

VEZETÉS A KÖZJÓ SZOLGÁLATÁBAN

Közpénzügyi
gazdálkodás és menedzsment

Szerkesztette Bábosik Mária

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

TYPOTEX

A könyv az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank szakmai közreműködésével, illetve a Pallas Athéné Alapítványok támogatásával készült.



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK



Lektorálta Prof. Dr. Báger Gusztáv és Prof. Dr. Kocziszky György

© Bábosik Mária, Bakacsi Gyula, Barakonyi Károly, Berde Csaba, Domokos László, Farkas Ferenc jogutódja, Garaj Erika jogutódja, Hatvani Csaba, Horváth Margit, Illéssy Miklós, Jakovác Katalin, Karoliny Mártonné, Király Gyula, Kocziszky György, Lentner Csaba, Makó Csaba, Matolcsy György, Nagy József, Németh Erzsébet, Nyéki Melinda, Orosz Diána, Parragh Bianka, Péterfalvi Attila, Poór József, Pulay Gyula, Szabados György Norbert, Szegedi Krisztina, Sziklay Júlia, Tóth Antal, Veresné Somosi Mariann; Állami Számvevőszék – Typotex Kiadó, Budapest, 2017

TARTALOM

Domokos László előszava	7
Matolcsy György előszava	9
BEVEZETÉS (<i>Bábosik Mária</i>)	11
1. RÉSZ A KÖZJÓ SZOLGÁLATA	15
1.1. fejezet Közpénzügyek etikája (<i>Kocziszkó György</i>)	17
1.2. fejezet A közjó szolgálatának feltételei (<i>Pulay Gyula</i>)	37
1.3. fejezet A közjó szolgálatának követelménye a közintézmény szabályozási környezetében (<i>Pulay Gyula</i>)	71
1.4. fejezet A közjó megjelenése a közintézmény belső szabályozásában (<i>Pulay Gyula</i>)	101
1.5. fejezet Egyenlőség, méltányosság, igazságosság (<i>Pulay Gyula</i>)	121
1.6. fejezet Integritásközpontú vezetés (<i>Pulay Gyula</i>)	157
1.7. fejezet Társadalmi felelősségvállalás (<i>Szegeci Krisztina</i>)	191
2. RÉSZ GAZDÁLKODÁS AZ ERŐFORRÁSOKKAL	219
2.1. fejezet A közpénzekkel való gazdálkodás keretei (<i>Orosz Diána</i>)	221
2.2. fejezet Vagyongazdálkodás (<i>Orosz Diána</i>)	243
2.3. fejezet Gazdálkodás az adatvagyonnal (<i>Péterfalvi Attila – Sziklay Júlia</i>)	263
2.4. fejezet Emberierőforrás-gazdálkodás (<i>Poór József – Karoliny Mártonné</i>)	281
3. RÉSZ IRÁNYÍTÁS ÉS MENEDZSELÉS	317
3.1. fejezet Jövőkép és stratégia (<i>Barakonyi Károly</i>)	319
3.2. fejezet Döntéshozatal (<i>Szabados György Norbert – Berde Csaba</i>)	347
3.3. fejezet Projektmenedzsment (<i>Garaj Erika</i>)	375
3.4. fejezet Vezetői kontrolling (<i>Tóth Antal</i>)	409
3.5. fejezet Kockázatmenedzsment (<i>Domokos László – Nyéki Melinda – Jakovác Katalin – Németh Erzsébet – Hatvani Csaba</i>)	437
3.6. fejezet Belső kontrollrendszer (<i>Horváth Margit</i>)	459
3.7. fejezet Kommunikáció (<i>Németh Erzsébet</i>)	479
3.8. fejezet Érdekegyeztetés, konszenzuseresés, participáció (<i>Lentner Csaba – Parragh Bianka</i>)	515

4. RÉSZ	FOLYAMATOS MEGÚJULÁS	557
4.1. fejezet	Szervezeti magatartás a közsférában (<i>Bakacsi Gyula</i>)	559
4.2. fejezet	Folyamat- és minőségmenedzsment (<i>Tóth Antal</i>)	589
4.3. fejezet	Változásmenedzsment (<i>Farkas Ferenc</i>)	611
4.4. fejezet	Innovációmenedzsment (<i>Makó Csaba – Illéssy Miklós</i>)	635
4.5. fejezet	Szervezeti kompetenciaépítés és tanulás (<i>Veresné Somosi Mariann</i>)	661
5. RÉSZ	A VEZETŐI MUNKA HATÉKONYSÁGA	681
5.1. fejezet	Vezetési stílusok és szervezeti kultúra (<i>Nagy József</i>)	683
5.2. fejezet	Időgazdálkodás (<i>Király Gyula</i>)	717
5.3. fejezet	Asszertív kommunikáció (<i>Németh Erzsébet</i>)	747
A szerzőkről		761

ELŐSZÓ

Ez a könyv a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek vezetői számára készült. Kiindulópontja az, hogy Magyarország Alaptörvénye egyértelmű alapelveket fogalmaz meg a közpénzeket felhasználó, illetve a közvagyonot használó szervezetekkel kapcsolatban. Ezek a törvényesség, a célszerűség, az eredményesség, az átláthatóság és a közélet tisztaságának elvei.

Az Állami Számvevőszék, amely mandátumát az Alaptörvényből kapja, ellenőrzései során az Alaptörvény alapelveiből indul ki, következésképpen a közpénzt, közvagyonot használó szervezet vezetőjének teljesítményét elsősorban annak alapján ítéli meg, hogy az általa vezetett szervezet mennyire teljesíti a közpénzek felhasználására vonatkozó alkotmányos követelményeket.

Az Állami Számvevőszék – a róla szóló törvény alapján – nemcsak ellenőriz, de az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti is az Országgyűlést, annak bizottságait és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését. Erre tekintettel és az Állami Számvevőszéknek a közszféra integritása megteremtése érdekében végzett munkája elismeréseként 2015-ben az Országgyűlés úgy határozott, hogy az Állami Számvevőszék szélesítse a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységét, és támogassa az etikus közpénzügyi vezetőképzést.

Az Állami Számvevőszék a hivatkozott országgyűlési határozat végrehajtása érdekében szorgalmazta, majd támogatta egy olyan könyvnek az összeállítását, amelyet kifejezetten a közszféra szervezeteit vezetők részére írnak kiváló szakemberek. A versenyszféra menedzserei számára rengeteg könyv készült, de az üzleti vállalkozásokra kidolgozott vezetési elveket és módszereket nem célszerű egy az egyben alkalmazni a közszféra intézményeiben. A versenyszférában ugyanis a teljesítmény mértéke a profit. Ezzel szemben a közszféra szervezeteinek a küldetése a közjó szolgálata. Egy olyan

könyvre volt tehát szükség, amely a közjó szolgálatát tekinti alapnak, és erre építi rá azokat az ismereteket, amelyeket egy vezetőnek tudnia kell ahhoz, hogy a szervezeti integritást a középpontba állítva eredményesen vezesse a rábízott intézményt, gazdasági társaságot. Ez az alapvetés azt igényelte, hogy minden szerző a közszféra küldetését szem előtt tartva, a közszféra sajátosságaihoz igazodva adja át a legkorszerűbb vezetési, szervezési és gazdálkodási ismereteket. A szerzőket, a szerkesztőket és a lektorokat ismerve biztos vagyok benne, hogy ezt a feladatot lelkiismeretesen és magas színvonalon hajtották végre.

Abban a reményben ajánlom ezt a könyvet a közszférában vezető beosztást betöltő vagy erre készülő olvasó figyelmébe, hogy a könyv áttanulmányozása után ugyanazt mondja majd, mint amivel én az előszót kezdtem: ez a könyv valóban a közpénzeket felhasználó szervezetek vezetői számára íródott, és jól szolgálja a munkájuk minőségi fejlesztését.

Budapest, 2017. április

Domokos László,
az Állami Számvevőszék elnöke

ELŐSZÓ

Magyarország 2010-ben költségvetési fordulatot indított, majd strukturális reformokat vezetett be, azt követően pedig monetáris politikai fordulatot hajtott végre, melynek eredményeként 2013-ban növekedési fordulatot ért el, a gazdaságot új növekedési pályára állította. Ezzel újra elindult a magyar gazdaság korábban megszakadt felzárkózása, melynek hosszú távú fenntartása érdekében elengedhetetlen a versenyképesség jelentős javítása.

A Magyar Nemzeti Banknak törvényi feladata, hogy elsődleges célja veszélyeztetése nélkül, a rendelkezésére álló eszközeivel támogassa a kormány gazdaságpolitikáját. A Magyar Nemzeti Bank Magyarország központi bankja, mely betölti az ország jegybankjának szerepét. Elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása. Irányítja a monetáris politikát, biztosítja az ország pénzügyi rendszerének stabilitását, valamint ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. A Magyar Nemzeti Bank független intézmény, csak a jogszabályoknak van alárendelve. Tevékenysége felett az Állami Számvevőszék, valamint az Országgyűlés gyakorolhat ellenőrzést.

A Magyar Nemzeti Bank meggyőződése, hogy hazánk versenyképességének növelésében döntő szerepe van a közszféra hatékonyságának, s ebben a közszféra vezetőinek. A Magyar Nemzeti Bank ezért kiemelt feladatának tekinti a korszerű, minőségi és versenyképes tudás gyarapítását és megosztását, valamint a közjó szolgálata iránti elkötelezettség megerősítését a közszféra számára, amelynek közvetlen hatása van a gazdasági és a társadalmi környezetre, a vállalkozásokra és a polgárok életére.

Ennek érdekében a Magyar Nemzeti Bank az Állami Számvevőszékkel együtt kezdeményezte és elősegítette egy olyan korszerű könyv összeállítását, amely a közszféra sajátosságait figyelembe véve foglalja össze a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek vezetéséhez elengedhetetlen ismereteket. A tudomány, a felsőoktatás, a nemzeti intézmények kiváló képviselőiből álló szerzői gárda, a szerkesztő és a lektorok tudásuk és

tapasztalataik legjavát adva munkálkodtak azon, hogy e hiánypótló könyv létrejöheszen, olvasói bővíthessék, kiegészíthessék és frissíthessék vezetői ismereteiket, illetve egy-egy témában elmélyülhessenek.

Kívánom, hogy a könyv minden olvasója számára tartogasson valami olyan üzenetet, amely segíti az eligazodásban a közpénzügyek bonyolult és szövevényes területén. Olyan legyen, mint egy világítótorony, amely mindenkinek megvilágítja a célját, a közjó szolgálatának elősegítését és az ahhoz vezető, nem mindig könnyű utat a közpénzekkel gazdálkodó szervezetekben.

Budapest, 2017. május

Matolcsy György,

a Magyar Nemzeti Bank elnöke

BEVEZETÉS

A közszféra szervezeteinek vezetőire jelentős felelősség hárul a közjó szolgálatában. Ehhez nemcsak szakmai, hanem vezetői ismeretekkel, képességekkel, készségekkel, valamint etikus magatartással és a köz iránti elkötelezettséggel kell rendelkezniük, folyamatosan képezniük kell magukat, hogy meg tudjanak felelni a velük szemben támasztott egyre összetettebb elvárásoknak.

A menedzserkönyvek kínálatában számtalan szak- és kézikönyv található, bőséges a választék az önmenedzselést fejlesztő sikerkönyvekből, és folyamatosan egyre újabbak jelennek meg. Ezek a kiadványok azonban szinte kivétel nélkül a versenyszférára vonatkoznak, melynek végső célja a profit maximalizálása, ezért ezek közvetlenül nem egyértelműen alkalmazhatók a közszférában, melynek fő célja a társadalmi szükségletek kielégítése. A közszféra vezetői számára azonban eddig viszonylag kevés menedzserkönyv íródott, pedig a közszféra sajátosságainak figyelembevétele elengedhetetlen a sikeres vezetői munkához. Vannak természetesen közszférával foglalkozó szakkönyvek szép számmal, ám azok általában szakmai kérdésköröket tárgyalnak, így többek között a közpénzügyeket, az oktatást, a társadalombiztosítást stb., nem pedig a közszféra menedzsmentjét, szervezeteinek vezetési kérdéseit. Erre azonban szükség van, érdemes tehát a vezetés alapvető kérdésköreit a közszférára adaptálva és általánosítva tárgyalni.

Erre vállalkozott a könyv szerzői kollektívája, amikor összefoglalta a közszféra vezetői és vezetői utánpótlása számára a szükséges kulcsfontosságú vezetői ismereteket. A könyv célja, hogy a jelen és jövő vezetőit segítse a közjó szolgálatában, hogy munkájukat eredményesen végezhesék, vezetői ismereteiket bővíthessék, mélyíthessék, megújíthassák. A közszféra működése ugyanis meghatározza az egész társadalom jólétét, alapvetően befolyásolja az intézményrendszert, az üzleti környezetet és az állampolgárok mindennapjait. A közszféra közpénzeket felhasználva látja el feladatait,

s egyben a legnagyobb foglalkoztató is. A közszféra hatékonysága, amelyre vezetőinek döntő befolyása van, az ország versenyképességének meghatározó tényezője.

A könyv a közszférát az üzleti (verseny-) és a civil szférától megkülönböztetve szélesen értelmezi. Közszféra alatt azon szervezetek összességét érti, amelyek közszükségletet elégítenek ki. A közszükséglet pedig egy olyan sajátos társadalmi igény, amely a társadalom tagjainak többsége részéről felmerül, s amelyet közösségi (politikai) döntés alapján közösségi igénynek ismernek el, s ezért finanszírozását alapvetően (de nem feltétlenül teljes mértékben) közpénzekből valósítják meg. Ilyen értelemben a könyv egyaránt érinti az állami és az önkormányzati szervezeteket, valamint az irányító és a végrehajtó szinteket. Kiemelten kezeli a szervezeti integritást mint a közjó szolgáltatának minden szinten érvényes alapját.

A könyv koncepciója, hogy a közszférában végzett vezetői munka kiemelt fontosságú területeire fókuszál, a teljesség igénye nélkül. A közszféra szinte bármely területén előforduló általános vezetői feladatok ellátásához kíván segítséget adni, ezért nem foglalkozik az egyes területek szakfeladataival.

A könyv széles tematikát ölel fel, ami öt részre tagolódik. Az egyes részek a közpénzkel gazdálkodó szervezetek vezetői számára kiemelten fontos kérdéskörökkel foglalkoznak: az első rész a közjó szolgáltatával, a második az erőforrás-gazdálkodással, a harmadik az irányítással és menedzseléssel, a negyedik a folyamatos megújulással, az utolsó pedig a vezetői munka hatékonyságával. Az egyes részekben belül összesen 27 fejezet van, amelyek az adott kérdéskör meghatározó, önálló részterületeit fedik le.

A közjó szolgáltatával foglalkozó első rész a közpénzügyek etikájának taglalásával indít. Ezt követően megismerteti a közjó szolgáltatának feltételeivel és követelményeivel. Bemutatja a közjó megjelenítését a közintézmény belső szabályozásában. Foglalkozik az egyenlőség, méltányosság és igazságosság témájával, majd az integritásközpontú vezetéssel. Végezetül kitér a társadalmi felelősségvállalás sajátosságaira a közszférában.

A második rész az erőforrásokkal való gazdálkodás kérdéseit vizsgálja. A közpénzkel való gazdálkodás kereteinek áttekintése után sorra veszi a vagyongazdálkodás, majd az adatvagyonnal, illetve az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás kulcskérdéseit, s ráirányítja a figyelmet a vezetők felelősségére a közpénzügyi gazdálkodásban.

A harmadik rész az irányítás és a menedzselés egyes fő kérdésköreire fókuszál. Áttekinti a jövőkép és a stratégia megalkotását, a döntéshozatalt, a projektmenedzsmentet és a vezetői kontrollingot. Kitér a kockázatmenedzsmentre, a belső kontrollrendszerre, a kommunikációra, valamint az érdekegyeztetésre, a konszenzuskeresésre és a participáció témájára.

A negyedik rész a folyamatos megújulás kérdéseivel ismerteti meg. Rávilágít a szervezeti magatartás sajátosságaira a közszférában, majd foglalkozik a folyamat- és minőségmenedzsmenttel, a változáskezeléssel és az innováció menedzselésével. Zárásként a szervezeti kompetenciaépítés és tanulás kérdéskörét tárgyalja.

Az ötödik rész a vezetői munka hatékonyságának fokozásához nyújt segítséget. Megismerteti a vezetői stílusokkal és a szervezeti kultúrával. Foglalkozik az időgazdálkodással és ahhoz hasznos gyakorlati ötletekkel szolgál. Rávilágít az asszertív kommunikáció fontosságára, és útmutatást ad annak alkalmazásához a vezetői munka során.

A könyv fejezetei egységes szerkezetűek. Minden fejezet először rövid áttekintést ad a fejezet tartalmáról. Az ezt követő bevezetés kontextusba helyezi a fejezet témáját, amit az adott témakör legfontosabb kérdéseinek tárgyalása követ. A fejezetvégi összefoglalás összegzi a fejezetben tárgyalt fő gondolatokat. Minden fejezethez kérdések is kapcsolódnak, amelyek segítenek a fejezet lényegének kiemelésében, az ismeretek elsajátításának ellenőrzésében. Az ezt követő szójegyzék a fejezetben használt szakmai terminológiát adja meg alfabetikus sorrendben, a szakszavak definíciójával együtt, esetenként a közkeletű angol kifejezéseket is feltüntetve. Az ajánlott irodalom az adott részterületen további ismeretek megszerzését segíti elő fontos további források megadásával. A fejezetben hivatkozott irodalmakat és jogszabályokat a felhasznált irodalom összesíti.

A könyv tankönyvszerűen készült. Fejezetei kerek egészet alkotnak és önállóan is használhatók. A könyv ezért igény szerint bármelyik fejezetnél felüthető, az egyes fejezetek megértéséhez nem feltétlenül szükséges az előző fejezetek elolvasása, így olvasói saját igényeik szerint tallózhatnak benne, válogathatják össze a megszerezni vagy frissíteni kívánt ismereteket.

A könyv szerkesztésének fontos szempontja volt a kulcsfontosságú ismeretanyag kiválasztása, az elméleti megalapozottság és alátámasztottság, a gyakorlati alkalmazhatóság és a szabatos, közérthető nyelvezet. Ennek érdekében minden fejezet lényegre törő, tudományos igénnyel megírt, széles körű hazai és külföldi, klasszikus és mai forrásra hivatkozik, jól tagolt és olvasmányos is. A fejezetekben sok a gyakorlati példa, több helyen ábrák, táblázatok és szemelvények is szemléltetik a mondanivalót.

A könyv harminc szerző közös munkája. Szerzőink az egyetemi és tudományos élet, valamint a nemzeti intézmények elismert szakemberei, akik jól ismerik a közszféra sajátosságait. A könyv szerkezete egységes ugyan, de fejezetei nem uniformizáltak, hanem megőrizték a szerzők egyéni látásmódját, stílusát.

Könyvünk elsősorban a közszféra vezetőinek és vezető-utánpótlásának szól. Hasonnal forgathatják azonban mindazok, akik érdeklődnek a közszféra iránt, és szeretnék megismerni azokat a sajátságokat, amelyek a közszférában végzett vezetői munkát jellemzik. Különösen is érdekes lehet azok számára, akik a versenyszféra gyakorlatát ismerve lépnek vagy lépnének a köz szolgálatába vezetőként, és viszonylag gyorsan áttekintést szeretnének kapni a közszférában végzett vezetői munka fő területeiről, jellemzőiről, szabályairól. Bízunk benne, hogy a könyv hasznos segítséget nyújt a közszféra vezetői számára a közjó szolgálatában.

Bábosik Mária

szerkesztő