

JOBÁGY Valér

## A MÉRÉS-ÉRTÉKELÉS SZEREPE

### A SZAKPOLITIKA-ALAPÚ KORMÁNYZÁSBAN, KÖZIGAZGATÁSBAN ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK NYÚJTÁSÁBAN

**A szerző dolgozatában a szakpolitika-alapú kormányzati döntéshozatal, közszolgáltatás és közigazgatás mellett érvel. Szerinte a célkijelölés-mérés-értékelés-visszacsatolás rendszerének kellene megvalósulnia a közszolgáltatásokban. Ezek alkalmazásával nagyban lehetne a közszolgáltatások hatékonyságát emelni.<sup>1</sup>**

*Kulcsszavak:* közigazgatás, mérés, értékelés

Meglátásom szerint Magyarország jelenlegi állapotáért nem kizárólag a nemzetközi válság, illetve az elmúlt évek nem megfelelő döntései, esetleg a pártpolitikai pathhelyzet felelnek.

Úgy vélem, hogy az állami szerepvállalás és működés, ezen belül a közpolitika-alkotás és -végrehajtás, valamint a közszolgáltatás-nyújtás rendkívül elavult rendszerének megújításával igen komoly tartalékokat lehetne felszabadítani a versenyképesség-javulás, felzárkózás érdekében.

Javaslatom, hogy a közpolitika-alkotást és -végrehajtást, valamint a közszolgáltatás-nyújtást megfelelő, a nemzetközi gyakorlatban is elfogadott módszerekkel tegyük mérhetővé, s ezáltal számon kérhetővé.

Hiszek abban, hogy az állami szerepvállalás és működés, s ezen belül különösen három terület: a kormányzati működés, a jogszabályalkotás és a közszolgáltatás-nyújtás mérhetővé, transzparenssé, számon kérhetővé tétele nemcsak a kritikusoknak nyújtana objektív muníciót, hanem a döntéshozóknak, rendszerműködtetőknak is megfelelő viszonyítási alapot jelentene.

A célkijelölés-mérés-értékelés-visszacsatolás rendszerének kiépítése, a bizonyítékon alapuló döntéshozatal nemcsak a kitűzött célok elérésén és a döntések megalapozottságán keresztül javítaná az állam működését, hanem meggyőződésem szerint – a kontrollálhatóság, nyilvánosság és elszámoltathatóság megteremtésén keresztül – már pusztán létük is a hatékonyság és eredményesség radikális javulását idézi elő a közpolitika-alkotásban és -végrehajtásban, valamint a közszolgáltatás-nyújtásban.

E módszerek elterjesztése nem egy egyszeri – a politikum körében kedvelt „egy tollvonással elinté-

hető” – szabályozási vagy intézményi döntést igényel, hiszen rendszerek működés módjának, intézmények kultúrájának átalakításáról van szó, s ezért csak kitartó munkával, erőteljes koordináció, komoly szervezetfejlesztési, eljárás- és folyamat-szabályozási, teljesítménymenedzsment és kontrollingszervezők felhasználásával koronázhatja siker az elhatározást. Ugyanakkor nálunk fejlettebb országok példája is azt mutatja, hogy a modern állami működés alapvető összetevőjéről van szó, s jócskán megéri a befektetést.

#### **A hatékony és eredményes állami szerepvállalás**

A szakpolitika-alapú kormányzás, közigazgatás, közszolgáltatás-nyújtás részleteinek kifejtését megelőzően fontos megismerni az állami szerepvállalás lehetséges célterületeit, a szakpolitikák mibenlétét, a mérés-értékelés jelentőségét és a bizonyíték-alapú állami szerepvállalás kialakításának és végrehajtásának menetét.

#### ***Az állami szerepvállalás indokoltsága, lehetséges célterületei***

Ha a gazdaság működése tökéletes lenne, az automatikusan a társadalom összjövedelmének maximális szintjét eredményezné (ami nem jelenti azt, hogy annak eloszlása egyben társadalmilag optimális is lenne) (Stiglitz, 2000; Weimer – Vining, 2005). Tökéletes piacról az alábbi alapfeltételek esetében beszélhetünk:

- nincsenek közjavak,
- nincsenek externáliák,
- nincsenek monopóliumok, sokszereplős a verseny,

- a piac szereplői tökéletesen informáltak és racionálisak, nincsenek információs aszimmetriák, tranzakciós költségek, a megállapodások költség nélkül kikényszeríthetők,
- nincsenek piaci torzulások és strukturális akadályok.

A fenti feltételek ugyanakkor számos esetben nem teljesülnek, ezen esetekben piaci kudarcokról beszélhetünk. Azonban még piaci kudarc esetén is csak abban az esetben hatékony az állami szerepvállalás, ha fennáll, hogy:

- valóban, biztosan képes orvosolni a piaci kudarcot, illetve
- a beavatkozás közvetlen és közvetett költsége<sup>2</sup> alacsonyabb, mint az elkerülni remélt veszteség.

A fentiek alapján elmondható, hogy bármilyen állami szerepvállalás/újraelosztás az alábbi esetekben indokolható (vagyis hatékonyabb, mint a piaci):

- a piaci kudarcok miatt a piacok nem működnek (egyáltalán) vagy nem működnek hatékonyan (ide értve a közjavak kérdését is, illetve az előállításukhoz szükséges forrásteremtést), illetve ha egyéb piaci torzulások vagy strukturális akadályok lassítják a kínálati oldali bővülését (munkanélküliség és egyéb makrogazdasági zavarok),
- ha a megvalósuló gazdasági fejlődés és az abból fakadó jövedelemelosztás jelentős eltérést mutat a jövedelemegyenlőségre vonatkozó társadalmi várakozásoktól.

Az Európai Unió is hasonló érvelés mentén definiálja az állami/közösségi beavatkozások indokoltságát (*rationale*) (Ld. in Honohan et al., 1997, vagy ESRI, 1999, vagy EC, 2006). Eszerint a beavatkozások, azok indokoltsága alapján a következő csoportokba sorolhatók: 1. közjavak nyújtásának támogatása (különös tekintettel az információs típusú, infrastrukturális és kulturális jellegű közjóságokra), 2. korrekciós árazás (amely az externáliák létezése miatt válik szükségesé), 3. célzott intervenciók (amelyek azért válnak szükségessé, mert a magánberuházók egyes, potenciálisan nyereséget termelő tevékenységek esetén elégtelen információval rendelkeznek és kockázatkerülők) 4. redisztribúció.

### **Az állami szerepvállalás eszközzrendszere és a szakpolitika jelentősége**

Az állami szerepvállaláson belül a beavatkozások egy tipikus és itthon – tévesen – sokak által szinte kizárólagosnak tekintett eszköze a fejlesztéspolitika. Hasonlóan, amikor tervekről, stratégiákról van szó,

az esetek többségében szinte kizárólag a fejlesztések, a fejlesztéspolitika kapcsán esik szó róluk – szintén tévesen. Pedig az állami szerepvállalásnak (egy adott ágazat esetében a *policy*-nek) nem szabad megragadnia a lehetséges beavatkozások ezen egyetlen vetületénél/ eszközénél – annál is kevésbé, mivel ez az egyik legközvetlenebb, a piaci folyamatokba legradikálisabban beavatkozó típus mindközül. Azért (is) elfogadhatatlan szakmailag az ilyen típusú leszűkítés, mivel egy adott szakpolitikai célt gyakran nem a fejlesztéseken keresztül lehet a leghatékonyabban elérni.<sup>3</sup>

Az állami szerepvállalás hatékonyságának és eredményességének szempontjából ezért elsőrendű jelentősége van a legmegfelelőbb, vagyis az adott célt a leginkább (költség)hatékony módon elérni képes eszközmix kialakításának.

Ezt leginkább a komplex, minden eszközre kiterjedő szakpolitikák (*policy-k*) tudják biztosítani.

Az eszközmixet az alábbi eszköztípusok alkotják:

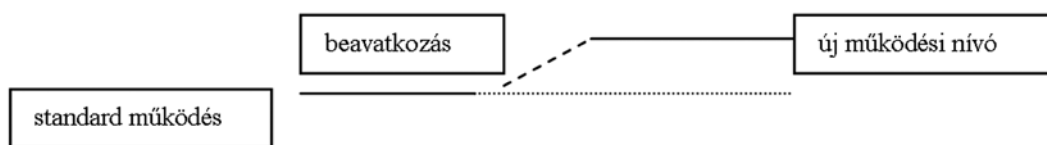
- beavatkozások<sup>4</sup>
- fejlesztés,
- szabályozás (valamint a kapcsolódó ellenőrzés és szankcionálás),
- közszolgáltatások nyújtása, működtetése, illetve annak mikéntje,
- a méltányosságot szolgáló szociális transzferek (akár közvetlen, akár közvetett módon, pl. az adórendszeren vagy ártámogatáson keresztül),
- egyéb, pl. adóbeszedés (mint forrásteremtés és mint redisztribúció), tulajdonlás, kommunikáció (mint tájékoztatás és mint értékformálás).

Logikailag a *policy-k* kialakítását a meglévő, végrehajtás alatt álló *policy-k* értékelésének kell megelőznie. Ezzel kapcsolatban elmondható, hogy ha folyik is nálunk szakpolitika-alkotás, a korábbi *policy-k*, beavatkozások értékeléséről alig beszélhetünk, vagy ha mégis, annak eredményei rendszerint nem épülnek be a tervezésbe, a döntéshozatalba.

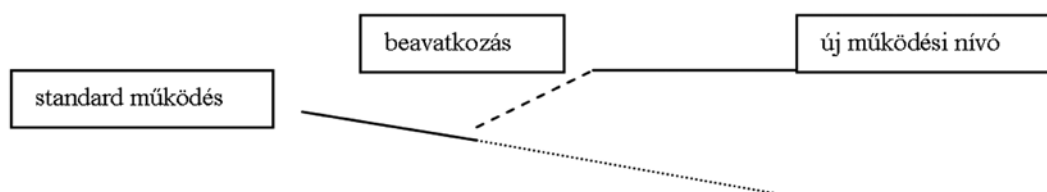
A későbbiek szempontjából kiemelten fontos megkülönböztetni a működést („operational excellence”) leíró jellemzőket (hatékonyság/teljesítmény-mutatók: ún. „performance indicators”) a beavatkozás-típusúaktól. A „kormányzás” – benne a döntéshozatallal (legyen az szabályozási vagy fejlesztési típusú) és annak megvalósításával – ez utóbbi kategóriába tartozik. A kettő kapcsolata az 1. ábra szerint írható le:

Mindezt természetesen befolyásolja még a tendencia, a külső tényezők (nem csak országon kívüliek), hanem olyanok, melyekre a vizsgálat tárgya szempontjából nem tudunk hatni, hiszen ha ezek olyan irányúak, hogy a standard működésre negatívan hatnak, akkor

A működést leíró jellemzők és a beavatkozás jellemzőinek megkülönböztetése



A működés, a beavatkozás és a külső tényezők hatása



a folyamatos szinten tartáshoz is beavatkozásra van szükség (Adott, vizsgált) (2. ábra).

Ez egyben azt is jelenti, hogy mérés/értékelésnél nem a kiindulási és a tényértékek összehasonlítására van szükség, hanem a beavatkozás nélküli és a beavatkozással számított esetnek az összehasonlítására.<sup>5</sup>

Az elemzés, értékelés további finomítását jelenti, amennyiben különbséget teszünk a beavatkozás szándékolt és nem szándékolt hatásai között.

### A mérés-értékelés jelentősége

Általánosan elfogadott, de megítélésem szerint téves az a nézet, miszerint a jobb, hatékonyabb kormányzás, illetve működés jelenleg Magyarországon minél több szakpolitikai stratégia kialakítása révén érhető el. Anélkül, hogy kétségbe vonnám a jó és koherens stratégiák/policy-k jelentőségét, néhány tényre feltétlenül felhívnom a figyelmet.

- Szakpolitikai stratégiák – bár nagyon eltérő minőségben és „sűrűségben”, az állami beavatkozás eszköztárszerét nem átfogó módon alkalmazva, nagyrészt egymással nem koherensen, de – vannak, léteznek.<sup>7</sup> Azonban az esetek többségében a létező stratégiákat, programokat sem veszik figyelembe a döntés-előkészítés, döntéshozatal, végrehajtás során.
- Az uniós programokon kívül pedig szinte minimális az eredmény és hatás mérése, értékelése és a tervezésbe/döntéshozatalba való visszacsatolása, ami pedig minden stratégiakészítésnek alapja kellene, hogy legyen.

Mindezek alapján úgy véljük, hogy amíg a bizonyíték(evidence)-alapú döntéshozatal, a szakpolitika-alapú kormányzati működés mechanizmusa nem intézményszerűsül, illetve a „célkijelölés-végrehajtás-mérés-értékelés-

visszacsatolás” kultúrája nem válik általánossá, addig nem célszerű stratégiák, stratégiák l’art pour l’art „sorozatgyártásába” belekezdeni. Ezt a fentiekben túl az is indokolja, hogy megfelelően előkészített, alátámasztott, egymással koherens stratégiák kialakítása akár éveket vehet igénybe (végrehajtásuk még továbbiakat), addig a „célkijelölés-végrehajtás-mérés-értékelés-visszacsatolás” mechanizmusának bevezetése rövid és középtávon már eredményeket hozhat.

E mechanizmus kialakításával párhuzamosan jelenleg leginkább a policy-k későbbi kialakítását logikailag megelőző lépésre, az elemzésre, tehát a korábbi és „futó” policy-k, programok értékelésére érdemes a hangsúlyt helyezni.<sup>7</sup>

### Az állami szerepvállalás kialakításának és végrehajtásának folyamata

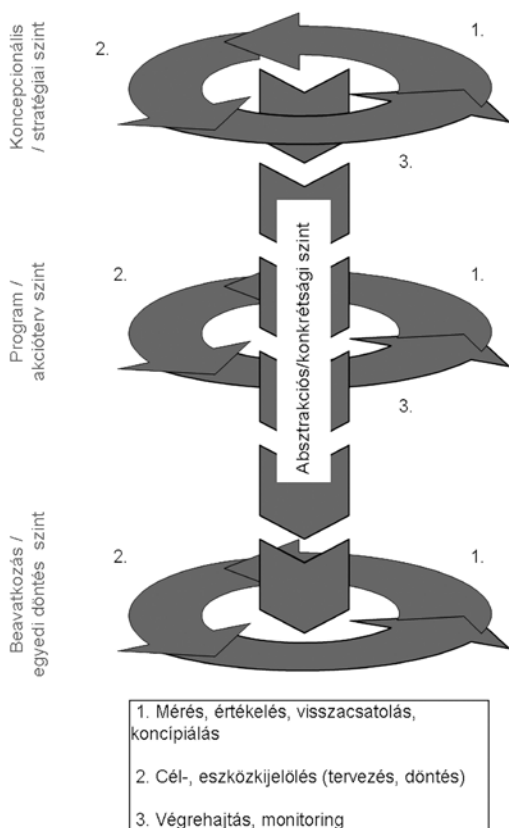
A hatékony állami szerepvállalás – akár összkormányzati, akár ágazati szintről beszélünk – az alábbi, egymásba kapcsolódó feladatokból álló, ismétlődő, több idősíkon (rövid, közép- és hosszú táv, azokon belül és azok között is) értelmezhető mechanizmusba illeszkedik (3. ábra).

A hatékony kormányzati működés, közpolitika-alkotás és -végrehajtás (adott célok elérését leghatékonyabban elérni képes eszközmix kialakítása és implementációja) ismérve tehát: a stratégia-, programalapúság, ezeknek megfelelő döntés-előkészítés, döntéshozatal, végrehajtás, annak mérése, értékelése, az eredmények nyilvánosságra hozatala, visszacsatolása a közpolitika-alkotásba, esetleg finanszírozás hozzákapcsolása.

A finanszírozás kapcsán azonban meg kell jegyezni, hogy az – általában beavatkozás-típusú – kormányzati/ágazati célok, lépések és a – döntően közszolgáltatások működtetését finanszírozó – költségvetés között nem lehet egy-az-egyben megfeleltetést alkalmazni.

3. ábra

**A hatékony állami szerepvállalás mechanizmusa**



Ezért *ebből a szempontból* javasolt külön kezelni:

- egyik oldalról a beavatkozásokra fókuszáló (fejlesztési) ágazati terveket, azok hierarchikus kapcsolódásait, lebontásukat (konceptció => stratégia (e kettő alkotja a policy-szintet) => program => (prioritás) => akció/ intézkedési terv => beavatkozás)
- a kapcsolódó (programalapú) finanszírozással,
- a másik oldalról pedig a közszolgáltatások (illetve a közigazgatás) nyújtását, működtetését, intézményeit, a kapcsolódó folyó (bázis vagy feladat alapon tervezett) költségvetési források hozzárendelésével. E működési/intézményi megközelítésre építve már reális az ágazati teljesítmények->intézményi outputok->egyéni teljesítmények összekapcsolása, mérése, értékelése, tehát az *egyéni teljesítmény rendszerbe illesztése*.

**A szakpolitika-alapú<sup>8</sup> kormányzás, közigazgatás, közszolgáltatás-nyújtás bevezetése, elterjesztése**

A fentiekben elmondottak alapján az állami működés hatékonyságának és eredményességének javítása érdekében szükségesnek látjuk, hogy a kormányzati

munkában, a kormányzásban, a közigazgatási tevékenységben, de még a közszolgáltatások nyújtásában is általánossá váljon:

- a várt eredmények/célok kijelölése, a számszerűsített indikátorok meghatározása,
- ezek mérése, értékelése (előzetes, közbülső és utólagos hatásvizsgálatok elvégzése),
- az eredmények nyilvánosságra hozatala, visszacsatolása a döntési folyamatba, adott esetben a finanszírozásba.

Ez történhet ad-hoc módon, amikor a mindenkori ágazati/intézményi vezetők hozzáállásán múlik a rendszer/folyamat kialakítása és alkalmazása, vagy megvalósulhat tudatos kormányzati szándék eredményeképpen is, a „*célkijelölés-végrehajtás-mérés-értékelés-visszacsatolás*” mechanizmusának a mindennapi működésbe/kormányzásba illesztése révén.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a bevezetésben nem szükséges a teljes körűsre törekedni, érdemes koncentrálni néhány, a közpolitika-alkotás és -végrehajtás meghatározó területére, s azon belül is néhány, az állampolgárok/vállalkozások számára is jól megfogható, érzékelhető témakörre. Ezek megítélésem szerint az alábbiak:

1. a kormányzás/kormányzati működés szakpolitika-alapúvá tétele,
2. a szabályozás hatásainak mérése, értékelése, a kapcsolódó adminisztratív terhek mérése, csökkentése, minőségi jogalkotás;
3. a közszolgáltatást és közigazgatási szolgáltatást nyújtó intézmények és intézményrendszer működési hatékonyságának és eredményességének mérése és értékelése.

A közpolitikai mérés-értékelés beillesztése a kormányzásba, közigazgatási működésbe, közszolgáltatásokba igen *komoly koordinációt* igényel, a mérés-értékelés kontrollingszemléletű rendszerének kialakítása mellett a *szervezeti, működési, eljárási* (folyamat-sabályozási) keretek kialakítása elsőrendű feltétel, ami ráadásul a mérés-értékelés tárgyától függően eltérő megközelítéseket kíván.

**A kormányzás/kormányzati működés szakpolitika-alapúvá tétele**

A bizonyítékalapú döntéshozatal és működés nálunk szinte egyedül a fejlesztéspolitikában általános. Ez – költségvetési okokból – döntő többségében az EU-s programokat fedi.<sup>9</sup> Az uniós programok értékelése a programok „életútjának” egyes fázisaihoz kötődik: ex-ante, végrehajtás közbeni folyamatos, ex-post. Az



értékeléseket – annak érdekében, hogy kívülálló, semleges fél adja a véleményt – rendszerint külső erőforrások bevonásával végzik el.

Az uniós programokon kívül azonban elmondhatjuk, hogy szinte minimális az eredmények/hatások mérése és értékelése, s mindenekelőtt a tanulságoknak a tervezésbe és a döntéshozatalba való visszacsatolása.

Ezért a kormányzás, a kormányzati működés hatékonyságának és eredményességének erősítése érdekében feltétlenül szükség lenne *a szakpolitikai stratégiák/kitűzött célok mentén történő döntéshozatal és megvalósítás képességét erősíteni.*

A kormányzás/kormányzati működés szakpolitika-alapúvá tétele nagyon komoly *koordinációt* igényel a teljes kormányzattól, a kormányzat működésétől (praktikusan a Miniszterelnöki Hivatal révén). A bevezetés itt is lehet fokozatos, első lépésben az alábbi területek javasolhatók: oktatás, egészségügy, foglalkoztatás, szociális terület. Ennek kiépítése és megerősítése mellett ugyanakkor lehetőség van a működésmód azonnali, rövid távú bevezetésére és gyakorlására, s így a benne rejlő lehetőségek mielőbbi kiaknázására, mégpedig a folyó, folyamatban levő kormányzati lépésekre alkalmazva. Ennek kiinduló lépései:

- az eddig megfogalmazott mérhető célok összegyűjtése, a folyó döntésekhez célértékek rendelése, várt eredmények, hatások előzetes definiálása,
- a futó beavatkozások hatékonyságának, eredményességének, hatásának mérése, visszacsatolása a döntéshozatalba,
- az elemzéshez, értékeléshez, célmeghatározáshoz, eszköz-hozzárendeléshez, monitorozáshoz szükséges intézményi és eljárási feltételek, koordinációs mechanizmusok definiálása és megteremtése a MeH-ben és az egyes tárcáknál,
- a célkitűzés, indikátorozás, mérés, értékelés, előzetes/utólagos hatásvizsgálat módszertanának kialakítása és terjesztése.

### ***A szabályozás hatásainak és a kapcsolódó adminisztratív terhek mérése, a minőségi jogalkotás jelentősége***

A minőségi jogalkotás tulajdonképpen a jogszabály-előkészítés „evolúciójának” legújabb állomása: a „hagyományos”, szinte csupán a klasszikus modifikációs elvek (kristálytisza szerkezet, megfelelő kapcsolatok a jogszabályok között stb.) alapján történő jogalkotás egyre inkább eltolódik az interdiszciplinális (pl. közgazdasági, statisztikai, ökonometriai, szociológiai, környezettudományi, orvostudományi) eszközöknek a jogszabály-előkészítési folyamatokba való integrálása felé.

A megalkotandó norma több dimenzióban vizsgált rövid és hosszú távú hatásainak ismerete, időben történő felismerése költséghatékony módon segíti a jogalkotót, hogy az adott társadalmi, gazdasági problémára a legmegfelelőbb választ adja. Így javítja a jogszabályok hatékonyságát, elfogadottságát, hatályosulási mutatóit, a jogbiztonságot, továbbá (pl. az adminisztratív terhek csökkentésén keresztül) az érintettek számára közvetlen költségcsökkentést is eredményezhet, azaz óriási társadalmi hasznossággal bír. Fontos megjegyezni, hogy ezek a célok „kötelezettségként” már megfogalmazódnak a jogalkotó számára a Jat-ban (1987. évi XI. törvény a jogalkotásról).

Bár az utóbbi időben a kormányzati cselekvés és közpolitika fókuszába került az állampolgárokat és a vállalkozókat terhelő adminisztratív terhek csökkentése, úgy gondoljuk, hogy az egyszeri, mondhatjuk kampányszerű lépések mellett kiemelt szerepe van a szabályozás folyamatába épített hatásvizsgálatnak és adminisztratívteher-mérésnek, mivel csak ez tudja a jövőre nézve garantálni, hogy eredményesség és hatékonyság szempontjából megfelelő szabályozások születnek, s hogy nem fognak újragenerálódni az adminisztratív terhek.

Az ún. „minőségi jogalkotás” az alábbi területeket/feladatokat foglalja magában:

- a szabályozás folyamatba épített hatásvizsgálata (pl. gazdasági, költségvetési, társadalmi, környezetvédelmi hatások),
- az adminisztratív terhekre irányuló hatások folyamatba épített vizsgálata,
- a végrehajtás, érvényesítés feltételeinek számbavétele és biztosítása,
- a szabályozás kialakításához kapcsolódó konzultáció, szakmai partnerség,
- a szabályozás létrehozása folyamatának elektronizálása.

### ***A közszolgáltatást és közigazgatási szolgáltatást nyújtó intézmények és intézményrendszer működési hatékonyságának és eredményességének mérése és értékelése***

A közszolgáltatások, illetve közigazgatási szolgáltatások (pl. hivatali ügyintézés) nyújtása, működtetése a költségvetési forrásallokációban lényegesen nagyobb súllyal bírnak, mint a beavatkozás és fejlesztés típusú területek. Itt nem beavatkozásról, hanem folyamatos működésről/működtetésről, illetve a működési/szervezeti hatékonyság javításáról van szó.

Az intézményi hatékonyság (*operational excellence*) mérésére szolgálnak a működési típusú

indikátorok (hatékonysági vagy teljesítménymutatók, *performance indicators*), melyek mérése, értékelése, nyilvánosságra-hozatala, és esetlegesen a finanszírozáshoz kötése több szempontból is kiemelt jelentőségű. Egyrészt az állampolgárokat a közszolgáltatások nyújtása érinti a legközvetlenebbül. Másrészt hatása azonnal érezhető, a nyilvánosságra-hozatalt követően a kereslet azonnal át fog rendeződni<sup>11</sup>. Végül pedig könnyen elfogadtatható, a privát szférában (és fejlettebb országokban a közszolgáltatások nyújtásában is) teljesen bevett módszer – ráadásul politikai érdeket sem sért közvetlenül.

Ezért különösen javasolható a közszolgáltatásokra és közigazgatási szolgáltatásokra egységes minőségi és működési paraméterek (benchmarkok) kialakítása, azok mérése, értékelése, visszacsatolása és nyilvánosságra hozatala. E területen az állampolgárokkal közvetlen kapcsolatban álló közszolgáltatásokra és közigazgatási szolgáltatásokra érdemes mindenekelőtt koncentrálni: oktatás, egészségügy, foglalkoztatás, szociális intézmények, ügyintézés (hivatalok, ügyfélszolgálatok).<sup>12</sup>

A rendszer/folyamat végzésén felül kiemelten fontos feladat a mindennek keretül szolgáló megfelelő szabályozás kialakítása.

### Kitekintés – a javaslatok várható hatásai

A „célkijelölés-végrehajtás-mérés-értékelés-visszacsatolás” mechanizmusának/rendszerének bevezetése révén az alábbi pozitív hatások prognosztizálhatók:

- világos, (köz)érthető célok jelennek meg
  - mind az állampolgárok,
  - mind pedig a közigazgatásban, közszolgáltatásokban dolgozók számára,
- így az erőforrásokat a valódi hangsúlyokra, súlypontokra lehet koncentrálni,
- erősödik a számon kérhetőség, a demokratikus kontroll,
- erőteljesen javul a közpolitika-alkotás és végrehajtás minősége,
- ciklusokon túlnyúlóan megjelenhet egy új, hatékonyabb, eredményesebb kormányzati/közszolgáltatási működés, kultúra.

Az írásban említett eszközök, javaslatok egyfelől segíthetik a döntéshozókat a körültekintőbb döntéshozatalban, az eredmények tényleges megvalósulásának kontrolljában, másfelől segíthetik az állampolgárokat a lépések indokoltságának megértésében, az egyes ágazatokra vonatkozó jövőképek, komplex elképzelések megismerésében, a kormányzati tervek, lépések előrehaladásának követésében.

### Lábjegyzet

<sup>1</sup> Szakpolitika vagy policy alatt egy adott ágazat vagy alágazat célrendszerét és a kapcsolódó – az állami szerepvállalás minden potenciális eszköztípusára kiterjedő – eszközrendszert értjük, ami jellemző módon stratégia/terv, esetleg koncepció formájában tárgyasul. Ahogy a policy sem keverendő össze a politics-szel, a szakpolitika és a politika között is különbséget kell tenni.

<sup>2</sup> Közvetett költségekről beszélhetünk pl. a következő esetekben: potyautasok kizárásának nehézségei (beavatkozás terjedelmének növekedése), járadékvadász viselkedés megjelenése, a beavatkozást finanszírozó adó teljesítmény-visszatartó ereje (kínálati és keresleti oldalon egyaránt), a verseny (túl)torzítása (ár, minőség).

<sup>3</sup> Munkanélküliek képzésére, átképzésére, inaktívok képessé tételére aktív ágon évente több százmilliárdos nagyságrendben költ az állam (uniós és jelentős hazai források együtt véve), melyek eredményessége a – viszonylag szűkösen, de azért létező – felmérések szerint erősen megkérdőjelezhető. Ehhez az is hozzájárul, hogy ezzel „párhuzamosan” a passzív („munkanélküli segély”), valamint a szociális ágon szintén hasonló nagyságrendet költ el az állam, mely támogatások/segélyek színvonala „versenyképes” a munkába állásból remélhető jövedelemmel, ami azt eredményezi, hogy munkával nem rendelkező honfitársaink meglehetősen kevés ösztönzést kapnak a munkaerő-piacra való visszatéréshez. Ez természetesen tovább rontja az aktív munkaerő-piaci programok, fejlesztések hatékonyságát, hatásságát. Szerencsére már a kormányzat is kezdi felismerni, hogy a támogatások és a munkából várható jövedelmek különbségének növelésével, valamint a támogatásokhoz kötődő szabályozás keményítésével (együttműködési kényszer a munkaügyi intézményrendszerrel, feketemunka tilalma stb.) vélhetően nagyobb eredményességet, s az adófizetői pénzek felhasználásában bizonyosan nagyobb hatékonyságot képes elérni mind a passzív, mind pedig az aktív eszközök esetében.

<sup>4</sup> Jelen esetben nem a piaci folyamatokba való beavatkozást értjük alatta, hanem az állam standard (jelenbeli, folyó) működéséhez és kapcsolódó tevékenységeihez (pl. közszolgáltatás nyújtásához) képest definiált beavatkozást – lásd lentebb.

<sup>5</sup> Példa: A jelenleg zajló válság munkahelyeket szüntet meg, csökkenti a foglalkoztatást. Ebben a környezetben már a foglalkoztatás szinten tartása, a munkahelyek csökkenésének megfékezése is folyamatosan újabb és újabb beavatkozásokat, egyre bővülő erőforrásokat igényel. Tehát jelen helyzetben a beavatkozások eredményességét nem a korábbi szinthez való viszonyítással, hanem a beavatkozás nélküli – elképzelt, előrevetített – esettel való összevetéssel kell meghatározni.

<sup>6</sup> Hozzá kell tenni azonban, hogy ezek mellett az egyik leginkább tipikus hiba, amikor az ágazatok és az azokért felelős minisztériumok, mint intézmények, illetve ezek stratégiai közé egyenlőségjelet tesznek. A beavatkozásokra fókuszáló „fejlesztési” és az intézményekre fókuszáló „működési” típusú stratégiák, tervek, bár kapcsolódnak egymáshoz, ugyanakkor közvetlen kapcsolatot, egymásból való lebonthatóságot merész dolog lenne feltételezni közöttük. Amíg egy adott ágazat stratégiája a policy célrendszerét, illetve annak eszközmixét fedi, addig egy minisztérium (intézményi) stratégiája az adott intézmény (esetleg háttérintézményei) céljairól, feladatairól, azok elvégzésének mikéntjéről szól, tehát azokról az elemekről, melyekre közvetlen hatása van.

<sup>7</sup> Az utóbbi éveket, egy évtizedet a szociális és foglalkoztatási területen különféle újabb és újabb – többnyire pilot jellegű – programok indítása jellemezte. Ezeknek a többnyire adott személyhez vagy intézményhez kötődő programoknak az értékelése

rendszerint elmaradt, s így közülük nem választódtak ki az adott problémát leghatékonyabban kezelni képes megoldások. Ez azt eredményezte, hogy e közpolitikai területeken mára azonos célt elérni kívánó programok és intézményrendszerek sokaságát finanszírozza adófizetői forrásokból az állam. Ezt a válságkezelés kapcsán is érzékelhettük, amikor a munkahelymegtartást hasonló módszerrel célzó források 6-8 külön „zsebben” jelentek meg – melyben nyilván szerepet játszott a párhuzamos intézményrendszerek „foglalkoztatása”. Ne csodálkozzunk, hogy egyes „zsebek” megnyitását követően hetek alatt kimerültek...

<sup>8</sup> A szakpolitika, illetve a szakpolitika-alapú döntéshozatal egyik legfontosabb összetevőjének a bizonyítékalapúságot (evidence-based) vélem. A két fogalom szoros kapcsolódása miatt időként egymás szinonimájaként szerepeltetem őket.

<sup>9</sup> Bár egyes területeken még komoly, hazai forrásból finanszírozott hazai programok is léteznek (pl. foglalkoztatás), s ezeknek az uniós programokkal való összehangolása komoly kihívást jelenthetne.

<sup>10</sup> A kormány-előterjesztéseknek jelenleg kötelező részét képező, s az előterjesztők által rendszerint sablonos tartalommal feltöltött „gazdasági és társadalmi hatások” pontok semmi esetre sem feltehetőleg meg egy a döntéshozókat orientálni képes és a modern közigazgatási módszereknek megfelelő, pontos, alátámasztott, lehetőség szerint számszerűsített következményeket tartalmazó hatásvizsgálatnak. A döntéshozók ennek megfelelő figyelemmel is tüntetik ki. E helyzetben nem segít a frissen felállított Költségvetési Tanács intézménye sem, hiszen az csak és kizárólag a – döntően közvetlen – költségvetési hatások számszerűsítését végzi.

<sup>11</sup> Ld. pl. felsőoktatási felvételei rendszer működésének módosítása – ahol az állami finanszírozású helyeknek a legkiválóbbakra koncentrációja rögtön a bevezetést követően előremutató folyamatokat indított el a végletesen szétaprózódott intézményrendszerben.

<sup>12</sup> Elmondható, hogy a közszolgáltatások kapcsán általában és szinte kizárólag az inputot (költségvetési forrás-bemenetet) ragadják meg a kimutatások. A legritkább esetben történik meg output (kibocsátás), s még ritkábban eredmény vagy hatásindikátorok mérése. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a közszolgáltatások némelyikén a mérés-értékelés rendszere, mechanizmusa – rendszerint az érintettek élénk tiltakozása mellett – mégis megindult (pl: oktatás, egészségügy), a legtöbb esetben azonban a nyilvánosságra hozatal, illetve a visszacsatolás (a további döntésekbe, vagy akár a finanszírozáshoz) nem történik meg.

## Felhasznált irodalom

- Allway, M. and – Corbett, S.* (2002): „ Shifting to Lean Service: Stealing a Page from Manufacturer’s Playbooks”, *Journal of Organizational Excellence*, Spring 2002.
- Arbós, C.L.* (2002): “Design of a rapid response and high efficiency service by lean production principles: Methodology and evaluation of variability of performance”, *International Journal of Production Economics*, Vol. 80 No.2, pp. 169–184. Könyvkiadó, Budapest
- Ballé, M.* (2005): “Lean Attitude”, *IEE Manufacturing Engineer*, April/May *Ballé, M. and Régnier, A.* (2007), “Lean as a learning system in a hospital ward”, *Leadership in Health Service*, Vol. 20 No. 1, 2007, pp. 33–41
- Bhasin, S. – Burcher, P.* (2006): “Lean viewed as philosophy”, *Journal of Manufacturing Technology Management*, Vol. 17, No. 1. pp. 56–72.

*Demeter, K. – Gelei, A. – Jenei, I.* (2006): „Competence based taxonomy of supplier firms in the automotive industry”, *EurOMA annual conference*, Glasgow, 18–21 June.

*Economist* (2008): “Health Care – In need of desperate remedies” *The Economist*, 18 October, pp. 49–50.

*(Fillingham, D.* 2007): “Can lean save lives?”, *Leadership in Health Services*, Vol. 20. No. 4, pp. 231–241.

*Bakacsi, G.* (1998): „Szervezeti magatartás és vezetés”, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest

*Ballé, M.* (2005): *Lean Attitude*, *IEE Manufacturing Engineer*, April/May

*Ballé, M. – Régnier, A.* (2007): *Lean as a learning system in a hospital ward*

*Leadership in Health Service*, Vol. 20 No. 1, 2007, p. 33–41.

*Bhasin, S. – Burcher, P.* (2006): *Lean viewed as philosophy*, *Journal of Manufacturing Technology Management*, Vol. 17, No. 1. p. 56–72.

*Demeter, K. – Gelei, A. – Jenei, I.* (2006): „Competence based taxonomy of supplier firms in the automotive industry”, *EurOMA annual conference*, Glasgow, 18–21 June.

*Economist* (2008): *Health Care – In need of desperate remedies*, *The Economist*, 18 October, p. 49–50.

*Francischini, G. P.* (2005), “Lean manufacturing tools: an application in service operations”, *Conference paper*, XVI. Annual Conference of POMS, Chicago, IL, April 29 – May 2, 2005.

*ESRI.* ( 1999) : *National Investment Priorities for the period 2000–2006*, Dublin

*European Comissio* ( 2006): *Indicative guidelines on evaluation methods: Ex ante evaluation*, Working Document No.1

*Fillingham, D.* 2007): *Can lean save lives?*, *Leadership in Health Services*, Vol. 20. No. 4, p. 231–241.

*Francischini, G.P.* (2005): *Lean manufacturing tools: an application in service operations*, *Conference paper*, XVI. Annual Conference of POMS, Chicago, IL, April 29 – May 2

*Honohan et al.* (1997): *EU Structural Funds in Ireland. A Mid-Term Evaluation of the CSF 1994–99*, Policy research series, Paper No. 31

*Bakacsi, Gy.* (1998): „Szervezeti magatartás és vezetés”, *Közgazdasági és Jogi*

*Stiglitz, J.E.* (2000): *Economics of the Public Sector*, W.W.Norton, New York

A hatékony állami szerepvállalás

*Åhlström, P.* (2004), “Lean service operations: translating lean production principles to service operations”, *Int. J. Services Technology and Management*, Vol. 5, No. 5-6, pp. 545–564.

*Weimer, D.L. – Vining, A. R.* ( 2005): *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River N.J.

Cikk leadva: 2009. 9. hó

Lektori vélemény alapján véglegesítve: 2009. 12. hó

## VEZETÉSTUDOMÁNY