjegyzet)

Az első feladat tehát a közszolgáltatások lehatárolása és a fenti jellemzők mentén történő besorolása. Az elvégzendő feladatot nehezíti, hogy a pontos besorolás egyben értékválasztás kérdése is: ez országonként különbözhet – igaz ugyanakkor, hogy a fejlett országok értékválasztása e területeken közel áll egymáshoz, így a nemzetközi gyakorlatra nagy mértékben lehet támaszkodni. Vitatható, hogy vajon ezen a szinten fogalmazódik-e meg az egyes közszolgáltatások „víziója”, azaz az elérendő fő célkitűzések a kielégítendő társadalmi szükséglettel kapcsolatban (a megcélzott színvonal, a hozzáférésbeli egyenlőség megkívánt mértéke, de praktikusán inkább erre a szintre tartozhat a köz- és magánkiadások megcélzott aránya is) – vagy pedig a fő célkitűzések meghatározása már a konkrét közszolgáltatások minőségi követelményeinek meghatározásához tartozik.

A közszolgáltatások minőségének fejlesztését azokra a közérdekű szolgáltatásokra („*services of general interest*”) érdemes koncentrálni, amelyek esetében az államnak kiemelt szerepe van:

- a finanszírozásban (az ágazat támogatásának vagy bevételeinek jelentős része az államtól vagy a helyi önkormányzatoktól származik) vagy
- a tulajdonlásban (a közszolgáltatást nyújtó szereplők jellemzően állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak).

Bár a közszolgáltatások besorolására nincsen nemzetközi statisztikai kódrendszer, az államigazgatási tevékenységek besorolására van ilyen: a COFOG (Classification of the Functions of Government, azaz a kormányzati funkciók osztályozási rendszere). Az államigazgatási funkciók logikája mentén haladva, azokat vonatkoztatási pontként használva az alábbi lista egy javaslatot tesz a közszolgáltatások magas szintű felsorolására és elhatárolására.

COFOG-kapcsolat	Közszolgáltatás
02	Védelem
02.1	Honvédelem
02.2	Polgári védelem, katasztrófavédelem
02.2	Ár- és belvízvédelem
03	Rendvédelem és közbiztonság
03.1	Rendőrség
03.2	Tűzoltóság
03.3	Bíróságok (igazságszolgáltatás)
03.4	Büntetés-végrehajtás
04	Gazdasági funkciók
04.1.1	Közhiteles adatszolgáltatás
04.?	Meteorológiai szolgálat
04.3.2	Gázoszolgáltatás
04.3.5	Elektromos energia előállítása
04.3.5	Áramszolgáltatás
04.3.5	Elektromos hálózat irányítása
04.3.6	Távfűtés
04.5	Tömegközlekedés (helyi, helyközi, távolsági)
04.5.1	Közútkezelés
04.5.2	Vízi közlekedési infrastruktúra működtetése
04.5.3	Vasúti közlekedési infrastruktúra működtetése
04.5.4	Légi közlekedési infrastruktúra működtetése
04.5.4	Légiközlekedés
04.6	Postai szolgáltatások
04.6	Telekommunikáció

04.6	Internetszolgáltatás
04.7.1	Közraktározás
04.7.3	Turizmusfejlesztés (belföldi, külföldi)
04.7.4	Öntözőrendszerek
05	Környezetvédelem
05.1	Hulladékgazdálkodás
05.2	Szennyvíztisztítás
05.4	Nemzeti parkok, természetvédelmi területek
06	Lakás
06.2	Közterület-kezelés
06.3	Ivóvíz-szolgáltatás
06.4	Közvilágítás
07	Egészségügy
07.1	Gyógyszer- és GYSE-ellátás
07.1	Mentés és sürgősségi ellátás
07.2.1	Háziorvosi alapellátás
07.2.2	Védőnői szolgáltatás
07.2.2	Járóbeteg-szakellátás
07.2.3	Fogorvosi ellátás
07.2.4	Foglalkozás-egészségügy
07.3	Kórházi ellátás
07.3.4	Rehabilitáció
07.4	Népegészségügy
08	Rekreáció, kultúra és vallás
08.1	Tömegsport (szervezés, infrastruktúra)
08.2	Közgyűjtemények, műemlékek, emlékhelyek
08.2	Könyvtárak
08.2	Levéltárak
08.2	Színházak, előadó-művészet
08.2	Művelődési házak működtetése
08.3	Televízió
08.3	Rádió
08.3	Hírszolgáltatás
08.3	Földfelszíni műsorsugárzás
09	Oktatás
09.1.1	Óvodai ellátás
09.1.2-2.1	Általános iskola
09.2-3	Középfokú oktatás
09.2-3	Szakképzés (közép- és felsőfokú)
09.4	Felsőoktatás

09.5	Felnőttoktatás
09.6	Iskolai étkeztetés
09.6	Iskolaorvosi ellátás
09.7	(Alap)kutatás
10	Szociális védelem (pénzbeni ellátások NEM!)
10.1.1	Betegszállítás
10.1.1-2	Tartós ápolás (kórházi, intézeti, otthoni)
10.2	Nyugdíjas otthonok működtetése
10.4	Bölcsődei szolgáltatás
10.5	Álláskeresési szolgáltatások
10.6	Szociális lakások

Megjegyzések a táblázathoz:

- A hatósági jellegű államigazgatási tevékenységek (pl. ÁNTSZ eljárásai, konzuli szolgálat, fogyasztóvédelem) nem szerepelnek a táblázatban (kivéve: közhiteles adatszolgáltatás).
- Nem szerepel a táblázatban a kifejezetten gazdaságfejlesztési célú tevékenység, hiszen ott az alaptevékenység maga is a versenyképesség növelésére irányul.
- Nem szerepelnek a táblázatban a kifejezetten pénzbeni ellátásokat nyújtó szolgáltatások sem.

5. A közszolgáltatások minősége és teljesítménye

A közszolgáltatások minőségét az *elvárásoknak (célkitűzéseknek) való megfelelésként* értelmezzük: azaz egy közszolgáltatás valamely minőségi paramétere akkor lesz megfelelő, ha az az elvárásoknak megfelel. Az elvárások körét tágran szükséges értelmezni: nem csak a kimenetek (output vagy outcome) megfelelésére, hanem a felhasznált erőforrások (input) hasznosulására (azaz a gazdaságosságra, a hatékonyságra és az eredményességre) is megfogalmazhatóak elvárások. A közszolgáltatások esetében hangsúlyos szerepet kap (és versenyképességi szempontból is jelentős) az adott közszolgáltatás által keletkező hasznok társadalmi elosztása, azaz a méltányossági dimenzió.

A minőséget értelmezhetjük normatív vagy leíró fogalomként: ezt úgy lehetne érzékeltetni, hogy a „minőségi” jelző alatt az „elérhető legjobb” vagy pedig a „specifikációnak megfelelő” meghatározást értjük-e (a köznyelvi megfogalmazás inkább az előbbi, a szakmai inkább az utóbbi megközelítéssel jellemezhető). Operacionalizálhatóság szempontjából a közszolgáltatási minőség értelmezése esetében az utóbbi megközelítés javasolt: azaz a specifikációnak (elvárásoknak, célkitűzéseknek) megfelelő szolgáltatást nevezhetjük megfelelő minőségű szolgáltatásnak.

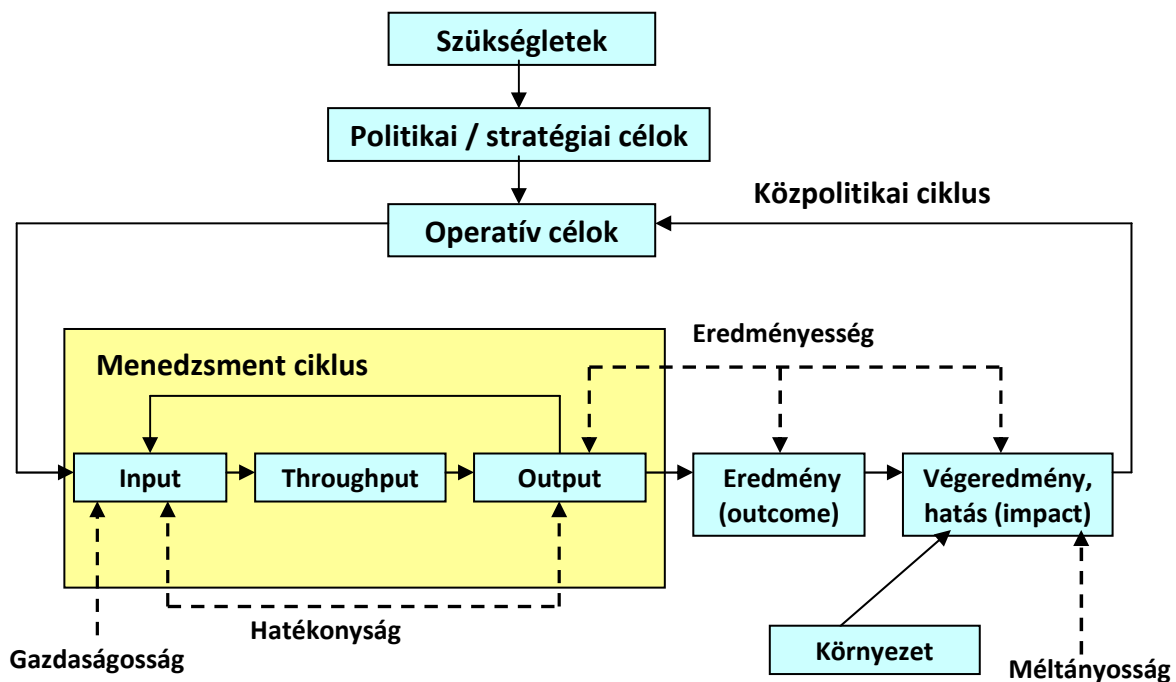
Ez a meghatározás ugyanakkor magában foglalja azt, hogy vannak célkitűzések az adott közszolgáltatás működésével, szerepével kapcsolatban – azaz a széles értelemben vett társadalmi elvárások a politikai folyamat során célkitűzésekké formálódnak. Bár a nemzetközi szakirodalom és gyakorlat alapján számos példát és jó gyakorlatot lehet találni a közszolgáltatások mérésére, jól megfogalmazott célkitűzések nélkül a minőséget mérő mutatók összegyűjtése szükségszerűen csak ötletszerű lehet, hiszen nem a társadalom és a közpolitika-alkotó, hanem a mérési rendszer kialakító értékítéletét fogja tükrözni. A minőség mérése és mérési keretrendszer kialakítása tehát leginkább olyan területeken célszerű, ahol elfogadott ágazati stratégiák rendelkezésre állnak.

Ha egy közszolgáltatás minőségéről beszélünk, akkor általában az előállított output, illetve az ezek következményeként előálló outcome megfelelése (célkitűzéshez viszonyítása) áll a vizsgálat középpontjában. A minőség tág fogalmába belefér az is, hogy az outputot, outcome-ot hatékonyan, azaz az éppen szükséges erőforrás (input) felhasználásával állítottuk elő. Ha azonban a vizsgálódásainkban ezt a tágabb meghatározást követjük, akkor célszerűbb elemzési keretet ad a „teljesítmény” fogalma. Érdemes ezért röviden áttekinteni a közszférában alkalmazható teljesítménymodellt. *(A továbbiakban: részlet a „Közszolgálati szervezetek vezetése” c. egyetemi jegyzetből – Kiss-Révész, 2011)*

„A közszférában a közösségi szükségletek politikai vagy stratégiai célokká fordíthatók le, amelyek végső és alapvető céljait jelölik ki egy intézmény vagy intézményrendszer működésének. Ezeket ágazati általános politikai dokumentumokban és jogszabályokban szokták megfogalmazni, szervezeti szinten pedig a küldetésnyilatkozat tölti be ezt a szerepet. A közpolitikai ciklus lényeges lépése, hogy az általános stratégiai irányvonalakat sokkal konkrétabb

és mérhető célkitűzésekké fordítsák le, ezek az ún. operatív célok, amelyek az egyes közszolgálati szervezetek számára már lényegesen specifikusabb iránymutatásul szolgálnak.

Az operatív célok definiálását követően belépünk az ún. menedzsment ciklusba, ami az egyes szervezetek belső működését írja le egy input-throughput-output modell segítségével. A felhasznált erőforrások (inputok) a belső szervezeti folyamatok és tevékenységek (throughput) eredményeképp konkrét szolgáltatásokká, termékeké (outputok) válnak. Egy intézmény menedzsmentje tehát elsősorban azzal foglalkozik, hogy milyen jellegű és mekkora mennyiségű erőforrás szükséges a működéshez, és miképp szervezhető meg hatékonyan a belső folyamatok ahhoz, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű outputot hozzon létre a szervezet. Ezért az egyes intézmények vezetőinek elsősorban az inputokról és outputokról szükséges visszajelzést kapniuk.



A teljesítmény(menedzsment) értelmezési kerete a közszférában: a 4E-konceptió (Bouckaert, 2002 alapján)

A létrejött termék vagy szolgáltatás a szervezetet elhagyva valamilyen hatást gyakorol a társadalomban (pl. egy hallgató tanulmányai lezárásaként megszerzi az egyetemi diplomát, és ennek segítségével elhelyezkedik az első munkahelyén). A kritikus kérdés itt az, hogy milyen eredmények (outcomes) jelentkeznek a konkrét output hatásaként. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához gyakran megkülönböztetik a köztes eredményeket a végeredményektől. Ez egy pragmatikus, ugyanakkor fontos különbségtétel, ugyanis a kívánatos végső hatás (pl. a munkanélküliség csökkentése) és a

konkrét output (pl. az egyetemi diploma) között sokszor nem – vagy csak nagyon nehezen – mutatható ki összefüggés. Ennek több oka is van:

- Az elérni kívánt hatás sokszor csak több év elteltével jelentkezik, ezért valamilyen köztes eredmény kijelölése fontos visszajelzést ad a döntéshozóknak, hogy valóban jó irányba halad-e az adott program / szervezet.
- A politikai / stratégiai célkitűzések által meghatározott végeredmény általában nem egyetlen szervezet vagy program hatásaként alakul ki, hanem több intézmény együttes hatásaként jön létre.
- Ráadásul a hosszú távon jelentkező végeredmény értékelésénél módszertanilag igen nehéz elkülöníteni a tervezett hatásokat az előre nem tervezett környezeti tényezők, változások hatásától.

A teljesítmény egyes elemeinek mérése mutatószámok (más néven indikátorok) segítségével történik. A teljesítménymutatók egy lehetséges tipológiáját adja Bouckaert – Van Dooren (2003):

- Input indikátorok: pl. alkalmazottak száma, az intézményi költségvetés nagysága, kórházi ágyak száma.
- Output indikátorok: pl. diplomát szerzett hallgatók száma, kórházból elbocsátott páciensek száma.
- Eredményindikátorok (intermediate outcome indicators): pl. egy kutatási program révén létrehozott új tudás, egy tréning során fejlesztett képességek, a kórházi kezelés eredményeképp meggyógyult páciensek száma.
- Hatásindikátorok (end outcome indicators): pl. munkanélküliség csökkenése, egészségi állapot javulása.
- Környezeti indikátorok: pl. korösszetétel, gazdasági mutatók alakulása – GDP növekedése.

A fenti mutatószámok közötti kapcsolatokkal létrehozhatók azok az arányszámok, amelyek a teljesítmény gazdaságossági (inputköltségek), hatékonysági (output-input viszony), eredményességi (outcome-output viszony) szempontú vizsgálatát teszik lehetővé.

A közpolitikai ciklus zárásaként a politikai és stratégiai célok meghatározói egy visszacsatolási-értékelési folyamat során szembesülnek az elért eredményekkel, hatásokkal, és ezek ismeretében módosíthatóak az eredetileg kitűzött célok és/vagy eszközök. A közpolitikai és a menedzsment ciklus megkülönböztetése elemzési szempontból ugyan fontos, de a valóságban nem különül el egymástól ennyire élesen. Az egyes intézményi vezetőknek természetesen tisztában kell lenniük a politikai és stratégiai célkitűzésekkel és az erőforrás-allokáció módjával, ugyanakkor a politikai döntéshozóknak sem árt ismerniük a tervezett szolgáltatás/termék megvalósíthatóságát, illetve az elérhető eredményeket.”

6. A közszolgáltatások hozzájárulása a versenyképességhez

A megfelelő minőségű közszolgáltatások három módon is hozzájárulnak az ország versenyképességének növeléséhez:

- **Hatékony, gazdaságilag stabil és fenntartható működésüknek** köszönhetően nem lép fel a deficitfinanszírozás kényszere, a költségvetés egyenlege nem romlik, ami lehetővé teszi az adó- és járulékmérték alacsonyan tartását.
- **Olyan szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek közvetlenül hatnak a vállalkozások és az egyének versenyképességére** – ilyen például a munkaerő-piaci igényekre reagáló, korszerű tudással rendelkező diákokat kibocsátó oktatás, a munkaképességet fenntartó egészségügy vagy a gyors, megbízható igazságszolgáltatás. A megfelelő minőségű közszolgáltatások értéket teremtenek a nemzetgazdaság szereplői számára.
- **A magasabb minőségű szolgáltatás magát a közszolgáltatót is versenyképesebbé teszi** azokon a területeken, ahol a közszolgáltatók egymással is versengenek. Különösen igaz ez azoknak a közszolgáltatásoknak az esetében, **ahol a verseny nemzetközi szinten zajlik**: gondolhatunk akár a felsőoktatás globális versenyére, akár az uniós szintű postai és tömegközlekedési piaci liberalizációra. Ha ezeken a területeken a magyar közszolgáltatók versenyképes közszolgáltatók tudnak lenni, akkor az az egész nemzetgazdaság versenyképességét is javítja.

A közszolgáltatások versenyképességi szempontú vizsgálata során az elemzéseknek **azokra a közszolgáltatásokra kell koncentrálniuk:**

- **amelyek jelentős nemzetgazdasági forrásokat kötnek le**, hiszen ezeken a területeken kis mértékű hatékonyságjavítás is jelentős pozitív költségvetési hatással jár;
- **amelyek esetében az államnak kiemelt szerepe van a finanszírozásban** (az ágazat támogatásának vagy bevételeinek jelentős része az államtól vagy a helyi önkormányzatoktól származik) **vagy a tulajdonlásban** (a közszolgáltatást nyújtó szereplők jellemzően állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak), hiszen az államnak itt fokozott a felelőssége a nemzetgazdaság szereplői felé;
- **amely területek kiemelkedő jelentőségűek a nemzetközi versenyképesség szempontjából**, hiszen ezek a befektetői megítélést erőteljesen befolyásoló tényezők (itt felhasználhatóak a nemzetközi versenyképességi rangsorok szempontrendszerei is);
- **ahol a verseny színtere nemzetközi** vagy egyre inkább azzá válik, hiszen így a magyar közszolgáltatók versenyképességének növelése a nemzetgazdaságot erősíti (az EU-n belül liberalizáltan működő szolgáltatásokon túl más esetekben is egyre inkább globális a verseny, például a felsőoktatás területén, ahol ez akkor is igaz, ha az egyes

országok intézményei jelentősen eltérő helyi környezetben, finanszírozási viszonyok mellett működnek);

- **amelyek jelentős foglalkoztatónak minősülnek**, hiszen így a közszolgáltatások megfelelő minőségű működése az egyének nagy tömegének a versenyképességét is javítja;
- **amelyek a gazdaságilag aktív népesség számára kiemelt jelentőségűek** a foglalkoztatottság növelése és a munkavégzés elősegítése szempontjából.

A fenti szempontok alapján felállítható egy értékelési mátrix, amely alkalmas arra, hogy az elemzési és a beavatkozási területek kijelölését megalapozza. A mátrix dimenziói az alábbiak:

COFOG-kapcsolat	Közszolgáltatás	Összes kiadás	Állami kiadások aránya	Állami tulajdon aránya	Magyarország versenyképességére gyakorolt hatás	Szolgáltatók között nemzetközi verseny	Foglalkoztatás bővítésére való alkalmasság	Gazdasági aktivitás előmozdítása
02	Védelem							
02.1	Honvédelem							
02.2	Polgári védelem, katasztrófavédelem							
02.2	Ár- és belvízvédelem							
03	Rendvédelem és közbiztonság							
03.1	Rendőrség							
03.2	Tűzoltóság							
03.3	Bíróságok (igazságszolgáltatás)							
03.4	Büntetés-végrehajtás							
04	Gazdasági funkciók							
04.1.1	Közhiteles adatszolgáltatás							
04.?	Meteorológiai szolgálat							
04.3.2	Gázszolgáltatás							
...	...							

Az egyes közszolgáltatások prioritizálását (elemzésük sorrendjének megállapítását) a fenti értékelési mátrix kitöltésével kaphatjuk meg. Ennek egy lehetséges módszertana, ha minden felsorolt közszolgáltatást minden szempontban 1-5 skálán értékelünk, amely esetben a magasabb számok a nagyobb jelentőséget jelzik. Az összehasonlítóhoz az elemzési szempontokat is érdemes súlyozni, és ilyen módon kialakítani a végső pontszámot, amely a fontossági sorrendet adja. Mivel a módszertan a prioritizálás során eleve egyszerűsít, és elsődleges célja az, hogy a legfontosabb területek kijelölésre kerüljenek (és nem egy maximális pontosságú rangsort kíván felállítani a közszolgáltatások között), ezért nem feltétlenül szükséges az, hogy az értékelés alapjául szolgáló adatok minden esetben ugyanazon módszertan szerint, ugyanazon vonatkoztatási időszakra rendelkezésre álljanak. (Ez sok esetben problémás is lehetne, mivel például a költségvetési kiadások az adott költségvetési évben felmerült, de számviteli értelemben nem feltétlenül az adott évi teljesítményhez tartozó kiadásokat fedik le, illetve a költségvetési beruházások is a tényleges kiadás évében kerülnek kimutatásra.) Az összehasonlítás megkívánt pontosságát nem rontja lényegesen, ha a táblázatban a legkönnyebben elérhető (de azért az utóbbi 1-2 évből származó) és csak nagyságrendileg pontos adatokat szerepeltetjük.

- **Összes kiadás:** az adott közszolgáltatásra adott naptári évben (az egységes kezelésmód miatt javasolt a 2010. év) fordított összes lakosság, vállalati és költségvetési kiadás, milliárd forintban meghatározva. Lehetőség szerint csak a működési és tőkepótlási (amortizációs) célú kiadásokat kell összeszámolni, az egyszeri fejlesztési célú kiadásokat nem. Lehetséges sávhatárok:

Pontszám	Kiadás (Mrd Ft)
1	0 - 10 Mrd Ft
2	10 - 50 Mrd Ft
3	50 - 100 Mrd Ft
4	100 - 200 Mrd Ft
5	200 - ... Mrd Ft

- **Állami kiadások aránya:** az adott közszolgáltatásra az adott évben az állami vagy önkormányzati forrásból származó kiadásainak és az összes kiadásnak az aránya, százalékban kifejezve. Állami vagy önkormányzati kiadásnak számít az a kiadás, amely a központi költségvetésben vagy az önkormányzatok költségvetésében megjelenik. Lehetséges sávhatárok:

Pontszám	Kiadás (%)
1	0 - 1%
2	1,1 - 10%
3	10,1 - 50%

4	50,1 - 80%
5	80,1% -

- **Állami tulajdon aránya:** az állami vagy önkormányzati fenntartású, az adott közszolgáltatást nyújtó szervezetek adott közszolgáltatásra fordított kiadásainak és a közszolgáltatásra fordított összes kiadásnak az aránya. Ez a megoldás az állami tulajdon arányát a szervezeti mérettel súlyozott módon adja meg, ami – az állami tulajdon jelentőségének jelzésére – lényegesen jobb megoldást jelent, mintha a szervezetek száma alapján, a méretet figyelmen kívül hagyva határoznánk meg a mutató értékét. Lehetséges sávhatárok:

Pontszám	Tulajdon (%)
1	0 - 1%
2	1,1 - 10%
3	10,1 - 50%
4	50,1 - 90%
5	90,1% -

- **Magyarország versenyképességére gyakorolt hatás:** annak a megítélése, hogy a közszolgáltatások közül melyik mennyire befolyásolja a nemzetközi befektetők megítélését, nagyon nehezen végezhető el objektíven. A nemzetközi versenyképességi rangsorok esetében is komoly módszertani kihívást jelent ez a problémakör. Akkor, amikor a fejlesztendő közszolgáltatások körét szeretnénk kijelölni, érdemes a nemzetközi rangsorok módszertanát elfogadottnak tekinteni, és az értékelést ehhez képest megtenni. Lehetséges értékelési módszertan:

Pontszám	Leírás
1	A nemzetközi versenyképességi rangsorok szempontjai között nem szerepel, és más, kimutatható módon sem befolyásolja a nemzetközi befektetői környezet ország iránti megítélését
2	A nemzetközi versenyképességi rangsorok szempontjai között nem szerepel, de más, kimutatható módon befolyásolja a nemzetközi befektetői környezet ország iránti megítélését
3	A WEF és az IMD közül legalább egy nemzetközi versenyképességi rangsor szempontjai között szerepel, de Magyarország az adott szempontban jól teljesít, így javítási potenciál nem mutatkozik
4	A WEF és az IMD közül legalább egy nemzetközi versenyképességi rangsor szempontjai között szerepel, de Magyarország az adott szempontban elfogadhatóan

	teljesít, így komoly javítási potenciál nem mutatkozik
5	A nemzetközi versenyképességi rangsorok szempontjai között szerepel, és Magyarország számára lényeges javítási potenciál mutatkozik

- **A szolgáltatók közötti nemzetközi verseny:** ez a szempont azt fejezi ki, hogy a verseny mennyire nemzetközi szinten folyik, azaz egy külföldi szolgáltató mennyire tekinthet egy magyar szolgáltató közvetlen versenytársának. Kifejezetten erősnek tekinthetjük a nemzetközi versenyt azokban a közszolgáltatásokban, ahol EU-s szabályozás folytán piacliberalizációra került (vagy hamarosan kerül) sor. Erősnek tekinthetjük a versenyt ott is, ahol a kifejezetten jó minőségű szolgáltatást nyújtók közötti verseny nemzetközi (pl. a felsőoktatásban). Lehetséges értékelési módszertan:

Pontszám	Leírás
1	Állami, önkormányzati monopólium, egy szolgáltató, nemzeti hatáskör
2	Külföldi szolgáltató igénybevétele erőteljesen korlátozott
3	A szolgáltatók közötti nemzetközi verseny a befektetéseken, felvásárlásokon keresztül jelenik meg
4	A magas minőséget nyújtó szolgáltatók között erőteljes a nemzetközi verseny
5	Az EU-ban liberalizált (vagy a következő 5 évben) azzá váló szolgáltatás

- **Foglalkoztatás bővítésére való alkalmasság:** Magyarország rossz versenyképességének egyik összetevője az igen alacsony aktivitási ráta, így azok a közszolgáltatások, amelyek a foglalkoztatottságot olyan módon tudják növelni, hogy a minőség javítása több foglalkoztatottat igényel, és közben valós társadalmi igényt hatékony módon elégítenek ki, hozzájárulnak a versenyképesség növeléséhez. A hatékonyság szempontja természetesen azt is megkövetelheti, hogy az adott közszolgáltatást a jelenlegi vagy jobb minőségben kevesebb munkaerő felhasználásával nyújtsa az ország (azaz a hatékonyságjavítás és a versenyképesség növelésének igénye egy-egy közszolgáltatás esetében kifejezetten foglalkoztatás-csökkenéssel is együttjárhat – természetesen ez nem jelent problémát, csupán azt, hogy az értékelési rendszernek ennek a szempontjában ezek a közszolgáltatások alacsonyabb prioritást kapnak). Mivel a közszolgáltatások fejlesztése és a foglalkoztatottság változása csak hosszú távon lehetséges, ezért ebben a szempontban a 10 éves lehetőségeket kell megbecsülni. A becslés alapja hasonló fejlettségű országok alapján végzett benchmark lehet (pl. az egészségügyben szükséges ápolók számának a megállapítására). Lehetséges besorolás:

Pontszám	Foglalkoztatottak számának változása
----------	--------------------------------------

10 év alatt (fő)	
1	10.000 főnél nagyobb mértékű csökkenés
2	Csökkenés 1.000 - 10.000 fő közötti mértékben
3	Nincs változás (+- 1.000 fő)
4	Növekedés 1.000 - 10.000 fő közötti mértékben
5	10.000 főnél nagyobb mértékű növekedés

- **Gazdasági aktivitás előmozdítása:** ebben a szempontban azt szükséges értékelni, hogy az adott közszolgáltatás minősége és elérhetősége mennyiben segíti a munkavállalást a közszolgáltatást igénybe vevők körében. Vannak olyan közszolgáltatások, amelyek az aktivitást rövid távon segítik (pl. bölcsődei férőhelyek), és vannak olyanok, amelyek esetében ez a hatás csak hosszú távon jelentkezik (pl. az oktatás hosszú távon javítja a munkavállalók elhelyezkedési esélyeit). Lehetséges besorolás:

Pontszám	Leírás
1	10.000 főnél nagyobb mértékű csökkenés
2	Csökkenés 1.000 - 10.000 fő közötti mértékben
3	Nincs változás (+- 1.000 fő)
4	Növekedés 1.000 - 10.000 fő közötti mértékben
5	10.000 főnél nagyobb mértékű növekedés

A fenti szempontokban elvégzett értékelést követően az egyes szempontok súlyának a megállapításával lehetséges az összesített rangsorolási pontszám megállapítása. Az így kapott összesített pontszám szerinti sorrend mellett egyéb szempontokat is érvényesíteni lehet a prioritások kialakításakor: így például mindenképpen figyelmet érdemelnek azok a közszolgáltatások, amelyek esetében erős a nemzetközi verseny, döntően az EU-s liberalizációnak köszönhetően; itt a magyar szolgáltatók versenyképessége – az egyéb szempontokban kapott értékektől függetlenül is – lényeges és rövid távon is érzékelhető kérdéssé válik. Lehetséges súlyozás az értékelés szempontjaira:

Értékelési szempont	Súly (%)
Összes kiadás	15%

Állami kiadások aránya	15%
Állami tulajdon aránya	20%
Magyarország versenyképességére gyakorolt hatás	20%
Szolgáltatók között nemzetközi verseny	10%
Foglalkoztatás bővítésére való alkalmasság	10%
Gazdasági aktivitás előmozdítása	10%

Az elsődleges értékelés elvégzését követően a fenti súlyokra érdemes érzékenységvizsgálatot is végezni.

7. Az elemzési keretrendszer

Ebben a fejezetben a közszolgáltatások versenyképességi szempontú elemzéséhez használható keretrendszert mutatjuk be. Minden elemzési dimenzió elején, szürke kiemeléssel szerepelnek azok az alapkérdések, amelyekre az elemzés során választ kell adni. A módszertan alkalmazását segítő példák kék háttérű dobozokban találhatóak.

A módszertan arra is iránymutatást ad, hogy az egyes elemzési dimenziókban feltett kérdések megválaszolása milyen részletezettséggel mennyi idő alatt milyen megközelítéssel, elvégzendő lépésekkel történhet. Ennek keretében három elemzési szintet különböztetünk meg:

- **Gyorselemzés:** A gyorselemzés (vagy más néven előelemzés) célja az, hogy nagyon rövid idő alatt (akár 2 napon belül) áttekintést adjon az adott közszolgáltatás versenyképességhez való hozzájárulásának legfőbb elemeiről. Ennek keretében az elemzést végzők csak a legfontosabb tényezőkre koncentrálnak, és alapvetően a publikusan elérhető információkra (illetve az elemzést végző szervezetnél fellelhető információkra) támaszkodnak. Ennek az elemzési szintnek a legfontosabb hozzáadott értéke az, hogy a módszertanban meghatározott szempontrendszer szerint az adott közszolgáltatás helyzete összevethető legyen a többivel, és így a további elemzésekről szóló döntést megfelelően segítse. A gyorselemzés azt is szolgálja, hogy a további, mélyebb elemzések várható információigényét feltérképezze.
- **Áttekintő elemzés:** Az áttekintő elemzés célja, hogy rövid idő alatt (akár 2 héten belül) az elemzett közszolgáltatás versenyképességhez való hozzájárulásának korábban már azonosított fő tényezőit részletesebben kifejtse. E szakasz keretében az elemzők jellemzően szakértői véleményekre (pl. szakértői megbeszélés keretében szerzett információkra), illetve az adott közszolgáltatás nyújtásában vagy felügyeletében érintett szervezetektől beszerezhető, korábban készített és így készen rendelkezésre álló elemzésekre támaszkodhatnak (a kifejezetten az elemzéshez készítendő külön adatbekérések minimálisak lehetnek). Ennek az elemzési szintnek a hozzáadott értékét a lehetséges beavatkozási, fejlesztési területek azonosítása jelenti, és ennek során kerül azonosításra az az adatkör, amelynek a későbbi elemzésével az intézkedések részletesen is megalapozhatóak lesznek.
- **Részletes elemzés:** A részletes elemzés célja, hogy közepesen hosszú időráfordítással (akár 2 hónapon belül) részletesen megvizsgálja azokat a kritikus tényezőket, amelyeket a korábbi elemzési szakaszok a leginkább fejlesztendőnek tartottak, és a többi elemzési dimenzióban is elmélyítse az áttekintést. E szakasz keretében az elemzés munkacsoportokban folyhat, az érintett szakterületek és a vállalkozások képviselőinek a bevonásával. A munkacsoportok a korábbi időszakokból rendelkezésre álló elemzéseken túl további célirányos, az elemzési kérdések megválaszolásához szükséges adatokat kérhetnek az érintett szervezetektől. A rendelkezésre álló időre tekintettel az adatkérésekhez elsősorban a már meglévő adatbázisok használhatóak, kifejezetten az elemzés céljához készülő adatfelvételre (pl.

reprezentatív telefonos felmérésre) csak a legszükségesebb esetekben kerülhet sor.

A fenti három szint biztosítja azt, hogy az elvégzendő elemzések hatékonyan, csak a szükséges erőforrások felhasználásával és a legfontosabb területekre koncentrálva történjenek meg. Az egyes elemzési szakaszok közötti döntési pontok szolgálják azt, hogy párhuzamos elemzések esetén a döntéshozó – egységes szempontrendszer szerint – tudjon a további munkák ütemezéséről és a követendő irányvonaláról dönteni.

A három szint és a módszertan között a kapcsolatot az teremti meg, hogy minden esetben ugyanazokra az elemzési kérdésekre keressük a választ, ám egyre inkább részletekbe menően, illetve egyre inkább azokra a területekre koncentrálva és ott beavatkozási lehetőségeket mérlegelve, ahol azt a korai szakaszban végzett elemzések a leginkább szükségesnek tartják.

7.1. A közszolgáltatás meghatározása

Az elemzési szempont kérdései: Mit foglal magába a vizsgált közszolgáltatás? Milyen termékek, szolgáltatások előállítását, nyújtását tekintjük a közszolgáltatás részének?

Az elemzési keretrendszer első szempontjában azt kell meghatároznunk, hogy mit is értünk pontosan a vizsgálni kívánt közszolgáltatás alatt. Itt alapvetően két módszertani kérdést kell tisztáznunk: a szélességi és a mélységi elhatárolásnak kell megtörténnie.

A **szélességi elhatárolás** alatt azt értjük, hogy az egymáshoz kapcsolódó, bizonyos esetekben egymást akár helyettesíteni is képes közszolgáltatások mely körét vonjuk be az adott vizsgálatba. A határvonal meghúzása alapvető jelentőségű az adatgyűjtések és -elemzések konzisztenciájának a megőrzése érdekében.

Példa: A tömegközlekedés esetében megkülönböztethetjük a helyi, a közeli települések közötti helyközi, illetve a távolsági tömegközlekedést, de az egyes közlekedési módozatokat (pl. vasút, autóbusz) is. A tömegközlekedés egységes kezelését erősítheti például az, ha egységes tarifarendszer keretében egységes fizetési móddal (pl. ugyanazzal az elektronikus rendszerrel) lehet igénybe venni valamennyi közlekedési eszközt az országon belül. A külön kezelés mellett szólhatnak olyan érvek, ha például a helyi és a távolsági közlekedésre lényegesen eltérő szabályok vonatkoznak.

Példa: A kábítószerfüggők ellátása igényli az egészségügyi, a szociális szféra, az oktatás, illetve a rendvédelem együttműködését. Kérdés, hogy ebben az esetben a drogellátást tekintjük-e

közszolgáltatásnak, vagy pedig a „hagyományos” ágazati közszolgáltatások egyik szolgáltatási eleme lesz a drogmegelőzés és -ellátás.

Példa: Mivel az egészségügyi ellátásban erőteljesen érvényesül az állami-társadalombiztosítási rendszer dominanciája, lényeges kérdés, hogy a közszolgáltatásnak az egészségügyi ellátást (így a magánellátókat és a magánfinanszírozott ellátásokat is) értjük, vagy pedig csak a kötelező egészségbiztosítás ellátásait.

A **mélyégi elhatárolás** alatt azt értjük, hogy az adott közszolgáltatáson belül milyen részletezettségi szinten/szintig tüntetjük fel a közszolgáltatás vizsgálni kívánt elemeit. A szolgáltatáselemek felsorolása akkor lehet különösen fontos, ha az egyes elemekre különböző minőségi elvárások vonatkoznak.

Példa: Az egészségügyi ellátáson belül megkülönböztethetjük – többek között – az alapellátást és a szakellátást, az alapellátáson belül a háziorvosi, védőnői, fogorvosi ellátást, de akár azt is sorra vehetjük, hogy egy háziorvos pontosan milyen szolgáltatásokat nyújt. Az egyes szolgáltatáselemek elkülönítése azért is lényeges, mert egy háziorvosi rendelő működési környezete lényegesen különbözik egy nagyméretű, aktív fekvőbeteg-ellátást nyújtó kórház működési környezetétől.

A vizsgált közszolgáltatás körbehatárolásánál az alábbi módszertani alapelvek fogalmazhatóak meg:

- A lehatárolás során a **fókusz a közszolgáltatással kielégíteni kívánt fogyasztói igényen** legyen (azaz pl. a tömegközlekedés iránti igény a használók nagy részében erősebb, mint a kifejezetten busszal vagy vonattal való utazás iránt mutatkozó igény, még akkor is, ha a felhasználók bizonyos csoportjainak kifejezetten erős preferenciái vannak).
- **A közszolgáltatás határai nem feltétlenül esnek egybe az azt nyújtó szervezetek tevékenységi körének határaival.** Elképzelhető, hogy egy szervezet esetében nem minden tevékenység közszolgáltatás (pl. kifejezetten vállalkozási céllal végzett tevékenységek a szabad kapacitások terhére) vagy a szolgáltatási portfólió különböző elemei különböző közszolgáltatásokhoz tartoznak (pl. egy egyetemi klinika esetében megtalálható az oktatás, kutatás, egészségügyi ellátás hármasa), de az is, hogy más szervezetek is nyújtják az adott közszolgáltatást (pl. civil kezdeményezések, non-profit szervezetek).
- Elképzelhető, hogy a szervezetek a közszolgáltatásokat **különböző szinteken** nyújtják (azaz az alapszintű szolgáltatás mellett emelt szint is jelen van az egyedi fogyasztói igények kielégítésére, például a kórházi VIP-szoba). Fontos, hogy magát a szolgáltatást ilyen esetekben is a közszolgáltatás részének tekintjük, függetlenül attól, hogy esetleg az

emelt szintért a felhasználó külön fizetséggel tartozik. A kiegészítő, emelt szintű szolgáltatásokról bővebben szól az elemzési keretrendszer 5. dimenziója.

- A közszolgáltatás elemeinek az összegyűjtése hosszadalmas lehet, ezért törekedni kell arra, hogy először a legfontosabb elemeket ragadjuk meg: ez elképzelhető az igénybevevők száma vagy a finanszírozási mérték alapján. Általánosan jellemző (és valószínűleg sok közszolgáltatás esetében is megállja a helyét) a **Pareto-elv**, azaz a 80-20-as szabály, amelynek értelmében azt várhatjuk, hogy pl. a szolgáltatáselemek 20%-ának a lefedésével a kiadások 80%-át érintjük.
- Amennyiben szolgáltatáselemek között vannak jellemző csoportok, akkor **az alábontás legyen hierarchikus és többszintű**. Az egészségügyi ellátás esetében például a szakellátás része a kórházi fekvőbeteg-ellátás, amely tovább bontható aktív és krónikus ellátásra, a krónikus ellátás pedig rehabilitációra, ápolásra és hospice-ellátásra.

Mivel a közfeladatoknak, közszolgáltatásoknak nincs egy részletes központi nyilvántartása vagy listája, és nemzetközi referenciák sem állnak rendelkezésre (hiszen az akár országról országra különbözhet, hogy hol mit tartanak közszolgáltatásnak), fontos feltérképezni azt, hogy a hazai elemzések során milyen információforrásokra lehet támaszkodni akkor, amikor az egyes közszolgáltatások tartamát részletezzük. Az elemzés elvégzéséhez használható **információforrások**:

- **Jogsabályok:** a közfeladatok jelentős része esetében megfigyelhető, hogy azt a jogszabályok valamely szereplő (pl. önkormányzat, egészségbiztosító pénztár) felelősségévé teszik. Egyes közszolgáltatások nyújtásának feltételeiről, követelményeiről külön jogszabályok rendelkeznek, amelyek sokszor a főbb szolgáltatáselemeket is felsorolják (pl. a kötelező egészségbiztosításról szóló törvény az ellátási formákat, vagy hivatkozhatunk a különálló törvényként létező felsőoktatási törvényre).
- **Alapító okiratok, szervezeti és működési szabályzatok:** a vizsgált közszolgáltatók működésének alapidokumentumaiban szereplő szolgáltatások elemzése.
- **COFOG-megfeleltetés:** a közszolgáltatásokra ugyan nincsen egységes nemzetközi kódrendszer, az állami funkciók ellátása esetében ugyanakkor rendelkezésre áll az ENSZ osztályozása, a COFOG (Classification of the Functions of Government, azaz a kormányzati funkciók osztályozási rendszere). A jellemző kapcsolat az, hogy az állami funkcióknak csak egy részéhez tartozik közszolgáltatás, de szinte minden közszolgáltatásnak meg lehet találni a kormányzati szabályozási megfelelőjét.
- **A közfeladatok listázására tett korábbi erőfeszítések:** 2007-ben készült Magyarországon egy felmérés, amely strukturált formában gyűjtötte össze a közfeladatokat. Az eredmények megtalálhatóak az akkor működött Államreform Bizottság honlapján, a http://allamreform.hu/letoltes_feladatkataszter.shtml webcím alatt. Fontos

megjegyezni, hogy a jelen elemzések által követendő logikától az akkor készült lista logikája eltér annyiban, hogy sokkal inkább szervezeti-ágazati (minisztériumi) irányultságú, illetve az is problémát okozhat a felhasználás során, hogy az egyes területek kifejtettségének a szintjei különbözőek.

- **Európai uniós meghatározás:** ez különösen azokon a területeken lényeges, ahol az EU-s szabályok piaci versenyt teremtenek (vagy terveznek teremteni a jövőben) a közszolgáltatások területén. Ilyen esetben a közszolgáltatás hazai elemzéséhez az EU által meghatározottak szerint érdemes igazodni, hiszen a magyar közszolgáltató vállalatoknak ezen a piacon kell versenyezniük. Ide kapcsolódó fogalom az „unbundling” (szétválasztás), ami azt jelenti, hogy bizonyos szolgáltatási területeken a korábban egységes (köz)szolgáltatást valamilyen elemeire szétbontják, és külön-külön szolgáltatásként definiálják (jellemzően a verseny erősítése céljából). Erre példa lehet a pályavasút, a személy- és teherszállítás szétválasztása, vagy a telekommunikáció esetében a hívásvégződtetés mint külön szolgáltatás.

A három elemzési szinten az alábbi módszertanok alkalmazása javasolt, az alábbi célkitűzésekkel és eredményekkel:

	Gyorselemzés	Áttekintő elemzés	Részletes elemzés
Célkitűzés	A közszolgáltatás elhatárolása más közszolgáltatásoktól	Az igénybevevők száma vagy a finanszírozási összeg alapján legjelentősebb szolgáltatáselemek meghatározása, a lehetséges beavatkozási területek megjelölésével	A közszolgáltatás elemeinek (termékeinek, szolgáltatásainak) teljes körű listázása
Módszertan	Hazai és EU-s jogszabályi háttér alapján elemzői munka	A közfeladatok listája, illetve a COFOG alapján javaslat megfogalmazása, a szakértői csoport ezt véglegesíti	Ez eddigi források, illetve a szolgáltatást nyújtó szervezetek tevékenységének elemzése
Eredmény	A közszolgáltatás definíciója, kapcsolódó közszolgáltatások felsorolása	A legjelentősebb szolgáltatáselemek részletes leírása, a fő problémákkal és beavatkozási lehetőségekkel	Az adott közszolgáltatás szolgáltatáselemeinek teljes (csoportosított) listája

7.2. Az állami tevékenység indokoltsága

Az elemzési szempont kérdései: A közszolgáltatáshoz, illetve a közszolgáltatás egyes részelemeihez milyen közérdek kapcsolódik, amely közérdek az adott szolgáltatás vagy szolgáltatási részelem állami vagy önkormányzati szervezését, működtetését vagy finanszírozását indokolja? Az adott közszolgáltatás hogyan járul hozzá a gazdasági versenyképesség növeléséhez, mi az egyes közszolgáltatási tevékenységek végzésének versenyképességi indokoltsága?

Az elemzés második szempontjában arra az alapvető kérdésre keressük a választ, hogy mi az állam dolga az adott közszolgáltatással kapcsolatban. Ezzel kapcsolatban a legfontosabb szempont az, hogy az **adott közszolgáltatás valóban közfeladat legyen**, azaz legyen olyan közérdek, amely az adott szolgáltatás vagy szolgáltatási elem közösségi finanszírozását vagy támogatását indokolja. Ennek alátámasztását az alábbi szempontok adhatják:

- **Az Alkotmány:** amennyiben valamely közszolgáltatással kapcsolatban az Alkotmány állampolgári jogot állapít meg, egyben szolgáltatási kötelezettséget állapít meg az állam felé (például az egészséghez való jogot az egészségügyi ellátás megszervezésével biztosítja az ország), akkor az mindenképpen alapot ad a szolgáltatás közszolgáltatásként való értelmezésének.
- **Jogszabályok:** számos jogszabály fogalmaz meg állami vagy önkormányzati kötelezettséget (közfeladat ellátására), ezek a jelenlegi viszonyok szerint közszolgáltatásoknak tekintendők. Fontos ugyanakkor, hogy az elemzés során ezeket a jogszabályokat nem feltétlenül kell elfogadni a jelenlegi formájukban a közfeladatok definiálását illetően; annyit azonban biztosan jeleznek, hogy az indokoltság vizsgálandó.
- **Kormányprogram, más nemzeti programok célkitűzései:** ezek a programok is megállapíthatnak célkitűzéseket az adott közszolgáltatással kapcsolatban.
- **Európai uniós szabályozás, célkitűzések, elemzések:** egyes szolgáltatások esetében az EU külön szabályokat is megfogalmaz (pl. liberalizált iparágak esetében), máshol pedig az adott szolgáltatás megszervezésének a módját kifejezetten tagállami hatáskörbe utalja (pl. egészségbiztosítás). Arról, hogy egyes közszolgáltatások hogyan járulnak hozzá az EU hosszú távú versenyképességéhez, az EU2020 stratégia célrendszerét is érdemes beemlíteni az elemzésbe.

A közszolgáltatás közfeladatként való ellátásának indokoltságát természetesen nem csak versenyképességi szempontok indokolhatják. A nemzetgazdaság hosszú távú, fenntartható növekedése mellett a közszolgáltatásokkal kapcsolatban megfogalmazott alapvető célkitűzések felölelik a társadalmi kohézió erősítését, a szolidaritás garantálását, a kulturális és természeti örökség védelmét. A közszolgáltatások esetében az alapvető követelmény az, hogy a szolgáltatás nyújtása és igénybevétele a közjót szolgálja: a közjó pedig magába foglalja mindazokat az értékeket, amelyeket a társadalom elfogad és

érvényesíteni kíván. Ez az elemzési keretrendszer azonban arra vállalkozik, hogy a közszolgáltatások versenyképességhez való hozzájárulását elemezze. Az, ha az adott közszolgáltatás nem vagy csak közvetett módon kapcsolódik a versenyképesség javításához, közel sem jelenti azt, hogy ne lenne indokoltsága a közszolgáltatás nyújtásának.

Jelen elemzés keretében tehát az elvárás az, hogy **a közszolgáltatás járuljon hozzá az igénybevevők értékteremtő tevékenységeihez**, és az ennek érdekében meghatározott közösségi célkitűzéseket a közszolgáltatás szabályozásáért és nyújtásáért felelős szereplők hatékonyan érvényesítsék: a közösség érdekében elköltött erőforrások nem lehetnek korlátlanok, azoknak – a nyújtott szolgáltatások értékteremtő képessége által – minden esetben meg kell térülniük.

A legtöbb közszolgáltatás ugyanakkor – megszervezésének, finanszírozásának módja alapján – egyszerre szolgálja a szolidaritást és – hosszú távú hatásai alapján – a társadalmi közjó növelését, miközben érzékelhetően hozzájárul az egyéni jólét növeléséhez is.

Példa: A közoktatás olyan szolgáltatás, amelyet kötelező igénybe venni; ez a közérdeket már önmagában is jelzi. A közoktatási szolgáltatások megszervezésének garantálnia kell azt, hogy a minőségi szolgáltatáshoz való hozzáférés minél inkább egyenlő legyen. A közoktatás igénybevételeből származik egyéni haszon (a jó minőségű közoktatás javítja az egyéni munkaerő-piaci esélyeket, így növeli a jövedelmet) és társadalmi haszon is (a munkaerő általános képzettsége elősegíti a magasabb hozzáadott értékű iparágak megtelepedését és növekedését), és ezek a hasznok egyben a versenyképességhez is hozzájárulnak. Az egyenlő hozzáférés biztosítása szintén jár társadalmi haszonnal, hiszen ez a társadalmi mobilitást támogatja; ez pedig azt eredményezi, hogy a jó képességű, ám szegényebb diákok magasabbra juthatnak az oktatási rendszerben, az a munkaerő általános képzettségi szintje javul, ami a versenyképesség egyik alaptényezője.

Fontos elkülöníteni a közfeladat ellátásában való állami (önkormányzati) részvétel szintjeit is. Lehetséges, hogy a szolgáltatást a magánszektor szereplői alapvetően képesek ellátni, és ezért a fogyasztóktól a vonatkozó díjakat teljes egészében be is szedik, az állam oldaláról csak szabályozási beavatkozásra van szükség (pl. egyetemes szolgáltatásként való meghatározással). Más területeken az állam tervezőként és szolgáltatásvásárlóként lép fel. A következő „lépcsőfokon” az állam e feladatok ellátásán túl állami, önkormányzati tulajdonú szervezetekkel látja el a feladatot. E funkciók keveredhetnek is a feladatellátásban. Sok esetben előfordul, hogy a feladatellátásban nagy szerepet játszik az állami finanszírozás, de mind magán-, mind köztulajdonú szereplők részt vesznek a feladatellátásban (például az egészségbiztosító magánszereplőktől és köztulajdonú egészségügyi szolgáltatóktól is rendel szolgáltatásokat). Az is előfordulhat, hogy állami, önkormányzati tulajdonú

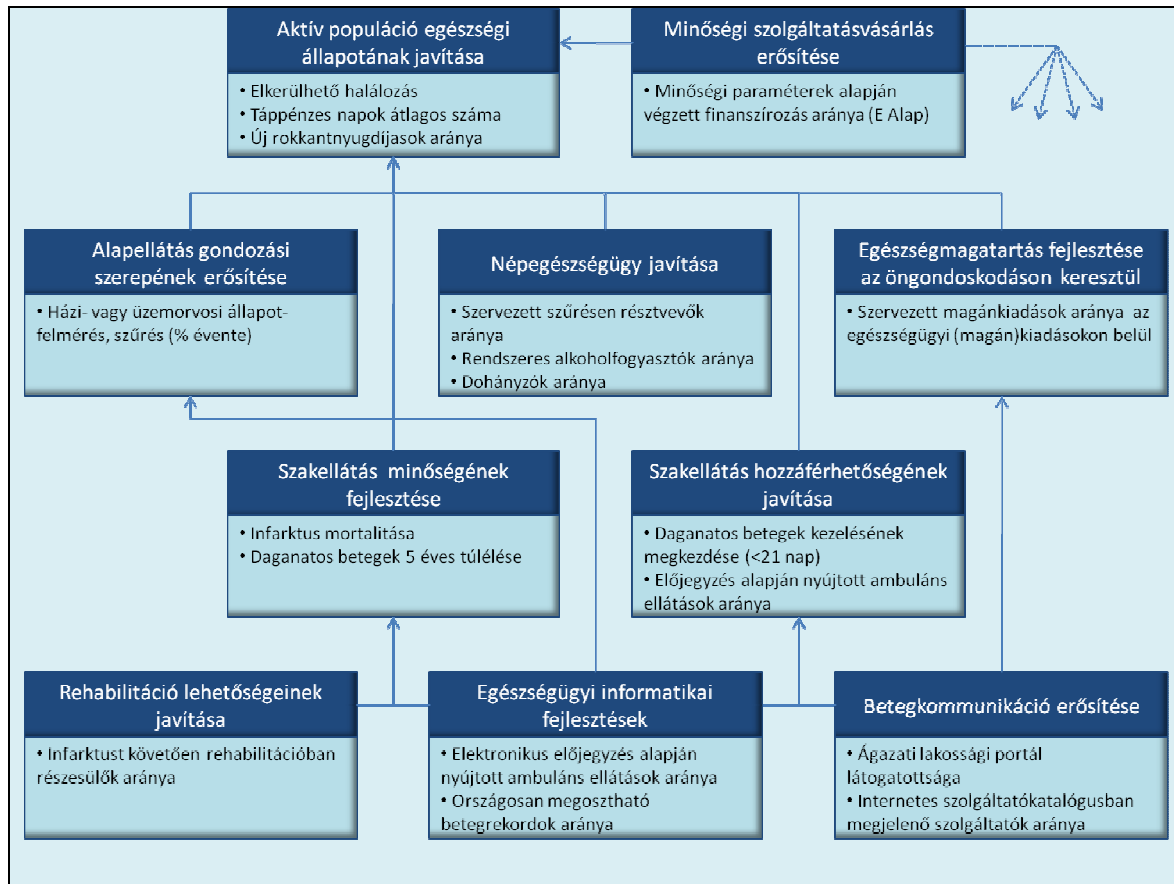
szolgáltató bevételei kizárólag a fogyasztóktól származnak (pl. vízdíjból). Az állami tevékenység indokoltságának vizsgálata során ki kell térni arra, hogy a fenti funkciók közül melyek esetében indokolt az állami részvétel.

A második elemzési dimenzió keretében az adott közszolgáltatás, illetve az első pontban azonosított szolgáltatáselemek versenyképességhez való hozzájárulásának célrendszerét grafikusán is ábrázolhatjuk. A célrendszer felvázolása során úgy érdemes eljárni, hogy azt modellezzük, hogy az adott közszolgáltatás (vagy valamely szolgáltatáselemeinek) minőségének a javítása milyen összefüggésrendszeren, ok-okozati láncolaton keresztül tudja növelni a versenyképességet. Az alábbiakban egy példa egy ilyen lehetséges összefüggésrendszert ábrázol.

Példa: az egészségügy minőségének fejlesztése a versenyképesség szempontjából

A versenyképesség növeléséhez az egészségügy a közegészségügyön, illetve a gazdaságilag aktív populáció egészségének megőrzésén keresztül járul hozzá. A magyarországi közegészségügyi helyzet a nemzetközi versenyképességi indexek alapján megfelelő (a malária, tuberkolózis, AIDS, csecsemőhalandóság és várható élettartam elsősorban a fejlődő országok esetében okoz lemaradást), így a versenyképességet javító fő célkitűzés az aktív populáció egészségi állapotának javítása lehet.

Egy lehetséges célrendszert (illetve a konkretizálás növelése érdekében alábontott indikátorokat) foglal össze a következő ábra.



A három elemzési szinten az alábbi módszertanok alkalmazása javasolt, az alábbi célkitűzésekkel és eredményekkel:

	Gyorselemzés	Áttekintő elemzés	Részletes elemzés
Célkitűzés	A közszolgáltatás nyújtására vonatkozó igény alátámasztása	A közszolgáltatás versenyképességhez való hozzájárulásának közelítő célrendszere, az állam lehetséges szerepeinek áttekintése	A közszolgáltatás versenyképességhez való hozzájárulásának részletes és – amennyire lehetséges – empirikus adatokkal alátámasztott ok-okozati hierarchiája
Módszertan	Alapvető jogszabályok és kormányzati célkitűzések vizsgálata	Az EU-s és nemzetközi elemzések áttekintése, a célrendszer ábrázolása, szakértői szintű megvitatása, az állami feladatellátás lehetséges módjainak feltérképezése szakértői megkérdezéssel	Irodalomkutatás a célrendszer ok-okozati összefüggéseinek feltérképezésére

Eredmény	Az indokoltság hazai jogrendszerben való megjelenésének leírása, az állam jelenlegi szerepének leírása	Célhierarchia, az állam szerepének felső szintű leírása	Részletes ok-okozati lánc leírása, az állam beavatkozási pontjainak feltérképezése és a beavatkozás hatásainak elemzése
-----------------	--	---	---

7.3. Formális elvárások

Az elemzési szempont kérdései: Milyen előírások és formális elvárások vannak a közszolgáltatások, illetve részelemeik tartalmára, minőségére, rendelkezésre állási szintjére? Ezek közül az előírások és elvárások közül melyek vannak összhangban a versenyképesség szempontjából meghatározott követelményekkel?

A közszolgáltatásokkal kapcsolatos tartalmi, minőségi, rendelkezésre állási (hozzáférési) elvárásokat minél pontosabban meg kell határozni, és ezek kapcsán érvényesíteni kell a versenyképesség szempontjait is. Ebben a dimenzióban azt kell vizsgálni, hogy milyen előírások vonatkoznak a közszolgáltatás megkívánt minőségére, azaz milyen konkrét paraméterek, minőségi indikátorok teljesítése esetén mondhatjuk azt, hogy az adott közszolgáltatás jól működik. A minőségnek az ilyen módon való, formális értelmezése az alábbiak miatt fontos:

- **Felelősségteremtés az elérendő eredményekért:** a közszolgáltatás nyújtásáért felelős szervezetek vezetőinek felelőssége világosan kifejeződjön, a teljesítmény megítélésére alkalmas mutatószámok alapján egyértelműen meg lehessen ítélni a működés megfelelőségét. Ilyen módon ez a szempont két másik elemzési dimenzióval, az ösztönző finanszírozással és az egyéni teljesítmény elismerésével is kapcsolatban van.
- **Legyen biztosíték arra, hogy a közszolgáltatások kiszámítható módon működjenek,** legyen szó azok ígért tartalmáról, minőségéről vagy rendelkezésre állásáról. Csökkenti a társadalmi költségeket az, ha az igénybevevők bíznak, bízhatnak a közszolgáltatásokban, hiszen ebben az esetben nem keresnek magánmegoldásokat. A közszolgáltatásokban való bizalom tágabb kontextusában is fontos: mivel a polgárok leggyakrabban a közszolgáltatásokkal találkoznak az állam működéséből, leginkább ez testesíti meg az állam iránti viszonyukat; megfelelő minőségű, megbízható közszolgáltatások esetében az állam iránti bizalom is nagyobb lesz.
- **A közszolgáltatás megszervezésének a módja bátorítsa a szolgáltatót és az igénybevevőket is tisztességes működésre és hozzáállásra,** de mindeközben ne teremtseen fölösleges adminisztratív terheket (utóbbiról az elemzési keretrendszerben egy külön elemzési dimenzió is szól).

Mind a felelősségteremtés, mind a biztosítékok (szolgáltatási garanciák), mind a tisztességes működtetés és igénybevétel szempontjából alapvető fontosságúak azok a számszerűen is meghatározott elvárások, amelyek az általános elvárásokat operacionalizálni képesek. A nemzetközi gyakorlatban ezt a célt a **szolgáltatás minőségét mérő indikátorrendszerek** töltik be.

A közszolgáltatások minősége terén a mérésnek két fő szintje van:

- Ágazati (közpolitikai) szint: az adott operatív célok lebontásáért és konkrét szabályozókká, illetve finanszírozási rendszerré formálásáért felelős minisztérium, központi hivatal, állami ügynökség szintje. A nemzetközi versenyképességi rangsorokban a közszolgáltatásoknak ez az aggregált szintje jelenik meg. A felelősség politikai-közpolitikai.
- Szervezeti (menedzsment) szint: a közszolgáltatások tényleges nyújtásáért felelős közszolgáltató, amely a szabályozóknak és a finanszírozási ösztönzőknek engedelmessé nyújtja a közszolgáltatást. Az aggregált teljesítmény a sok közszolgáltató összehasonlításaként áll elő. Az egyes szolgáltatók teljesítménye összehasonlítható (benchmarking). A felelősség köztulajdonú szervezet esetén vezetői, illetve magánszervezet esetén szerződéses.

A két szint közé ékelődhet be a közszolgáltatások értékelésének valamilyen köztes (azaz az országos és az egyedi szervezeti szint között álló, pl. regionális) szintje: ezt a szintet leginkább a területi különbségek mérése és az egyenlő hozzáférés biztosítása érdekében használhatjuk. A méltányosság mérésére használható még a hatások társadalmi csoportok közötti eloszlásának számszerűsítése is.

Minden, a közszolgáltatás minőségmérésével kapcsolatos tevékenységnek az alapvető célja: a minőség fejlesztése, illetve a szolgáltatók közötti minőségi különbségek kiegyenlítése („tanulás a jóktól, a rosszak felzárkóztatása”, illetve versengő szolgáltatók esetében a rosszak kiszekelése az informáltabb fogyasztói döntéseken keresztül).

A minőség fejlesztésének alapvetően két útja van:

- Kimenetek mérése: ebben az esetben a kimeneti változók kívánatostól való eltérése adja a jelzést a közszolgáltató számára, hogy „valamit változtatnia kell” – a konkrét változtatások meghatározása azonban az adott szervezet felelőssége.
- Folyamatszabályozás: ebben az esetben a bizonyítottan minőségjavuláshoz vezető szervezeti mechanizmusok, folyamatok kialakítását írjuk elő, és a mérés arra irányul, hogy ezeket a folyamatokat milyen mértékben adaptálja a szervezet (pl. az akkreditáció is ilyen eszköz). Különösen akkor használatos, ha a kimenetek mérése az egyedi szervezetek szintjén nem rendelkezik kellő statisztikai erővel.

A gyakorlatban a közszolgáltatók minőségfejlesztésében a két eszközrendszer kombinációját használják (nagyra tekintettel attól függően, hogy a kimenet mennyire stabilan mérhető, illetve a folyamat mennyire megfigyelhető). Ágazatspecifikus megoldások is rendelkezésre állnak (pl. egészségügyi akkreditáció, ami a működési folyamatok megfelelőségének tanúsítása – szemben a működési engedéllyel, amely az

infrastrukturális és személyi feltételeket ellenőrzi a szolgáltatás megkezdésekor).

A jelenleg működő formális minőségi elvárások azonosítása során az alábbi információforrásokra lehet támaszkodni:

- **Jogsabályi előírások:** több esetben az elérendő szolgáltatási szintre a jogszabályok megfogalmazzák alapvető elvárásokat, de esetenként részletekbe menően is meghatározhatják a minőség mérésének módját (pl. a postai levelek mekkora részének kell mennyi időn belül megérkeznie).
- **„Puha” előírások:** sokféle forrás tartozik ebbe a csoportba, és a szolgáltatókra vonatkozó szabályozó erejük számos esetben meg is közelíti a jogszabályi előírásokat. Ilyen „puha” előírásra példák: az ágazati felügyeleti szervek elvárásai vagy azok a rendszerszerű vagy alkalmi mérések, amelyek alapján a szolgáltatókat értékelik, ágazati charták, amelyekben maguk az ágazati szereplők vállalnak valamilyen minőségi célértékeket (vagy állapotodnak meg legalább abban, hogy milyen szempontok szerint mérik a minőséget), a közszolgáltatók saját vállalásai (melyek megjelenhetnek ÁSZF-ben is). Előfordulhat, hogy a megfelelő szolgáltatásminőség definiálásához „szakmai szabályok” is hozzátartoznak: ez a helyzet az egészségügyben, ahol rögzített tartalmú, formális méréssel gyakorlatilag lehetetlen lefedni a teljes ellátási spektrumot.
- **Nemzetközi referenciák:** több szolgáltatás esetében nemzetközi szervezetek összehasonlító elemzéseket végeznek. Ezek jellemzően ágazati szintű indikátorokat tartalmaznak, azaz az ágazatirányító tevékenységének a megítéléséhez használható mutatószámokat nyerhetünk belőlük. Más országok közszolgáltatásainak szolgáltatói szintű minőségmérési rendszerei ugyanakkor az alacsonyabb szinten is hasznosítható tapasztalatokat adhat. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy ez az elemzési szempont elsősorban a jelenlegi elvárások azonosításáról szól, és csak másodsorban azokról a fejlesztési lehetőségekről, amelyek a nemzetközi gyakorlat alapján adódnak.

Az azonosított formális minőségi elvárásokat az alábbi szempontok szerint kell értékelni:

- **A mért minőségi paraméterek a szolgáltatási folyamat melyik elemére irányulnak** (ezt a vizsgálatot minőségi paraméterenként is el lehet végezni, de a minőségmérés jellemző tartalmát figyelembe véve a mérési rendszer egésze is jellemezhető ilyen módon):
 - o **Inputorientáltság** esetében csak a bemeneti tényezőket (infrastruktúra, személyzet képzettsége) ellenőrizzük (például ilyen a felsőoktatási intézmények és képzési programok akkreditációja), ám a nyújtott szolgáltatások minőségéről, ezek megfelelőségéről, hosszú távú hatásairól nem rendelkezünk információkkal.
 - o Amennyiben az **output minőségét** mérjük, akkor az előállított szolgáltatás megfelelőségét értékeljük, mégpedig közvetlenül az előállítás után (erre példa lehet a végzős diákok körében végzett elégedettségmérés).

- Amennyiben a minőségmérés **outcome-irányultságú**, akkor az előállított közszolgáltatások hatásának a megfelelőségét értékeljük (például a diplomás pályakövetés képes arról visszajelzést nyújtani, hogy a felsőoktatási intézmény által adott képzés megfelel-e a munkaerő-piaci igényeknek, és valóban eredményezi-e azt a hozzáadott értéket, amelyet a felsőoktatási programok állami támogatása fejében finanszírozóként elvárunk – de igazából ez az a teljesítménymérce, amely a magánfinanszírozás esetében is a leginkább érdekli a jelentkező diákokat és szüleiket).
- **Folyamatszabályozás** esetében a minősítési rendszerek (tanúsítás vagy akkreditáció) azt vizsgálják, hogy a közszolgáltatók a rendelkezésükre álló erőforrásokat olyan belső szabályozás, a belső folyamatok követése és elemzése mellett használják-e fel, amely megfelel az elvárt legjobb gyakorlatnak. A folyamatszabályozást a minőségmérés fő eszközeként elsősorban akkor alkalmazzák, ha az outputok és outcome-ok mérése problémákba ütközik az egyes szolgáltatók szintjén. Erre a legjobb példát az egészségügy szolgáltatja: nagy mintával, több intézményben (akár több országban) végzett study-k képesek olyan statisztikai összefüggéseket kimutatni, amelyekre építve szakmai ajánlásokat lehet tenni, ám a kimenetek mérése egy-egy intézmény szintjén az alacsony esetszám miatt már nem történhetne meg megfelelő szignifikanciaszint mellett (az alacsony mortalitású műtétek esetében például ezért nem megfelelő minőségi indikátor a kórházi halálozás). A nagy minta alapján érvényesnek tekintett szakmai szabályok azonban a követendő folyamat elemeire vonatkoznak: olyan aranystandardok ezek, amelyeket minden esetben be kell tartani (így például az „ajtó-tű” időtartam, azaz a kórházba való beérkezéstől a kezelés megkezdéséig eltelt idő mérésre nem ütközik problémába).

A közszolgáltatások minőségének a mérése szempontjából – figyelemmel az e szempontban megfogalmazott célkitűzésekre – az outputok és az outcome-ok mérése a kívánatos, illetve nehezen mérhető kimenetek esetében a folyamatszabályozás rendszerét kell kialakítani.

- **A minőségmérés tartalmazza-e a szolgáltatás igénybevevőinek, más érintettjeinek (így például a vállalkozásoknak) a véleményét, elégedettségét.** A szolgáltató iparágakban gyakori az ügyfél-elégedettség mérése, az a közszolgáltatások esetében is lényeges visszacsatolási mechanizmust jelent. Az elégedettség mérését végezhetik maguk a közszolgáltatók önkéntes alapon vagy kötelező előírásnak engedelmessé, illetve végezheti központi szervezet. Az önkéntes mérésnél gyakran előfordul az, hogy a mérésre nincsen olyan módszertani kötelezettség vagy ajánlás, amely a különböző szolgáltatók eredményeit összehasonlíthatóvá tenné. Az elemzés során így arra is ki kell térni, hogy az elégedettségmérés jelenleg milyen módszertanok alapján történik.
- **Az ágazatban milyen szinteken valósul meg a minőségi indikátorok mérése:** vannak-e olyan ágazati értékelések rendszeres időközönként,

amelyek az adott közszolgáltatás minőségét mérik (és akár publikusan be is mutatják) előre rögzített szempontrendszer szerint. Az ilyen elemzések sajátossága, hogy a minőségi paraméterek teljesülését országos szinten, illetve regionális, megyei (vagy alacsonyabb) földrajzi egységek szintjén mutatja be – de nem az egyes közszolgáltatók szintjén. A minőségmérés második szintje, amikor az egyes szolgáltatók minősége is mérésre és bemutatásra kerül.

- **Milyen szervezet(ek) felelősek a minőségi elvárások meghatározásáért, illetve méréséért:** szét kell választani azt, hogy milyen szervezetek alakítják ki a minőségi követelmények operacionalizált változatát (és milyen folyamat során, mely érintettek érdekeit és véleményét figyelembe véve, a szolgáltatással kapcsolatos elvárásait milyen módon beépítve), és mely szervezetek felelősek később ezen paraméterek méréséért. A mérés technikai megvalósítása természetesen számos esetben az adott közszolgáltatók információszolgáltatásán alapszik: ebben az esetben a mérést végző szervezetnek azt a (központi) szervezetet kell tekinteni, amelyik az adatokat összegyűjti, illetve a mérés eredményeinek az ellenőrzésére jogosult.
- **Milyen gyakorisággal valósul meg a minőségi paraméterek mérése és ezek nyomán a közszolgáltatás, illetve a közszolgáltató szervezetek teljesítményének az értékelése:** a mérés jellemzően havi, negyedéves, éves időközönként valósul meg a közszolgáltatások esetében, de van arra is példa, hogy két évente kerül értékelésre valamely terület.
- **A minőségmérés eredményei elérhetőek-e publikusan:** a publikus elérésnek különböző fokozatai vannak. Mindenképpen különbséget kell tenni között, hogy a mérés eredményei csak összefoglalóan (például az egyes közszolgáltatók egyedi teljesítményének az azonosíthatóságát mellőző módon) kerülnek publikálásra, avagy az egyedi eredmények is megtekinthetőek. Az adatok elérhetőségének a biztosítására is különböző szintű megoldások állnak rendelkezésre: (a) az adatbázist a kezelő szerv kérésre kiadja; (b) az adatbázist – adatbázis-formátumban – a kezelő szerv publikálja az interneten; (c) az adatok megjelenítésére felhasználóbarát webes megoldást alkalmaz az adatkezelő (például a felhasználónak nem egy Excel-táblából kell kikeresnie az adatokat, hanem egy böngészhető térképes felületen, grafikus ábrázolás segít a tájékozódásban).

A mért paraméterek tartalmával kapcsolatos kérdés, hogy azok mennyiben tükrözik a versenyképesség szempontjait. Az elemzési keretrendszernek ez a dimenziója itt kapcsolódik az előző szemponthoz: a versenyképességi szempontú értékelés esetében az a fő kérdés, hogy a formális elvárásrendszerben megjelennek-e azok a tényezők (annak az ok-okozati láncnak az elemei), amelyeken keresztül az adott közszolgáltatás a versenyképességet előmozdítja. Önmagában már persze a rendszeres mérés és publikus visszacsatolás is kedvező hatással van a közszolgáltatás teljesítményére, de a hosszú távú eredményességhez kifejezetten kívánatos az, hogy a mérési rendszer az érintettek számára fontos szempontokat tartalmazza.

A három elemzési szinten az alábbi módszertanok alkalmazása javasolt, az alábbi célkitűzésekkel és eredményekkel:

	Gyorselemzés	Áttekintő elemzés	Részletes elemzés
Célkitűzés	A jelenleg formális elvárásokat támaztó jogszabályok és egyéb eszközök azonosítása, és a használt eszközrendszer általános jellemzése	A mérési rendszer fő elemeinek áttekintése, illetve ezek versenyképességi szempontokhoz való kapcsolódásának feltérképezése	A mérési rendszerek részletes (a versenyképességhez kapcsolódó területeken indikátorszintű) bemutatása
Módszertan	Alapvető jogszabályok vizsgálata, a mérésért felelős szervezetek publikált eredményeinek az áttekintése	A mérési rendszer elemeinek áttekintése, a versenyképességi szempontokkal való összevetése szakértői panel segítségével	A mérést végző szervezetek segítségével a mért indikátorok részletes jellemzése, a mérés érintettjei és a közszolgáltatások felhasználói segítségével a módszertanok áttekintése, fejlesztési lehetőségek azonosítása
Eredmény	A jelenleg használt teljesítménymérési rendszer fő jellemzőinek leírása	A mérési rendszer elemeinek leírása, versenyképességi szempontú értékelése, fejlesztési lehetőségek azonosítása	Az indikátorok mérési módjának részletes definiálása, pontos fejlesztési javaslatok megfogalmazása

7.4. Érintettek

Az elemzési szempont kérdése: Kik az érintettek az adott közszolgáltatás működtetése során?

Az elemzési keretrendszernek ennek a dimenziójában a cél az adott közszolgáltatás fő érintettcsoportjainak azonosítása. Ez azért szükséges, hogy a tervezett változtatások, fejlesztések esetében vizsgálni lehessen az egyes érintettekre gyakorolt hatást. A vállalat-gazdaságtani meghatározás szerint érintettnek nevezünk „minden olyan egyént vagy csoportot, aki/amely befolyásolhatja a szervezet működését, és/vagy érdekelt annak következményeiben”. (Chikán, 1997:23) A definíció a közszolgáltató szervezetekre és a közszolgáltatásokra is alkalmazható: az elemzés keretében érintettnek tekintünk minden olyan személyekből álló vagy szervezeti csoportot,

amely kapcsolatba kerül a közszolgáltató szervezetek működésével, illetve a közszolgáltatást szervező intézményrendszerrel. Az elemzés során minden érintettcsoportot érdemes azonosítani, és ahol az adott csoporton belül jellemző alcsoportok képezhetők (pl. az igénybevevők eltérő csoportjai), ott az alcsoportokat is érdemes azonosítani.

Az alábbiakban néhány, a közszolgáltatások esetében különös szerepet játszó érintetti csoportra vonatkozó elemzési kérdéseket külön is tárgyaljuk. Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az érintetelemzés az alábbiakban szereplő csoportokra korlátozandó, de azt igen, hogy az alábbi érintetti csoportokra minden egyes elemzett közszolgáltatás esetében szükséges kitérni.

Kedvezményezettek

Az elemzési szempont kérdései: Kik, mely csoportok jelenleg a közszolgáltatások kedvezményezettjei? A kedvezményezettek egyes csoportjai által igénybevett közszolgáltatások hogyan járulnak hozzá az ország versenyképességének javításához, a közösségi értékteremtéshez?

Az érintettek között minden esetben kiemelt szerepben vannak az ügyfelek. A közszolgáltatások esetében ugyanakkor az „ügyfél” fogalmának értelmezése többértű:

- **Kedvezményezett:** a kedvezményezettek körébe tartoznak mindazok, akik bármilyen módon a közszolgáltatás haszonélvezőivé válnak. A közszolgáltatások esetében gyakran megfigyelhető externális hatások miatt sok esetben előfordul, hogy a kedvezményezettek magával a közszolgáltatással nem is kerülnek közvetlen kapcsolatba, hanem annak járulékos hasznait élvezik. A kedvezményezettek köre általában szélesebb, mint az igénybevevőké.
- **Igénybevevő:** igénybevevőnek azt nevezzük, aki a közszolgáltatóval és a közszolgáltatással közvetlenül is kapcsolatba kerül, és akinek a számára a szolgáltatást (személyesen is) nyújtja a közszolgáltató.
- **Az igénybevételről döntő személy:** néhány közszolgáltatás esetében az igénybevételről szóló döntést nem maga az igénybevevő hozza meg. Az igénybevételről való döntés első körben arról szól, hogy a szolgáltatást egyáltalán igénybe vegye-e valaki, második körben viszont a közszolgáltató megválasztásáról van szó (amennyiben utóbbira lehetőség van).
- **Vásárló (finanszírozó):** a közszolgáltatások esetében akkor tekinthetünk egy ügyfelet egyben vásárlónak is, ha legalább részben saját maga fizet az igénybe vett szolgáltatásokért.

Valamennyi fenti szempont esetében lényeges, hogy az elemzés során ne csak a „jogszály szerinti” állapotot írjuk le, hanem lehetőség szerint a valóságban megfigyelhető döntési mintákat térképezzük fel.

Példa: A közoktatás esetében az igénybevevő az iskolába

beiratkozott diák, de az igénybevételről jellemzően a szülők döntenek (ez esetben a iskolakötelezettség miatt az igénybevételről szóló döntés a szolgáltató kiválasztását jelenti). A kedvezményezett közvetlen módon a diák, akinek a jó minőségű iskolai képzés növeli későbbi munkaerő-piaci esélyeit, közvetett módon viszont a vállalkozások is, akiknek megfelelő képzettségi szintű munkavállalókra van szükségük. A közoktatás esetében a vásárlói (finanszírozói) szerepben elsősorban a normatívát biztosító állam, illetve a szolgáltatásokat közvetlenül finanszírozó helyi önkormányzatok állnak – de egyes esetekben a szülők is finanszírozóként jelennek meg (magániskolák esetében teljes, az iskolai kiegészítő tevékenységek esetében részfinanszírozóként).

Példa: A felsőoktatás esetében az igénybevevő és a finanszírozó az esetek jelentős részében közeledik egymáshoz: ott, ahol a diákok tandíjat fizetnek. Jelentős kérdés ugyanakkor a finanszírozói szerep meghatározásában, hogy vajon a fizetett tandíj (vagy költségtérítés) fedezi-e teljes egészében a valós költségeket. Amennyiben nem, akkor egy költségtérítéses képzés esetében is indokolt finanszírozóként feltüntetni az államot (ez közel sem jelenti azt, hogy ne lehetne indokolható az, ha az állam részt vállal a költségtérítéses diákok képzésének a finanszírozásából – ezzel a piacihoz képest alacsonyabb áron elérhetővé téve a szolgáltatást –, ez az elemzés csupán a valós finanszírozási viszonyok felmérését célozza).

Példa: A fenti szerepek teljes elválására klasszikus példa a büntetés-végrehajtás. Ebben az esetben az igénybevevő a fogvatartott, az igénybevételről a bíróság dönt, a kedvezményezett a társadalom többi tagja, és a finanszírozó az állam.

Példa: Az egészségügyi ellátórendszerben elvileg beutalási rend működik, azaz az ellátó kórházat a háziorvos (illetve a beutaló orvos) állapítja meg. A gyakorlatban azonban a páciens preferenciája az esetek jelentős részében érvényesül. Az elemzésnek nem csak az a célja, hogy a jogszabály szerinti állapotot reprodukálja, hanem az is, hogy a valóságban megfigyelhető mintákat írja le. Azaz ebben az esetben jogosan írhatjuk azt, hogy a betegek az esetek jelentős részében szabadon választhatnak kórházat.

A közszolgáltatásokkal kapcsolatban alapkövetelmény, és az elemzés során is kiemelt szempont, hogy az adott közszolgáltatás kedvezményezettjei legyenek pontosan meghatározva, azaz legyen pontosan definiálva az, hogy a közszolgáltatás nyújtásából milyen érintettcsoportok számára milyen módon származnak (közvetlenül vagy közvetve) hasznok. Nem véletlen, hogy az „ügyfél” lehetséges értelmezései közül a közszolgáltatások versenyképességi szempontú elemzése a kedvezményezetteket emeli ki: a versenyképesség fejlesztése szempontjából ugyanis elsődleges, hogy a közszolgáltatás kedvezményezettjeinél olyan hasznok jelenjenek meg, amelyek indokolják az állam részvételét, illetve a szolgáltatás

közszolgáltatásként való meghatározását (erről lásd még „Az állami részvétel indokoltsága” című elemzési dimenziót is).

Az elemzés során érdemes kitérni arra is, hogy a kedvezményezettek között milyen jellegzetes alcsoportok vannak. Általános elveket az alcsoportok egymástól való elválasztására nehéz adni, de természetes személyek esetében a demográfiai jellemzők, a szociális-gazdasági helyzet, vállalkozások esetében a méret vagy a tulajdonforma lehet szegmentáló tényező.

Példa: A középiskolai képzés elérhetőségét tekintve jelentősen eltérő lehetőségekkel találkozunk egy kis vidéki falu általános iskolájából tovább tanulni szándékozó diák, mint egy budapesti. A részletes elemzések során ezeket a tipikus érintetti csoportokat érdemes külön is azonosítani, és igényeiket, lehetőségeiket külön-külön elemezni.

Példa: Az egészségügyi ellátórendszerrel eltérő módon kerül kapcsolatba egy akut és egy krónikus beteg: az ellátási folyamat szervezettségével kapcsolatban – a gyakori igénybevétel okán – utóbbi jóval komolyabb elvárásokat fog támasztani. Az egészségügy területéről más példa a terhességhez és szüléshez kapcsolódó szolgáltatások igénybevétele: miközben az ellátórendszer sok esetben ugyanúgy „betegként” tekint a szülő nőre, ők elsősorban szolgáltatást vásárló ügyfélként veszik igénybe a közszolgáltatást (és gyakran a hozzá kapcsolódó számos kiegészítő szolgáltatást, költségtérítés ellenében).

Az igénybevevők kapcsán ki kell térni annak a kérdésnek is a megválaszolására, hogy a jogszabályok szerint kik (mely csoportok) és milyen feltételek mellett jogosultak a közszolgáltatás igénybevételére, és a valóságban hogyan néz ki a tényleges igénybevétel. Ennek a kérdésnek az elemzése kapcsán lényeges szempont, hogy az esetleges igénybevevői (rész)finanszírozás, önrészfizetés mennyiben korlátozza az igénybevételt. Az igénybevételhez kapcsolódhatnak közvetett társadalmi költségek is (pl. utazás, kiesett munkaidő), amit az igénybevételei motiváció elemzése kapcsán szintén figyelembe kell venni.

Példa: Az ingyenes felsőoktatási képzések esetében is korlátozhatja az igénybevételt a megfelelő képességű diákok körében az, hogy a képzés alatti egyéb (megélhetési) költségeket fedezni kell.

Példa: A népegészségügyi szűréseken való részvételre az adott korcsoportok minden tagja jogosult, ám a tényleges igénybevétel ettől elmarad. Itt korlátozó tényezőként nem merülhet fel az önrészfizetés, ám a szükséges időráfordítás társadalmi költségként valóban jelentkezik. Az a szűrési program, amely ezt a társadalmi költséget csökkenteni tudja (pl. a szűrés közelebb vitelével, munkaidőn kívüli időpontokkal), az sikeresebb lehet az átszűrési szint növelésében.

A közszolgáltatást nyújtó szervezetek

Az elemzési szempont kérdései: Kik a (köz- vagy magántulajdonú, illetve non-profit) közszolgáltatást nyújtó szervezetek? Milyen alkalmazotti csoportok dolgoznak az adott közszolgáltatónál?

Ebben az elemzési szempontban a közszolgáltató szervezeteket térképezzük fel. Elképzelhető olyan eset, hogy a közszolgáltatást egyetlen szervezet nyújtja (pl. hadsereg), és olyan is, amikor számos szolgáltató működik (pl. általános iskolák). Az értékelés során a központi kérdés az, hogy a közszolgáltató szervezeteken belül milyen csoportokat tudunk elkülöníteni: az eltérő csoportok eltérő működési környezettel, eltérő elvárásokkal, eltérő lehetőségekkel szembesülhetnek. Az egyik legalapvetőbb csoportosítási elv a tulajdonos (fenntartó, működtető) személye, illetve a profitorientáltság alapján történő elkülönítés:

- **Köztulajdonú szervezetek:** a konkrét jogi működési formától függetlenül ide sorolunk minden olyan közszolgáltatót, ahol az állam vagy helyi önkormányzat fenntartóként vagy többségi tulajdonosként jelenik meg. Egyértelműen ide sorolhatóak tehát a költségvetési szervként működő intézmények, de a többségi állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok is (természetesen azok, amelyek az elemzés szempontjából közszolgáltatást nyújtanak).
- **Magántulajdonú szervezetek:** ide tartoznak azok a többségi magántulajdonban lévő gazdasági társaságok (illetve egyéni vállalkozók), akik közszolgáltatást nyújtanak, és tevékenységüket profitorientált módon végzik.
- **Non-profit szervezetek:** ide tartoznak azok az alapítványok, egyesületek, non-profit gazdasági társaságok, amelyek közszolgáltatást nyújtanak, és tevékenységüket nem profit elérése érdekében végzik. (Az állami-önkormányzati tulajdonú non-profit gazdasági társaságok nem ide, hanem az első kategóriába tartoznak.)

A közszolgáltatók közötti további csoportosítási elv lehet az adott közszolgáltatáson belül eltérő profil. Az elemzés mélyebb szintjein egyre több lehetőség van a szolgáltatók csoportjai közötti különbségek feltárására.

Példa: A kórházak működési profil szerint eltérnek abban, hogy aktív és/vagy krónikus ellátást nyújtanak, de eltérnek a kezelt esetek súlyosságát illetően is (pl. városi, megyei kórház, országos szakintézmény).

Példa: A gimnáziumok körében eltérő követelményekkel szembesülnek a kéttannyelvű gimnáziumok.

Az elemzési szempont következő kérdése a közszolgáltatóknak dolgozó alkalmazottakra vonatkozik: arra, hogy az alkalmazottak körében milyen

csoportok különíthetők el. Ennek kapcsán az alábbi szempontokra kell tekintettel lenni:

- **Alaptevékenységet vs. támogató tevékenységet végző alkalmazottak:** alaptevékenységet végzőnek tekintjük azokat, akik a közszolgáltatás nyújtásában, a közszolgáltatás előállításában közvetlenül részt vesznek, vagy annak nyújtásához szakmai támogató tevékenységet végeznek. Támogató tevékenységet végzőnek tekintjük azokat, akik a szervezet többi tagja, más szervezeti egységei számára nyújtanak belső, az adott közszolgáltatásra nem specifikus szolgáltatást (tipikusan ilyen tevékenységek a gazdasági adminisztráció, humánerőforrás-menedzsment, beszerzés-készletezés, informatikai támogatás). Az elkülönítés indoka az, hogy a közszolgáltatási alaptevékenység végzése jellemzően olyan szakirányú képzettséget igényel, amely csak az adott szolgáltatásban hasznosítható, míg a támogató tevékenységek végzők tudása más profilú szervezetekre könnyebben konvertálható. A határvonal az egyedi munkavállalók szintjén természetesen nem éles (pl. egy specializált közszolgáltatás esetében a beszerzőnek nyilvánvalóan kell ismeretekkel rendelkeznie az adott ágazatról).
- **Eltérő alkalmazotti csoportok az alaptevékenységet végzők között:** amennyiben az alaptevékenységet végző alkalmazottak között pl. képzettségi követelmények, jövedelmi viszonyok, karrierlehetőségek szerint eltérő csoportokat lehet képezni, akkor a részletes elemzés során erre is ki kell térni.
- **Szakszervezetek, érdekképviseleti tömörülések:** amennyiben az adott ágazatban a munkavállalói érdekeket szakszervezetek vagy más érdekképviseletek képviselik, akkor ez is szegmentáló tényező lehet.

Példa: Alaptevékenységet végzőnek tekintjük a vasúti közlekedés lebonyolításában résztvevő alkalmazottakat (köztük is elkülönítve az azonosítható munkavállalói csoportokat, például mozdonyvezetők, kalauzok), de ide soroljuk a közlekedés megszervezésében résztvevőket mint szakmai támogató tevékenységet végzőket is (pl. a menetrendet kialakítókat). Támogató tevékenységet végeznek pl. a gazdasági adminisztrációt végző munkatársak.

Példa: Az egészségügyi ellátóknál eltérő helyzetben vannak a rezidensek, szakorvosok, osztályvezetők, illetve a nővérek, betegszállítók vagy más szakmai kiegészítő tevékenységet végzők. Az orvosszakmákon belül jobb munkaerő-piaci alkupozícióban vannak a hiányszakmák képviselői, vagy azok, akiknek a tevékenysége piaci viszonyok között (magánellátásban) jobban értékesíthető. Az orvosok és szakdolgozók közötti választóvonal többek között az elkülönülő kamarákon keresztül is érzékelhető.

A közszolgáltatás szervezése

Az elemzési szempont kérdései: Milyen intézmények (szabályozó, ellenőrző hatóságok) milyen hatáskörrel vesznek részt a közszolgáltatás megszervezésében, illetve a közszolgáltatás nyújtását meghatározó keretfeltételek megteremtésében? Hogyan történik a közszolgáltatásra vonatkozó előírások és formális elvárások meghatározása?

A közszolgáltatások nyújtása esetében nem csak magukat a szolgáltatást nyújtó szervezeteket kell a vizsgálat tárgyává tenni, hanem azt az intézményrendszert is, amely a közszolgáltatás keretfeltételeinek a megteremtésével foglalkozik: hatósági kontrollt gyakorol, a szolgáltatást megrendeli, a kapacitásokat a szolgáltatók között allokálja, vagy a működéssel szemben bármilyen (formális vagy informális) elvárást támaszt. A szabályozás legmagasabb szintjén minden esetben az ágazatért felelős szakminisztérium áll, de további szereplők is azonosíthatóak – ennek keretében az alábbi szempontokra kifejezetten gondolni kell:

- **Működési engedélyezés:** az elemzés keretében elégséges a kifejezetten az adott közszolgáltatásra speciális engedélyezési folyamat szereplőt tárgyalni (pl. az általános építésügyi engedélyezés nem kell hogy részét képezze az elemzésnek).
- **Felügyeleti szervek,** folyamatos hatósági kontroll
- **Szolgáltatásvásárló,** a kapacitások megrendelője
- **A szolgáltatási szint meghatározása,** formális előírások, minőségi követelmények előírása (ennek tartalmáról lásd a „Formális elvárások” című elemzési dimenziót).
- **Nemzetközi kötelezettségek vagy együttműködések a szolgáltatás megszervezésében**

Beszállítók

Az elemzési szempont kérdései: Milyen beszállítói csoportok érdekeltek az adott közszolgáltatás esetében a fejlesztésekben, beruházásokban, illetve a folyamatos működtetésben? Az adott közszolgáltatás működése hogyan befolyásolja a beszállítók versenyképességét?

A közszolgáltatások működtetésében, a fejlesztési irányok meghatározásában jelentős szerepet játszanak azok az iparágak, akik a szolgáltatók beszállítói – hiszen a közszolgáltatás fejlődése nekik egyben üzleti lehetőséget is jelent. A beszállítók ráadásul jóval koncentráltabbak, mint a szolgáltatások igénybevevői, ebből következően az állam felé irányuló lobbipozíciójuk is erősebb. Annak érdekében, hogy az adott közszolgáltatással kapcsolatos társadalmi érdekek és beszállítói érdekek megkülönböztethetők legyenek, a beszállítói csoportok pontos azonosítására van szükség. Az alábbi szempontok szerint különböztethetjük meg a beszállítói csoportokat:

- **A folyamatos működtetés beszállítói:** ebben a szempontban az adott közszolgáltatás folyamatos működéséhez szükséges termékeket, szolgáltatásokat, illetve az azokat beszállítani képes vállalati csoportokat kell azonosítani.
- **A fejlesztésekben és beruházásokban érdekelt beszállítók:** itt az adott közszolgáltatás beruházásait kivitelező építőipari, gép-műszer beszállító vagy informatikai fejlesztő vállalatokra kell gondolni.
- **A beszállítók koncentrációja, mérete:** akár a működtetésről, akár a fejlesztésekről van szó, a különböző termékek-szolgáltatások esetében eltérő koncentrációjú lehet a piac, azaz eltérő számú, eltérő méretű vállalkozás verseng a beszállítói pozíció elnyeréséért. Egyes esetekben a beszállítók jellemzően nagy multinacionális cégek vagy azok hazai leányvállalatai lehetnek, más esetekben pedig hazai kis- és középvállalkozások. Ennek az azonosítása azért lényeges, mert a közszolgáltatás fejlesztésével természetesen módon jutnak piaci lehetőségekhez a beszállítók is.

Példa: Az egészségügyi ellátás jelentős beszállítói – többek között – a gyógyszergyártók és -forgalmazók, de az egészségügyi informatikai alkalmazások felértékelődésével jelentős a szerepük az informatikai szolgáltatást nyújtó beszállítóknak is (amelyek között erősen eltérő méretű cégek is megtalálhatóak). A kórház beszállítója lehet többek között a helyi pékség is.

A közszolgáltatás működése természetes módon befolyásolja a hozzájuk kapcsolódó beszállítók versenyhelyzetét, versenyképességét is. E tényező elemzése során ki kell arra térni, hogy a beszállítói csoportok bevételeiben mekkora szerepet játszik az adott közszolgáltatás: elképzelhető, hogy az állam az adott szolgáltatásnak gyakorlatilag kizárólagos megrendelője (ebben az esetben a vállalat versenyképessége erőteljesen összefügg az adott közszolgáltatás helyzetével), de az is, hogy a bevételi szerkezetében csak kisebb szerepet játszik.

Példa: A gyógyszeripar bevételei és jövedelmezősége erőteljesen függ a gyógyszer-támogatási rendszertől, amely a kötelező egészségbiztosítás keretében a bevételeinek jelentős részét adja. A gyógyszeriparon belül is elkülöníthetők azonban eltérő beszállítói csoportok: olyanok, akiknek a termékei jelentős részben támogatott termékek, így a bevételeik jelentős részben függenek az állami szabályozástól, és olyanok, akik nagyobb mértékben forgalmaznak vény nélküli szereket. A gyógyszeripar esetében azt is figyelembe kell venni, hogy a verseny globális, azaz a versenyképesség tényezőit is globális kontextusban kell értelmezni.

Az érintettelemzés eredményei

A három elemzési szinten az alábbi módszertanok alkalmazása javasolt, az alábbi célkitűzésekkel és eredményekkel:

	Gyorselemzés	Áttekintő elemzés	Részletes elemzés
Célkitűzés	Az érintetti csoportok felsorolása, illetve azokon belül a legjelentősebb érintetti alcsoportok azonosítása; kedvezményezettek, igénybevevők és finanszírozók elkülönítése a fő szolgáltatáselemek kapcsán	Az érintetti csoportok és alcsoportok teljes körű felsorolása; a közszolgáltatók csoportokra bontása; a szervezést-irányítást végző intézményrendszer szereplőinek azonosítása; a beszállítók szegmentálása	Az érintetti csoportok helyzetének részletes jellemzése; az igénybevételi jogosultság és a tényleges igénybevétel eltéréseinek elemzése; a beszállítók versenyképességi pozíciójának és a közszolgáltatás kapcsolatának a bemutatása
Módszertan	Irodalomkutatás, szakértői anyagok tanulmányozása, a kedvezményezettek esetében a jogszabályi háttér meghatározása	Szakértői panel, további irodalomkutatás az érintettcsoportok azonosítására	Adatbekérés, irodalomelemzés, szakértői panel
Eredmény	Áttekintő érintett-térkép	Teljes körű érintett-térkép	Teljes körű érintett-térkép az érintetti csoportok részletes jellemzésével

7.5. A közszolgáltatók egyéb szolgáltatásai és saját bevételei

Az elemzési szempont kérdései: Milyen saját bevételeket szereznek a közszolgáltatók, és ezek milyen szolgáltatásokból adódnak? Mekkora ezeknek a bevételeknek az aránya? A saját bevételű tevékenységek közül melyek kapcsolódnak szorosan a közszolgáltatáshoz (pl. magasabb szint nyújtásával, költségtérítéssel stb.), és melyek nem tekinthetők egyáltalán közszolgáltatásnak? Milyen szervezeti kapacitásokat köt le vagy milyen szabad kapacitásokat használ ki ezeknek a szolgáltatásoknak a nyújtása?

A közszolgáltatók esetében vizsgálni kell azt is, hogy az „alap” (standard) szinten nyújtott közszolgáltatás mellett milyen más tevékenységeket végeznek – ezek a tevékenységek jellemzően saját bevételeket is eredményeznek a szervezet számára. A saját bevételek forrása többféle lehet:

- **Magasabb szintű szolgáltatás nyújtása:** A közszolgáltatások esetében meghatározott tartalmi, minőségi, rendelkezésre állási, hozzáférhetőségi elvárások általában valamilyen „standard” szintre vonatkoznak. Mint minden szolgáltatás esetében, itt is megfigyelhető ugyanakkor, hogy az igénybevevők részéről számos egyedi igény merül fel: azaz számos közszolgáltatás esetében nem járható az az út, hogy mindenkinek mindenhol pontosan ugyanazt a közszolgáltatást nyújtjuk. Természetesen merül fel ugyanakkor az igény ilyen esetekben, hogy azok, akik más (magasabb) színvonalú szolgáltatást szeretnének igénybevenni, legalább a keletkező többletköltséget fizessék meg. A magasabb színvonalú szolgáltatások kínálata egyben az adott közszolgáltató versenytényezője is lehet, amennyiben az emelt szint a fogyasztók jelentős része számára fontos döntési kritérium a szolgáltatók közötti választásnál.
- **A közszolgáltatás térítési díj melletti nyújtása:** Előfordulhat, hogy bizonyos ügyfelek nem jogosultak a szolgáltatás állami-önkormányzati térítés melletti igénybevételeire (vagy valamilyen oknál fogva ezzel a jogosultságukkal nem kívánnak élni). Ebben az esetben az intézmény lényegében ugyanazt a szolgáltatást nyújtja térítési díj ellenében, mint amit az államilag finanszírozott szolgáltatás keretében is.
- **Egyéb, nem közszolgáltatások nyújtása:** Egyes esetekben a közszolgáltatónak marad olyan szabad kapacitása, amelyet olyan típusú vállalkozási tevékenység folytatására fordíthat, amelynek keretében nem közszolgáltatást nyújt. Sok esetben szólnak arról viták, hogy ilyen esetben a szervezetnek egyáltalán szabad-e ilyen tevékenységbe fognia; ha azonban például egy készenléti funkciókat is ellátó szervezet a készenléti idő alatt keletkező szabad kapacitását használja ki szolgáltatásnyújtásra, akkor a meglévő eszközeinek, humán erőforrásának a kihasználásával egyértelműen olyan többletjövedelemhez juthat, ami a közszolgáltatás hatékonyságát javítja (egységköltségét csökkenti). Ilyen esetekben az önköltség kitermelésén túl akár profit realizálása is célként állítható a szervezet elé.

Példa: Egy középiskola számos tanórán kívüli foglalkozást nyújthat, amivel nyilvánvalóan vonzóbbá teszi a diákok és a szülők számára az adott iskola választását. Ezen foglalkozásokat (vagy azok egy részét) térítési díjhoz kötheti.

Példa: Egy felsőoktatási intézmény ugyanazt a képzést nyújthatja az állami keretszámba beleférő diákok számára állami finanszírozású, más (de a felvételi követelményeknek megfelelő) diákok számára költségtérítéssel formában.

Példa: Egy vízügyi igazgatóság olyan szempontból készenléti közszolgáltatásnak tekinthető, hogy az árvizek előfordulásakor kell a

mentési munkálatokat irányítania. A kapacitások valamilyen mértékben optimalizálhatóak az egyes területi szervek között is (amennyiben jellemzően nem ugyanakkor van árvíz a különböző folyókon), de ezen kívül is fog olyan szabad kapacitás maradni, amely nem árvized időben kihasználatlan. Az így keletkező szabad mérnöki kapacitások piaci hasznosítása javítja a szervezet működési hatékonyságát.

Az elemzési szempont keretében az alábbiakra kell részletesen kitérni:

- A saját bevételek megszerzésének jogcímeit részletesen meg kell határozni, azaz a közszolgáltató szervezetek jellemző szolgáltatáslistáját kell összeállítani.
- Be kell mutatni, hogy a saját bevételek megszerzésére milyen jogszabályi előírások vonatkoznak (itt elsősorban az államháztartási-költségvetési általános szabályozáson túl jelentkező, az adott közszolgáltatásra specifikus szabályokat kell ismertetni).
- Be kell azt is mutatni, hogy a saját bevételek felhasználására vonatkoznak-e speciális szabályok.
- Meg kell határozni, hogy a közszolgáltatók teljes bevételéből mekkora rész az, ami nem állami vagy önkormányzati forrásból származik (= költségvetési szervek esetében saját bevétel). Mivel az átlag rosszul jellemzi a közszolgáltatók sokszínűségét, ezért az átlagos értéken túl ki kell térni arra is, hogy milyen eltérések vannak a közszolgáltatók egyes csoportjai között (a rendelkezésre álló adatoktól függően tehát a saját bevételek arányának az eloszlása is érdekes).
- A megszerzett bevételeken belül el kell különíteni azokat a bevételeket, amelyek az közszolgáltatás (alaptevékenység) végzéséből származnak, és azokat, amelyek kiegészítő (vállalkozási) tevékenység eredményét jelentik.
- Meg kell határozni, hogy a fentiekben azonosított tevékenységek mekkora szervezeti kapacitásokat kötnek le (legalább a közfinanszírozott közszolgáltatás; magánfinanszírozású/ költségterítéses közszolgáltatás; egyéb tevékenység hármában tagolva). A szervezeti kapacitásokat létszámban vagy a felhasznált erőforrások költségével lehet kifejezni. Mind a létszámok, mind a költségek bemutatása kapcsán ki kell térni arra, hogy az adatok tartalmazzák-e a központi (támogató tevékenységet végzők) ráosztott létszámát, illetve költségét.
- Értékelni kell, hogy a közszolgáltatás nyújtása kapcsán keletkeznek-e olyan szabad kapacitások, amelyek esetében lehetőség van a piaci hasznosításra. Ennek során először azt az elméleti kapacitást kell meghatározni, ami a közszolgáltatások ellátásához szükséges (ide értve a közfinanszírozott és a térítéses közszolgáltatásokat is), majd azt kell értékelni, hogy az igénybevétel módja (pl. szezonális) vagy más tényező eredményez-e ki nem használt szabad kapacitást.
- Fel kell vázolni, hogy a szabad kapacitások értékesítése milyen működési formában történik (azaz pl. a szervezet egyedi szerződéseket köt, vagy

pedig közreműködő-közvetítő szervezetet vesz igénybe a kapacitások hasznosítására).

Példa: Az egészségbiztosítási rendszeren belül előfordul, hogy egy alapvetően magánellátást végző vállalkozás kapacitásának egy részére finanszírozási szerződést köt az OEP-pel. Ebben az esetben az államilag finanszírozott közszolgáltatás nyilvánvalóan kisebb jelentőségű, mint egy jellemzően finanszírozott szolgáltatást nyújtó megyei kórház esetében.

Példa: Egy felsőoktatási intézmény esetében a költségtérítéses oktatás az alaptevékenységet jelenti (a költségtérítés keretében is közszolgáltatást végez), illetve a külső finanszírozással rendelkező kutatási projektek is ide sorolhatóak. Nem tartozik viszont a közszolgáltatásból származó bevételek közé például az ingatlanhasznosításból származó bevétel (például a kollégiumi férőhelyek nyáron hostelként való üzemeltetése – aminek az esetében a hasznosítást végezheti maga az intézmény, de az is elképzelhető, hogy meghatározott bérleti díjért a hasznosítást külső félre bízsa).

Példa: A kötelező egészségbiztosítás keretében az OEP-pel szerződött szolgáltatók szembesülnek a teljesítményvolumen-korlát (TVK) intézményével. Ez azt jelenti, hogy az egészségbiztosító időszakonként meghatározza, hogy maximálisan mekkora értékű szolgáltatást vesz igénybe egy-egy egészségügyi szolgáltatótól (effektív korlát akkor is jelentkezik, ha a TVK degresszív sávokkal meghatározott, hiszen akkor, ha a finanszírozás már a változó költségek mértékét sem éri el, rövid távon sem éri meg a közszolgáltató számára a szolgáltatás nyújtása). Ebben az esetben a szezonalitástól vagy más fizikai korlátoktól függetlenül a finanszírozási korlát miatt keletkezhet szabad kapacitás.

A három elemzési szinten az alábbi módszertanok alkalmazása javasolt, az alábbi célkitűzésekkel és eredményekkel:

	Gyorselemzés	Áttekintő elemzés	Részletes elemzés
Célkitűzés	A saját bevételi források azonosítása, a közszolgáltatók magas szintű szolgáltatáslistájának összeállítása, a közszolgáltatási és egyéb (vállalkozási) tevékenységek elválasztása; a saját bevételek átlagos súlyának a	A saját bevételek jelentőségének megítélése a közszolgáltatók különböző csoportjai esetében; a bevételek megszerzésére és felhasználására vonatkozó előírások feltérképezése	A szolgáltatáslista részletes elkészítése, a szervezeti kapacitások hozzárendelése, a létszám- és költségadatokat statisztikai jellemzőinek meghatározása a különböző közszolgáltatói

	meghatározása		csoportok esetében
Módszertan	A jogszabályi háttér áttekintése, irodalomkutatás	Szakértői panel, további irodalomkutatás	Adatbekérés, irodalomelemzés, szakértői panel
Eredmény	A közszolgáltatók jellemző szolgáltatáslistája	Szolgáltatáslista, saját bevételek megoszlása	Szervezeti kapacitások és szolgáltatások összerendelése

7.6. Az érintettek közötti kapcsolatok

Az elemzési szempont kérdései: Milyen kapcsolatban állnak egymással az érintettek?

- A közszolgáltatást nyújtó szervezetek milyen (tulajdonosi vagy megrendelői, illetve hierarchikus vagy szerződéses) viszonyban állnak a szolgáltatást megrendelő állammal vagy önkormányzattal?
- Ki(k) fizet(nek) a közszolgáltatásokért? Milyen csatornákon, mennyit fizetnek az igénybevevők, illetve kedvezményezettek csoportjai az igénybe vett közszolgáltatásokért? Milyen csatornákon, mennyit fizet az állam, illetve az önkormányzat a megrendelt és nyújtott közszolgáltatásokért?
- Milyen együttműködések, illetve érdekütközések vannak az egyes közszolgáltatók között? Milyen területeken működnek együtt egymással a közszolgáltatók, és milyen területeken, hogyan versenyeznek egymással a fogyasztókért, illetve a működéshez szükséges erőforrásokért? Mely területeken van jelen a piaci verseny (competition on the market), a piacért való verseny (competition for the market), illetve hol nincsen verseny (no competition)?
- Milyen jellemző szerződéses kapcsolatok vannak a közszolgáltatók és a beszállítók között?

Ez az elemzési dimenzió a „4. Érintettek” szempontnál meghatározott érintettcsoportokra épít, a közöttük lévő kapcsolatokat tárja fel. Ezek az érintettcsoportok a közszolgáltató szervezeten keresztül kapcsolódnak egymáshoz, így az elemzés során a közöttük lévő kapcsolatok elemzése azt jelenti, hogy az egyes érintettcsoportok és a közszolgáltató szervezet közötti kapcsolatot kell elemezni. Ebben a viszonyrendszerben az alábbi szempontokra kell tekintettel lenni.

Jellemezni kell magukat a **közszolgáltatókat**, illetve a belőlük képzett vagy képezhető piacot. Az elsődleges kérdés a működő közszolgáltatók számossága, illetve a piaci koncentráció mértéke. Ezeket az adatokat elsődlegesen Magyarország területére összesítve kell megadni, de a piac meghatározása során fontos tényező az, hogy az egyes közszolgáltatások esetében mennyire tekinthető egy piacnak az ország területe, és mennyiben jellemző a helyi piacok

(helyi monopóliumok) előfordulása. Ez a kérdés azért lényeges, mert alapvetően meghatározza, hogy a közszolgáltatók mennyiben versengenek a fogyasztókért, igénybevevőként, és mennyire képesek helyi monopóliumként viselkedni (abban az esetben is, ha esetleg az ország más területén más szolgáltató működik).

Példa: Egy kis faluban, ahol csak egy házi orvos van, ő gyakorlatilag egyedüli szolgáltatóként jelenik meg – ezzel szemben Budapesten jelentős választási lehetősége van a lakosságnak. Amikor az amerikai versenyhivatal azt vizsgálja, hogy egyes kórházak versenytársaknak tekinthetőek-e, akkor elsősorban a betegmobilitási adatokból indul ki: mivel minden terület egyedi jellemzőkkel bíró piac, ezért általános szabályt nem lehet megadni, de hüvelykujjszabályként azt lehet mondani, hogy ha az adott terület betegeinek 10%-a más területen keres ellátót, illetve helyi költségnövekedés vagy minőségromlás esetében erre hajlandó, akkor a két terület intézményei versenytársaknak tekinthetőek.

A közszolgáltatók közötti kapcsolatok alapvetően az alábbi viszonyrendszerben értelmezhetőek:

- **Piaci verseny:** a közszolgáltatást nyújtó szervezetek állandó versenyben vannak azért, hogy az igénybevevők őket válasszák. Ez a választási szabadság lehet intézményesített (pl. a választási lehetőséget jogszabály garantálja az igénybevevők számára), de lehet csupán csak a gyakorlatban megjelenő. Fontos, hogy a piaci verseny résztvevőinek az elemzése kapcsán ne csak a közfinanszírozott szereplőkre koncentráljunk: elképzelhető, hogy hasonló szolgáltatást nyújt egy teljes egészében piaci alapon működő szervezet is.

Példa: A területi ellátási rend és a beutalási kööttség ellenére is erőteljes a betegek preferenciájának az érvényesülése a kórházválasztásnál – ez különösen erőteljesen érvényesül Budapesten belül, ahol gyakorlatilag minden ellátás esetében több szolgáltató közül választhat a beteg.

Példa: A hírügynökségi szolgáltatások esetében az Magyar Távirati Iroda (MTI) szolgáltatásainak jelentős része közfinanszírozott, bárki számára szabadon elérhető közszolgáltatásként került definiálásra. Léteznek azonban teljes egészében piaci alapon működő hírügynökségek is, amelyek az igénybevevők számára lényegében ugyanazt a szolgáltatást nyújtják. Ebben az esetben hiába van csak egyetlen közfinanszírozott szolgáltató, a verseny mégis jelen van.

Példa: Az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) által mért adatok és készített előrejelzések nyilvánosan hozzáférhetőek a szervezet weboldalán, de ezen kívül más profitorientált szervezetek is foglalkoznak időjárás-előrejelzések készítésével.

- **Piacért való verseny:** a piacért való verseny két esetben is megvalósulhat. (1) Ha egy adott földrajzi területen a közszolgáltatók közötti választás nem lehetséges (vagy erőteljesen limitált), de a szolgáltatás jogát a közszolgáltatónak meg kell nyernie, akkor megvalósul a piacért folytatott verseny – hiszen a tenderen a szintén jelentkező szolgáltatóknál a döntési kritériumokban jobbnak kell lennie. (2) Több szolgáltató és az igénybevevők döntési szabadsága esetén is megvalósul a piacért való verseny, ha a közfinanszírozott közszolgáltatásba befogadott és be nem fogadott szolgáltatók jelentősen eltérő működési környezettel szembesülnek, és így a piaci sikernek az egyik fontos tényezője a közfinanszírozásba történő befogadás.

Mindkét esetben az elemzés feladat annak a feltárása, hogy a piaciért való verseny milyen mechanizmusokon keresztül valósul meg: kik a szolgáltatást megrendelő, a szolgáltatási volumenről vagy kapacitásról döntő szereplők, milyen folyamatban történik a közszolgáltatók kiválasztása, és milyen elvárásoknak kell megfelelniük ahhoz, hogy a tenderen sikeresek legyenek.

Példa: Baja városában a helyi autóbusz-közlekedés működtetésére kiírt tendert az Orangeways nyerte meg. A tenderrel a helyi önkormányzat, aki a szolgáltatás megrendelője és a szolgáltatás minőségi paramétereinek a meghatározója, megvalósította a piacért való versenyt.

Példa: A közfinanszírozott egészségügyi ellátás egyes területein a szolgáltatás jelentős részét magánvállalkozások nyújtják (pl. mesterséges megtermékenyítés, művese-kezelés). Ebben az esetben a közfinanszírozott piac által garantált betegek piacáért folyik a verseny a szolgáltatók között. A piacért folyó verseny szabályait a kapacitások befogadásáról szóló jogszabályok tartalmazzák.

- **Nincs verseny:** bizonyos közszolgáltatások esetében csak egyetlen szolgáltató van (pl. honvédelem), vagy egy szolgáltató dominanciája jelentős (pl. Országos Mentőszolgálat). Az is elképzelhető, hogy ugyan az ország területén van több szolgáltató, de köztük a piacért sincsen verseny (pl. a közterület-kezelést az önkormányzatok saját vállalkozásai végzik, és a közfeladatot nem hirdetik meg tenderen).

A verseny leírásához elengedhetetlen annak a megfelelő meghatározása, hogy hol húzódnak a piacnak a határai. A közszolgáltatások elemzése során célszerű ezért a kielégítendő igényből kiindulni, és az igény kielégítésére alkalmas szolgáltatásokat egyszerre vizsgálni.

Példa: A vasúti közlekedésben a MÁV-Start (és egyes területeken vele összehangolt menetrenddel működő GYSEV) egyedüli szolgáltatónak minősülne, azaz a vasúti közlekedésben nem beszélhetünk versenyről. Ha azonban abból a fogyasztói igényből indulunk ki, amely az egyik helyről a másik helyre való eljutást

fogalmazza meg célként, akkor a vizsgálandó közszolgáltatásnak a távolsági tömegközlekedést kell tekintenünk – ennek keretében pedig az autóbuzsos közlekedés (a Volán-társaságok) és a vasúti közlekedés versengő. Mindez ugyanakkor nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a mindkét szolgáltatás tervezéséért és megrendeléséért felelős szereplő ezt a beavatkozás nélkül természetes módon adódó versenyhelyzetet csökkentse, és a közfinanszírozott szolgáltatásvásárlás esetében tervezett módon egy összehangolt, hatékonyabb hálózati ellátást alakítson ki.

A fenti kérdéskörrel erőteljesen összefügg az, hogy a szolgáltatás megrendelője (service purchaser) és a szolgáltatásnyújtó (service provider) között milyen kapcsolat van. A közszolgáltatások menedzsmentjében megjelenő modell, illetve elvárás az, hogy minél több területen valósuljon meg a **szolgáltatásvásárló és a szolgáltatásnyújtó szétválasztása** (az ún. purchaser-provider split), mivel ezáltal világosabban meghatározható a felelősség a szolgáltatási paraméterek meghatározásáért (szabályozási funkció) és a paramétereknek való megfelelő szolgáltatás nyújtásáért (implementáció), illetve ezáltal generálható verseny a potenciális szolgáltatásnyújtók között. A szétválasztás jellemzően valamilyen, a vásárló és a szolgáltató közötti **szerződéses kapcsolat** létrejöttét feltételezi. Ebben az esetben az elemzés szempontjából lényeges kérdés az, hogy hogyan néznek ki ezek a szerződések: milyen szolgáltatási szintet milyen finanszírozási séma szerint írnak elő (rendelnek meg). Amennyiben nincsen ilyen szerződéses kapcsolat, hanem az állam, önkormányzat (jellemzően verseny nélkül) a saját közszolgáltatóját „bízza meg” a szolgáltatásnyújtással, akkor a kapcsolat a megrendelő és a szolgáltatásnyújtó között **hierarchikus**. A kapcsolat természete azonban ebben az esetben is részletesebben jellemezhető: feltérképezendő az, hogy milyen módon valósul meg az irányítás, milyen módon felügyeli a megrendelő a közszolgáltató működését. Ennek megjelenési formái lehetnek a stratégiai tervek, az éves (üzleti vagy költségvetési) tervek, a rendszeres beszámolók és a teljesítményértékelés, gazdasági társaságok esetén az igazgatóság és a felügyelőbizottság működtetése.

Példa: Az önkormányzati tulajdonú közszolgáltatók irányításának különleges formája az, ha az önkormányzati cégeket holdingba szervezik (mint az történt például Debrecenben).

A verseny elemzésén túl az is fontos kérdés, hogy milyen területeken van **együttműködés** a közszolgáltatók között. Bizonyos területeken még akkor is megvalósulhat együttműködés, ha egyébként ezek a szolgáltatók legalább részben versenyben is állnak egymással. Az együttműködés lehet önkéntes vagy kötelezően előírt is (utóbbi esetben az együttműködést szabályozás vagy fenntartó(k) rendelkezése írhatja elő). A közszolgáltatások esetében tipikus együttműködési lehetőségek nyílnak az adminisztratív, támogató tevékenységek ellátásában, de a szakmai téren is, pl. a minőségfejlesztést célzó rendszerek működtetésében is (pl. benchmarking-rendszer).

Példa: Ilyen együttműködésre lehet példa az, ha egy adott terület kórházai beszerzési szövetséget alkotnak. Közben versenyezhetnek egymással a kapacitásokért és az azzal járó finanszírozásért, illetve azért, hogy a betegek őket válasszák, a költségeik csökkentése érdekében a beszerzési funkcióban együttműködhetnek.

A közszolgáltatások megrendelése nem jelenti feltétlenül azt, hogy a megrendelő fedezi a szolgáltatás teljes költségét: az igénybevevők is finanszírozhatják azt részben vagy egészben. Az elemzésnek ezért az is célja, hogy az igénybevevők és a közszolgáltató közötti kapcsolatot feltárja: leírja, hogy mikor, milyen esetekben, milyen tartalommal jön létre (szerződéses vagy más jellegű) kapcsolat, és ennek során milyen pénzmozgás történik. Míg az elemzési keretrendszer előző dimenziója azzal foglalkozott, hogy a közszolgáltatók milyen egyéb szolgáltatásokat nyújtanak a bevételeik növelése érdekében (és közben hogyan reagálnak a diverzifikált ügyféligényekre), ebben a pontban a közszolgáltatások finanszírozásának az igénybevevők, illetve állam-önkormányzat közötti megoszlása jelenti az elemzés tárgyát. Egyes közszolgáltatások esetében a magánfinanszírozás aránya nemzetközi értékelésekben is gyakran használt jellemző (pl. az egészségügyi kiadásokban a közkiadások aránya arra utal, hogy a rendszer mekkora védelmet biztosít). Természetesen egyáltalán nem mindegy, hogy mely szolgáltatáselem esetében milyen magán- és közfinanszírozási arány jelentkezik, ezért a részletes elemzésnek az átlagos értékeken túl a megoszlás vizsgálatára is ki kell térnie.

Példa: Az egészségügyön belül eltérő a magánfinanszírozás aránya egyes területeken: pl. a gyógyszerellátásban lényegesen magasabb, mint a kórházi ellátásban – és a gyógyszerellátásban is azonosíthatók különböző gyógyszercsoportok.

Az elemzésnek az is része, hogy jellemzően milyen szerződéses kapcsolatok vannak a közszolgáltatók és a beszállítók között: hol és mekkora a szerepe a közbeszerzésnek, mely területeken van közös vagy központi beszerzés, mennyire tartósak, illetve milyen időtávra szólnak a megkötött szállítói szerződések.

Példa: Hosszú távra kötött, egymással nem kompatibilis informatikai rendszereket különböző szállítóktól beszerző közszolgáltatók esetében csökken az integrált működés lehetősége.

Példa: A kórházszektorra jellemző adósságot elsősorban a kórházi beszállítók finanszírozzák. A késői fizetésnek, illetve az ezzel kapcsolatban keltett bizonytalanságnak komoly hatása van a beszállítók versenyképességére.

A három elemzési szinten az alábbi módszertanok alkalmazása javasolt, az alábbi célkitűzésekkel és eredményekkel:

	Gyorselemzés	Áttekintő elemzés	Részletes elemzés
Célkitűzés	A tipikus modell (piaci verseny, verseny a piacért, nincs verseny), illetve a szereplők azonosítása; a finanszírozási csatornák feltérképezése összesített, országos szinten	Különböző szolgáltatói csoportok versenyhelyzetének az elemzése, a versenyt ösztönző lehetőségek azonosítása; a szolgáltatásvásárlás rendszerének a leírása; a szolgáltatók együttműködéseinek bemutatása; a szolgáltatáselemek finanszírozásának elemzése; a beszállítók pozícióinak elemzése	Az elemzés elmélyítése valamennyi dimenzióban; a szolgáltatásvásárlási szerződések vagy az irányítási technikák jellemző paramétereinek részletes vizsgálata
Módszertan	A jogszabályi háttér áttekintése, irodalomkutatás	Szakértői panel, további irodalomkutatás	Adatbekérés, meglévő szerződések elemzése, irányítási modellek feltérképezése (esettanulmányok), irodomelemzés, szakértői panel megállapításai
Eredmény	A verseny megjelenésének és a finanszírozási csatornáknak a leírása	A szolgáltatók helyzetének (versenypozíciójának) leírása, a szolgáltatásvásárlási (megrendelési) folyamat részletes dokumentálása, együttműködési lehetőségek feltárása	A szolgáltatásmegrendelés során érvényesített jellemző paraméterek

7.7. Az érintettek érdekei

Az elemzési szempont kérdései: A fentebb meghatározott viszonyrendszerben milyen érdekekkel bírnak az egyes érintettcsoportok, és ezeket az érdekeiket hogyan tudják érvényesíteni?

Ez az elemzési dimenzió a „4. Érintettek” szempontnál meghatározott érintettcsoportokra, illetve a „6. Az érintettek közötti kapcsolatok” szempont esetében meghatározott jellemző kapcsolatokra épít. Míg az előző elemzési dimenziók az érintetteket, illetve a köztük lévő kapcsolatokat statikus szemléletben, a jelenlegi állapotok leírásaként tették meg, ez az elemzési dimenzió az érintettek mint aktívan cselekvő felekre tekintik. Ez abban jelentkezik, hogy az érintettek érdekekkel bírnak, és a közszolgáltatás szabályozásában, igénybevételi feltételeiben, finanszírozási viszonyaiban a saját szempontjukból előnyös változásokat kívánnak érvényesíteni.

Az egyes érintettcsoportok szervezettsége ugyanakkor erőteljesen eltérő: bizonyos csoportok koncentráltabbak, az érdekeiket jobban érvényesíteni tudó érdekképviseleti szervekkel rendelkeznek, így a közszolgáltatás feltételrendszerének folyamatos alakulására nagyobb hatással vannak. A közszolgáltatás társadalmi szempontból optimális kialakítása ugyanakkor nem esik egybe az egyes érintettcsoportok számára előnyös kialakítással, így a közpolitikai döntéshozatal során figyelembe kell venni, hogy melyik érdekcsoport „mennyire tud hangos lenni”.

Az elemzési szempont alapvető kérdése **minden korábban azonosított érintett esetében, hogy mi teszi elégedetté az adott érintettet.** Ennek keretében fel kell térképezni az alábbiakat:

- Az igénybevevők pontosan milyen elvárásokat támasztanak a közszolgáltatással kapcsolatban (fontos, hogy ez nem feltétlenül esik egybe azokkal az elvárásokkal, amelyeket a szolgáltatás megrendelője támaszt a szolgáltatásnyújtó felé) – figyelembe véve azt, hogy a támasztott elvárások összefüggnek azzal, hogy milyen térítési díjat kell fizetni. A díjfizetés jellemzően hozzásegít ahhoz, hogy az ügyféloldalon elvárások generálódjanak.
- Maguk a közszolgáltatók milyen fejlődési pályát látnak maguk előtt, van-e lehetőség terjeszkedésre (akár a jelenlegi működési területen több, más szolgáltatások nyújtására, akár más területeken a szolgáltatási jog megszerzésére). A szolgáltatók növekedésének különleges formája a külföldön történő terjeszkedés.
- Amennyiben a szolgáltatás megrendelői, szabályozói összetett intézményrendszer különböző szervezeteit jelentik, akkor az egyes szervezetek érdeke sem feltétlenül esik egybe. Az egyes szervezetek működését meghatározó alapiratok, szervezeti stratégia, illetve a szervezet vezetőjével szemben támasztott felsőbb elvárások segíthetnek megvilágítani azt, hogy milyen különbségek adódnak az egyes szereplők érdekei között. Az eltérő érdekek egyik hazánkban jellegzetes megjelenési formája az állam (központi költségvetés) és a helyi önkormányzatok közötti érdekütközés.
- A beszállítói csoportok milyen működési módban érdekeltek, illetve milyen fejlesztésekért lobbiznak, és hogyan hat ez a fejlesztési lehetőségekre.

A három elemzési szinten az alábbi módszertanok alkalmazása javasolt, az alábbi célkitűzésekkel és eredményekkel:

	Gyorselemzés	Áttekintő elemzés	Részletes elemzés
Célkitűzés	Az alapvető érdekek feltérképezése	Az ügyféloldali elvárások, illetve a közszolgáltatás irányításában, szervezésében résztvevő intézményrendszer részletes bemutatása	A technológiai fejlődés és a lehetséges jövőbeli működésmódok és az érintettek érdekeinek vizsgálata
Módszertan	Irodalomkutatás	Szakértői panel, további irodalomkutatás, jogszabályi környezet elemzése	Irodalomelemzés, szakértői panel megállapításai
Eredmény	Az érintettek fő érdekeinek megjelenítése dinamikussá teszi a korábbi végzett az érintettelemzést.	A társadalmi elvárások operacionalizált bemutatása, párosítva azzal az intézményrendszerrel, amelynek ezeket az elvárásokat meg kell jeleníteniük a közszolgáltató szervezetek felé	Hosszú távú kitekintés a közszolgáltatás lehetséges átalakításáról és az érintettek ehhez való viszonyulásáról

7.8. Ösztönző finanszírozás

Az elemzési szempont kérdései: A tartalomra, minőségre, rendelkezésre állásra vonatkozó előírások és elvárások jelenleg milyen módon épülnek be a finanszírozási rendszerbe? Az előírásoknak és elvárásoknak való jobb megfelelés milyen finanszírozási többlettel jár a közszolgáltató szervezetek számára? Az egyes bevételi csatornák (pl. állami finanszírozás, saját bevételek) esetében realizálható bevételek mennyire függenek a nyújtott szolgáltatás minőségétől, a közszolgáltató szervezet teljesítményétől? A különböző finanszírozási csatornák teljesítményre gyakorolt hatásai egymás erősítik vagy kioltják?

Ez az elemzési dimenzió a „3. Formális elvárások” dimenzióban azonosított elvárásokra épít, és azzal foglalkozik, hogy milyen ösztönzőrendszer áll az állam rendelkezésére ahhoz, hogy a közszolgáltatókat az elvárásoknak minél inkább megfelelő szolgáltatás nyújtására bírja rá. A megkívánt színvonal rögzítése és mérése (illetve nyilvános publikálása) már önmagában is alkalmas lehet erre, de a hatás nagyobb és biztosabb, ha az az egyik legfőbb ösztönzőben, a

szervezetnek juttatott finanszírozásban is jelentkeznek. A teljesítmény mérése és publikálása egyrészt közvetlenül javítja a szervezetek teljesítményét azzal, hogy visszacsatolást nyújt a múltbeli eredményekről és a szervezet pozíciójáról (pl. az átlaghoz képest), és így a fejlesztési törekvéseket támogatja, közvetve pedig az ügyfelek választásán keresztül hat, hiszen a népszerűbb, gyakrabban választott szolgáltatók jobb helyzetbe kerülnek, így a szolgáltatók igyekezni fognak ebbe a pozícióba kerülni. Ezekre a hatásokra lehet ráerősíteni azzal, ha a közfinanszírozás is legalább részben függ a valós nyújtott teljesítménytől.

A közszolgáltatások szervezésének az egyik legfontosabb feladata, hogy megvalósuljon a tudatos teljesítménymenedzsment, és ennek keretében a finanszírozás a teljesítménnyel legyen arányos. A nemzetközi szakirodalom ezt a **teljesítményalapú finanszírozásként** (pay-for-performance, P4P) azonosítja. Jelentős módszertani problémát jelent, hogy az elvárásokat milyen indikátorokkal lehet megfelelően operacionalizálni, és így hogyan lehet kialakítani a „finanszírozási képletet”.

Ebben az elemzési szempontban arra keressük a választ, hogy a szolgáltatás minősége hogyan jelenik meg az intézmények közfinanszírozásában. Egyes esetekben teljesítményalapú finanszírozásnak szokták tartani a pusztán volumentől függő finanszírozást is. Ennek csak annyiban van létjogosultsága, amennyiben a volumen a teljesítménynek a jellemzője. Ezen elemzés keretében azonban a volumentől függő finanszírozást nem tekintjük minőségi szempontból differenciált finanszírozásnak, bár jelentőségénél (a finanszírozott szervezetekre gyakorolt hatásánál) fogva a volumenfinanszírozás működő eseteit is be kell mutatni.

Példa: A felsőoktatási normatíva a felvett hallgatók számával arányos, így önmagában csak arra ösztönözte az intézményeket, hogy több hallgatót vegyenek fel (és több finanszírozott helyért lobbizzanak), ám arra nem, hogy a már meglévő keretszámon belüli hallgatóknak minél magasabb színvonalú képzést nyújtsanak.

Példa: A kórház-finanszírozásban alkalmazott HBCS-pontrendszer (DRG-alapú finanszírozás) egyfelől a kórházi jelentett volumenek növelése irányába hatott (időnként akár valósan meg nem alapozott teljesítménypörgetéssel is), másfelől viszont a finanszírozási rendszerhez tartozó paraméterek a gazdasági hatékonyságot is javították (pl. a rendszer működési logikája sikeresen hozzájárult az átlagos ápolási napok számának csökkentéséhez). A finanszírozási rendszer azonban az eltérő szolgáltatásminőséget alapvetően nem veszi figyelembe (bár vannak olyan elemei, amelyek ilyen célt is szolgálnak, pl. a garanciális szabály).

Az adott közszolgáltatásra jellemző finanszírozási rendszer felvázolása során ismertetni kell, hogy a minőségi szempontok hogyan jelennek meg. Átfogó jellemzőként meg kell határozni azt a százalékos mértéket, amely a minőségi paramétertől függő teljes közfinanszírozási összeg és az összes közfinanszírozás hányadosaként a minőségi ösztönzés ágazati jelentőségére utal. Be kell mutatni,

hogy azonos volumenű szolgáltatást nyújtó két közszolgáltató között mi a közfinanszírozási összeg maximális eltérése a legjobban és a legrosszabbul teljesítő szolgáltató között (ez a mutató utal arra, hogy a jó teljesítmény mekkora ösztönzőerőt jelenthet a szolgáltatók számára).

Példa: A házi orvosok finanszírozásában 2011-ben jelent meg a minőségi elem: a házi orvosi indikátorrendszer eredményei alapján kiosztott finanszírozás és a teljes házi orvosi finanszírozás százalékos aránya adja meg az ösztönző finanszírozás ágazati nagyságrendjét. Az indikátorrendszerben legrosszabbul és legjobban teljesítő, egyébként azonos méretű és összetételű praxisok közötti finanszírozási eltérés adja meg az ösztönző finanszírozás maximális terjedelmét.

A saját bevételek esetében nagyobb mértékben várható, hogy a megszerzett bevételek (illetve a realizált eredmény) a nyújtott teljesítménnyel arányos. Ez azonban csak akkor igaz, ha a közszolgáltató szervezet az árat szabadon meghatározhatja. Az igénybevevők fizetési hajlandóságán túl más szempontok is befolyásolhatják azonban az árképzést a közszolgáltatások esetében (pl. szociális szempontok, a hozzáférés javítása vagy árszabályozás rögzített árakkal). Mindezzel együtt azonban feltérképezendő az, hogy a saját bevételekre a jó minőségi szolgáltatás milyen hatással van; ez különösen azoknak a szervezeteknek az esetében fontos, ahol a saját bevételek nagyarányúak (pl. felsőoktatási intézmények).

A saját bevételek keltette hatást azért is szükséges feltérképezni, mert az nem minden esetben van összhangban a közfinanszírozott ellátás minőségjavításának tényezőivel.

Példa: Az eltérő finanszírozási csatornákon érkező jövedelmek teljesítményre gyakorolt eltérő hatásának szélsőséges példája az egészségügyi ellátásban fizetett hálapénz, amely az ellátás logikáját a kórházi hatékonyság és a társadalmi jólét felől a hálapénzes bevétel növelése iránt érdekelt orvos irányába mozdítja el. Nem állítható természetesen az, hogy az ellátórendszer szereplőit csak a hálapénz motiválja, és minden döntésüket ennek rendelik alá, de befolyásoló hatása – az esetek jelentős részében akár akaratlanul is – kétségtelen.

A három elemzési szinten az alábbi módszertanok alkalmazása javasolt, az alábbi célkitűzésekkel és eredményekkel:

	Gyorselemzés	Áttekintő elemzés	Részletes elemzés
Célkitűzés	A finanszírozási rendszer felvázolása, a minőségi elemek	A jelenleg megjelenő minőségi paraméterek részletes leírása, a	A minőségi paramétereken alapuló teljesítményarányos

	megjelenési helyének azonosítása	rendszer minőségi ösztönzésre való alkalmasságának megítélése, a minőségi tényezők saját bevételek esetében játszott szerepének értékelése	finanszírozási rendszerrel kapcsolatos fejlesztési lehetőségek azonosítása
Módszertan	Irodalomkutatás, jogszabályi környezet elemzése	Szakértői panel, további irodalomkutatás, jogszabályi környezet elemzése, a minőségi paraméterek súlyának számszerűsítése	Irodomelemzés, szakértői panel megállapításai, nemzetközi gyakorlat tanulmányozása
Eredmény	Finanszírozási rendszer rövid leírása	Finanszírozási rendszer leírása, a minőségi paraméterek azonosításával	Fejlesztési lehetőségek a formális elvárások közfinanszírozásban való jobb megjelenítésére

7.9. Az egyéni teljesítmény megbecsülése

Az elemzési szempont kérdései: A tartalomra, minőségre, rendelkezésre állásra vonatkozó előírások és elvárások milyen módon jelennek meg a közszolgáltatásokkal kapcsolatos döntések kulcsszereplőinek ösztönzési (teljesítményértékelési és javadalmazási) rendszerében? A jobb egyéni teljesítmény milyen mértékben jár együtt magasabb pénzügyi elismeréssel?

Az előző elemzési szempontban az volt a kérdés, hogy a közszolgáltató szervezet finanszírozásában milyen mértékben jelennek meg a nyújtott szolgáltatás minőségi paraméterei (azaz tükröződik az elért valós teljesítmény a szervezet bevételeiben). Ez ugyanakkor még nem jelenti azt, hogy a változó finanszírozási összeg az egyéni jövedelmekben is tükröződik. Egy megfelelő szervezeti szintű teljesítménymenedzsment-rendszer mindenképpen épít arra, hogy a jó szervezeti teljesítményhez hozzájáruló egyéni jó egyéni teljesítményeket is elismerje.

A közszolgáltatások esetében annyival bonyolultabb a helyzet, mint a magánvállalkozások esetében, hogy a jó teljesítmény nem kizárólag egy szervezeten vagy nem kizárólag az adott szolgáltatásnyújtón múlik – abban a környezeti feltételek megteremtői is jelentős szerepet játszanak. Az elemzés során így a kulcsszereplők alatt nem csupán a közszolgáltató szervezetek vezetőit kell érteni, hanem a szolgáltatás megszervezéséért, irányításáért, szabályozásáért felelős intézményeket, illetve azoknak a vezetőit is. E mögött az az alapelv húzódik, hogy az ágazati irányításban résztvevők tevékenysége végső

oron csak akkor tekinthető sikeresnek, ha a közszolgáltatásnak a vele kapcsolatban támasztott elvárásokat sikerül teljesítenie – azaz az ágazati irányítás teljesítménye az ágazati összteljesítménnyel jellemezhető. A felelősségi szintek, illetve az ágazati teljesítmény egyes elemeire való befolyásolási képesség az ágazati irányítás rendszerbeli differenciáltságának megfelelően tagolható és tagolandó, de egy megfelelő teljesítménymenedzsment-rendszer valamilyen szintű felelősség – és ehhez kapcsolódó ösztönző javadalmazás – megjelenését kívánatosnak tartja.

Az elemzési szempontban be kell mutatni, hogy az ágazati irányítás felső- és középvezetőinek, illetve a közszolgáltató szervezetek felső-, közép- és alsószintű vezetőinek, illetve beosztott munkatársainak személyes javadalmazási rendszerében milyen minőségi paraméterek és mekkora arányban jelennek meg, és ez a ténylegesen megszerzett jövedelmek esetében mekkora különbségeket okozhat jó és rossz teljesítmény esetén (ide nem értve azt, hogy szélsőségesen vagy tartósan rossz teljesítmény esetén a munkaviszony megszüntetésére kerülhet sor). Az elemzésben egyéni jövedelmi adatok közlésére nincsen szükség, azonban a jövedelmek „mozgó” részének a százalékos kifejezésére igen.

A három elemzési szinten az alábbi módszertanok alkalmazása javasolt, az alábbi célkitűzésekkel és eredményekkel:

	Gyorselemzés	Áttekintő elemzés	Részletes elemzés
Célkitűzés	Annak felmérése, hogy az adott közszolgáltatás esetében milyen jogszabályi lehetőségei vannak és a valóságban mennyire jellemző, mennyire elterjedt a teljesítményarányos egyéni javadalmazás	Annak a felmérése, hogy a teljesítménytől függő javadalmazás milyen jelentőségű az egyes vezetői szintek esetében, illetve hogyan néz ki a javadalmazási séma meghatározásának a folyamata	A javadalmazási sémák elemzése alapján az ágazati irányítás és a közszolgáltatók esetében alkalmazott minőségi paraméterek pontos azonosítása; fejlesztési lehetőségek megfogalmazása
Módszertan	Irodalomkutatás, jogszabályi környezet elemzése	Szakértői panel, további irodalomkutatás, jogszabályi környezet elemzése, a minőségi paraméterek súlyának számszerűsítése a javadalmazási rendszerekben	Irodalomelemzés, szakértői panel megállapításai, dokumentumelemzés
Eredmény	A javadalmazási rendszer rövid leírása	A minőséghez, teljesítményhez kötött javadalmazás jelentőségének meghatározása az	A jelenlegi rendszer részletes leírása mellett fejlesztési javaslatok megfogalmazása

		egyres vezetési szinteken	
--	--	---------------------------	--

7.10. Adminisztratív terhek

Az elemzési szempont kérdései: A finanszírozással, működtetéssel, minőségellenőrzéssel kapcsolatban milyen adminisztratív feladatai vannak az egyes szereplőknek? Hol van főlősleges, a szereplőket irritáló adminisztráció (hol érezni, hogy csikorognak a fogaskerekek)?

A közszolgáltatások megszervezése kapcsán óhatatlanul felmerülnek adminisztratív feladatok, illetve ezekhez társuló adminisztratív költségek. A nemzetközi összehasonlításokban például egyes közszolgáltatások esetében összehasonlítási szempont, hogy a rendszer adminisztrálása a kiadásoknak mekkora részét öleli fel.

Példa: Az egészségügyi rendszer – mint rendszer – működési hatékonyságát jelző mutatószám az, hogy az egészségügyi kiadásoknak mekkora részét fordítja egy ország egészségügyi adminisztrációra – szemben az egészségügyi szolgáltatóknak kifizetett térítési díjakkal. (Itt elrettentő példaként szokott szerepelni az Egyesült Államok több-biztosítós rendszerének magas értéke.) Ha az egészségügyi adminisztráció teljes költségét akarjuk meghatározni, akkor figyelembe kell venni az E Alapot adminisztráló OEP, az ágazati irányítást ellátó minisztérium, a hozzá tartozó háttérszervek, az egészségügyi hatóság működési költségeit is; de a teljes körben felmért adminisztratív költségek a szolgáltatóknál felmerülő adminisztrációt is figyelembe vennék.

Az elemzés végrehajtásához szükséges elkülöníteni egymástól az **adminisztratív költség** (administrative cost) és az **adminisztratív teher** (administrative burden) fogalmát. Adminisztratív költségnek tekintünk minden olyan tevékenységet, amely nem közvetlenül az alaptevékenység ellátása érdekében merül fel. Számos ilyen tevékenység azonban vitathatatlanul hasznos a szervezet számára. Adminisztratív tehernek így csak azokat az adminisztratív költségeket tekinthetjük, amelyek olyan tevékenységekből adódnak, amelyeket a szervezetek csak valamilyen külső előírás teljesítése érdekében végeznek; azaz ha nem lenne külső (pl. jogszabályi) kötelezettség, akkor a szervezet saját érdekében ezeket a tevékenységeket már nem végezné. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a „teher” az adott egyedi szervezet szempontjából tekinthető csak „főlőslegesnek”; magasabb szintű szempontok (pl. megfelelő adatgyűjtésre támaszkodó ágazatirányítás) társadalmi szinten indokolhatják az adminisztratív

teher létezését. Minden adminisztratív teher esetében tehát az az alapvető kérdés, hogy az adatgyűjtéssel, adatszolgáltatással vagy kötelezővé tett egyéb más tevékenységgel az egyes szereplőknél generált költségek társadalmi szinten nagyobb hasznot hajtanak-e.

Az elemzés során egyfelől azt kell felmérni, hogy az adott közszolgáltatás irányításával kapcsolatban milyen szervezeteknél (központi vagy helyi közigazgatásnál, önkormányzatoknál) milyen szervezeti kapacitások fenntartása mellett milyen költségek merülnek fel, másfelől pedig becslést kell készíteni arra, hogy a közszolgáltató szervezetek működésében mekkora hányadot jelent az adminisztratív tevékenységek végzése. Utóbbiak esetében el kell különíteni azokat az adminisztratív költségeket, amelyek a „szervezeti létből” fakadnak és az adott közszolgáltatásra nem specifikusak (pl. a humánügyi és a gazdasági adminisztrációt minden szervezetnek el kell végeznie), és azokat, amelyek csak az adott közszolgáltatást nyújtó szervezetek számára jelentkeznek (pl. speciális feladatok, ellenőrzések az igénybevevőkkel, azok jogosultságával kapcsolatban, ágazati adatszolgáltatások).

Példa: A kötelező egészségbiztosítás keretében a szolgáltatások igénybevétele jogosultsághoz kötött. Ezt a jogosultságot munkáltató bevételek, illetve más adatszolgáltatások alapján az APEH és az OEP nyilvántartja, az egészségügyi szolgáltatók pedig a jogviszony meglétét ellenőrzik a beteg megjelenésekor. Ebben az esetben az egészségbiztosításhoz kapcsolódó adminisztrációnak ez a részlege külön is költségszámítás tárgya lehet, figyelembe véve a központi nyilvántartással kapcsolatban a központi szerveknél felmerülő, illetve a közszolgáltatóknál felmerülő költségeket (pl. a jogviszony-ellenőrzésre fordított munkaidő). Az adminisztratív költségek teljes körű figyelembe vétele arra is tekintettel van, hogy az adatszolgáltatóknál (munkaadóknál) milyen költségeket generál – így ebben az esetben például az egészségbiztosítási jogviszony megállapításához és folyamatos frissítéséhez szükséges adatokat. A nyilvántartással és jogviszony-ellenőrzéssel kapcsolatos költség-haszon elemzés az így feltárt adminisztratív költségeket és a realizált vagy várható hasznokat kell szembeállítsa egymással (haszonként jelentkezhet a több rendezett jogviszonyú munkavállalótól származó pluszbevétel, de a biztosítási jogosultsághoz kötöttség elvének nehezen számszerűsíthető tudatosítása is).

Példa: Tulajdonképpen a minőségmérést végző rendszerek egy része is adminisztratív tehernek tekinthető. Bár a minőség ellenőrzésével valószínűleg a közszolgáltatók jelentős része saját maga is foglalkozna, közel sem biztos, hogy pontosan olyan formában és terjedelemben, mint ahogyan azt egy központi adatgyűjtés megkívánja. A rendszer egészének a szintjén azonban pontosan ez az adatgyűjtés ad tájékoztatást arról, hogy az adófizetők pontosan milyen szolgáltatást is kapnak a pénzükért.

Az adminisztratív költségek és terhek számszerűsítésére alkalmazható a nemzetközileg is elterjedt Standard Cost Model (SCM). (Lásd például: <http://www.administrative-burdens.com/>) Az igénybevevők szempontjából alkalmas a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó adminisztratív terhek értékelésére a „Balance Model”, amely felismeri, hogy az adminisztratív költségek mértéke és a közszolgáltatás színvonala között is összefüggés van, és az állampolgári elégedettséget alapvetően azon a tényezőn keresztül közelíti meg, hogy az elvárt (indokolható) és a tapasztalt helyzet mennyire esik egybe. (EUPAN, 2008 – a modell részletes leírását lásd: <http://www.whatarelief.eu>)

Különösen fontos feladata az elemzésnek az ún. irritáló adminisztratív terhek azonosítása. Ezek közé tartoznak azok a tevékenységek, amelyeknek haszontalansága a szereplők széles köre számára nyilvánvaló, illetve azok is, ahol maga az adatszolgáltatás hasznos (a hasznosság a szereplők által is elismert), ám az adatszolgáltatás módja (pl. technikai kivitelezése) fölösleges terheket generál.

A három elemzési szinten az alábbi módszertanok alkalmazása javasolt, az alábbi célkitűzésekkel és eredményekkel:

	Gyorselemzés	Áttekintő elemzés	Részletes elemzés
Célkitűzés	Az adminisztratív terhek fő forrásainak azonosítása, a rendelkezésre álló adatok összegyűjtése	Az irányítás szereplőinél, illetve a közszolgáltatóknál adminisztratív költséget okozó tevékenységek azonosítása, részletesen kiemelve a vizsgált közszolgáltatásra specifikus elemeket; az adminisztratív költségek és terhek megkülönböztetése; költségbecslés	Az adminisztratív terheket okozó tevékenységek pontos költségének a meghatározása, javaslatok megfogalmazása az adminisztratív terhek csökkentésére (az irányítási, közszolgáltatói és igénybevevői oldalt is beleértve)
Módszertan	Irodalomkutatás	Szakértői panel, további irodalomkutatás, költségbecslés meglévő adatok és szakértői becslés alapján	SCM módszertannal a költségek meghatározása; az igénybevevői oldalon a „balance model” alkalmazása
Eredmény	Az adminisztratív elemek rövid listája, az ágazat adminisztrációra fordított kiadásainak	A jelenlegi adminisztratív költségek és terhek nagyságrendileg pontos meghatározása	Pontos költségszámításokkal alátámasztott fejlesztési javaslatok

	százalékos mértékének meghatározása		
--	-------------------------------------	--	--

8. Hivatkozások

- ÁSZ (2007): A közszféra és a gazdaság versenyképessége (szerk.: Báger Gusztáv és Czakó Erzsébet), Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, T137
- ÁSZ (2010): A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok (szerk.: Báger Gusztáv és Czakó Erzsébet), Állami Számvevőszék Kutatóintézete, T326
- Bouckaert, G. (2002): Reform of budgetary system in the public sector. In: Hőgye, M. (ed): Local government budgeting. Local Government and Public Service Reform Initiative, LGI books
- Chikán Attila (1997): Vállalatgazdaságtan. Aula Kiadó, Budapest
- Chikán Attila (2007): A társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra, in: ÁSZ (2007), pp. 13-45
- Czakó Erzsébet (2007): A közszféra hozzájárulása a gazdasági versenyképességhez, in: ÁSZ (2007), pp. 171-213
- EC (2004): Bizottsági Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról /* COM/2004/0374 végleges */
- EUPAN (2008): The Balance Model (Manual). <http://www.whatarelief.eu>
- HC (2006): Delivering high quality public services for all. House of Commons, Committee of Public Accounts. Sixty-third Report of Session 2005–06 (HC1530)
- Kiss Norbert, Révész Éva (2011): Teljesítménymenedzsment, in: Közszoigálati szervezetek vezetése, BCE Egyetemi jegyzet, Aula Kiadó
- Jenei György, Kuti Éva (2007): A civil szféra szerepe – lehetséges feladatok és hatékonysági következmények, in: ÁSZ (2007), pp. 129-169
- Jenei György, Kuti Éva (2010): A civil szféra szerepe a magán és a közszféra működésének összehangolásában – Tanulságok és javaslatok, in: ÁSZ (2010), pp. 101-153
- OECD (2005): Micro-policies for growth and productivity: Final Report (idézi: Czakó, 2007). http://www.oecd.org/document/2/0,2340,en_2649_34555_34941890_1_1_1_1,00.html

9. Mellékletek

9.1. A civil szféra részvétele

A civil szervezetek meghatározására, a közszolgáltatásban való részvételükre vonatkozó releváns részletek forrása A közszféra és a gazdaság versenyképessége c. tanulmánykötet (ÁSZ, 2007).

A non-profit szervezetekre vonatkozó, „[...] elfogadott definíciót Salamon és Anheier (1992) dolgozta ki, s a Johns Hopkins Egyetem által vezetett nemzetközi összehasonlító kutatás tette széles körben elfogadottá. A legfontosabb elemei a következők:

- *Nem profitcélok által vezérelt szervezetek – a profitszétosztás tilalma.* Nem kizárt ugyan, hogy a szervezetek akár alaptevékenységükkel, akár vállalkozói tevékenységükkel profitra tesznek szert, de azt nem oszthatják szét az alapítók között, hanem eredeti céljaik érdekében használják fel.
- *A kormányzattól közvetlenül nem függő szervezetek.* Ez nem zárja ki, hogy akár állami támogatásban, akár állami megrendelésekben részesüljenek, de sem intézményesen, sem jogilag nem tartoznak az állami szférába. Tevékenységük fölött a kormányzati szervezetek legfeljebb törvényességi ellenőrzést gyakorolnak.
- *Hivatalosan bejegyzett, önálló jogi személyiséggel bíró szervezetek,* vagyis olyan egységek, amelyek bizonyos mértékben intézményesültek, szabályozottak, van saját vezetésük, működési szabályzatuk.
- *Tevékenységüket a közjó valamilyen szintű szolgálata jellemzi.* Ez az esetek egy részében nem jelent mást, mint a társadalmi önszerveződés spontán folyamatának intézményesítését.
- *A szervezetek munkájában fellelhető az önkéntesség valamilyen eleme.* Tevékenységüket a tagok, támogatók, választott vezetők önkéntesen vállalt munkája segíti, esetleg a bevételeik egy része is magánadományokból származik.
- *A szervezetek nem politikai célra szerveződtek,* tehát nem politikai pártként működnek, nem kívánnak jelölteket kormányzati pozíciókba juttatni.”

„Természetük multifunkcionális, s három lényeges funkciójuk különböztethető meg:

- szolgáltatóként – tagjaik vagy a szélesebb közösség részére – működnek a piacgazdaság részeként,
- lobby erőként – tagjaik vagy a közjó vagy egy speciális téma képviselőként – a politikai-hatalmi játékban vesznek részt,
- annak a ténynek a következtében, hogy az önkéntes részvételtől, illetve adományoktól függenek, különféle közösségek életébe ágyazódnak be, hozzájárulva a közösségek önmegvalósítási törekvéseihez, s elősegítik a közösségi szolidaritás és a közösségi hovatartozás érzületének erősödését.” (Ibid:140-141)

„Szintén a realitások jegyében le kellene számolni a nonprofit szolgáltatások magasabb hatékonyságának bizonytalan eredetű mítoszával is. *A nemzetközi szakirodalomban fellelhető elemzések nem támasztják alá azt a hazai hiedelmet, ami szerint a nonprofit formában végzett szolgáltatás eleve hatékonyabb az államinál.* Az eddig elvégzett, eléggé szórványos empirikus vizsgálatok igen változatos eredményeket hoztak. Ezek leginkább abban foglalhatók össze, hogy a jól működő nonprofit szervezetek által elért hatékonyság magasabb a túlbürokratizált állami intézményekénél, míg a rosszul szervezett nonprofit szolgáltatások – többek között – hatékonyság tekintetében is elmaradnak a jól működő állami szolgáltatások mögött. (Még kevesebb hatékonysági előnyt tudtak a kutatók kimutatni a nonprofit szervezetek piaci szolgáltatókkal való összehasonlításában.) Lényegében az empirikus munkák is azt bizonyították, amit a nonprofit szektor egymással vitatkozó, s ugyanakkor egymásra épülő elméletei (az állam kudarca/piac kudarca, szerződéses kapcsolatok kudarca, öntevékenység kudarca elméletek) már jóval korábban világossá tettek, hogy a nonprofit szervezeteket nem az általuk elérhető magasabb szolgáltatói hatékonyság teszi kívánatos intézményi formává.

Az öntevékeny szervezetek nagy előnye az, hogy olyan szükségletekre is képesek reagálni, amelyek nem a többség, az átlagpolgár, hanem a speciális helyzetben levő társadalmi csoportok szükségletei, hogy profitmotívum híján megbízhatóbbak a piaci törvények szerint működő szolgáltatóknál, hogy az általuk nyújtott szolgáltatások innovatívabbak és emberre szabottabbak a tucatszolgáltatásoknál. Mindennek fényében nyitott kérdés, hogy az állami ellátási feladatok nonprofit szolgáltatóknak való átadása valóban a hatékonyság növekedését ígéri-e. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához komoly empirikus vizsgálódásokra, a már ma is nonprofit formában működő szolgáltató szervezetek mélyreható kutatására lenne szükség. Az ilyen irányú kutatások éppen hogy megkezdődtek (Kinyik és Vitál, 2005).” (Ibid:148)

„Közfeladatot ellátónak azokat a tényleges szolgáltatási teljesítményeket felmutató, nem támogatásosztásra specializálódott non-profit szervezeteket tekintettük, amelyek

- a központi vagy az önkormányzati költségvetésből normatív (fejkvótás) támogatást kapnak és/vagy
- alaptervékenységi körben végzett szolgáltatásaik ellenértékéért állami forrásokból

díjbevételekre tesznek szert.

A közszolgáltató non-profit szervezetek így meghatározott köre viszonylag szűk, a teljes non-profit szektornak nem egészen 7 százalékát teszi ki.” (ÁSZ, 2010:112)

9.2. Az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós meghatározás

Bizottsági Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról /* COM/2004/0374 végleges */ - 52004DC0374

1. MELLÉKLET: A kifejezések meghatározása [41]

[41] Ezek a meghatározások az általános érdekű szolgáltatásokról szóló Zöld Könyvben használt meghatározásokon alapszanak, COM(2003)270, 2004.5.21.

Terminológiai különbségek, szemantikai zavar és a tagállamok különböző hagyományai sok félreértéshez vezettek az európai szintű eszmecserén. Az általános érdekű szolgáltatások kontextusában a tagállamokban különböző kifejezéseket és meghatározásokat használnak, így tükrözve a különböző történelmi, gazdasági, kulturális és politikai fejlődést. A közösségi terminológia megpróbálja számításba venni ezeket a különbségeket.

Általános érdekű szolgáltatások

Magában a Szerződésben az „általános érdekű szolgáltatások” kifejezés nem található meg. A közösségi gyakorlatban az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” kifejezésből származik, amelyet használnak a Szerződésben. Szélesebb körű mint az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” kifejezés és mind piaci, mind nem piaci szolgáltatásokat takar, amelyeket a hatóságok általános érdekűnek és meghatározott közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozónak minősítenek.

Általános gazdasági érdekű szolgáltatások

Az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” a Szerződés 16. cikkében, illetve a 86. cikk (2) bekezdésében olvasható. Nincs meghatározva sem a Szerződésben, sem a másodlagos jogszabályokban. Azonban a Közösség gyakorlatában széleskörűen egyetértenek abban, hogy a kifejezés olyan gazdasági természetű szolgáltatásokra vonatkozik, amelyeket a tagállamok vagy a Közösség meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá helyez az általános érdek kritériuma alapján. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma így nevezetesen egyes, a nagy hálózatokat működtető iparágak által nyújtott szolgáltatásokat, mint a közlekedést, a postai szolgáltatásokat, az energiaszolgáltatást és a hírközlést takarja. Azonban a kifejezés kiterjed ugyancsak bármely más, a közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá tartozó, gazdasági tevékenységre.

Mint a Zöld Könyv, a Fehér Könyv is elsősorban, de nem kizárólag, az „általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal” kapcsolatos kérdésekre összpontosít, mivel

maga a Szerződés elsősorban gazdasági tevékenységekre koncentrál. Az „általános érdekű szolgáltatás” kifejezést a Fehér Könyv csak ott használja, ahol a szöveg nem gazdasági szolgáltatásokra is vonatkozik, vagy nem szükséges az érintett szolgáltatások gazdasági vagy nem gazdasági természetét meghatározni.

Közszolgáltatás

Az „általános érdekű szolgáltatás” és az „általános gazdasági érdekű szolgáltatás” kifejezéseket nem szabad a „közszolgáltatás” kifejezéssel összetéveszteni. Ez a kifejezés kevésbé pontos. Különböző jelentéstartalommal bírhat, és így zavart kelthet. A kifejezés néha arra hivatkozik, hogy egy szolgáltatást a nagyközönség számára kínálnak, néha azt emeli ki, hogy egy szolgáltatásnak meghatározott szerepet jelöltek ki a köz érdekében, és néha a szolgáltatást nyújtó jogalany tulajdonlására vagy státuszára vonatkozik [42]. Ezért ezt a kifejezést a Fehér Könyv nem használja.

[42] A „közszolgáltatás” és a „közszektor” kifejezéseket gyakran összetévesztik. A „közszektor” kifejezés magába foglal minden közigazgatási szervet, minden a hatóságok által ellenőrzött vállalkozással együtt.

Közszolgáltatási kötelezettségek

A „közszolgáltatási kötelezettségek” kifejezést használja a Fehér Könyv. Meghatározott követelményekre vonatkozik, amelyeket a hatóságok a szolgáltatásnyújtónak előírnak, annak biztosítására, hogy bizonyos közérdekű célkitűzéseknek eleget tegyen, mint például a légi-, vasúti- és közúti közlekedés, valamint az energiaszolgáltatás esetében. Ezeket a kötelezettségeket közösségi, nemzeti és regionális szinten lehet alkalmazni.

Közvállalkozás

A „közvállalkozás” kifejezést rendes körülmények között szintén a szolgáltatásnyújtó tulajdonlásának meghatározására használják. A Szerződés szigorú semlegességet ír elő. A közösségi jog szerint lényegtelen, hogy az általános érdekű szolgáltatásokat nyújtó szolgáltató köz- vagy magánkézben van-e, ugyanazok a jogok és kötelezettségek vonatkoznak rá.

Az európai unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:hu:PDF>

14. cikk

(az EK Sz. korábbi 16. cikke)

Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének, valamint e szerződés 93., 106. és 107. cikkének sérelme nélkül és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. Ezeket az elveket és feltételeket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül, hogy a Szerződésekkel összhangban gondoskodjanak e szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve finanszírozásáról.

106. cikk

(az EKSz. korábbi 86. cikke)

(1) A közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a Szerződésekkel, különösen a 18. és 101–109. cikkben foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.

(2) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel. (3) A Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz.

107. cikk

(az EKSz. korábbi 87. cikke)

(1) Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

(2) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel. (3) A Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz. **2. SZAKASZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK** *107. cikk* (az EKSz. korábbi 87. cikke) (1) Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a

tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben;

d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben;

e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.

12008M/PRO/26 – Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata - JEGYZŐKÖNYVEK - (26.) Jegyzőkönyv: az általános érdekű szolgáltatásokról

Hivatalos Lap 115, 09/05/2008 o. 0308 – 0308

„(26.) JEGYZŐKÖNYV AZ ÁLTALÁNOS ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁSOKRÓL
A MAGAS SZERZŐDŐ FELEK,

HANGSÚLYOZNI KÍVÁNVA az általános érdekű szolgáltatások jelentőségét,
MEGÁLLAPODTAK a következő értelmező rendelkezésekben, amelyeket az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolnak:

1. cikk

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 14. cikke szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó közös uniós értékek magukban foglalják különösen:

- a nemzeti, regionális és helyi hatóságok alapvető szerepét és széles mérlegelési jogkörét a tekintetben, hogy a felhasználók igényeihez a lehető legközelebb álló módon hogyan gondoskodjanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről;
- a különböző, általános gazdasági érdekű szolgáltatások sokféleségét, valamint a felhasználók igényei és preferenciái közötti különbségeket, amelyek földrajzi, társadalmi és kulturális különbségekből eredhetnek;
- a magas minőségi szintet, magas fokú biztonságot és megfizethetőséget, az egyenlő bánásmódot, valamint az egyetemes hozzáférés és a felhasználói jogok előmozdítását.

2. cikk

A Szerződésekben foglalt rendelkezések nem érintik a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy általános érdekű, nem gazdasági jellegű szolgáltatások

nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről gondoskodjanak.”

9.3. Egy lehetséges megvalósítási ütemezés a közszolgáltatások egységes szempontok szerinti minőségfejlesztésére

A) Előkészítés

Az előkészítő szakasz céljai:

- **A valódi közszolgáltatások körének kijelölése:** azon közszolgáltatások azonosítása, ahol a szolgáltatás nyújtása valódi közérdek, így a finanszírozásban való állami részvétel indokolt.
- **Fókuszterületek kijelölése:** a versenyképességet leginkább befolyásoló közszolgáltatások azonosítása, amelyekre a kormányzati figyelmet a közeli jövőben koncentrálni kell.
- **Programterv a közszolgáltatások minőségének fejlesztésére:**
 - o a közszolgáltatások minőségével kapcsolatos **átfogó célkitűzések** kialakítása, amely célkitűzéseket minden közszolgáltatás esetében érvényesíteni kell;
 - o az egyes közszolgáltatások esetében **versenyképességi vízió**, illetve a vízió megvalósítását támogató, szakterület-specifikus **kiemelt célok** megfogalmazása.

Az előkészítő szakasz feladatai:

a) A minőségi elvárások pontos szabályozói megfogalmazása, a közfeladatok definiálása

Annak érdekében, hogy az egyes közszolgáltatók által nyújtott szolgáltatás minőségét ellenőrizni lehessen, a szabályozó hatóság és a finanszírozó-megrendelő köteles a pontos elvárásokra vonatkozó szolgáltatási szintet előre meghatározni és nyilvánosan is közölni. E lépés során kiemelten figyelembe veendő szempont, hogy az adott közszolgáltatás mely részei képviselnek közérdeket.

A szolgáltatási szint meghatározásának folyamatába be kell vonni az igénybevevők képviselőit és külső kutatóintézeteket, kutatói műhelyeket. Az elvárásokat az igénybevevők, az adófizető polgárok és a szolgáltatásnyújtók érdekeit is figyelembe véve, de a közszolgáltatás víziójára, alapvető céljaira alapozva kell meghatározni.

b) A felhasználók egyedi igényeinek megfelelő szolgáltatási szintek kialakítása

Az igénybevevők akár személyenként is különböző elvárásokat támasztanak a közszolgáltatások minőségével kapcsolatban: egyéni elégedettségüket alapvetően az határozza meg, hogy az adott közszolgáltatás egyéni igényeiket milyen mértékben elégíti ki. A közszolgáltatásokkal szembeni minőségi követelményeket ezért úgy kell meghatározni, hogy világosan elkülöníthető legyen az alapszintű, széles körben nyújtott szolgáltatás és a kiegészítő, egyéni igényekre szabható szolgáltatások köre.

A közszolgáltatókat nem szabad eltiltani az emelt szintű szolgáltatások nyújtásától, ez ugyanis az igénybevevőkben csak azt az érzetet erősíti, hogy a közszféra nem képes megfelelni az igényeknek. Az igénybevétel finanszírozási feltételeit azonban világosan meg kell határozni; alapelv, hogy egy közszolgáltató az emelt szintű szolgáltatáson sem nyereszkeskedhet, de az igazolt többletköltségeit ki kell tudnia termelni.

B) Változásvezetés

A változásvezetési szakasz céljai:

- **A közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos alapelvek beépítése a működési logikába:** annak biztosítása, hogy az új rendszer a versenyképesség alapértékei alapján működjön.
- **Az akciótervek megvalósítása.**

A változásvezetési szakasz feladatai:

a) Minőségi paraméterek beépítése a közszolgáltatók finanszírozásába

Ahol a közszolgáltatást több, elkülönülő közszolgáltató nyújtja, ott a volumenmutatók mellett minimálisan meghatározott százalékban minőségi paramétereket be kell építeni a közszolgáltatók finanszírozásába. A minőségi paramétereknek csak egy része vonatkozhat a magasabb szintű szolgáltatásnyújtáshoz feltételezhetően szükséges eszközök meglétére vagy személyek alkalmazására (azaz az inputtényezőkre) – minden esetben szükséges az output minőségének a mérése és a finanszírozás ez alapján történő differenciálása is.

A mért minőséget közszolgáltatónkénti és területi (megyei) bontásban is nyilvánosságra kell hozni. A minőségi szolgáltatásnyújtásért járó többletfinanszírozás meghatározott részét kötelezően a szolgáltatásnyújtásban résztvevő alkalmazottak többletjavadalmazására kell fordítani.

b) A versenyképes magánszolgáltatók növekvő részvétele

Azokon a területeken, ahol megtörtént a minőségi elvárások pontos megfogalmazása, az alapszolgáltatás és a kiegészítő szolgáltatások megalapozott

elválasztása, a versenyképes magánszolgáltatók, elsősorban a kis- és középvállalkozások szerepvállalására is nyitottnak kell lenni, minimálisan meghatározott arányban bevonva őket a szolgáltatásnyújtásba. Ahol a közszolgáltatás jól elválasztható alrendszerekre bontható, az elvet az alrendszerek szintjén kell érvényesíteni.

Egy részben vagy egészben a költségvetésből finanszírozott közszolgáltatás nyújtásának joga sem a közintézmény, sem a magánvállalkozás számára nem lehet alapjog vagy szerzett jog. A közszolgáltatások nyújtásának a jogát – a minimálisan magánszolgáltatói arány eléréséig – minden esetben versenyeztetni kell, ahol a szolgáltatási minőség garantálása mellett annak költsége a döntő szempont. Közszolgáltatási szerződést csak az adott közszolgáltatás jellegzetességeihez igazodó, határozott időre lehet kötni – mind a magán-, mind a köztulajdonú szolgáltatók esetében.

c) Informatikai úton követhető panaszkezelés

A közszolgáltatások minőségének a javítása érdekében az igénybevevők által tapasztalt problémákkal, panaszokkal nem csak az adott közszolgáltatónak, hanem a közszolgáltatás szabályozásért felelős szereplőnek is foglalkoznia kell. Maga a panaszkezelési folyamat lehet többszintű és többszereplős annak az alapelvnek megfelelően, hogy minden problémát azon a szinten kell kezelni, ahol a leghatékonyabban megoldható, de a panaszokról szóló információt össze kell tudni számolni.

Ezt a célt szolgálja egy internetes rendszer, amelyben minden közszolgáltatóval kapcsolatos panaszt be kell jegyezni, és amelyben a panaszos nyomon követhető ügyének folyamatát. A panaszokkal kapcsolatos, panasztípusonként, területenként és szolgáltatónként összesített statisztikai adatokat nyilvánosságra kell hozni.

d) A közszolgáltatások kiszámíthatóságának a megteremtése

Annak érdekében, hogy az alapelvek alapján nyújtott közszolgáltatások köre és igénybe vételi módja, valamint a jogosan támasztható közösségi elvárások mindenki számára egyértelműek legyenek, valamennyi információt egy központi internetes adatbázisban elérhetővé kell tenni.

C) Működtetés

A működtetési szakasz céljai:

- **A közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos alapelvek folyamatos érvényesülésének garantálása:** annak biztosítása, hogy az új rendszer fenntartható legyen.

- **Visszacsatolás, karbantartás:** a változó igényekre időben történő reagálás.

A működtetési szakasz feladatai:

a) Felsővezetői értékelés a teljesítménykritériumok alapján

A közszolgáltatók felsővezetői (ide értve a megyei szervek vezetőit is) felelősek azért, hogy az adott területen megfelelő minőségű közszolgáltatást nyújtsanak. Az egyes közszolgáltatók kiinduló helyzete eltérő lehet, ezért személyes teljesítményük megítélésének az alapja nem lehet a különböző szolgáltatók minőségének egyszerű összehasonlítása; a folyamatos fejlődés azonban igen.

A felsővezetők egyéni teljesítményértékelésének kritériumait – beleértve a jutalmazás feltételeit és célokhoz kötötten kialakított határértékeit – előzetesen meg kell határozni, és nyilvánosságra kell hozni; csakúgy, mint az elért eredményeket.

b) A szolgáltatás nyújtásában résztvevő alkalmazottak pénzügyi ösztönzése

A minőségi paramétereket nem csak szervezeti szinten, hanem egyéni szinten is mérni kell. Ha egy szervezet jó minőségű szolgáltatást nyújt, akkor ennek az alkalmazottak felé anyagi értelemben is tükröződnie kell: aki jó munkát végez, több pénzt kap.

A minőségi teljesítményért juttatott többletforrás meghatározott részét kötelező az alkalmazottak jutalmazására fordítani. Ennek az elvnek a teljesüléséről – aggregált szervezeti szinten – nyilvánosan kell beszámolni.

c) Éves értékelés az egyes közszolgáltatások helyzetéről

Annak érdekében, hogy a közszolgáltatások minőségét, működési hatékonyságát mindenkor nyomon lehessen követni, indikátorokon alapuló, kötelező, nyilvános értékelési rendszert vezetünk be. Az értékelés elkészítéséért felelős szervezet kijelölésre kerül, az éves értékelések elkészítésére minden évben azonos határidő vonatkozik. Az éves értékelések tartalmát úgy kell meghatározni, a lefedett indikátorok körét úgy kell összeállítani, hogy az nemzetközi összehasonlításra – és így a magyarországi közszolgáltatás versenyképességének a megítélésére – alkalmas legyen.

Az indikátoralapú értékelés lehetővé teszi, hogy a kormányzat tényekre alapozottan mutassa be a minőség fejlődését, és így az egyes kiragadott esetek helyett a szektorszintű teljesítmény válhat viszonyítási alappá a közszolgáltatások teljesítményének megítélése során.

Az értékelés elkészítésébe a felelős szervezetnek kötelezően be kell vonnia az igénybevevőket képviselő szervezeteket, illetve külső, a kormányzati szervektől független kutatóintézeteket, kutatói műhelyeket.

d) A közszolgáltatásokat igénybe vevők véleményének felmérése évente

Az egyes közszolgáltatásokkal kapcsolatos elvárásokat leginkább az igénybevevő polgárok és a versenyképességi partnerek tudják megfogalmazni, és minőség megfelelőségét is ők tudják a leginkább megítélni. Évente megtörténik az egyes közszolgáltatásokkal, illetve azok részelemeivel való elégedettség kérdőíves felmérése. Ez lehetővé teszi, hogy számszerűen is kimutatható legyen egy-egy év változása, illetve az egyes közszolgáltatásokkal való relatív elégedettség is összevethető legyen. Utóbbi egyben a kormányzati beavatkozási fókuszpontok kijelölését is támogatja.

A felmérés központilag, egységes módszertannal, az egyes közszolgáltatások szabályozásáért, szervezéséért, nyújtásáért felelős kormányzati szervektől függetlenül készül.

A minőségi átvilágítás céljai és célterületei

A minőségi átvilágítás végrehajtása az alábbi **célkitűzéseket** szolgálja:

- Annyit költsünk közösségi forrásból az egyes közszolgáltatásokra, amennyi az ország versenyképessége szempontjából indokolt. Az átvilágítás foglalmazzon meg olyan átalakítási lehetőségeket, amelyek lehetővé teszik, hogy **ugyanolyan vagy még jobb minőségű közszolgáltatást kevesebb pénzből állítsunk elő.**
- Legyen garancia arra, hogy **a közszolgáltatások úgy működnek, ahogyan azt a közszolgáltatás megrendelője szeretné.**
- Legyen garancia arra, hogy a közszolgáltatások **a gazdasági szereplők és az aktív, dolgozó lakosság számára értéket teremtenek:** a befizetett adóért és járulékért cserébe olyan közszolgáltatásokat kapjanak, amelynek színvonalával elégedettek lehetnek.

A minőségi átvilágítás keretében arra a **fő kérdésre** keressük a választ, hogy az egyes közszolgáltatások versenyképesen működnek-e az alábbi szempontokból:

- a szabályozási és finanszírozási rendszer, valamint a szolgáltatókkal kötött szerződések **megfelelően ösztönzik-e a szolgáltatókat arra, hogy**
- **olyan, az elvárásoknak megfelelő összetételű és minőségű szolgáltatást nyújtsanak a megfelelő időben, elérhető módon**
- **azon igénybevevői csoportok számára,**
- **akik a közszolgáltatás igénybevételével hozzájárulnak az ország versenyképességének a javításához, a közösségi értékteremtéshez.**

A közszolgáltatások minőségi átvilágításának **azokra a közszolgáltatásokra kell koncentrálniuk:**

- **amelyek jelentős nemzetgazdasági forrásokat kötnek le**, hiszen ezeken a területeken kis mértékű hatékonyságjavítás is jelentős pozitív költségvetési hatással jár;
- **amelyek esetében az államnak kiemelt szerepe van a finanszírozásban** (az ágazat támogatásának vagy bevételeinek jelentős része az államtól vagy a helyi önkormányzatoktól származik) **vagy a tulajdonlásban** (a közszolgáltatást nyújtó szereplők jellemzően állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak), hiszen az államnak itt fokozott a felelőssége a nemzetgazdaság szereplői felé;
- **amely területek kiemelkedő jelentőségűek a nemzetközi versenyképesség szempontjából**, hiszen ezek a befektetői megítélést erőteljesen befolyásoló tényezők;
- **ahol a verseny színtere nemzetközi** vagy egyre inkább azzá válik, hiszen így a magyar közszolgáltatók versenyképességének növelése a nemzetgazdaságot erősíti;
- **amelyek jelentős foglalkoztatónak minősülnek**, hiszen így a közszolgáltatások megfelelő minőségű működése az egyének nagy tömegének a versenyképességét is javítja.

Várható eredmények

A projekt várható **hasznai a közszolgáltatások igénybevevői, finanszírozói és az ágazati irányítás számára** az alábbiak:

- 1. A minőség és a költséghatékonyság javítására irányuló intézkedések megalapozása:** a közfeladatok és az elvárt minőség pontos definiálásával és mérésével lehetőség nyílik arra, hogy a hatékonyságjavítási intézkedések végrehajtása során az ágazati irányító a korábban alkalmazott **fűnyíróelv helyett sebészkéssel**, csak a szükséges területeken tudjon beavatkozni.
- 2. A végrehajtott intézkedések hatása tartós:** a közszolgáltatással teremtett érték és a szolgáltatások előállításához szükséges források folyamatos vizsgálata garantálja, hogy **a minőséget és a költséghatékonyságok javító intézkedések hatása tartós marad**.
- 3. Kiegyensúlyozottabb, erősebb kontroll az ágazati irányítás, a finanszírozó számára:** a szakterületi irányítás és a költségvetés beavatkozási lehetőségei nőnek, mivel az inputorientált erőforrás-felhasználásról az előállított szolgáltatásokra és az ezáltal teremtett közösségi értékre helyeződik át a hangsúly. Az ágazaton belül és a központi finanszírozás esetében is az lesz a jellemző, hogy **a viták nem a költségvetési keretösszegekről, hanem az elérendő eredményekről szólnak**.
- 4. A felelőségek hierarchizálása:** az elvárások és a célkitűzések, valamint a feladatok ágazaton belüli pontos meghatározásával megszűnhet az az állapot, amikor mindenért egyszemélyben a legfelsőbb ágazati irányító a felelős. **Rend lesz a felelőségek jelenleg átláthatatlan rendszerében**, és minden közszolgáltató szervezet vezetője valódi

felelősséget fog viselni a szervezet által teljesítendő közösségi elvárásokért.

- 5. A közszolgáltatások működési céljai a politikai célokhoz rendelhetőek:** a célkitűzési folyamat garantálja, hogy a **közszolgáltatók nem válnak önjáróvá**, hanem a versenyképességi javítását és a közösségi érdekeket fogják képviselni.
- 6. A status quo megtörhető:** azzal, hogy a viták fókuszpontjába az elérendő eredmények kerülnek a múltbeli pozíciók fenntartása helyett, **az ágazati érdekviszonyok alapvetően változtathatóak meg, a versenyképesség szempontjait és a közösség egészének elvárásait szem előtt tartva.**
- 7. Szövetségépítés:** a világosan rögzített célok és elvárások alapján már a program kezdetén mindenki számára feltérképezhetőek a kormányzati szándékok. **Szövetségessé válnak mindazok, akik a minőségi közszolgáltatások létrehozásában és működtetésében érdekeltek.**

Illusztráció: A megvalósítás lépéseinek egy lehetséges levezetése

