



Belényesi Emese¹

Érték és mérték, azaz hogyan mérjük értéket a közigazgatásban?

„A jól megfogalmazott probléma
félíg megoldott probléma.”
(Charles F. Kettering)

Mindig is izgalmas dolog volt és lesz az érték meghatározhatósága. A gazdasági életben például az érték mindig az adott (globális vagy éppen helyi) piac körülményei között manifesztálódik. De mi a helyzet a közigazgatásban? Melyek a referenciapontok, és vajon van-e olyan módszer, amely megfoghatóvá teszi a megfoghatatlant, azaz mérhető-e a működés hatékonysága és az elért eredmények értéke? A tanulmány célja e kérdéskör vizsgálata, illetve az értékelemzés adaptálási lehetőségeinek feltárása a közigazgatás szervezeteiben.

Érték és értékelemzés

Mindenekelőtt fontos tisztáznunk, mit jelent az érték ebben a kontextusban. Nézzük először is a szó általános jelentését! *A magyar nyelv értelmező szótára* szerint „az érték valaminek megbecsült volta, valaminek valamely mértékkel kifejezhető jelentése, illetve jelentősége, értékes dolog, személy”.² Ugyanakkor a Wikiszótár szerint: „elismert kiválóság; egy dolog vagy személy jósága, hasznossága, fontossága, ami az élet különböző területein magasabb szintű működéshez, hatékonyabb módszerekhez, nagyobb haszonhoz, több alkotáshoz, örömhöz, sikerhez vezet, és amit mások elismerésre, viszonzásra méltónak tartanak; erény”.³ Végül a *Tudományos és Köznyelvi Szavak Magyar Értelmező Szótára* szerint: „valaminek az a tulajdonsága, amely a társadalom és az egyén számára való fontosságát fejezi ki”.⁴

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszerkezési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszerkezési és Infotechnológiai Tanszék. Kapcsolat: belenyesi.emese@uni-nke.hu.

² Forrás: <https://bit.ly/3tCE2Fb>.

³ Forrás: <https://bit.ly/3fellCo>.

⁴ Forrás: <https://bit.ly/3xYBXqB>.

Marketingszempontról, Kotler megfogalmazásában: „Az érték a fogyasztó becslése a termék általános szükségletkielégítő képességéről.”⁵ Vagyis a fogyasztó dönt egy termék mellett, és értékeli a termékek által nyújtott előnyöket és annak hasznosságát, minőségét, és várhatóan az alapján dönt, ami a legnagyobb hasznot hozza neki a legkedvezőbb áron.

Az értékelemzés aspektusából Lenkey szerint: „Az érték fogalma reflektáltan értendő, mert azt a jelentőséget fejezi ki, amelyet az előállító és a vevő egyaránt a számára kedvezőbb tulajdonságnak (funkciónak) tulajdonít.”⁶

A fent említett két megközelítés a fogyasztó igényeiből indul ki, és szükségletet próbál kielégíteni. Míg marketingperspektívából a fizikai termékbe épített hasznot, szolgáltatást adja el a vevő számára, addig az értékelemzés során a gyártó funkcióval elégíti ki a fogyasztói igényt. Az értékelemzés alkalmazásával a vállalkozó képessé válik olyan termék gyártására vagy adott esetben meglévő termék javítására, amelyet a fogyasztó végül megvásárol.

A továbbiakban ebből a perspektívából kiindulva vizsgáljuk az érték fogalmát, illetve az értékelemzés módszerét.

A *Tudományos és Könyvelvi Szavak Magyar Értelmező Szótára* szerint az értékelemzés: „olyan szemléletmód és eljárás, amely a műszaki-gazdasági optimum megközelítése érdekében rendszeresen, alkotó kritikával elemzi és alakítja valamely termék funkciója és költsége közötti viszonyt. Ezzel a funkciók maradéktalan teljesítése mellett optimális értékkombinációt hoz létre a gazdaságos termék, nyereséges vállalkozás megvalósításának.”⁷

Miles, akit az értékelemzés (*value analysis*) és az értéktervezés (*value engineering*) atyjának neveznek, úgy fogalmazott: „Az értékelemzés eljárások sajátos sorozata, széles körű tudást és nagy szakmai gyakorlatot igénylő problémamegoldási módszer.”⁸ Az értékelemzés leglényegesebb és leginnovatívabb vívmánya tehát a funkcióelemzés. Miles ismerte fel azt, hogy egy termék értékesíthetősége érdekében a funkciók igényeit kell először kielégíteni. Az elemzés hozzájárul ahhoz, hogy a vevőigényeket (funkciókat) maximálisan teljesítsék az elérhető legalacsonyabb költségek mellett.

Számos definíció született még az értékelemzés megfogalmazására. Az Amerikai Értékelemzők Nemzetközi Társasága (*SAVE: Society of American Value Engineers*) által közzétett meghatározás alapján: „Az értékelemzés bevált technikák szisztematikus alkalmazása, egy gyártmány vagy egy munkafolyamat funkcióinak meghatározása abból a célból, hogy a funkciók értékelése alapján

⁵ Philip Kotler – Kevin Lane Keller: *Marketingmenedzsment*. Budapest, Műszaki, 1998.

⁶ Lenkey Miklós: *Értékelemzés*. Budapest, Közgazdasági Továbbképző Intézet, 1982. 31.

⁷ Forrás: <https://bit.ly/3xYBXqB>.

⁸ Lawrence D. Miles: *Értékelemzés*. Budapest, KJK, 1973. 26.

kialakított megoldásokkal a szükséges funkciókat a legkisebb költséggel lehessen megbízhatóan kielégíteni.”⁹

Az értékelemzés segítheti a vállalkozásokat abban, hogy meg tudják állapítani a termékek funkcióit a vevői igények felmérése alapján, amelyeket a legalacsonyabb előállítási költséggel tudnának teljesíteni a vevő felé. Azaz, ezzel a rendszerszemléletű eljárással növelni tudnák a versenyképességüket, a profitabilitásukat és csökkenteni a ráfordításokat. A gazdasági alkalmazás során a termék, szolgáltatás minősége is javítható, ami hozzájárul a produktivitás növeléséhez és racionalizál.

Az értékelemzés tehát a termék, illetve a szolgáltatás értékességét növelő döntés-előkészítő módszer, amelynek alkalmazása során a termék, illetve a szolgáltatás funkciójának és előállítási vagy beszerzési költségeinek viszonyát kell vizsgálni. Lenkey szerint: „Az értékelemzés a vizsgálat tárgyát nem egységben, egészben, hanem tulajdonságaira, funkcióira bontottan szemléli.”¹⁰

Az értékelemzés elterjedése

Az értékelemzés az Amerikai Egyesült Államokban terjedt el először. Majd Japánban és Dél-Koreában; itt főleg az informatika és az autóipar területén vált igazán elterjedté.

Az USA-ban az Amerikai Védelmi Minisztérium már 1954-ben használta a beszerzési szerződéseiben az értékelemzést, ami által megtakarításokat tudtak realizálni. A módszer sikerességének eredményeképpen további területen is kötelezővé tették, így a környezetvédelemben is.

1996-ban Bill Clinton iktatta törvénybe,¹¹ hogy minden végrehajtó szervezetnek értékelemzést kell végezni a költségvetés eredményesebb kezelése érdekében. A Szövetségi Beszerzési Szabályzat szerint a kormányzati kiadásoknál minden 10 millió dollár felett, de jellemzően minden 1-2 millió dollár feletti projektnél kötelező az értékelemzés használata.

Az európai térhódítás az amerikai cégek fiókvállalatai és szakértői által indult el Németországban és megannyi nyugat-európai országban, pl. az Egyesült Királyságban, Németországban és Franciaországban. A Magyar Értékelemzők Társaságának nyilvántartása szerint megközelítőleg 50 ezer értékelemzés-projektet folytatnak Európában, a *Value Management* szabványát követve.

A SAVE-et 1959-ben alapították, 1997-től nemzetközi társaságként (*SAVE International*) működött tovább. Megközelítően 40 ország tagja a társaságnak,

⁹ Körmendi Lajos: *Értékelemzés*. Budapest, Saldo, 2010. 9.

¹⁰ Lenkey (1982): i. m. 16.

¹¹ 61 FR 32651, June 25, 1996.

köztük a Magyar Értékelemzők Társasága is. A módszer az USA-ban napjainkban is nagyon népszerű, hatékonyságát mi sem bizonyítja jobban, mint hogy alkalmazását a közpénzek felhasználásánál kötelezővé tették.

Magyarországon elsőként 1963-ban alkalmazták az értékelemzést az Ózdi Kohászati Műveknél, majd a 60-as évek végétől terjedt el általánosan az országban. 1995-ben az értékelemzés bekerült a közbeszerzési törvénybe és a 2003. évi CXXIX. törvény 53. § (5) szerint: „Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban előírhatja, hogy az ajánlattevő alkalmazza az értékelemzés módszerét.” A törvény 4. § (8) leírja az értékelemzés definícióját is: „olyan döntés-előkészítő módszer, amelynek alkalmazása során az áru, a szolgáltatás, illetőleg az építési beruházás funkciójának, valamint előállítási, megvalósítási vagy szerzési és üzemeltetési, működtetési költségeinek viszonyát kell vizsgálni.”¹²

Jelenleg az értékelemzés fejlesztésével és támogatásával

- Amerikában a SAVE International (Amerikai Értékelemzők Társasága);
- Európában az EGB (Európai Értékelemzők Társasága); míg
- Magyarországon a Magyar Értékelemzési Társaság foglalkozik.

2019-ben a kormány újra foglalkozott az értékelemzés kérdésével az új forráselosztási eszközök kidolgozásával kapcsolatosan az 1064/2019. (II. 25.) Korm. határozat a 2021–2027 programozási időszakra való felkészülés keretében. Eszerint közvetlen vagy többségi állami vagy önkormányzati tulajdonú infrastrukturális beruházásoknál független értékelemzés bevezetése indokolt a költségek tervezése esetében.¹³

A közbeszerzési törvény előírását követve már vállalatok és egyéb szervezetek is belső szabályzataikba foglalták az értékelemzés használatát, például a Paksi Atomerőmű Zrt., a Győri Polgármesteri Hivatal, a MÁV Északi Járműjavító Kft., a KÉSZ Holding.¹⁴

A Miles által megalkotott értékelemzési és értékmérési technikák tehát igen hatékony problémamegoldó módszernek bizonyultak, amelyek mára szinte az egész világon a különböző ágazatokban ismertté váltak, az állami, egészségügyi és főképp az ipari szektorban.

Az értékelemzés szemlélete

Az értékelemzés *célja* a funkciók és költségek rendszeres vizsgálata, a funkciók maradéktalan teljesítése az elérhető legkisebb költség mellett. „Az értékelemzés

¹² *Közbeszerzés*, 2003, 9, 39.

¹³ *Magyar Közlöny*, 2019, 5–6.

¹⁴ Forrás: <https://shva.hu>.

valamely termék funkciójának és költségének viszonyát tanulmányozza rendszeresen és alkotóan bíráló módon a költségek csökkentése céljából.”¹⁵

Az értékelemzés lényege: (1) a termék/funkció, (2) költség, (3) érték összefüggése.

Az értékelemzés tárgya a termék, amely egyben funkcióhordozó. A módszer szempontjából, ami funkcióval rendelkezik és költséget generál, az mind terméknek nevezhető, úgymint szolgáltatás, gyártmány, beruházás, technológia stb. Így a procedura széles körben használhatóvá válik.¹⁶

A funkciókhoz tartozó költségek pedig, „a funkció teljesítéséhez szükséges élő- és holtmunka ráfordítások pénzértékben kifejezett mértéke, valamint olyan költségek, „amelyek kifejezik a termék, szolgáltatás szellemi-műszaki tartalmát”.¹⁷ Mérete függ attól, hogy az adott funkciót milyen mértékben valósítják meg. A költség a termék előállítás során felhasznált és elszámolt erőforrások értéke, pénzben kifejezve.

Az érték lényegében a funkció és a költség hányadosa, ebből következik az alábbi képlet:

$$\text{ÉRTÉK} = \frac{\text{Funkció}}{\text{Költség}}$$

Összegezve: az értékelemzés központjában tehát az érték áll, amely a funkció és a költség hányadosa, ahol a funkció egy termék rendeltetésszerű működése; a költség pedig az az összeg, amelyet a funkció létrehozására fordítunk.

Az értékelemzés során a fogyasztó igényeiből vezetjük le a termék funkcióit, hiszen végső fogyasztóként ők vásárolják meg azokat. Az értékelemzés azt hivatott feltárni, hogy melyek a felesleges költségek, amelyek nem szolgálják a fogyasztói elvárásokat.¹⁸

Tehát, az értékelemzés definiálja:

- a termék funkcióit, azaz az igények teljesítéséhez a megfelelőséget,
- a maximális funkcióhoz elengedhetetlen tulajdonságokat,
- a tulajdonságokra vonatkozó igényeket,
- az értékoptimalizáció érdekében az előállításához szükséges legkisebb költséget.¹⁹

Az értékelemzés szemléletét és logikai összefüggéseit az 1. ábra mutatja be.

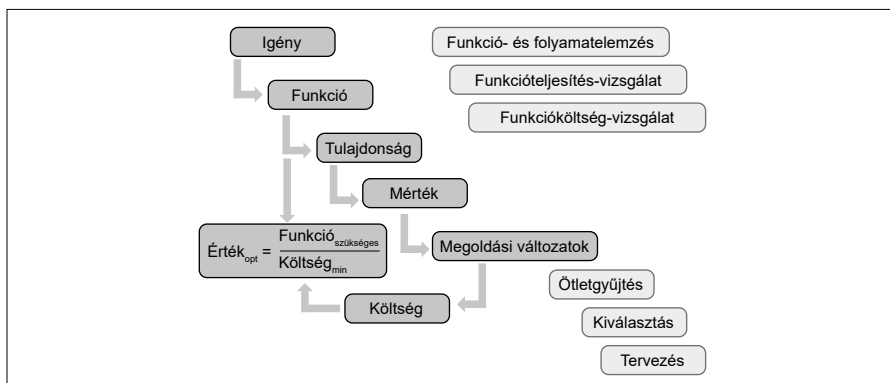
¹⁵ Fodor Árpád: *A munkás, de csodálatos értékelemzés*. Budapest, MicroVA, 2011. 11.

¹⁶ Körmendi (2010): i. m. 22.

¹⁷ Körmendi (2010): i. m. 19–21.

¹⁸ Sallai Orosz Ildikó: Az értékelemzés fejlődése, elterjedése. *SZAKma*, (2013), 11.

¹⁹ Nádasdi Ferenc – Tarjáni István: *Modern menedzsment módszerek – Value analysis*. Budapest, Magyar Értékelemzők Társasága, 2014. 15.



1. ábra. Az értékelemzés szemlélete, logikai összefüggérendszer

Forrás: Kardos (2011): i. m.

Az értékelemzés módszerének logikai lépéssorozatát bemutató ábráról leolvasható, hogy a szemléletében az értéket a szükséges funkció minimális költségszint melletti kielégítése jelenti. Az értékelemzés logikai összefüggérendszer során:

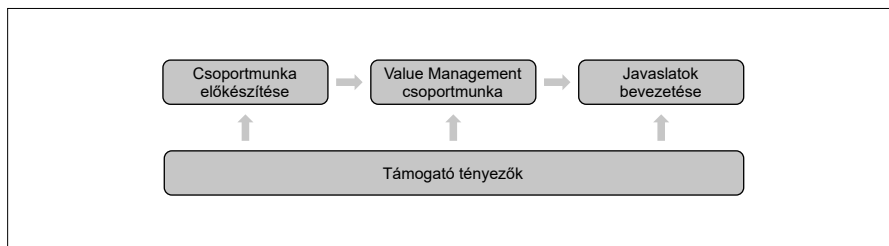
- a tervező mindig a vevő, fogyasztó, felhasználó, a szolgáltatást igénybe vevő igényéből indul ki,
- meghatározza az igénykielégítés szempontjából a szükséges teljesítőképességet, feladatot, funkciókat,
- vizsgálja, hogy a funkciók milyen tulajdonságokkal, paraméterekkel, illetve költségekkel teljesíthetők,
- keresi, hogy ezeket a funkciókat milyen megoldással lehet a legkisebb költséggel teljesíteni.

Az értékelemzés eredménye: használatával a vállalkozások számára felismerhetővé válnak azok a különbségek, amelyek előidéztek a felesleges költségeket, valamint beazonosítható, ha a vevő igényét túl-, alul- vagy egyáltalán nem teljesítették. Ennek eredményeként a vállalkozók javíthatják termékeik értékét, valamint növelni tudják versenyképességüket a piacon.

Az értékelemzés főbb feltételei: „a funkciók és költségek rendszeres elemzése, a csapatmunka, az alkotó bírálat és alkotóerő használása, az értékelemzés technikai, tanácsai (milesi tanácsok).”²⁰ Az értékelemzés mint döntés-előkészítő módszer alkalmazásához szükséges egy értékelemző csoport, amelyben a gazdálkodó szervezet céljai érdekében a szükséges szakterületekről kiválasztott szakemberek vesznek részt. Az értékelemző csoport mellett szükséges egy vezetői csoport is, amely

²⁰ Nádasdi Ferenc: *Az értékelemzés alapjai*. Budapest, Dunaújvárosi Főiskola Kiadó Hivatala, 2006. 23.

a vezetők olyan csoportja, akik biztosítják az értékelemzési munka végzésének feltételrendszerét.²¹ Az értékelemzési projekt tipikus felépítését a 2. ábra szemlélteti.



2. ábra. Értékelemzési projekt tipikus felépítése
Forrás: Shen és Liu alapján Kardos (2011): i. m.

Az értékelemzés folyamata

Az értékelemzés folyamatát három fő szakaszra lehet bontani (SAVE-modell):²²

1. előkészítő szakasz,
2. értékfejlesztés – azaz, értékelemzési projektszakasz –, amely egymást követő hat fázisból álló munkaterv keretén belül zajlik, felvázolva a szakaszok céljait,
3. dokumentálási és megvalósítási utómunkálatok.

Az előkészítő fázisban történik a felhasználói/fogyasztói igények összegyűjtése, az adatbázis kiegészítése, az értékelési tényezők és a témahatárok meghatározása, az adatmodellek építése és a csapatösszetétel meghatározása.

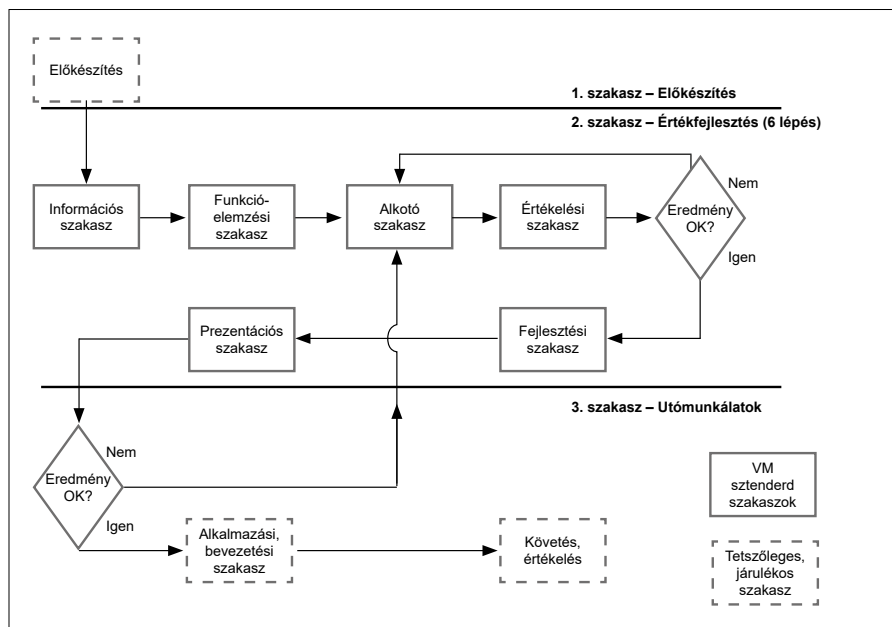
A projektfázis hat szakaszra osztható a következő tevékenységek elvégzésével: (1) információs szakasz (adatcsomagok összeállítása, témahatár módosítása), (2) funkcióelemzési szakasz (funkciók azonosítása, funkciók osztályozása, funkcionális modellek kifejlesztése, funkciók értékének meghatározása, funkcióköltségek meghatározása, értékindex megállapítása, vizsgálandó funkciók kiválasztása), (3) alkotó szakasz (ötletek gyűjtése funkciónként), (4) értékelési szakasz (alternatív ötletek kiértékelése, fejlesztendő ötletek kiválasztása), (5) fejlesztési szakasz (előnyelemzés, műszaki adatcsomag kiegészítése, bevezetési terv megtervezése, végső javaslatok elkészítése), (6) prezentációs szakasz (szóbeli beszámoló megtartása, írásbeli beszámoló elkészítése).

²¹ Kardos Barbara: *Számviteli információs rendszer értékelemzése*. PhD-disszertáció. Pécs, PTE KTK Gazdálkodástani Doktori Iskola, 2011. 11.

²² Fred Kolano et al: *Value standard and body of knowledge*. Mount Royal, NJ, SAVE International, 2007. 12.

Az utómunkálatok tartalmazzák: a változtatások kiegészítését, a módosítások elvégzését, a helyzet monitorozását.

A 3. ábra az értékelemzési munka folyamatát szemlélteti. Mindegyik szakasz önállóan támogatja a megismerést és a megértést, ami a következő szakasz sikeres végrehajtásához szükséges.



3. ábra. Az értékelemzési folyamat diagramja

Forrás: Value Standard, SAVE alapján Kardos (2011): i. m.

A diagram alapján:²³

- Az előkészítő szakaszban sor kerül: a téma kiválasztására, a témahatárok kidolgozására; a célkitűzéseket a vezetőség által paraméterekkel határolt formában rögzítik; a szervezet vezetője kijelöli az értékelemző csoport tagjait; a munkalépések időbeli ütemezését tartalmazó munkaterv készítésére.
- Az információs szakaszban történik az értékelemzés tárgyát, határait, külső és belső követelményrendszerét meghatározó információk gyűjtése. Az információkon belül kiemelten kell foglalkozni az igények feltárásával, a funkciók meghatározásával, rendezésével. A funkció az értékelemzés tárgyának rendeltetésszerű feladata, működése, teljesítőképessége, esetleg tulajdonsága.

²³ Kardos (2011): i. m. 12.

- A funkciók közötti hierarchiai, ok-okozati, logikai vagy egyéb kapcsolatok, kölcsönhatások megjelenési formája a funkcióséma, amely lehet: rendezett funkciólista, funkciócsaládfa vagy FAST-diagram. A funkcióköltségek számítása, annak meghatározása, hogy mennyibe is kerül az adott funkció teljesítése, megjelenési formája a funkció-költség mátrix.
- Az alkotó szakaszban történik a gyenge pontokra irányuló ötletek gyűjtése, minden lehetséges ötletet feltárnak a gyenge pontok megszüntetése érdekében.
- Az értékelési és tervezési szakaszban a feltárt ötletek pontosítása, rendezése és minősítése történik meg.
- A javaslattételi szakaszban döntés-előkészítő tanulmányban gyűjtik össze a lehetséges megoldásokra vonatkozó javaslatokat.
- A döntés során a felkínált alternatívákból kiválasztanak egyet.
- A realizálási szakaszban valósul meg a javaslatok bevezetése. E szakaszban az értékelemző csoport már csak a szükséges mértékben működik közre.
- Az ellenőrzési, értékelési szakaszban a vezetők a javaslatok megvalósítását és az abból származó eredményeket elemezve, kidolgozott érdekeltségi rendszer szerint elismerik a résztvevők munkáját.

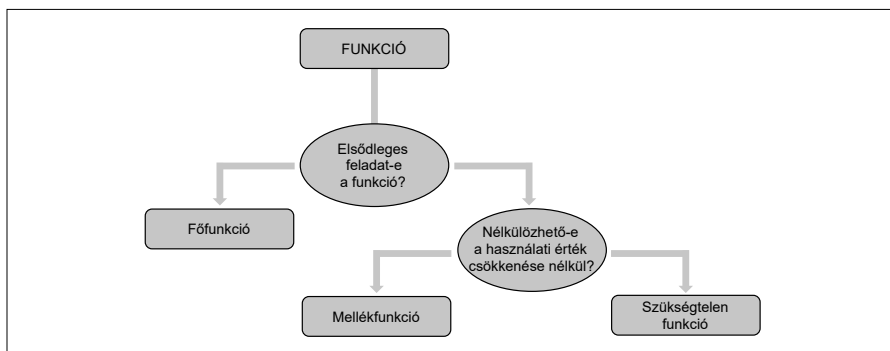
A funkcióelemzés

A funkcióelemzés az értékelemzés alapja, kulcsfontosságú tevékenység, amely megkülönbözteti az értékelemzést a többi vizsgálati módszertől. A metódus feltárja a leghasznosabb funkciókat egy meghatározott cél megvalósítása érdekében.

A funkcióelemzést először a funkciók (terv, tény) beazonosításával kezdjük, majd a sorrendjét állítjuk fel „a következő kérdések használatával: (1) mit csinál? (tényfunkciónál), (2) mit kell (kellene) csinálnia? (tervfunkciónál), (3) milyen legyen? Az első két kérdésre főnévvel és igével, a harmadikra pedig melléknévvel válaszolunk.”²⁴

A funkcióelemzési fázisban a funkciók rendezése, hierarchiában való elhelyezkedésének meghatározása történik, amit egymáshoz viszonyított logikai kapcsolatok által tár fel, amelynek használatához többféle funkcióelemzési formát alkalmaz. A hierarchikus funkciórendezés modelljét szemlélteti a 4. ábra.

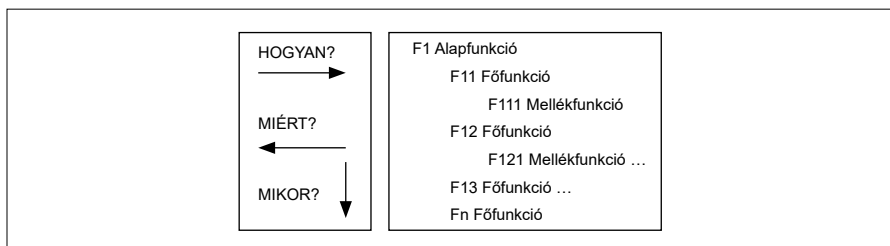
²⁴ Nádassdi (2006): i. m. 65.



4. ábra. A funkciók rendezése

Forrás: Körmendi–Nádasdi alapján Kardos (1996): i. m.

A leggyakrabban alkalmazott funkciórendezési módszer a funkciócsaládfa, amelynek egyszerű felépítése, kevés szabálya, gyors kivitelezhetősége együttesen indokolja elterjedtségét. A funkciócsaládfa oksági élvre épül, ok-okozati láncokat keres a funkciók között, ezzel segíti az összefüggések feltárását, illetve ábrázolhatóvá válik a projekt. „A funkciócsaládfa felépítése balról jobbra haladva történik a »hogyan?« kérdésre válaszolva, jobbról balra haladva a felépítésnek meg kell felelnie a »miért?« kérdésnek. Azon projekteknél, ahol figyelemmel kell lenni az időbeni előrehaladásra is, fentről lefele haladva a »mikor?« kérdésre válaszolva kell rendezni a funkciókat.”²⁵ A funkciócsaládfa logikáját az 5. ábra mutatja be.



5. ábra. A funkciócsaládfa felépítési elve

Forrás: Fodor (2007): i. m. alapján Kardos (2011): i. m.

A funkcióteljesítés-vizsgálat (bírálat) célja annak megítélése, hogy a vizsgálat tárgyának funkcióteljesítése megfelelő minőségű-e. A szakértőkből álló team értékítélete alapján elkülönítenek fejlesztendő (hiányzó, alutelteljesített, túlteljesített, felesleges) és megfelelő (szükséges mértékben teljesített) funkciókat.²⁶

²⁵ Kardos (2011): i. m. 46.

²⁶ Fodor (2011): i. m.

Értékelemzés a közigazgatásban

Egy szervezet értékeinek mérése rendkívüli fontossággal bír, jogi formától, működési területtől, mérettől vagy kortól függetlenül. Nincs ez másként a közigazgatás esetében sem a folyamatok és az elért eredmények minősítése terén, azonban az üzleti szektorhoz képest más szempontok lehetnek döntőek az értékelemzés során.

Az eltérést a közszektor olyan sajátosságai indokolják, mint közérdek-orientáltság, közösségi pénzből való gazdálkodás, komplex teljesítményelvadások, szabályozottság, eljárási garanciák, hálózatos működés, méltányosság, a megkülönböztetés tilalma, kiszámítható és folyamatos működés, átláthatóság és elszámoltathatóság, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

Másik tényező lehet a „három általánosan elfogadott tétel”:²⁷ (1) a közigazgatás a politikai rendszer része, (2) a közigazgatási szervezet meghatározott funkciók ellátására szerveződik, (3) a közigazgatási szervezet szaktudásra épített szervezet (a kifejezés weberi értelmében). A közigazgatás megfelelő működésének tehát egyik alapvető feltétele a szakismeret és a politikai elemek megfelelően értelmezett egyensúlya, ami természetesen együtt jár a szakismeret és a politikai elem tartalmának a kor követelményei szerinti felfogásával.

Emellett a közigazgatási szervek feladatellátása során elmondható, hogy *közhatalmi* (jogalkotási és hatósági jogalkalmazási), valamint közvetlen igazgatási (szervezetirányítási, belső igazgatási, költségvetési-kincstári-vagyoni gazdálkodási és materiális) tevékenységet végeznek, továbbá egyes esetekben polgári és nemzetközi jogi ügyek tartozhatnak még a közigazgatási szervek feladatai közé.²⁸

A fentiekből kiindulva a közigazgatási szervezetek esetében külön szükséges értelmezni az értékelemzés elemeit és összefüggésüket: (1) funkciót, (2) költséget, (3) értéket.

A közigazgatás funkciója legáltalánosabb értelemben a közigazgatás társadalmi rendeltetésére utal. Arra, hogy a közösség, a társadalom fennmaradását, integritását, jövőbeli fejlődését szolgáló intézmény- és szervezetrendszer, amelynek elsődleges funkciója a köz érdekének szolgálata, a közösségi szükségletek kielégítése. „A közigazgatás, mint a közösségi feladatok megvalósításának intézmény- és szervezetrendszere létrejöttétől kezdve konkrét gazdasági, társadalmi szükségletek kielégítését szolgálta. A közigazgatás funkcióinak relatív állandósága és feladatainak dinamikus változása az adott kor gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális jellemzőivel, valamint a kormányzás céljaival áll kapcsolatban.”²⁹

²⁷ Kulcsár Kálmán: *A modernizáció és a magyar társadalom*. Budapest, Magvető, 1986. 185–187.

²⁸ Berényi Sándor: A közigazgatás rendszerének alapjai. In Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, Osiris, 2005. 19–54.

²⁹ Józsa Zoltán: A közigazgatás funkciói és feladatai. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019.

A közigazgatási szervezetekben a költség a célrendszer összetettsége és a szervezeti működés erős eljárási beszabályozottsága, korlátozottsága miatt jelen szempontunkból kiemelt figyelmet érdemel. A szervezet működésével, gazdálkodásával kapcsolatos döntéseket számos szabály korlátozza (például a költségvetési gazdálkodás szabályai), de a teljesség kedvéért hozzá kell tennünk, hogy számos helyen ad lehetőséget a szervezetek számára az innováció területén is. Ugyanakkor a közösségi forrásokból való gazdálkodás a közigazgatási szervezeteket költséghatékony működésre kell ösztönözze.

A közigazgatási szervezetek rendelkeznek valamilyen „vevővel”, „üggyféllel”, itt is fontos szerepet kap az érték. Ez az „üggyfél” lehet külső, például a közigazgatási szervtől igazolványt igénylő állampolgár vagy vállalkozás. De a folyamat „vevője” lehet a szervezeten belül is, például egy munkaügyi adminisztrációs folyamat eredményét a bérszámfejtés szakterülete, egysége használja fel, és a bérszámfejtési folyamat inputjaként szolgál. A folyamatok kapcsán mérni, értékelni lehet a felhasznált erőforrásokat, a felmerült költségeket és átfutási időt, valamint a létrejött eredményeket (számodat és minőség, illetőleg például hibaarány tekintetében egyaránt).³⁰

Az értékelemzés sokszínűségét, a lehetséges alkalmazási területek bemutatását Kardos Barbara tanulmánya³¹ tartalmazza, amelyben összegyűjtötte a megvalósított hazai projektek eredményeit és az ezeket bemutató projekteket, amelyek ismertetésén keresztül felhívja a figyelmet a módszertan előnyeire, a benne rejlő lehetőségekre. Az elmúlt évek értékelemzési konferenciáinak anyagaiból, cikkeiből összeválogatott tanulmányban a kiemelt projektek szemléltetik a módszertan sokszínűségét és sokoldalú alkalmazhatóságát. Itt csak két, a közigazgatás szempontjából érdekes részlet, Ábrahám Sándor és Balogh Ildikó projektjei, kerülnek ismertetésre.

Nullbázisú költségtervezés értékelemzéssel³²

Az önkormányzatok körében csekély számú fejezetre kiterjedően alkalmazták a nullbázisú költségvetés-készítést, pedig a szabályai egyszerűek, előnyei vitathatatlanok:

- a költségvetésbe csak számításal és törvénnyel alátámasztott indokokkal lehet költség- és bevételel-előirányzatokat beemelni;
- bázis helyett tényleges felmérésen alapuló helyi önkormányzati normatívákra kell az előirányzatokat építeni.

³⁰ Antal Zsuzsanna – Dobák Miklós: *Vezetés és szervezés – Szervezetek kialakítása és működtetése*. Budapest, Aula, 2010.

³¹ Kardos Barbara: Application of Value Methodology. In Majoros Pál (szerk.): *BGF Tudományos Évkönyv 2008: Kultúrákőzi Párbeszéd az Űzeti Világban*. Budapest, BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, 2009. 190–208.

³² Ábrahám Sándor: „Null” bázisú önkormányzati költségvetés készítése értékelemzéssel. *Értékelemzési Szemle*, 1. (2007).

Ábrahám Sándor egy 20 milliárd feletti költségvetéssel gazdálkodó önkormányzatnál vizsgálta felül a már hagyományos eljárás szerint elkészített költségvetést nullbázisú értékelemzéssel. A cikkben bemutatja, hogy milyen többleteredménnyel jár az értékelemzés módszerének alkalmazása, nullbázisú eljárással való kombinálása ezen a területen.

A közigazgatásban az intézményi épületek karbantartási előirányzatait általában nullbázisú eljárással tervezik, összegyűjtve a kiválasztott épületeket és az elvégzendő munkákat, valamint azok várható költségeit. A rendelkezésre álló összeg korlátozott, a kiválasztás sokszor szubjektív szempontok szerint történik, az épületállomány állapota folyamatosan romlik. Az értékelemzés során a kritikus funkciók szerinti kiválasztás lett javasolva. A karbantartási munkák funkciói különböző kategóriákba sorolhatók (például esztétikai jellegű a homlokzat javítása, oktatási célú a tankonyha felújítása stb.). Ezek közül leginkább kritikusnak a „hibakeletkezést megakadályozó” funkció bizonyult. Ugyanis vannak olyan, közvetlenül „minimális karbantartással” elvégzendő munkák (például tetőjavítások, ereszcatornák tisztítása, víz- és csatornahálózat szivárgásának megszüntetése stb.), amelyek elmulasztása esetén a ráfordítást többszörösen meghaladó javítási igények keletkezhetnek a következő években. Tehát az elvégzendő munkák kijelölésnél az „élettartamköltség” minimalizálása a cél.

A nullbázisú eljárás egyik lényeges pontja a normatívaképzés, a standard megállapítása. Egyszerű esetekben a természetes alapú (Ft/m^2 , Ft/m^3 , $Ft/Gjoule$ stb.) normatívák képzése elegendő. Bonyolultabb a feladat, ha nem természetes mutatókról, hanem például személyi juttatásokról van szó. Példaképpen egy általános iskola és gimnázium esetét mutatja be a szerző, ahol a gimnázium kimenő rendszerben megszűnik. Értékelemzéssel választott normatíva a tanulólétszám, amelyből a pedagógus személyi juttatási előirányzat levezethető. A tanulólétszámból az optimális osztálylétszám figyelembevételével kiszámítható az indítandó osztályok száma és így a szükséges oktatói létszám, amely meghatározza a személyi juttatások összegét.

Önkormányzati szervezetfejlesztés³³

Balogh Ildikó a hatékonyságnövelés egyik eszközeként mutatja be a közigazgatásban az értékelemzés alkalmazását a szabályzatok kidolgozása során. A munka eredményeként létrejött szabályzat valamennyi fél igényeinek, szempontjainak figyelembevételével készült el, közös egyetértésben, logikus, áttekinthető,

³³ Balogh Ildikó: Hatékonyság növelés egyik módja a közigazgatásban az értékelemzés alkalmazása a szabályzat kidolgozásánál. *Értékelemzési Szemle*, 1. (2007).

kezelhető formában, így várhatóan az abban rögzítetteket be is tartják. 2009–2010 folyamán két magyarországi város – Dabas és Győr – polgármesteri hivatalának szervezetfejlesztése történt meg értékelemzés alkalmazásával. A munkálatok során felmérték a hivatalban dolgozók számát, az intézmények és a lakosság igényeit, áttekintették a jogszabályi előírásokat, és a lehetséges szervezeti formák funkcióelemzése is megtörtént. A szükséges erőforrások és megállapított kritikus pontok alapján készült el a döntés-előkészítő tanulmány.

Van jövője az értékelemzésnek a közigazgatásban?

Szóka szerint „mai korunk kihívása, hogyan lehet értelmezni a fenntartható fejlődés nézőpontjából a funkció-költség kapcsolatot és a kockázatmenedzsmentet, illetve hogyan jelenik meg a célköltségszámítás az innováció során”.³⁴

A fenntarthatóság érdekében napjainkban a közigazgatási szervezeteknek is kiválóságra kell törekedniük. Egy értékorientált közigazgatási szervezet működése, folyamatainak megfelelő fejlesztése az alábbiakkal jellemezhető:³⁵

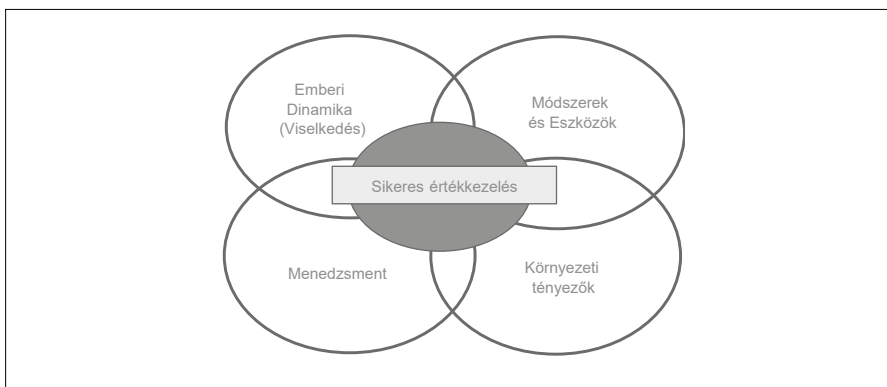
- Stratégiai szemlélet. Lehetnek operatív módosítási igények, de a szervezeti változtatások meghatározásánál lényeges a stratégiai irányok, a hosszú távú célkitűzések szem előtt tartása.
- Középpontban a folyamat ügyfelei vannak. Ez jelenti egyrészt, hogy lehetőség szerint az ügyfelek igényeinek figyelembevételével kell a folyamatokat működtetni, elégedettségük növelését megcélözva. Másrészt csak olyan folyamatokat érdemes megvalósítani és olyan változtatásokat eszközölni, amelyek tényleges igényre reagálnak (öncélúság elkerülése). Míg az alapfolyamatoknál az ügyfelek a lakosság vagy a partnerszervezetek elvárásaira, addig a támogató folyamatoknak a belső, alapfolyamati igényekre kell reflektálniuk.
- Az értékteremtés logikája, a folyamatok határozzák meg a szervezeti struktúrát: munkamegosztást, hatáskörmegosztást, koordinációt. Általános szervezési elvek: hatáskörök bővítése, kapcsolódási pontok megszüntetése, feladatok egy/kevesebb eljárési helyszínre bontása, feladatok kötegelése, szekvenciális munkavégzés helyett párhuzamos, lapos szervezetek – kevesebb hierarchiaszint, szélesebb körű meghatalmazás, felelősségvállalás.

³⁴ Szóka Károly: *Új módszerek és kihívások az értékelemzésben*. Geopolitikai stratégiák Közép-Európában – Nemzetközi tudományos konferencia. Sopron, 2017. november 9.

³⁵ Bodnár Viktória – Vida Gábor (szerk.): *Folyamatmenedzsment a gyakorlatban*. Második, bővített kiadás. Budapest, IFUA Horváth & Partners, 2008. 28–32.

- A nem értékteremtő tevékenységek megszüntetése, például bürokratikus folyamatok, hurkok, duplán végzett munkák, stabil és teljes körű minőségmenedzsmenttel, egységesítéssel kiküszöbölhető ellenőrzések, egyeztetések, javítandó hibák miatti utómunkák.
- A folyamatok időszakonkénti mélyreható felülvizsgálata és fejlesztése mellett a folyamatos javító célú korrekciók beépítése a szervezeti kultúrába, a mindennapi gyakorlatba.
- A korszerű informatikai, mobiltechnológiák alkalmazása a folyamatok újszerű, környezetbarát megvalósítására, illetőleg egy-egy folyamat lépés hatékonyabbá, ügyfélbarátabbá tételére törekvés.
- A folyamatok megfelelő végrehajtására motivált munkatársak és elkötelezett vezetők alkalmazása. Tanulás a jó, élenjáró hazai/nemzetközi gyakorlatokból.

Az értékelemzés különbözősége a többi elemzési stílustól abban rejlik, hogy szimultán tartalmazza azon tulajdonságokat, amelyek rendszerint nem szerepelnek együtt egy rendszerben. A módszer a 6. ábrán látható „puha sikertényezők” segítségével támogatja az értékelemzés és értékezelés hatékonyságát.³⁶



6. ábra. Az értékelemzés sikertényezői

Forrás: Marchthaler (2011): i. m.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az értékelemzés módszerének sikere és elterjedése a közigazgatásban a következőkön múlik: (1) a környezeti tényezőkön; (2) a megfelelően kiválasztott módszerek és eszközök használatán; (3) a menedzsment hozzáállásán, illetve a döntéshozók támogatásán; (4) az érték-

³⁶ Jörg Marchthaler – Tobias Wigger – Reiner Lohe: Value Management und Wertanalyse. In Wertanalyse das Tool im Value Management. Heidelberg, Springer, 2011. 11–38.

elemző csapat működésén. Mindezek közül kiemelendő a környezeti tényezők hatása, amely aktuálisan, a pandémia idején különösen aggasztó, így a változást, azaz az értékelemzés elterjedtebb alkalmazását támogató erőként működhet. Összességében tehát van esély az értékelemzés meghonosítására a közigazgatás szervezeteiben, de ehhez – a gazdasági szükségszerűségen túl – szükség lenne a szervezetek feladataihoz leginkább adekvát módszerek kiválasztására, szakmai és politikai támogatottságra, és nem utolsósorban elkötelezett vezetőkre, valamint lelkes értékelemző csapatokra, akik felismerik a módszer hasznosságát, és készek tenni annak alkalmazásáért.

Irodalomjegyzék

- Ábrahám Sándor: „Null” bázisú önkormányzati költségvetés készítése értékelemzéssel. *Értékelemzési Szemle*, 1. (2007). 14–18.
- Antal Zsuzsanna – Dobák Miklós: *Vezetés és szervezés – Szervezetek kialakítása és működtetése*. Budapest, Aula, 2010.
- Balogh Ildikó: Hatékonyság növelés egyik módja a közigazgatásban az értékelemzés alkalmazása a szabályzat kidolgozásánál. *Értékelemzési Szemle*, 1. (2007). 19–23.
- Berényi Sándor: A közigazgatás rendszerének alapjai. In Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, Osiris, 2005. 19–54.
- Bodnár Viktória – Vida Gábor (szerk.): *Folyamatmenedzsment a gyakorlatban*. Második, bővített kiadás. Budapest, IFUA Horváth & Partners, 2008. Online: <https://bit.ly/3e7xeLa>
- Fodor Árpád: *A munkás, de csodálatos értékelemzés*. Budapest, MicroVA, 2011. Online: <https://bit.ly/3xBt71D>
- Józsa Zoltán: A közigazgatás funkciói és feladatai. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019. Online: <https://bit.ly/3u8Kg0F>
- Kardos Barbara: Application of Value Methodology. In Majoros Pál (szerk.): *BGF – Tudományos évkönyv 2008: Kultúrák közti párbeszéd az üzleti világban*. Budapest, BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, 2009. 190–208.
- Kardos Barbara: *Számviteli információs rendszer értékelemzése*. PhD-disszertáció. Pécs, PTE KTK Gazdálkodástani Doktori Iskola, 2011. Online: <https://bit.ly/3eJxILV>
- SAVE International: *Value Standard and Body of Knowledge* (2007). Online: <https://bit.ly/3e4mGfL>
- Kotler, Philip – Kevin Lane Keller: *Marketingmenedzsment*. Budapest, Műszaki, 1998.
- Köröendi Lajos: *Értékelemzés*. Budapest, Saldo, 2010.
- Kulcsár Kálmán: *A modernizáció és a magyar társadalom*. Budapest, Magvető, 1986.
- Lenkey Miklós: *Értékelemzés*. Budapest, Közgazdasági Továbbképző Intézet, 1982.
- Marchthaler, Jörg – Tobias Wigger – Reiner Lohe: Value Management und Wertanalyse. In *Wertanalyse das Tool im Value Management*. Heidelberg, Springer, 2011. 11–38. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-540-79517-9_2
- Miles, Lawrence D.: *Értékelemzés*. Budapest, KJK, 1973.
- Nádasdi Ferenc – Tarjáni István: *Modern menedzsment módszerek – Value analysis*. Budapest, Magyar Értékelemzők Társasága, 2014. Online: <https://bit.ly/3gSh61P>
- Nádasdi Ferenc: *Az értékelemzés alapjai*. Budapest, Dunaújvárosi Főiskola Kiadó Hivatala, 2006. Online: <https://bit.ly/334IKBR>
- Sallai Orosz Ildikó: Az értékelemzés fejlődése, elterjedése. *SZAKma*, (2013), 11. Online: <https://bit.ly/3e6pNnq>
- Szoka Károly: *Új módszerek és kihívások az értékelemzésben*. Geopolitikai stratégiák Közép-Európában – Nemzetközi tudományos konferencia. Sopron, 2017. november 9. Online: <https://bit.ly/3vxCBJp>