

Szerkesztette: Kaiser Tamás

HELYI KÖZPOLITIKA

Szerkesztette: Kaiser Tamás

Helyi közpolitika



Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Budapest, 2015

Nemzeti Közszerológálati Egyetem
ÁROP 2.2.22. Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatok részére

Az egyes fejezetek (és alfejezetek) szerzői:

HAJNAL GYÖRGY

(1. A közpolitika – általános közelítésben)

KAISER TAMÁS

(2. Közpolitikák a helyi kormányzásban)

ROSTA MIKLÓS

(3. Közmenedzsment és közpolitikai hatékonyság

3.1. Közmenedzsment az önkormányzatoknál)

BORCSEK BARBARA és KRENYÁ CZ ÉVA

(3.2. Az önkormányzatok egészségügyi kihívásai)

BORKA-SZÁSZ JUDIT

(3.3. A kulturális közpolitika)

Lektor:

DR. FARKAS ZSOLT

(Belügyminisztérium)

Kiadja: Nemzeti Közszerológálati Egyetem
Felelős kiadó: Prof. Dr. Patyi András rektor
Borítóterv: Bíró Imre

Nyomdai előkészítés: Tordas és Társa Kft.
Nyomdai munkák: NKE Szolgáltató Kft.

© A szerzők, 2015

ISBN 978-615-5057-36-6

Tartalom

Előszó.....	9
Bevezetés.....	11
1. A közpolitika – általános közelítésben.....	13
1.1 Bevezetés és összefoglalás.....	13
1.2 Alapfogalmak.....	14
1.2.1 Tevékenységek vagy intézmények?.....	15
1.2.2 Közpolitika és rendszerszemléletű problémamegoldás.....	17
1.2.3 A közpolitikai szemlélet gyakorlati jelentősége.....	17
1.2.4 A közpolitika-alkotás folyamata és fejlesztési lehetőségei: a közpolitikai ciklus.....	18
1.2.4.1 A problémaérzékelés és -azonosítás.....	18
1.2.4.2 A döntés-előkészítés.....	19
1.2.4.3 A döntés.....	20
1.2.4.4 Megvalósítás.....	21
1.2.4.5 A végrehajtás nyomon követése és a közpolitika értékelése.....	21
1.3 Döntés-előkészítési technikák: a közpolitika-elemzés és társai.....	22
1.3.1 Mi a közpolitika-elemzés?.....	23
1.3.2 A közpolitika-elemzés „technológiája”.....	24
1.4 A megvalósítás.....	28
1.4.1 Bevezetés és összefoglalás.....	28
1.4.1.1 Mit nevezünk megvalósításnak?.....	29
1.4.1.2 A megvalósításkutatás alapkérdése és lehetséges vizsgálati irányai – „felülről lefelé” versus „alulról fölfelé”.....	29
1.4.2 A megvalósítás tervezése (implementation planning).....	31
1.4.3 Igazgatás és politika; avagy az értékek és a politikum szerepe a megvalósítás folyamatában.....	32
1.4.3.1 A kiindulópont: a semleges közigazgatás mítosza.....	32
1.4.3.2 A politikum beszüremlése a megvalósításba.....	33
1.4.3.3 A megvalósítás inherensen politikai jellege.....	35
1.5 A közpolitikák értékelése.....	36
1.5.1 Bevezetés és összegzés.....	36
1.5.2 Miért van szükség értékelésre? Az értékelés fogalma és funkciója.....	37
1.5.2.1 Az értékelés funkciója makroperspektívából.....	38
1.5.2.2 Az értékelés funkciója a közpolitikai folyamatokban.....	39
1.5.2.3 A programértékelés mint társadalmi praxis.....	39
1.5.3 Az értékelések típusai.....	40
1.5.3.1 Értékelés versus rendszerszerű, tudományos értékelés.....	40
1.5.3.2 Az értékelés ambíciója és időzítése.....	42
1.5.3.3 Az értékelés által megcélzott alapkérdések köre.....	43

1.5.3.4 Az értékelendő program azonosítása	46
1.5.3.5 A programcélok problémája.....	47
1.5.3.6 A programmodell	49
1.5.3.7 Kvantitatív versus kvalitatív kutatások.....	51
1.5.3.8 A programhatás fogalmával és mérésével kapcsolatos néhány speciális megfontolás	53
Kérdések.....	56
Irodalom	57
Hivatkozások.....	58
2. Közpolitikák a helyi kormányzásban.....	59
2.1 A közpolitikai változások dinamikája.....	59
2.1.1 Motiváció, bevezetés.....	59
2.1.2 Elméleti megalapozás (szemléltetéssel)	59
2.1.3 Gyakorlati példa.....	63
2.1.4 Gyakorlati konzekvenciák, a tennivalók elemzése (szemléltetéssel).....	64
2.1.5 Rövid összefoglalás.....	69
2.2 A közpolitikai hálózatok szerepe és működése	70
2.2.1 Motiváció, bevezetés, érdeklődés felkeltése.....	70
2.2.2 Elméleti megalapozás (szemléltetéssel)	71
2.2.3 Gyakorlati példa.....	78
2.2.4 Gyakorlati konzekvenciák, a tennivalók elemzése (szemléltetéssel).....	79
2.2.5 Rövid összefoglalás.....	81
2.3 Társadalmi részvétel a helyi közpolitikákban	82
2.3.1 Motiváció, bevezetés.....	82
2.3.2 Elméleti megalapozás (szemléltetéssel)	83
2.3.3 Gyakorlati példa.....	87
2.3.4 Gyakorlati konzekvenciák, a tennivalók elemzése (szemléltetéssel).....	88
2.3.5 Rövid összefoglalás.....	92
2.4 Stratégiai tervezés és a helyi közpolitikák	93
2.4.1 Motiváció, bevezetés.....	93
2.4.2 Elméleti megalapozás (szemléltetéssel)	94
2.4.3 Gyakorlati példa.....	96
2.4.4 Gyakorlati konzekvenciák, a tennivalók elemzése (szemléltetéssel).....	99
2.4.5 Rövid összefoglalás.....	104
Kérdések.....	106
Irodalom	107
3. Közmenedzsment és közpolitikai hatékonyság	110
3.1 Közmenedzsment az önkormányzatoknál	110
3.1.1 Bevezetés és alapfogalmak ismertetése	110
3.1.2 Az új közszolgálati menedzsment	113
3.1.3 Az új közszolgálati menedzsment eszközrendszere	115
3.1.3.1 A feladatfinanszírozási rendszer és az eredmény szemléletű számvitel kapcsolatáról	122
3.1.4 Összefoglalás	129

3.2 Az önkormányzatok egészségügyi kihívásai	129
3.2.1 Bevezetés: egészség(ügy).....	129
3.2.2 Elméleti megközelítés.....	130
3.2.2.1 Háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátás.....	132
3.2.2.2 Fogorvosi alapellátás	132
3.2.2.3 Ügyeleti ellátás.....	133
3.2.2.4 Védőnői ellátás	133
3.2.2.5 Iskola-egészségügyi ellátás.....	133
3.2.3 Az államosítás szervezeti megoldása.....	134
3.2.3.1 Egészségügyi térségek.....	135
3.2.3.2 Egészségfejlesztési tervek.....	135
3.2.4 Az egészségügy átalakulása és fejlesztési irányok.....	136
3.2.4.1 Az önkormányzattól az államig – az elmúlt időszak változásai.....	136
3.2.4.2 A fejlesztési programok adta és várt lehetőségek.....	136
3.2.4.3 További fejlesztési lehetőségek uniós forrásból.....	138
3.2.4.4 Egyéb források.....	139
3.2.5 Rövid összefoglalás.....	140
Kérdések.....	141
Irodalom	143
Jogszabályok	144
4. Kulturális közpolitika.....	145
4.1 Bevezetés.....	145
4.2 A kulturális intézmények stratégiája	145
4.2.1 Helyzetértékelés	146
4.2.2 Jövőkép/küldetés meghatározása.....	147
4.2.3 A stratégiai célok meghatározása.....	148
4.2.4 A stratégiai akciók meghatározása	149
4.2.4.1 Esettanulmány – Wales múzeumi stratégiája.....	150
4.3 Működési modell és tervezés	151
4.4 Összegzés	156
Kérdések.....	157

Előszó

A magas színvonalú önkormányzati igazgatáshoz, a feladatellátás megújításához nemcsak a jogszabályi keretek megteremtésére, hanem a megfelelően képzett és – az egész életen át tartó tanulás jegyében – folyamatosan fejlődő tisztviselői réteg kialakítására van szükség. A magyar közigazgatás megújításában kiemelt fontosságú a humánerőforrás-bázis megújítása, a személyi állomány folyamatos szakmai képzése, amely nélkül nem képzelhető el az európai uniós és a hazai igényeknek megfelelő közigazgatási működés. Az ÁROP-2.2.22 keretében az önkormányzati szakértői szakirányú továbbképzési szak hallgatói számára az NKE vezetésével, a Belügyminisztérium bevonásával új tananyag kidolgozására került sor. A szakirányú képzés tananyagainak kialakítása során figyelembe vettük a területi specifikumokat, valamint azt, hogy az önkormányzatok a korábbiakban jellemzően milyen képzési igényeiket elégítették ki a piacról; ezenkívül az önkormányzati témában jártas szakértők tartalmi javaslatai is megjelennek a szakértői képzés tananyagaiban.

Tananyagunk célja az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők felkészültségének javítása, valamint a szakmai tapasztalatok megszerzése mellett a személyes készségek folyamatos fejlesztése annak érdekében, hogy gyorsan és eredményesen tudjanak alkalmazkodni a változó jogszabályi, gazdasági, társadalmi környezethez és elvárásokhoz.

Bevezetés

Napjainkban a modern állam egyre inkább rákényszerül arra, hogy a mind bonyolultabbá váló társadalmi cselekvésformákat az állampolgárok igényei szerint és egyben aktív részvételük formáinak kialakításával megtervezze és irányítsa. A közpolitika fogalma az állam folyamatosan növekvő szerepvállalásából következő új feladatokat tükrözi, amelynek központi elemét az adott problémahelyzet megoldását célzó állami cselekvések rendszere, szűkebb értelemben pedig az ágazati és horizontális politikák köré szerveződő komplex, sokszereplős és többszintű döntéshozatal alkotja. A közpolitika-tudomány mint gyakorlatias, alkalmazott tudomány célja egyfelől a közpolitikák természetének, a változások dinamikájának megértése, magyarázata, másfelől a közpolitikák eredményességének, tényleges problémamegoldó kapacitásának erősítése az érintett szereplőknek nyújtott gyakorlati támogatás, tanácsadás révén. Más szóval: a közpolitikai megközelítés az egyes társadalmi problémák rendszer-szemléletű, átfogó megoldására törekszik.

A közpolitikai folyamat azonban nemcsak a makroszintű kormányzati folyamatok terén érvényesül, hanem a területi és a helyi kormányzás dinamikáját is meghatározza. Ezek a szintek nyilvánvalóan magukon viselik a közpolitika-csinálás (policy-making) általános vonásait, ugyanakkor működésüket mind az önkormányzatokra vonatkozó jogi normák, mind pedig a helyi, specifikus adottságok erőteljesen befolyásolják és meghatározzák.

Mindezek alapján a jelen tananyag kettős céllal íródott. Egyrészt átfogó ismereteket kíván adni a közpolitika megközelítéséről, gyakorlati példákkal szemléltetve bemutatja legfontosabb elméleteit, fogalmait, eszközeit. Fontosnak tartjuk, hogy a helyi önkormányzatok mindennapi gyakorlatába beépüljön a közpolitika-csinálás terminológiája és módszertana, már csak azért is, mivel nemzetközi és uniós szervezetek, kormányzati szervek, elemző- és tanácsadó cégek egyre növekvő mértékben támaszkodnak a közpolitika-tudomány fogalmi rendszerére és gondolkodásmódjára. Ennek következtében a fenti intézményekkel való kommunikáció és szakmai diskurzusok nem nélkülözhetik a közpolitikai fogalmi rendszer és szemléletmód ismeretét és használatát.

Másrészt az átfogó ismeretek bázisán a helyi közpolitikák működését vesszük nagyító alá, szem előtt tartva [a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény \(Mötv.\)](#) által bevezetett változásokat és azoknak a lehetséges hatásait. Különös figyelmet fordítunk annak érzékeltetésére, hogy a rendszerszemléletű problémamegoldás helyi szinten is az úgynevezett „közpolitikai ciklus” lépésein keresztül valósul meg, és ezt minél több gyakorlati példával, esettanulmánnyal, programok és jogszabályok bemutatásával támasszuk alá. Ezzel összefüggésben azokat a tervezési és menedzsmenteszközöket is bemutatjuk, amelyeknek a segítségével az önkormányzatok érvényesíthetik a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség alapelveit.

1. A közpolitika – általános közelítésben

1.1 Bevezetés és összefoglalás

A második világháború óta eltelt időszakban a szélesen értelmezett állami-kormányzati tevékenységek tudományos vizsgálatának egy új területe fejlődött ki: a közpolitika-tudomány.

A közpolitika-tudomány

- az állam tevékenységei nem az egyes intézmények és szervezetek mentén, hanem közpolitikák, azaz meghatározott problémahelyzetek céltudatos megoldását célzó állami cselekvések rendszereként fogja fel és vizsgálja;
- célja kettős: egyfelől az ilyen módon meghatározott közpolitikák megértése, megmagyarázása, másfelől a közpolitikák eredményességének, tényleges problémamegoldó kapacitásának gyakorlati növelése a közpolitikai folyamat különböző szereplőinek nyújtott gyakorlati támogatás, tanácsadás révén;
- eszközeit tekintve pedig nagymértékben multidiszciplináris.

A közpolitika-tudomány – jelen, gyakorlati nézőpontunkból vett – jelentősége többek között abból fakad, hogy az általa (illetve gyakorlati alkalmazásai által) bevezetett és használt megközelítés, fogalomrendszer és a különböző állami tevékenységekre alkalmazott vezetési (tervezési, megvalósítási és ellenőrzési) technikák rendszere a nemzetközi (EU-, OECD-tagállami stb.) gyakorlatban mára már általánossá és elvárássá vált.

A közpolitikák működését első közelítésben leginkább mint egy „közpolitikai ciklust” érthetjük meg. A közpolitikai ciklus a közpolitikákat egymásra épülő lépések sorozataként ábrázolja. A közpolitikai ciklus egyes állomásai és azok tartalma a következő:

- a) Problémaérzékelés és -azonosítás.* A közpolitikai folyamatnak ebben a lépésében kerül sor a társadalomban ténylegesen jelen lévő, potenciálisan gyakorlatilag végtelen nagyságú problémahalmaz azon elemeinek a kiválasztására, amelyek a közpolitikai folyamat további részében – egymással összekötve és valamilyen közös címkével el látva – mint „A PROBLÉMA” fognak megjelenni. Fontos tudatosítani, hogy sem az egyes problémakomponensek kiválasztása, sem azok egymáshoz rendelése, sem pedig az adott problémahalmazra ragasztott címke nem tekinthető „objektív” adottnak, hanem azok nagyban függenek olyan tényezőktől, mint a (köz-)politikai szereplők értékítéletei és értékválasztásai, nyílt vagy rejtett szándékai, a közpolitikai folyamatot keretbe foglaló intézményrendszer és még sok egyéb.
- b) A döntés-előkészítés.* E lépésben kerül sor az adott problémahelyzet megoldási alternatíváinak kidolgozására, a megoldások értékelési szempontjainak és korlátainak meghatározására, az egyes alternatívák megvalósíthatóságának vizsgálatára és a megadott szempontok szerinti értékelésére. Ez a lépés igényli talán a legkomplexebb (közgazdasági, statisztikai, számítógépes stb.) modellek, illetve egyéb (szak-)tudományos megközelítések alkalmazását.
- c) A döntés.* A közpolitikai döntéshozó – a döntés-előkészítés során született eredményeket figyelembe véve – itt választja ki a kidolgozott megoldási alternatívák közül az általa optimálisnak ítéltet. A döntés folyamata azonban – az állami szervezetrendszerre és különösen a politikai döntésekre jellemző, összetett és soklépcsős döntési folyamat, a kompromisszum-kényszer, illetve egyéb tényezők (új „döntési csomagok” létrehozása,

a problémák újradefiniálása stb.) eredményeként – általában hosszú, kacskaringós és nemegyszer kiszámíthatatlan.

- d) *A megvalósítás.* Erre a lépésre a releváns szervezeti (közigazgatási, politikai stb.) szinten megszületett közpolitikai döntést követően kerül sor. A megvalósítás a gyakorlatban ritkán jelent automatikus és kérdőjelektől mentes folyamatot. Ellenkezőleg: annak konkrét szervezeti-intézményi feltételei és folyamatai akár döntő mértékben is módosíthatják az elfogadott közpolitika tényleges működését, hatásirányát (beleértve a közpolitika teljes „kikapcsolását”, működésképtelenné válását is). A megvalósítás folyamatára ezért nemcsak a közpolitikai döntést követően, hanem már a tervezés és a döntés-előkészítés során különös figyelemmel kell lenni. A megvalósítás kérdéseit a közpolitika-tudományon belül egy külön tudományterület, az implementációkutatás vizsgálja.
- e) *A közpolitika nyomon követése és értékelése.* A közpolitikai ciklusnak ez a lépése voltaképpen egyfajta vezetői ellenőrzést (kontrollt) jelent. Ez a fázis két részre bontható: egyfelől az éppen futó programok operatív szemléletű monitoringjára, másfelől az egyes közpolitikák hosszabb időtávot átfogó, elsősorban utólagos szemléletű értékelésére (evaluációjára). Ezeknek a megvalósítási lehetőségeit a kötet más részeiben tekintjük át.

Ezek a közpolitikai alapvetések újdonságértékük tekintetében nem nevezhetők forradalminak. A megelőző korok vagy akár a jelenlegi magyar valóság gyakorlata is sok ponton kapcsolható ezekhez a megfontolásokhoz. A közpolitikai megközelítést – amely az egyik szerző meghatározása szerint nem más, mint „alkalmazott józan ész” – leginkább talán szisztematikus és átfogó jellege, valamint széles tudományos megalapozottsága különbözteti meg a közpolitikák menedzselésének spontánabb és intuitívabb módjaitól.

1.2 Alapfogalmak

Az itt következő fejezet a közszervezetek vezetésének közpolitikai alapú megközelítésébe, szemléletébe és lehetőségeibe kívánja bevezetni az Olvasót. Ehhez – elsőként – két kérdést szükséges tisztázni: mi a közpolitika; milyen a reá alapozott szemléletmód?

A közpolitika (*policy, public policy*) kifejezést mintegy fél évszázada – kezdetben főként a róla elnevezett közpolitika-tudomány berkein belül – kezdték az itt körülírt értelemben használni. A második világháború utáni történelmi időszakot valamennyi fejlett állam kormányzata hatalmas ambíciókkal kezdte meg. Ezek az évek voltak azok, amelyekben a legtöbb fejlett államban kiépültek a jóléti, illetve a szociális állam funkciói és intézményei: megvalósult az általános és kötelező társadalombiztosítás, az állam sohasem látott terjedelmű feladatokat vállalt magára a gazdaság irányításában, a legkülönbözőbb társadalmi problémák feltárásában és megoldásában stb.

A kormányzati tevékenységek tanulmányozása ebben a kontextusban új értelemmel, ugyanakkor új, a korábbiakhoz képest rendkívül ambiciózus, egyúttal nagyon gyakorlatias elvárásokkal telítődött. A közpolitika fogalma ezeket az új igényeket tükrözi: különböző meghatározásainak közös és lényegi eleme az, hogy *a közpolitika valamilyen, a (szélesen értelmezett) kormányzat által folytatott, egy adott problémahelyzet megoldását célzó, azaz céltudatos akció* – az „akció” fogalmába e helyütt beleértve a tudatos nem cselekvést is.

A – kezdetben főként Angliában és az Egyesült Államokban teret hódító – közpolitika-tu-

domány az ilyen módon meghatározott és értelmezett állami szerepvállalás elemzését és megértését tette céljává. Feladatul „a hagyományos politikatudomány felváltását, a politikai elmélet és gyakorlat olyan integrálását tűzte ki, amely mentes a formáljogi megközelítések sterilitásától... a közpolitika-tudományt a korábbi megközelítésektől három vonása különbözteti határozottan meg: *multidiszciplinaritása, gyakorlati problémaorientációja és explicite normatív jellege*”.¹ Az utóbbi évtizedekben a tudományos ismeretek fejlődésének általános vonása, hogy elmosódnak az egyes hagyományos tudományterületek közötti határok, és egyre inkább a multi- és interdiszciplináris megközelítések válnak uralkodóvá. Nincsen ez másként a közpolitika-tudománnyal sem: itt is a forrásként használt, máshonnan átemelt és/vagy továbbfejlesztett koncepciók sokféleségével találkozhatunk. Hogy csak néhány, a közpolitika-tudomány „magjához” közelebb eső területet említsünk: politikatudomány, közgazdaságtan, szociológia és játékelmélet.

Noha az azóta eltelt évtizedekben a közpolitika-tudomány ambícióiban, eszközeiben és alkalmazási körében is sokat fejlődött, változott, mi a továbbiakban a közpolitikai gondolkodásmódnak ezt az előbb megfogalmazott és a tudományos, valamint a gyakorlati életben azóta is tovább élő értelmezését, illetve meghatározását tartjuk szem előtt.

Azt már tudjuk tehát, hogy a közpolitika-tudomány célja a (bármilyen szintű) kormányzat tevékenységének átfogó, a partikuláris jogi és szervezeti formákon, valamint a korábbi (intézményi-jogi közelítésű) vizsgálódások számára sérthetetlen határokon – mint például a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág közötti határ – is átívelő, ugyanakkor tudományos, sokoldalú, a társadalomtudományok szinte minden ágából merítő vizsgálata, mégpedig abból a megfontolásból, hogy a gyakorlati élet és a legkülönbözőbb „politikacsinálók” oldaláról felvetődő kérdésekre minél jobb, használhatóbb, a társadalom javát minél inkább szolgáló válaszokat lehessen adni.

Az itt következő három alpontban a közpolitika-tudományi megközelítés e három jellemzőjét tesszük rövid vizsgálat tárgyává.

1.2.1 Tevékenységek vagy intézmények?

A kormányzat, a közszektor szerepe és tevékenysége a legláthatóbb formában úgy jelenik meg, mint különféle *intézmények* halmaza („intézmény” alatt e helyen az elvontabb, társadalmi, jogi stb. intézményeket és a konkrét, szervezetekben megtestesülő intézményeket együttesen nevezzük). Az állam szociális gondoskodó funkciója például úgy mutatkozik meg, mint a szociális ellátásokat és a rászorulókat adminisztráló, valamint az ellátásokat folyósító szervezetrendszer, továbbá mint az e szervezetrendszert „létrehozó” és körülíró jogszabályok rendszere. Az állam közrendvédelmi funkciója például gyakorta elsődlegesen úgy jelenik meg a szemlélő számára, mint az e funkciókat leíró jogi normák és a végrehajtásért felelős szervezetek, intézmények összessége; s a sort még folytathatnánk. Az *elsődlegesnek* tehát a *hatalmas és jól látható, érzékelhető intézmények tűnnek*. Így van ez mind a laikus szemlélő, mind pedig – legalábbis a korai, nagyjából a második világháború előtti időszak vonatkozásában, történetileg – a tudományos igényű vizsgálódás esetében (vö. a politika- és a jogtudomány formális és intézmény-központú iskolájáról néhány bekezdéssel feljebb idézett sorokat).

1 Howlett–Ramesh (1995) 3. o.

Ezt a mélyen gyökerező szemléletet tükrözik azok a gyakran hallható megfogalmazások is, miszerint valamelyik szervezetnek „új funkciót kell adni”, vagy éppen „meglévő funkcióköre máshoz kerül” stb. Hasonlóképpen: az állami szerepvállalás valamely területen követett céljairól, eredményességéről vagy éppen ezek megváltoztatásáról szinte kizárólag mint *szervezeti kérdéstről* esik szó.

Az állami szerepvállalásnak e szervezetcentrikus felfogása mellett, mint említettük, komoly érvek is szólnak. Az állam, a kormányzat tevékenységeinek előbb-utóbb óhatatlanul kell hogy legyen egy szervezeti megjelenésük is, hiszen az adott feladatokat végül is – valakiknek valahogyan – végre kell hajtani. Az azonban már egyáltalában nem mindegy, hogy az egyes állami funkciókról elsődlegesen, sőt, kizárólagosan mint állami intézményekről vagy mint megoldandó társadalmi problémákról gondolkodunk-e.

Minden bizonnyal akad olvasó, aki ezen a ponton megkérdezi, nem mindegy-e, hogy a közösségi-állami tevékenységeket elsődlegesen az azokat „előállító” intézmények oldaláról, vagy pedig meghatározott társadalmi problémák megoldását célzó, célracionális cselekvéssorozatként tekintjük. Hiszen a végeredmény úgyszólván ugyanaz: a szervezetek „teszik a dolgukat”, a társadalmi problémák meg a lehetőségekhez képest enyhülnek (vagy éppen súlyosbodnak).

Nos, ha közelebbről szemügyre vesszünk szinte bármely társadalmi problémát, akkor azt látjuk, hogy annak tényleges – nem csak rövid távú vagy látszólagos – megoldása az esetek nagy részében meglehetősen komplex, sokirányú megközelítést kíván. Akár egy olyan, látszólag egyszerű probléma, mint amilyen a prostituáltak nemkívánatos jelenléte bizonyos közterületeken, bonyolult közrendvédelmi és kriminológiai, városfejlesztési-területhasználati, közlekedési, gazdasági, szociális és politikai szempontokat és összefüggéseket érint. Szerencsés – és ritka – esetben az adott társadalmi probléma legtöbb lényeges vetülete egy és ugyanazon intézmény (szervezet) illetékességi körébe esik. Jóval gyakrabban fordul elő, hogy az adott társadalmi problémahelyzet különféle lényeges aspektusaival különböző, egymástól független szervezetek foglalkoznak. Ekkor viszont óhatatlanul megtörténik az, hogy a problémának a valóságban egymástól elválaszthatatlan részeit a különféle hivatalok mesterségesen szétdarabolják, és amit az egyik hivatal ma felépít, azt a másik holnap áthelyezi, a harmadik meg holnapután átfesti (és a végén mindhárom beszámol a fölöttes szervnek az elvégzett teljesítményről).

Példa: mi a hátránya a közfeladatok intézményorientált megközelítésének? Tekintsünk – pusztán illusztratív céllal – egy komplex társadalmi problémahelyzetet, mondjuk, egy gazdaságilag stagnáló, súlyos és tartós strukturális munkanélküliséggel, tartós forráshiánnyal, leépülő infrastruktúrával, a múltból öröklött környezeti problémákkal, hátrányosan változó szociális és demográfiai jellemzőkkel terhelt korábbi iparvárost. Tétélezzük föl, hogy valamennyi érintett (központi és helyi) kormányzati szerv között egyetértés jön létre a tekintetben, hogy az akut válsággal fenyegető helyzet ellen határozottan fel kell lépni, és erre a célra valamennyi érintett képes és hajlandó viszonylag jelentős anyagi erőforrásokat elkülöníteni.

Nyilvánvaló, hogy egy ilyen helyzet kezelése igen sokirányú közelítést igényel. Jelentős beavatkozásra van szükség például a képzés és továbbképzés, a térségi és városi közlekedési infrastruktúra fejlesztése, a kommunális infrastruktúra fejlesztése, a szociális ellátórendszer és a családvédelem, a helyi és regionális gazdaságpolitika, gazdaságélénkítés (adókedvezmények, befektetők felkutatása, beruházási támogatások stb.), a közrend és a közbiztonság területén. E rendkívül szerteágazó problémahalmaz kezelése sok-sok különféle „intézményt” érint: helyi és esetleg központi jogszabályokat, az önkormányzat hivatalát és különféle ellátó intézményeit, különböző központi kormányzati és dekoncentrált szerveket, területfejlesztési tanácsot stb.

Mi történik egy ilyen helyzetben egy intézményorientált modellben? Az önkormányzatnak az infrastrukturális ügyekkel foglalkozó ügyosztálya(i) terveket dolgoztat(nak) ki a fizikai infrastruktúra különféle elemeinek fejlesztésére; a munkaiügyi központ átképzési programokat hirdet, közmunkákat szervez, beruházási támogatásokat folyósít; a területfejlesztési intézményrendszer elemei befektetőkkel tárgyalnak, gazdaságélénkítő pályázatokat ítélnak oda; stb. Azaz minden egyes érintett szerv az előtte fekvő, őt közvetlenül érintő problémászelet megoldásán dolgozik, a saját jogszabályi keretei között, saját szakmai gyakorlatának megfelelően, a saját terveit és célrendszerét követve (jó esetben), a saját időzítésében. Erre az állapotról mondtuk az előbb azt, hogy minden szervezet „teszi a dolgát – a végén meg csak lesz belőle valami”.

Van-e ennek alternatívája? A közpolitikai megközelítés álláspontja szerint: van. Ha ezt az alternatívát egy mondatban akarjuk összefoglalni, akkor azt mondhatjuk: ez az alternatíva a *rendszerszemléletű problémamegoldás alkalmazása az egyes társadalmi problémák átfogó megoldására.*

1.2.2 Közpolitika és rendszerszemléletű problémamegoldás

A rendszerszemléletű problémamegoldás eredetileg az alkalmazott rendszerelméletben és a döntéseméletben kidolgozott eljárás. Célja azon *komplex*, nagyméretű, sokváltozós *döntési problémák* sok tudományra támaszkodó (*multidiszciplináris*) és *strukturált, tudományos szigorúságú, módszertanilag konzisztens kezelése*, amely problémák esetében a problémamegoldás hagyományosabb, intuitívabb technikái már nem vagy csak jelentős veszteségek mellett jelentenek járható utat. A rendszerszemléletű problémamegoldás itt vázolt lépéseinek a közpolitika-alkotási folyamatban a *közpolitikai ciklus* egyes lépései felelnek meg.

A közpolitikai ciklus, amely a közpolitikai megközelítés egyik igen gyakran használt fogalma, minden leegyszerűsítése ellenére (vagy inkább épp ezért) nagyban alkalmas a közpolitika-tudomány fogalmkörének és gondolkodásmódjának bemutatására. Erre néhány oldallal lejjebb, a fejezet második pontjában térünk vissza.

1.2.3 A közpolitikai szemlélet gyakorlati jelentősége

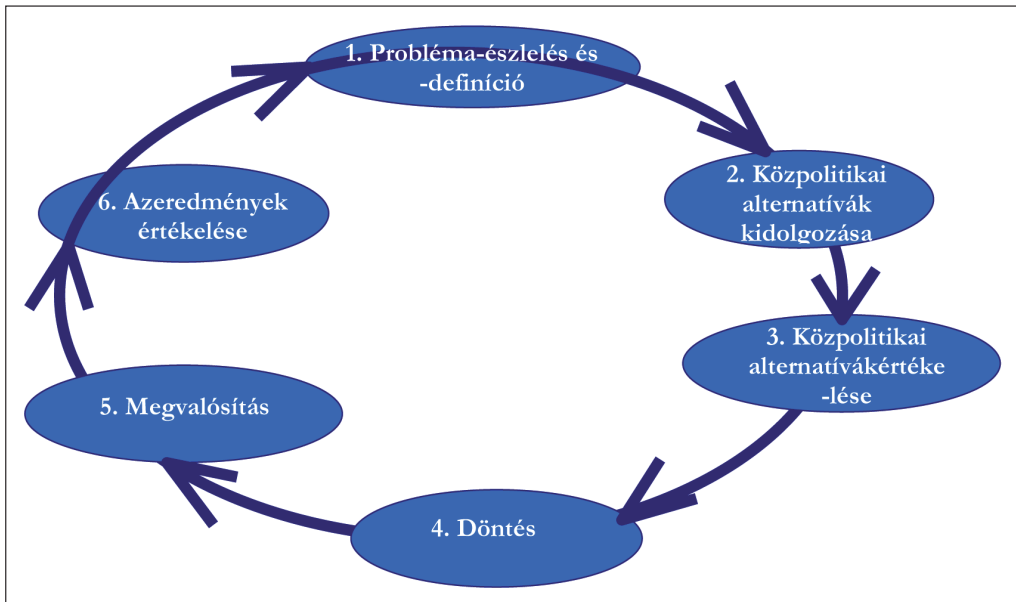
Az állami feladatvállalás közpolitikai megközelítése (legalább) két okból tarthat számot gyakorlati érdeklődésre. Az egyik ok a közszervezetek feladatellátásának, a különféle – szélesben értelmezett – társadalmi problémahelyzetek megoldásának *hatékonyságával, eredményességével kapcsolatos*, fokozott társadalmi és politikai *elvárásrendszer*. Nyilvánvaló, hogy a megoldásra váró társadalmi problémák száma gyakorlatilag végtelen; az állami-közösségi szektor kapacitása azonban csak erősen véges számú problémának az egyenként is korlátozott kezelését engedi meg. Jogos elvárás tehát, hogy az állam a korlátozottan rendelkezésére álló erőforrásokat azokra a problématerületekre koncentrálja, és ott olyan módon használja fel, amelyeken és ahogya a legnagyobb javulást tudja a társadalmi környezet állapotában elérni. A közpolitika-tudomány gyakorlati alkalmazásai, ezen belül különösen a közpolitika-elemzés éppen e célt teszi elérhetőbbé.

A másik fontos gyakorlati ok, amely miatt érdemes a közpolitikai megközelítés eszkö-

zeivel és fogalomtárával megismerkedni, inkább prózai természetű. Tartós trendnek tűnik, hogy mind a fejlett országok, mind pedig a nagy nemzetközi és szupranacionális szervezetek (EU, Világbank, OECD) politikai-közigazgatási berkeiben növekvő mértékben támaszkodnak a közpolitika-tudomány fogalmi rendszerére és gondolkodásmódjára. Ennek következtében az e szervezetekkel folyó *kommunikációnak* egyre inkább – és tapasztalataink szerint nemegyszer alig biztosítható – *alapfeltétele a közpolitikai fogalmi rendszer és gondolkodási keretek ismerete és használata.*

1.2.4 A közpolitika-alkotás folyamata és fejlesztési lehetőségei: a közpolitikai ciklus

A rendszerszemléletű problémamegoldás előbb vázolt modelljének tehát a közpolitika-alkotási folyamatban az ún. közpolitikai ciklus felel meg. A közpolitikai ciklust mutatja be az 1-es számú ábra.



1. számú ábra: A közpolitikai ciklus

A továbbiakban – részben a vonatkozó nemzetközi tapasztalatok alapján, részben pedig a jelenlegi magyar gyakorlat tükrében – röviden áttekintjük a ciklus egyes elemeinek jelentését és jelentőségét, valamint felvillantjuk az egyes közpolitikai funkciók fejlesztésének lehetséges irányait és problémáit.

1.2.4.1 A problémaérzékelés és -azonosítás

Ez a mozzanat triviálisnak tűnhet, hiszen „a problémák adottak, a kérdés csak az, hogyan oldjuk meg őket”. Valójában azonban a *problémák* az esetek túlnyomó részében *a legkevésbé sem „adottak”*; mégpedig két okból nem. Egyrészt változik maga a közpolitika-alkotás társadalmi környezete, a társadalmi valóság. Új helyzetek és viszonyok alakulnak ki, régiék

tűnnek el vagy változnak meg. Tizenöt-húsz évvel ezelőtt a munkanélküliség nem jelentett számottevő problémát, ellenben a külföldi államadósság nagyon is; most pedig fordított a helyzet. Másrészt – és talán ez még lényegesebb – változik ugyanazon társadalmi viszonyoknak, jelenségeknek a megítélése is. Ugyanaz a jelenség, amelyet a „politika” vagy a „közvélemény” az egyik időpillanatban problémának érzékel, a másokban megszűnhet probléma lenni, és fordítva. Így például hosszú időn át senkit sem zavart túlságosan a Budapest egyes közterületein nyíltan jelen lévő prostitúció (természetesen az ott lakóktól eltekintve); azután, viszonylag hirtelen, „probléma” lett belőle, amelynek megoldására jelentős politikai és anyagi erőforrásokat mozgósítottak. Az tehát, hogy a közpolitikai folyamatban mi jelenik meg – úgymond – problémaként, és mi nem, olyan kérdés, amelyre a közpolitika-alkotási folyamat elemzésének és fejlesztésének során megfelelő figyelmet kell fordítani. A közpolitikai problémák meghatározódásának („agenda setting”, illetve „tematizálás”) és összefüggéseinek vizsgálata tehát nemcsak a létező folyamatok jobb megértéséhez, hanem az egyes konkrét közpolitikai kezdeményezéseknek a sikeresebb politikai és intézményi megvalósításához, „keresztülviteléhez” is hozzásegíthet.

Közpolitikai szemüvegen át nézve a jelenlegi magyar gyakorlatot, egyfelől azt láthatjuk, hogy bizonyos mértékig léteznek a közpolitika-alkotási folyamatban a problémaérzékelést és -azonosítást szolgáló technikák, intézmények. Így elsősorban maga a szakapparátus szolgál a társadalmi problémák keletkezésével, változásaival kapcsolatos információk – ugyan igencsak szelektíven működő és sajátos „önmozgást” mutató – forrásául. Noha a problémák tényleges feltárását és megismerését általában csak csekély mértékben elősegítő hatással, de léteznek még közmeghallgatások, képviselői fogadóórák, a szélesebb társadalmi helyzetértékelések és preferenciák becslésére szolgáló sajtófigyelés, valamint különböző informális csatornák is.

Másfelől azonban azt is meg kell állapítani, hogy a problémaészlelés, legalábbis egyelőre, csak elvétve szisztematikus, tudatos eleme – ha egyáltalán – a közpolitika-alkotási folyamatoknak. Sőt: számos közpolitikai döntés esetében még az is kérdésesnek tűnik, hogy áll-e egyáltalán valamilyen, és ha igen, milyen probléma az adott közpolitika fókuszában.

A problémaészlelést és -azonosítást mint a közpolitikai folyamat első lépését elsősorban magának e mozzanat szerepének és fontosságának a közpolitika-alkotókban való tudatosításával szükséges fejleszteni. Sőt, minden bizonnyal már az is a közpolitikai folyamatok színvonalának, teljesítményének javulását eredményezné, ha a döntések kidolgozását és megvalósítását minden esetben megelőzné annak a szisztematikus végiggondolása, hogy az adott intézkedés voltaképpen ki(k)nek és milyen problémáját kívánja megoldani, illetve enyhíteni.

Léteznek és bizonyos mértékben használatban is vannak ugyanakkor módszertanilag igényesebb eljárások a különböző problématerületek feltérképezésére. E körben kell megemlíteni a közvélemény-kutatást, valamint a módszeres statisztikai, közgazdasági, technikai stb. feltáró munkát.

1.2.4.2 A döntés-előkészítés

A döntés-előkészítési funkció – amelyet a közpolitikai cikluson belül gyakran külön lépésekre bontva szoktak bemutatni – a következő elemekből áll:

- a döntési kritériumoknak, vagyis a döntéshozót jellemző céloknak és korlátoknak az azonosítása és az ennek eredményeként esetleg ellentmondásosnak bizonyuló részcélok közötti konzisztencia megteremtése (mi a közpolitika célrendszere?);

- a döntési alternatívák előállítás, áttekintése (mit lehet az adott problémával csinálni? milyen cselekvési lehetőségeink vannak?);
- a döntési alternatívák vizsgálata és szűrése a megvalósíthatóság szempontjából (melyek azok a megoldási javaslatok, amelyek valamilyen – jogi, politikai, pénzügyi, technikai stb. okból – nem kivitelezhetők?);
- a megvalósítható cselekvési alternatívák hatáselemzése és értékelése (hogyan hatna az adott alternatíva a megfogalmazott részcélokra, illetve hogyan lenne minősíthető a meghatározott döntési kritériumok szerint?).

A döntés-előkészítési funkció *jelentőségét* általában nem szokták vitatni. A különböző közpolitikai alternatívák kidolgozása és értékelése ellenben komoly gyakorlati és módszertani viták tárgya; a döntés-előkészítési folyamatban felmerülő kérdések közül ugyanis soknak a megválaszolása közelíti – vagy éppen meghaladja – az emberi tudás és a tudományos megismerés végső lehetőségeit.

A jelenlegi magyar közpolitikai gyakorlat nem vagy messze nem a kellő mértékben alkalmazza a közpolitikai döntés-előkészítés során igénybe vehető, azt támogató eljárásokat és technikákat. Így például a jogalkotásról szóló törvény is előírja, hogy *„a jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat [...], meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását”*. A gyakorlatban mégis az a helyzet, hogy erre – csakúgy, mint a több különböző közpolitikai opció kidolgozására – ritkán és csak erősen korlátozott keretek között kerül sor. Természetesen nem szabad alábecsülni az olyan eljárások alkalmazásának jelentőségét, mint amilyenek a különböző költségvetési és műszaki tervek, a vizsgálati céljában általában erősen korlátozott hatástanulmányok, hatáselemzések, megvalósíthatósági tanulmányok stb. Gyakran ezen egyszerűbb, korlátozottabb döntés-előkészítési technikák is lényegesen növelni tudják (tudnák) az alkalmazandó közpolitikák hatékonyságát, eredményességét.

Ugyanakkor mind a nemzetközi gyakorlat, mind pedig a fokozódó hazai elvárások tükrében határozottan úgy tűnik, hogy – elsősorban a nagyobb jelentőségű közpolitikai problémák esetében – egyre inkább növekszik a technikailag fejlettebb és „többet ígérő” közpolitikai döntéstámogatási technikák, így a költség-haszon elemzés, a különböző statisztikai és egyéb döntési modellek stb. alkalmazása iránti igény, illetve az alkalmazás lehetősége is.

1.2.4.3 A döntés

A közpolitikai folyamat itt bemutatott modelljében a döntés mozzanata ígérkezik a legegyszerűbbnek: a döntéshozó az elé tárt közpolitikai alternatívák közül a döntés-előkészítési eljárás eredményeként előállt hatáselemzések alapján kiválasztja a saját cél- és értékrendszere alapján optimális alternatívát. A valóság persze ehhez nemigen hasonlít. A döntéset – természetüktől függően – részben szakemberek, részben politikusok (illetve a belőlük alakult bizottságok, csoportos döntéshozatali fórumok) hozzák, mégpedig egy intézményileg széttagolt és szigorú eljárási szabályoknak alávetett döntési folyamatban. A döntésnek e folyamatában (időnként kiténtetett) szerephez jutnak a „napi” taktikai, politikai érdekek, a média által befolyásolt közhangulat és a közvélemény hullámzásai, váratlan gazdasági, természeti események, külpolitikai történések stb.

E bonyolult és gyakran kiszámíthatatlan folyamatban könnyen háttérbe szorulhatnak a „racionális”, „szakmai” érvek és szempontok, hogy helyüket a közpolitikai folyamat korábbi szakaszában figyelmen kívül hagyott tényezők foglalják el. Ennek a jelenségnek a káros, a

közpolitikák teljesítményét negatívan érintő következményeit úgy lehet mérsékelni, ha ezen „politikai” tényezők közül minél többet már a problémafeltárás és a döntés-előkészítés során figyelembe vesznek. Ha ugyanis a döntési fázisban azt tapasztaljuk, hogy merőben új, „nem szakmai, politikai” szempontok merülnek fel, akkor ebből arra következtethetünk, hogy a döntéshozó(k) cél- és kritériumrendszerének feltárása a döntés-előkészítés folyamatában hiányos vagy torz volt.

1.2.4.4 Megvalósítás

A megvalósítási fázisban a közpolitikai döntés során végül is *elfogadott közpolitikai alternatíva gyakorlati kivitelezésére* kerül sor: megépítik a szóban forgó utat, betartatják az elfogadott munkavédelmi jogszabályt stb. Intuitív alapon a megvalósítás rutinszerű, automatikus, kérdőjelek és bizonytalanság nélküli folyamatnak tűnhet; egyszerűen csak „meg kell csinálni azt, ami le van írva”. Azonban az *elfogadott* célok, tervek és a *tényleges* megvalósítási folyamatok között sokszor hatalmas szakadék tátong. Ez a tünet minden, a gyakorlati közpolitika-csinálás háza táján megfordult ember számára, sőt, minden bizonnyal még egy „egyszerű” újságolvasó számára is ismerős lehet. A probléma valódi méreteire azonban – a közpolitika-tudomány keretein belül – a hetvenes évektől éppen a közpolitikák megvalósításának gyakorlati kudarcai nyomán kibontakozó megvalósítás- (*implementáció-*) *kutatás* mutatott rá.

A megvalósítási fázis jelentőségének a „felismerése” természetesen, hasonlóan a közpolitikai gondolkodásmód legtöbb fő állításához, nem új. Így a magyar jogalkotási törvény előbb idézett paragrafusa rendelkezik arról is, hogy a jogalkotási eljárás során meg kell vizsgálni a jogszabály végrehajtásának feltételeit. Mindazonáltal ez gyakran nem haladja meg a pusztán formális kereteit. A megvalósításkor jelentkező előre nem látott nehézségek elkerülésére tehát valójában „a megvalósítást is meg kell tervezni”. Gyakran még az olyan, az optimalizációs szempontokat figyelmen kívül hagyó, egyszerű megfontolások is sokat javíthatnának a közpolitikák minőségén, mint a közpolitikai javaslatok *egyszerű* (pénzügyi, technikai, jogi szempontú) *megvalósíthatósági vizsgálata*. A közpolitikák megvalósításának tervezésével kapcsolatos kérdésekre azonban itt részletesebben nem térünk ki; az érdeklődő olvasó az irodalomjegyzékben találhat további forrásokat.

Egy közpolitika azonban pusztán attól, hogy megvalósítható, még korántsem biztos, hogy meg is valósul (vagy hogy a tervezett formájában valósul meg). Ahhoz, hogy a megvalósulásban bizonyosak lehessünk, elengedhetetlenül szükséges a közpolitikák megvalósításának tudatos és szisztematikus nyomon követése, ellenőrzése.

1.2.4.5 A végrehajtás nyomon követése és a közpolitika értékelése

A közpolitikai ciklus e lépése két elemre bontható fel: teljesítménymonitoringra; közpolitika-értékelésre (evalvációra). A közszervezetek vezetésének fejlesztési lehetőségeivel foglalkozó modulban mindkét funkciót önmagában is részletesen áttekintjük; e helyen csak lényegükre és a közpolitikai cikluson belül elfoglalt pozíciójukra mutatunk rá. Az egyes közpolitikák (teljesítmény-)monitoringja lényegében az elfogadott közpolitika megvalósításának, az adott közpolitika keretein belül zajló tényleges folyamatoknak és a megszülető – vagy éppen meg nem születő – eredményeknek a folyamatos nyomon követését és értékelését jelenti. E fogalomkörhöz tartozik még a tervezett és a tényleges folyamatok közötti

lényeges eltérés esetén szükségessé váló korrekciós célú beavatkozás is. A teljesítménymonitoring alapvetően a jelenre orientált; lényegében megfelleltethető a szervezeti szinten megvalósuló operatív vezetői ellenőrzés (kontrolling) funkciónak.

A közpolitika-értékelés (hasonló értelemben használják még a programértékelés és az evalváció kifejezéseket is) az egyes közpolitikáknak és tényleges eredményeiknek az egy-egy hosszabb időszakra (esetleg az adott közpolitika egész „élettartamára”) kiterjedő, átfogó utólagos értékelését jelenti.

A közpolitikák hosszabb időtávot átfogó, komplex értékelésére két ok miatt van szükség. Egyrészt számos közpolitika – különösen az összetettebbek – esetében az adott közpolitika lényegi hatásai csak hosszabb időszak elteltével jelentkeznek. Ezeket a hatásokat az operatív szemléletű, rövid időhorizontra orientálódó teljesítménymonitoring képtelen megragadni. Ugyanakkor az adott közpolitika sikerességének, valamint annak az eldöntése, hogy a jövőben folytatódjon-e a közpolitikai program, és ha igen, milyen formában, feltétlenül igényli a tényleges eredmények számbavételét.

Az evalvációt szükségessé tévő másik szempont szorosan ez utóbbi megfontoláshoz kapcsolódik. Ez a szempont az ún. *közpolitikai tanulás* szempontja. Mind a létező programoknak, mind pedig a jövőben vagy máshol jelentkező, hasonló problémákra irányuló közpolitikáknak a teljesítményét nagymértékben fokozhatja az, ha mód van a különböző közpolitikai eszközök, koncepciók, megvalósítási variánsok teljesítményének figyelembevételére és összevetésére.

Ami a jelenlegi hazai helyzetet illeti, az operatív szemléletű ellenőrzés és monitoring tipikusan költségvetési-jogi szemléletű ellenőrzéseket jelent. A hosszabb időtávra tekintő utólagos értékelés (evalváció) területén történtek ugyan erőfeszítések a teljesítménymérés és a különféle programok, jogszabályok hatásainak értékelésére, ezek azonban vagy csak a legközvetlenebb szervezeti outputokat veszik figyelembe (s így ambíciójuk vonatkozásában sem tekinthetők evalvációnak), vagy pedig igencsak szórványosak és módszertanilag „változatos” színvonalúak voltak.

1.3 Döntés-előkészítési technikák: a közpolitika-elemzés és társai

A közpolitika-elemzés célja a kormányzás különböző szintjein születő kisebb-nagyobb jelentőségű döntések – (költségvetési kiadási programokat megfogalmazó vagy regulatív) jogszabályok, beruházási döntések, fejlesztési projektek, összetett vezetési-tervezési problémák stb. – előkészítése. A közpolitika-elemzés a közpolitikai gondolkodásmódnak a nagymértékben szisztematikus, analitikus és számos különféle tudományterület elemzési eszközeit és modelljeit hasznosító alkalmazását jelenti, elsődlegesen a közpolitikai folyamat döntés-előkészítési szakaszában. A közpolitika-elemzés – amelyet a fejlett országok nagy többségében kiterjedten, és jelentős körben gyakran kötelezően alkalmaznak – távolabbi célja a közpolitikai döntéshozók (helyi és központi kormányzati szervek, politikusok és politikai testületek, szakszervezetek stb.) információs szükségletének kielégítése, illetve a társadalmi szempontból előnyösebb döntések érdekében azok tudományos és szakmai megalapozása.

Az elemzési módszerek – amelyeknek az alkalmazását a közpolitikai szemlélet integrálja – számos forrásból táplálkoznak:

- költség-haszon elemzés és egyéb közgazdaságtani (mikroökonómiai, jóléti közgazdaságtani, ökonometriai) modellek és alkalmazások (ezekről egy külön fejezetben lesz szó);

- matematikai optimalizációs (operációkutatási) eljárások, statisztikai elemzési-becslési eljárások;
- formális döntési technikák: döntési fák, érzékenységvizsgálat, sokváltozós hasznossági modellek (lásd a következő fejezetben);
- kibernetika;
- különféle fogalmi és számítógépes modellek: sztochasztikus és szimulációs modellek, „játszma-modellezés”, illetve egyéb, kevésbé strukturált modellezési technikák (például az ún. forgatókönyvírás, brainstorming-technikák);
- további, a közpolitika-elemzés szempontjából nézve „szak-” tudományok eredményei, eljárásai, modelljei, így például szociológiai, pszichológiai, pedagógiai, egészségügyi-orvosi, környezetvédelmi, mérnöki és egyéb műszaki-technikai elemzések és vizsgálatok.

1.3.1 Mi a közpolitika-elemzés?

A közösségi feladatvállalásnak és a közszervezetek vezetésének a közpolitikai alapú megközelítése – mint azt a közszektor közpolitikai megközelítését bemutató fejezetben bemutattuk – a tudományos megalapozottságú és rendszerszerű, racionális, tervező-elemző gondolkodásmód tudatos alkalmazását jelenti a közszervezetek és a politikai döntéshozók döntési problémáinak minél szélesebb körére. A közpolitika-elemzés e közpolitikai szemléletnek a konkrét közpolitikai folyamatokban (elsősorban azok döntés-előkészítési fázisában) való, a közpolitikai döntéshozók (politikuskus és közigazgatási vezetők, valamint a közpolitikai folyamat egyéb szereplői, például érdekcsoportok, civilszervezetek) konkrét, gyakorlati információs igényeit kielégítő, a legkülönbözőbb szaktudományok eredményeinek széles körű, ugyanakkor igen szigorú és körülírt módszertanú alkalmazását jelenti. Rövidebb megfogalmazásban azt is mondhatjuk, hogy *a közpolitika-elemzés a különböző tudományterületekről átvett módszerek tudatos és szisztematikus alkalmazása a közpolitikai döntés-előkészítés folyamatában.*

A közpolitika-elemzés a fejlett országok többségének közpolitikai gyakorlatában szilárdan benne gyökeredzik; gyakorlati jelentősége ugyanakkor folyamatosan növekszik is. E gyakorlati jelentőséget jól illusztrálja a NASPAA (National Association of Schools of Public Affairs and Administration; a közigazgatási képzéssel foglalkozó egyesült államokbeli oktatási intézmények befolyásos szövetsége) ajánlása a közigazgatással foglalkozó *gyakorlati (!) közigazgatási szakemberektől megkívánt ismeretekről.* Ez az ajánlás öt, a közszervezetek vezetőinek minimumképességeit lefedő területet határoz meg, és ezen öt területből kettő tartozik a közpolitika-elemzés tárgykörébe. A közpolitika-elemzés mindemellett már több évtizede széles körben oktatott, önálló diszciplináris státusú tudományág lett; Európa, az USA és számos egyéb ország nagyobb egyetemlein önálló képzés folyik ezen a területen. A tárgykörrel jó néhány elismert szakmai szervezet és szaktudományos folyóirat is foglalkozik.

A közpolitika-elemzés konkrét alkalmazási területeit nem könnyű áttekinteni, mivel egyrészt első ránézésre igen különböző területeken és célokra használják, másrészt pedig egyes esetekben gondot okoz a közpolitika-elemzés határának meghúzása; azaz annak eldöntése, hogy mi az, ami még közpolitika-elemzésnek nevezhető, és mi az, ami már nem. A közpolitika-elemzés lényegében a rendszerszemléletű problémamegoldás alkalmazása a közpolitika területén. Íme, néhány a közpolitika-elemzés jellegzetes alkalmazási területei

közül (a példák bármely – nemzeti, regionális vagy helyi – kormányzati szintre vonatkozhatnak):

- Költségvetésből finanszírozott kiadási programok, beruházások (illetve -variánsok) előzetes vizsgálata. Ez tekinthető a közpolitika-elemzés legrégebbi alkalmazási területének.
- Szabályozási (regulációs) célú jogszabályok társadalmi hatásainak előzetes értékelése. Az OECD-országok többségében a központi kormányzat által bevezetni tervezett szabályozási eszközöknél kötelező a közpolitika-elemzés (esetleg valamilyen egyszerűsített formájának) alkalmazása. A közpolitika-elemzés ilyen célú alkalmazását „szabályozási hatásvizsgálat”-nak (Regulatory Impact Analysis, RIA) nevezik.²
- Egyéb, az előző két csoportba nem tartozó jogszabály- és kormányzati intézkedéstervezetek előzetes értékelése.
- A közpolitika-elemzés alkalmazható szűkebb értelemben vett szervezeti szinten, valamely többé-kevésbé komplex vezetési-tervezési probléma megoldásának érdekében. Néhány példa, az egyszerűbbtől a bonyolultabb felé haladva: a személyszállító autók útvonalának megtervezése; egy nagyvárosi tűzoltószervezet telepítési-fejlesztési tervének és bevetési rendszerének kidolgozása; egy komplex stratégiai fegyverrendszer kifejlesztésének és telepítésének előkészítése.
- Végül érdemes megemlíteni, hogy a közpolitika-elemzést a kevésbé fejlett országokban is számottevő mértékben alkalmazzák. A fejlesztési projektek, jogszabályok stb. várható hatásainak feltárására irányuló elemzések itt azért is érdemelnek különös figyelmet, mert a piaci viszonyok a fejlődő országokban általában korlátozottabban vannak jelen (például a hatósági árszabályozások, a kiterjedt regulációs beavatkozások, az erős vámvédelem stb. miatt). Ennek következtében itt a tisztán piaci kategóriákban gondolkodó, „egyszerű” pénzügyi-költségvetési elemzések még azokban az esetekben is jelentősen torzított eredményt adnak, amelyekben egy fejlettebb piac esetében még alkalmazhatók lennének.

Látható tehát, hogy a közpolitika-elemzést a kormányzati munkában és a közszervezetek vezetési-döntési folyamataiban igen széleskörűen lehet felhasználni, illetve ténylegesen is felhasználják. Természetesen például egy, a szociális gondoskodás valamely új formáját bevezető törvényjavaslat vizsgálata jelentős részben másfajta ismereteket követel meg, mint – mondjuk – egy fegyverrendszer telepítésével kapcsolatos problémáé. A problémamegoldás során alkalmazott problémamegoldási gondolkodásmód és technikák azonban nagymértékben azonosak lehetnek. A továbbiakban tehát közpolitika-elemzésen az egyes alkalmazási területek e – mint látni fogjuk, számottevő – közös részét, metszetét értjük.

1.3.2 A közpolitika-elemzés „technológiája”

A közpolitika-elemzés eddigiekben ismertetett céljai, ambíciói már első ránézésre is jelentősek. Ebben a pontban egy kissé közelebről vesszük szemügyre a közpolitika-elemzés mikéntjét és a folyamat elemeit. Mindenekelőtt lássuk részletesebben, mi jelent(-het) a közpolitika-elemzés döntés-előkészítési funkciója. A közpolitikai döntés-előkészítési fázisában – összhangban a racionális döntés ismérveivel – tipikusan a következő feladatokat kell megoldani:

² Vö. OECD (1999).

- a problémahelyzet definiálása, feltárása;
- a „jó” megoldás kritériumainak, illetve a követendő céloknak a meghatározása;
- a lehetséges cselekvési alternatívák kellő részletezettségű feltárása;
- az alternatívák megvalósíthatósági vizsgálata és szelekciója;
- a megvalósítható alternatívák várható következményeinek becslése, illetve meghatározása;
- a cselekvési alternatívák minősítése, sorba rendezése várható következményeik alapján (javaslat az optimális cselekvési alternatívára).

Ugyanakkor nem biztos, hogy valamely konkrét elemzési folyamat az itt felsorolt valamennyi lépést magában foglalja. Elképzelhető, hogy például a probléma jól ismert, vagy a vizsgálandó cselekvési változatok már eleve adottak, vagy az adott kontextusban elegendő pusztán a megvalósíthatóság kérdésének az elemzése stb.

Ezen a ponton az Olvasóban (érthető módon) kétely merülhet fel azzal kapcsolatban, hogy az emberi tudás, a tudomány jelenlegi állása mellett egyáltalában lehetséges-e a közpolitika-elemzés vizsgálati körébe tartozó kérdésekre – a triviális igazságokon túlmenően, érdemben – elmélyült, megalapozott válaszokat adni. Nos, a közpolitika-elemzés valóban a különféle tudományterületeknek a zavarba ejtően széles körét vonja be felhasznált eszközeinek körébe. Ezek közül a fontosabbak:

- közgazdaságtani (mikroökonómiai, jóléti közgazdaságtani, ökonometriai) modellek és alkalmazások (ezek nagy részét átfogják a költség-haszon elemzés gyűjtőfogalom körébe tartozó technikák); költség-hatékonyság- és költség-haszon elemzés, a különböző, kockázatok elemzésére alkalmas technikák (risk-benefit analysis, risk-risk analysis) (a költség-haszon elemzést a következő fejezetben mutatjuk be részletesebben);
- matematikai optimalizációs (operációkutatási) eljárások: lineáris és dinamikus programozás, különböző statisztikai elemzési-becslési eljárások stb.;
- formális döntési technikák: döntési fák, érzékenységvizsgálat, sokváltozós hasznossági modellek;
- kibernetika;
- különféle fogalmi és számítógépes modellek: sztochasztikus és szimulációs modellek, „játszma-modellezés” (gaming models: amikor „valódi” embereket használnak a folyamatok egyes elemeinek reprezentálására; ilyen például a katonai törzsvezetési gyakorlat), illetve egyéb, kevésbé strukturált modellezési technikák (például az ún. forgatókönyvírás, brainstorming-technikák);
- a különféle (a közpolitika-elemzés szempontjából nézve) „szak”-tudományok eredményei, eljárásai, modelljei (szociológiai, pszichológiai, pedagógiai, egészségügyi-orvosi, környezetvédelmi, mérnöki, egyéb műszaki-technikai elemzések és vizsgálatok).

Nem kíván különösebb indokolást, hogy a komplex statisztikai és közgazdaságtani modellek vagy a szimulációs technikák alapjainak és lehetőségeinek akár csak a felvillantása sem fér be a jelen gondolatmenet keretei közé. Egy olyan technika megértésében, mint amilyen a közpolitika-elemzés, sokat segíthet az, ha – mintegy történeti közelítésben – áttekintjük a szóban forgó jelenség fejlődési pályáját. Annak érdekében tehát, hogy a közpolitika-elemzés folyamatát újabb oldalról mutassuk be, röviden áttekintjük e történeti dimenziót.

A közpolitika-elemzés közvetlen előzményei közül a legjelentősebb az *operációkutatás* és a rendszerelemzés-rendszertervezés volt. Az operációkutatást – mint neve is utal rá (még inkább az angol eredeti: *operationsresearch*) – első ízben a második világháború nagyszabású katonai műveleteihez kapcsolódó problémák, optimalizációs feladatok megoldására

fejlesztették ki. Az operációkutatás gyűjtőfogalma voltaképpen azokat a főként matematikai eljárásokat (lineáris és matematikai programozási modelleket) foglalta magába, amelyek (*nagyon*) sok változó, paraméter és korlátozó feltétel együttes jelenléte mellett megoldandó optimalizációs feladatok elvégzésére alkalmasak (például nagyméretű logisztikai feladatok: tengeri szállítás ütemezésének, útvonalának, eszközeinek megtervezése; partvédelmi és haditengerészeti légierő alkalmazásának, bevetési tervének kialakítása stb.). Ezeket a komplex és/vagy fölöttébb jelentős problémákat az emberi elme – korlátai miatt – a hagyományos, intuitív módon már képtelen megfelelően megoldani.

A háború után az operációkutatás alkalmazása a polgári életben is teret nyert, elsősorban hasonló, komplex és nagyméretű feladatok megoldásában. Optimalizációs feladatok azonban nem csak a szigorúan technikai elemekből felépülő rendszerekkel kapcsolatban adódtak. A háború utáni, ötvenes-hatvanas évek időszaka egyszerre több okból is szükségessé tette az *emberi* (pszichológiai), sőt a *társadalmi komponensek bevonását* a közszektor előtt álló problémák megoldásába: egyrészt a hidegháború által kikövetelt fegyverkezési programok – időrendben talán ez az első –, másrészt pedig a folyamatosan növekvő mértékű és méretű állami szerepvállalás a legkülönfélébb társadalmi problémák (jóléti, közlekedési-infrastrukturális, környezeti stb.) megoldásába. Az egyéni, csoport-, illetve társadalmi szinten megjelenő pszichológiai-magatartási összefüggések kezelésére azonban az operációkutatás e kezdetibb modelljei nem voltak alkalmasak. Ez a kihívás hozta létre a közpolitika-elemzés közvetlen előzményének számító *rendszerelmélet*-t. (Megjegyezzük, hogy az itt használt kifejezések – operációkutatás, rendszerelmélet – jelentése időben változik, szélesedik. Így például a mai operációkutatási szóhasználat operációkutatásnak hívhatja azt, amit három évtizeddel ezelőtt még inkább rendszerelméletnek hívtak stb.)

Az USA szövetségi kormányzatának nem katonai berkeiben az 1960-as évek elejétől elterjedő, általában „rendszerelméletnek” (*systems analysis*) nevezett technikát – bár helyesebb lenne inkább különböző technikák halmazáról beszélni – szintén a katonai szektorban fejlesztették ki és alkalmazták elsőként. A hidegháború éveiben a nagyméretű, komplex stratégiai fegyverrendszerek fejlesztéskor a katonai tervezők és elemzők – a hagyományosabb tervezési és (projekt)menedzsment-technikákra támaszkodva – már nem voltak képesek megoldani a tervezés, fejlesztés, megvalósítás és üzemeltetés során felmerülő, gyakran sokéves periódusokat átívelő, rendkívül komplex és nagyméretű feladatokat. E nehézségeket – mint fentebb utaltunk rá – különösen az a körülmény fokozta, hogy gyakran szükségessé vált az önmagukban is rendkívül összetett technikai-műszaki aspektusokon kívül a tágabban értelmezett politikai, gazdasági és társadalmi hatások esetenként széles körének a figyelembevétele.

A rendszerelméleti közelítés akkor vált a közigazgatás-fejlesztés eszközzé, amikor azt, a katonai területeken történő alkalmazás sikerein felbuzdulva, a kormányzati feladatok egyéb, nem katonai területein is elkezdték alkalmazni. Az USA-ban ezt a folyamatot tovább erősítették a Kennedy- és a Johnson-kormányzat ambiciózus jóléti programjai. A rendszerelméletet gyakran használták a PPBS („tervezési, programozási és költségvetési rendszer”; lásd a teljesítményorientált költségvetési rendszerekkel foglalkozó fejezetben) keretei között az egyes programok, alprogramok stb. hatásainak és hatékonyságának becslésére. A rendszerelmélet a „humán”, „puha” tényezők bevonását a döntéselméleti, pszichológiai, szervezetelméleti, kibernetikai, a komplex szociotechnikai rendszerekkel kapcsolatos és egyéb eredmények alkalmazásával kísérte meg. Ebben az időszakban váltak a költség-haszon elemzés körébe tartozó közgazdaságtani alkalmazások is a kormányzati döntések elemzésének egyik legfontosabb eszközeivé.

Azonban a rendszerelemzés a megnövekedett teljesítőképességével és kibővült alkalmazási lehetőségeivel – elődjéhez hasonlóan – csakhamar szintén kritikák kereszttüzébe került. E kritikák fő irányai a következők voltak:

- a politika túlzottnak ítélte a technokratikus, szakértői hatalom „kontrollálatlan burjánzását”, vagyis azt, hogy a tényleges döntéseknek egyre nagyobb része csúszik át a politikusok kezéből a szakértők kezébe;
- az elemzések, a „puha” tényezők egyre szélesebb körének figyelembevétele ellenére, nem igazán voltak képesek a politikai és az adminisztratív megvalósíthatóság szempontjainak megfelelő respektálására;
- mindezekon kívül pedig megint csak ott volt a nehezen vagy egyáltalán *nem számszerűsíthető szempontok* és változók problémaköre.

A közpolitikai döntés-előkészítés célját szolgáló know-how-t a továbbiakban ezeknek a kritikáknak megfelelően igyekeztek továbbfejleszteni; az újabb megközelítés (és tudományág) megnevezésére a hatvanas évek végétől kezdték alkalmazni a „közpolitika-elemzés” kifejezést. A közpolitika-elemzésben az operációkutatási-rendszerlemzési vonal legfontosabb örökségeként él tovább a különféle kormányzati döntések szisztematikus, széles szaktudományos megalapozottságú, objektivitásra és számszerűsítésre törekvő előkészítése és elemzése mint cél. Az új vonások egyrészt az elemző munkának a közpolitikai folyamatban betöltött helyével és szerepével, másrészt pedig az elemzés közben tekintetbe vett szempontok, az elemzésbe bevont változók körével kapcsolatosak. Mindkét előbb említett tényező belejárt a szakértői véleményekkel szembeni politikai ellenállásba, és abba, hogy a politika gyakran frusztrálta az elemzőket szakértői javaslataik figyelmen kívül hagyásával. Azaz a politikai döntéshozók egyrészt nem akarták a közpolitikai folyamat fölötti kontrollt átengedni a szakértőknek, másrészt sok esetben ténylegesen úgy érezték, hogy a szakértői elemzések lényeges tényezőket hagynak figyelmen kívül.

Hogyan módosult mármost az elemzésnek a közpolitikai folyamatban betöltött helye? Egyértelművé vált, hogy a szakértői javaslatok és elemzések formájában megjelenő racionalitás csak akkor kaphat számottevő szerepet a közpolitika-alkotás és -menedzsment folyamatában, ha a közpolitikai tanácsokat nem a „tudomány és a technológia elefántcsonttornyaiából” osztogatják a politikusoknak, hanem kialakul egyfajta *kliensorientáció*. Vagyis ahelyett, hogy a döntéshozónak megmondanák, hogy mi a helyes megoldás, arra törekednek, hogy feltárják annak valódi információs igényeit, és megpróbáljanak ezen igényeknek minél jobban megfelelni. Ez természetesen nem jelentett végleges megoldást az „objektív, értékmentes tudomány” és a politikai érdekek és értékek által motivált döntési folyamatok közötti konfliktusra, csupán határvonalak újrajzolását eredményezte.

Azonban, mint jeleztük, nemcsak a közpolitika-elemzésnek a helye és szerepe változott meg, hanem változnia kellett az elemzésbe bevont körülmények, tényezők, változók körének, figyelembevételük módjának is. Ez nagyjából két dolgot jelentett: egyrészt azt, hogy a politikai és adminisztratív megvalósíthatóság szempontjait, a nehezen számszerűsíthető hatásokat stb. új elvek és elemzési eszközök felhasználásával megkísérelték bevonni a vizsgálatba. Másrészt pedig azt, hogy a közpolitika-elemzési folyamat *ambíciói szerényebbekké váltak*. A deklarált cél immár nem az optimális megoldás megtalálása – ami természetesen feltételeznél azt is, hogy az elemzésbe a figyelmet érdemlő összes szempontot bevonják –, hanem pusztán az analitikusan, kvantitatíve kezelhető szempontok mérlegelése és összevetése. Az analitikusan nem kezelhető, „puha” *szempontok* másféle (heurisztikus, tárgyalásos-kompromisszumos stb.) *figyelembevétele a döntéshozó feladata*.

A közpolitika-elemzés fent említett kliensorientációja kifejezésre jutott abban is, hogy az elvont, sokszor a szakértők számára is nehezen érthető stílust és terminológiát, legalábbis részben, felváltotta egy „életközelibb” kommunikációs stílus és terminológia.

Ami a közpolitika-elemzés által alkalmazott *technikákat*, illetve a közpolitika-elemzés alkalmazási körét illeti, két fontos tendencia érdemel említést. Az alkalmazott előrejelzési, hatáselemzési és -értékelési *technikák körében megfigyelhető* egyfajta *egységesülés*. Ennek egyik elemeként a szigorú, gyakran túlzottan leegyszerűsítő előfeltételezéseket használó modellek – mint például a determinisztikus operációkutatási modellek, egyes statisztikai modellek stb. – nagymértékben háttérbe szorultak. Ezzel szemben megjelent az alkalmazott technikák egy jelentős mértékben standard köre; ennek középpontjában a *költség-haszon elemzés* áll (ez a „standardizálódás” olyannyira előrehaladt, hogy nem egy szerző egyenlőségjelet tesz a közpolitika-elemzés és a költség-haszon elemzés közé).

A másik vonás, hogy a közpolitika-elemzés alkalmazási területe több tekintetben is kiterjedt. A közpolitika-elemzést egyrészt számos, korábban kevésbé jellemző területen kezdték el alkalmazni (például a humán közszolgáltatások, a lakossági infrastrukturális szolgáltatások egyes területei stb.), másrészt nemcsak a központi kormányzati szervezetek, hanem – egyre fokozódó mértékben – az alacsonyabb szintű kormányzati és közigazgatási szervezetek, az önkormányzati, nonprofit és egyéb szervezetek is végez(ett)ek ilyen vizsgálatokat.

1.4 A megvalósítás

1.4.1 Bevezetés és összefoglalás

A közpolitika intézményes struktúráinak csúcsein csakúgy, mint a mindennapokban gyakran hajlamosak vagyunk azt gondolni, hogy a kormányzati cselekvés, a közpolitikai folyamat érdemi része a probléma azonosításával és a megfelelő kormányzati cselekvés meghatározásával és (jogi) formába öntésével lényegében véget ér; innentől a terep a „jogalkalmazás közkatonáié”. A megvalósítás effajta jogi programozottságának – amikor tehát a jogalkotó által megalkotott közpolitikai kód, a jogszabály mintegy automatikusan „lefut” a megvalósítás gépezetén – problematikussága csak a hetvenes-nyolcvanas évek óta tárgya a szisztematikus tudományos és gyakorlati érdeklődésnek.

A problémák ősforrása a jogszabály mint a fenti értelemben vett „programnyelv” tökéletlensége:

- elvileg is lehetetlen olyan szabályokat alkotni, amelyek minden körülmények között százszázalékosan meghatározzák a végrehajtás folyamatát;
- gyakorlatilag pedig a döntéshozók igen gyakran alábecsülik a megvalósításhoz kapcsolódó szervezési, technikai, időbeli, erőforrásbeli, politikai és vezetési stb. nehézségeket és komplexitást;
- az ekként egyfelől óhatatlanul bizonyos mértékig autonóm, másfelől pedig kényszerek és korlátok között cselekvő apparátusok a saját bonyolult belső érdek- és értékviszonyaik, ismereteik és korlátaik által, vagyis korántsem „semleges” módon mozognak az így keletkező cselekvési térben;
- mindeközben pedig a megvalósítási folyamatok a politikai, társadalmi és gazdasági szereplők széles köréből verbuválódó érintettek körének sokpólusú, érték- és érdektelített,

e (tág értelemben vett) politikai hatásoknak kitett és azoktól sokszor csak kevésbé védett terében zajlanak.

Elvi szempontból tehát a fenti körülmények indokolják a megvalósítással kapcsolatos elmélyültebb foglalkozást. Gyakorlati szempontból pedig az az országokon és korszakokon átívelő, általános tapasztalás, hogy a „terepen” ténylegesen zajló megvalósítási folyamatoknak – ha közelebbről szemügyre vesszük őket – sokszor alig van felismerhető kapcsolata az éppen megvalósuló közpolitika „papírmájával”.

A következőkben először a megvalósítással kapcsolatos alapfogalmakat, majd a megvalósítás tervezésének legfontosabb sarokpontjait mutatjuk be. Ezután pedig röviden áttekintjük a megvalósítási folyamatok átpolitizálódásának forrásait és következményeit.

1.4.1.1 Mit nevezünk megvalósításnak?

A megvalósítás (implementáció) fogalmának meghatározása nem egyszerű feladat. A könnyebbik végén fogva meg a problémát, sokak szerint a megvalósítás a közpolitikai tervek, célok valóra váltásának a működés módja, valamint a pénzügyi és személyi-szervezeti erőforrások rendelkezésre bocsátását követően kibontakozó folyamat (lásd például Howlett és Ramesh, 2003, 8. fejezet); illetve azon szereplők, folyamatok, technikák és célcsoportok összessége, amelyek a közpolitikák tervezett hatásainak tényleges kiváltását, a közpolitikai célok elérését szolgálják (Anderson, 1997, 214).

Ezek a meghatározások, éppen egyszerűségük miatt, vonzóak. Ugyanakkor nem foglalkoznak az olyan, meglehetősen problematikus mozzanatokkal, mint a közpolitika mint terv versus a közpolitika mint cselekvés közötti distinkció, illetve végső soron a gondolat versus cselekvés, illetve az eszközök versus célok közötti különbségtétel (Pressman és Wildavsky, 1984, pp. 164 ff.). A továbbiakban mindazonáltal – bevezető jellegű gondolatmenetről lévén szó – jobbra mi is megmaradunk a fogalom meghatározás ezen egyszerűbb szintjén: valamely közpolitika megvalósításának fogalomkörébe a közpolitikai ciklusnak a közpolitikai döntést követő, az abban foglalt célokat és tevékenységeket megvalósító folyamatok összessége tartozik.

1.4.1.2 A megvalósításkutatás alapkérdése és lehetséges vizsgálati irányai – „felülről lefelé” versus „alulról fölfelé”

A megvalósítás folyamatainak és problémáinak az implicit módon az előbbi definíciókban is megjelenő, ún. „felülről lefelé” megközelítése a megvalósításkutatás első időszakában majdnem kizárólagos volt. A „felülről lefelé” megközelítés nevét onnan kapta, hogy *perspektívája a (magas szintű) közpolitikai döntéshozókéival azonos*: azt vizsgálja, hogy a hivatalosan, törvényekben és egyéb kormányzati döntésekben megfogalmazott célok és előírt folyamatok-tevékenységek hogyan, milyen mértékben és módon teljesülnek. Másként fogalmazva: azokat az eltéréseket próbálja azonosítani és megmagyarázni, amelyek a normatív („így kell lennie”) és a tényleges („így van”) megvalósítási folyamatok között fennállnak. Egy ilyen perspektívában a hangsúly nyilván az alsóbb, végrehajtó szinteken jelentkező „hibákra”, „torzulásokra”, „szabálytalanságokra” helyeződik.

Az implementáció vizsgálatának létezik azonban egy ezzel ellentétes, ún. „alulról fölfelé” típusú szemlélete is. E megközelítés kiindulópontja az a felismerés, hogy a közpolitikák tényleges – nem pedig „papír szerinti” – világában a végrehajtás alsó szintjeinek – a célcso-

portokkal tényleges kapcsolatba kerülő tisztségviselőknek, az érintett külső szereplőknek stb. – *nehezen túlbecsülhető hatása van a közpolitika tényleges működésére.* E nézet szószólói szerint a valódi közpolitika pusztán ebben a fázisban és ebben a viszonyrendszerben születik meg, telik meg értelemmel; ez az értelem pedig az eredeti, formális közpolitikai szándékoktól nagymértékben független, akár azokkal szöges ellentétben álló is lehet.

A két megközelítés közötti különbséget jól példázzák a közpolitikai kudarcok, katasztrófák okait feltárni igyekvő – tudományos és hivatalos – vizsgálatok. Például egy nagy vasúti katasztrófa okait „felülről lefelé” perspektívából keresve úgy merül föl a kérdés, hogy a vonatkozó biztonsági előírások és procedúrák közül mikor, ki és melyiket nem tartotta be, illetve teljesítette; valamint hogy az érintett műszaki berendezések és folyamatok közül mikor, melyik és miért mondta föl a szolgálatot, és hogy mindez hogyan járult hozzá a baleset bekövetkezéséhez. Egy ilyen, „fölről lefelé” vizsgálat végeredménye általában valami olyasmi, hogy „X. Y. (alsó vagy középszintű tisztviselő) ezen és ezen a ponton megsértette a vonatkozó biztonsági előírásokat” és/vagy „a berendezés (karbantartási vagy gyártási hiba miatt) felmondta a szolgálatot”, és ez vezetett a katasztrófához.

Mindezt „alulról fölfelé” perspektívában vizsgálva egészen másféle okokra derülhet fény. Kiderülhet például hogy:

- a biztonsági előírások némelyikét (például a költségesebb karbantartási feladatokkal vagy a személyzet pihenőidejével kapcsolatosakat) a felettes hatóságok csöndes beleegyezésével, sőt akár azok informális nyomására csak szórványosan tartották be;
- a különböző irányokból érkező, formális és informális nyomások, technikai és pénzügyi kényszerek hatására a gyakorlat már jó ideje új, csak informálisan létező, de a működés fenntartását a változó szervezeti, politikai, gazdasági környezetben is csak úgy-ahogy biztosítani képes eljárás- és szabályrendszert alakított ki;
- azok a szabályok (végső soron: az a közpolitika), amelyek a biztonságot voltak hivatva garantálni, alkalmatlanok voltak ezen cél elérésére; stb.

A két megközelítés között tehát azonosságok és különbségek is vannak. A legfontosabb azonosság, hogy mindkettőnek ugyanaz az alapkérdése: a valóságban miért úgy működik – avagy nem működik – az adott közpolitika, ahogyan? Tágabb értelemben: *a megvalósítás folyamata hogyan befolyásolja a közpolitika tényleges tartalmát?*³

A különbségek pedig elsősorban abból adódnak, hogy a választ máshol keresik: egy „alulról fölfelé” irányuló vizsgálat tipikusan a magas szintű döntéshozók, közpolitika-formálók szerepét, az általuk elkövetett hibák és mulasztások jelentőségét fogja kihangsúlyozni, míg egy „fölről lefelé” típusú a megvalósító apparátusok felelősségét hajlamos előtérbe helyezni.

A két megközelítéssel, illetve a közöttük lehetséges számtalan átmenet és kompromisszum kérdésével a továbbiakban nem foglalkozunk; gondolatmenetünk alapvetően a közpolitikai döntéshozó normatív, „fölről lefelé” perspektívájához fog közelebb esni, mindazonáltal az alsóbb szintek befolyásoló-értelemadó szerepére is ki-ki fogunk tekintetni.

3 A közjogi megközelítésen nevelkedett olvasónak talán még az átlagosnál is provokatívabban hangozhat a megvalósításkutatás alapművének (Pressman–Wildavsky, 1973/1984) megfogalmazása: „A megvalósítás kétségtelenül formálja a közpolitikát [...], de vajon a közpolitika [mint terv] befolyásolja-e egyáltalán a megvalósítást?” (I. m. pp. 170–173.)

1.4.2 A megvalósítás tervezése (*implementation planning*)

A közpolitika-formálás harmadik, kritikus jelentőségű mozzanata a megvalósításra vonatkozó tervek megfelelő színvonalú és részletességű kidolgozása. Miben áll ez a mozzanat, és mi a jelentősége a közpolitika sikerének szempontjából?

A kifejtésnek a fejezet eddigi részében követett logikája mentén továbbhaladva ismét csak tételezzük föl, hogy a közpolitika-formálás folyamata sikerrel túljutott az előbbi két fázison: a közpolitika elérendő céljainak rendszere csakúgy, mint az ehhez szükséges intervenció logikája – vagyis az, hogy e célok mint végső okozatok milyen közbülső tevékenységek eredményeként fognak előállni – kellőképpen tisztázott. Például: a meghatározott kritériumoknak eleget tévő vállalkozások részére a kormányzat meghatározott módon számított és „célba juttatott” munkahelyteremtő vagy -megtartó támogatást fizet, ami által javul az érintett régiók munkanélküliségi helyzete és az érintett vállalkozások versenyképessége stb.

A valóságban azonban még egy igen egyszerű intézkedés gyakorlati kivitelezése is számos *kormányzati-közigazgatási – és esetleg azon kívüli – szereplő együttműködését* teszi szükségessé, akiknek/amelyeknek számos újszerű tevékenységet kell időben, térben és technika-ileg koordinált módon elvégezniük. Amikor e tevékenységek megtervezésére gondolunk, akkor valójában egy részletes, az érintett kormányzati szervezetek mindegyikére kiterjedő, a szóban forgó közpolitika bevezetésével és megvalósításával kapcsolatos *projektterről* van szó. Ez lehet v iszonylag nagyvonalú, esetleg rendkívül alapos és aprólékos, vagy akár teljes egészében hiányozhat is.

A megvalósítás tervezésével kapcsolatos irányelvek egyik példajaként az ausztrál szövetségi kormányzat által használt megvalósítási tervvázlat említhető. Ez – némi leegyszerűsítéssel – tipikusan a következő kérdéseket taglalja (Australian Government/Department of the Prime Minister and Cabinet, 2009):

- a) *A bevezetendő közpolitika rövid ismertetése:* a közpolitika céljai, hasznai, tervezett eredményei, értékelési szempontjai.
- b) *A megvalósítás során irányadó felelősségi és irányítási viszonyok:* mely szervezetek/szervezeti egységek/szervezeti vezetők felelnek az egyes megvalósítási részfolyamatokért; milyenek a jelentési/elszámoltatási viszonyok (ki jelent kinek); milyen a különböző döntéshozatali pontokon előirányzott döntési mechanizmus stb.
- c) *Az előirányzott teljesítések pontos meghatározása:* milyen teljesítésekre (vagyis kézzelfogható, mérhető, pontosan specifikált outputokra, tevékenységekre, termékekre) van szükség ahhoz, hogy a projekt sikerrel járjon. Az egyes teljesítésekhez vezető utat, amennyire csak lehetséges, ún. mérföldkövekkel kell megjelölni. A mérföldkő (milestone) az adott tevékenységhez kapcsolódó olyan ellenőrzési pont, amelynek alapján meg lehet győződni arról, hogy a folyamatok a kívánt irányba haladnak-e.
- d) *Megvalósítási ütemterv:* melyek a projekt fő fázisai; ki, mikor és milyen tevékenységeket folytat az egyes fázisokban, és ezek hogyan követik egymást, illetve hogyan kapcsolódnak egymáshoz; melyek a megvalósítást kijelölő főbb mérföldkövek.
- e) *Költségvetés (erőforrás-szükséglet):* mind – a projekt egész időtartamára számított, de évekre lebontott – pénzügyi, mind pedig a nem pénzügyi erőforrásigényt rögzíti kiadás-, illetve erőforrástípus szerinti bontásban. A tervezett közbeszerzések részletes specifikációja is ebben a fejezetben található.
- f) *Kockázatelemzés:* azon külső és belső feltételek azonosítása és elemzése, amelyek alapvetően érinthetik a projekt megvalósíthatóságát. A kockázatelemzésnek ezen túl ki kell

térnie arra is, hogy negatív események bekövetkezése esetén milyen intézkedésekkel biztosítható a projekt működőképességének fenntartása.

- g) *A projekt széles értelemben vett kommunikációs terve* (az angol megnevezés található: stakeholder management plan) a közpolitika sikerében nagy szerepet játszó érintett csoportok elérésének, tájékoztatásának, bevonásának, meggyőzésének stratégiáját és eszköztudományát tartalmazza. E terv egyrészt azonosítja az érintettek legfontosabb csoportjait és a projekttel kapcsolatos nézeteiket, attitűdjeiket, ráhatásukat (illetve a tőlük várt hozzájárulásokat) a megvalósítás sikerére, másrészt azokat a tevékenységeket, amelyek révén biztosítható az érintettek optimális hozzájárulása a közpolitika megvalósításához.

1.4.3 Igazgatás és politika; avagy az értékek és a politikum szerepe a megvalósítás folyamatában

1.4.3.1 A kiindulópont: a semleges közigazgatás mítosza

Mint a fejezet bevezetőjében említettük, a közigazgatás semlegességébe vetett hiten – vagyis azon a hiten, hogy a politikai mozzanat a megvalósításban nem jut szerephez – a második világháborút követő egy-két évtized tudományos fejleményei ejtettek (sokáig) begyógyíthatatlannak tűnő sebet. Az ezt követő évtizedekben a szervezetszociológiai, politikatudományi, döntéseméleti és egyéb tudományok művelői sok irányból és sokfajta módon „ráerősítettek” erre a fordulatra; a kérdés tehát már jó ideje nem az, hogy semleges-e a közigazgatás, hanem az, hogy *melyek a politikum megjelenésének okai* a megvalósításban, *melyek a következményei és kezelésének legcélszerűbb módjai*.

Noha már több helyen meggettük, újra hangsúlyozzuk: „politikum” alatt – szemben az e kifejezés alkalmazásának domináns módjában implicite benne rejlő értelmezéssel – nem *a) pártpolitikai szempontok* vagy *b) egyes pártok meghatározott személyi vagy szervezeti köréhez köthető érdekek* megjelenését értjük.

A megvalósítás összefüggésében „politikainak” tekinthető minden olyan ráhatás vagy ráhatási kísérlet, amelynek mozgatórugója a közpolitika által érintett különböző társadalmi-gazdasági csoportok (esetleg egyének) materiális vagy szimbolikus értékei, hiedelmei és világképei. A „politikainak” ez a fajta – igencsak általánosított – értelmezése leginkább a „technikai, értéksemleges” ellenpólusaként ragadható meg; „politikai”, hiszen „érték- és érdektelített”. Az előbbi kizárólag a „hogyan, mi módon”, míg az utóbbi a „mit, miért” kérdéseire tartalmaz választ.

A fenti meghatározás tehát egyfelől magában foglalja a magyar közbeszédben inkább szokásos „pártpolitika/pártérdek/pártvezetői érdek” fogalomkört, másfelől azonban sokkal szélesebb is annál. Természetesen a politikai és a technikai mozzanatok éles és tökéletes szétválasztása sem gyakorlatilag, sem elvileg nem lehetséges. Mindazonáltal ezen distinkció használatát indokolja, hogy *a) a fogalmi bizonytalanságok ellenére is komoly heurisztikus ereje van, valamint hogy b) e kifejezések, ha nem is feltétlenül az itt használt értelemben, de a mindennapi, a szakmai és a tudományos gondolkodásnak és közbeszédnek is integráns, gyakran használt, számos vonatkoztatási ponttal rendelkező – ilyen módon tehát reflexiót érdemlő és igénylő – elemei.*

A fenti értelemben vett politikum alapvetően két nagy csatornán keresztül hatva téríti el a megvalósítás folyamatát a jogszabályba kódolt közpolitikai akarattól: *a)* egyfelől a társadalmi-politikai környezet által a megvalósítási folyamatokra gyakorolt nyomások, másfelől *b)* a végrehajtó szervezetrendszer által hordozott és a megvalósítás során hatást kifejtő érdekek, értékek és hiedelmek révén. A következő két alpontban e két hatásmechanizmust vizsgáljuk meg egy kissé közelebbről.

1.4.3.2 A politikum beszüremlése a megvalósításba

Anderson (1997) mintegy féltucatnyi olyan mechanizmust villant föl, amelyek révén a politikum – vagyis a valamilyen módon érintett, szűkebb vagy tágabb társadalmi csoportok érdekei, értékei vagy véleményei – befolyásolhatják a végrehajtás folyamatait. Ez a befolyás sokféle lehet:

- gyengítheti vagy erősítheti is az eredeti közpolitikai szándékot, de lehet éppen „oldalirányú”, vagyis a tulajdonképpeni közpolitika céljaitól lényegében független motívumok által vezérelt is;
- morális vagy jogi szempontból lehet legális, immorális vagy illegális;
- intézményi szempontból pedig lehet formális vagy informális.

A különféle hatásmechanizmusok és -csatornák mindeme sokféleségének közepette egyetlen mozzanat állandó. Nevezetesen az, hogy a közpolitika megvalósításának folyamata – és ezáltal nagy valószínűséggel az eredményei is – *az eredeti közpolitikai szándékhoz képest megváltoznak*: gyengülnek, erősödnek, kiegészülnek vagy egyszerűen csak mások lesznek. Fogalmilag e „politikai ráhatástól” nem kívánjuk meg, hogy tényleges változást eredményezzen. Egy politikai befolyásoló tényező már attól is reálissá, létezővé válik, hogy – a sikernek legalábbis bizonyos szintű esélyével – megkísérel hatni a megvalósításra. (Vö. a korábban a „közpolitikai szereplő” definíciójával kapcsolatban mondottakat; az a körülmény például, hogy egy szakszervezeti szövetségnek kitartó és kemény sztrájk ellenére sem sikerül egy közpolitikán változtatnia, még nem jelenti azt, hogy a szakszervezet ne lenne a közpolitikának olyan elengedhetetlenül szükséges potenciális szereplője, amelyik megérti, illetve befolyásolja a közpolitika – akár múltbeli, akár jövőbeli – alakulását.) A továbbiakban öt olyan csatornát mutatunk be, amelyek utat adnak politikum „beszivárgásának” a megvalósításba (ezeknek egy részét a végrehajtás szereplőinek áttekintése során már – némileg más összefüggésben – felvillantottuk):

- a) „A játszma szabályai”:* íratlan szabályok és politikai elvárásrendszerek. A megvalósító szervezetek tevékenységét sok esetben íratlan – sőt, kimondatlan – szabályrendszerek, elvárások orientálják vagy korlátozzák. Ezen elvárások gyökerezhetnek a szűkebb politikai vagy éppen a tágabb társadalmi környezetben (esetleg mindkettőben); lényeges vonásuk, hogy – éppen íratlanságuknál fogva – szinte észrevétlenül itatják át az érintett szervezetek gyakorlatát és ezáltal a megvalósított közpolitikát. E szabályok jelentős része viszonylag banális; ilyen például az, hogy
- mennyire legyen szigorú a közlekedési rendőr (az ötvenes tábla után már 55-nél vagy csak 60-nál kezdjen el büntetni? tényleg megnézzé az izzókészletet?); vagy hogy
 - valamely hatósági eljárásnál mekkora határidő-túllépés „fér még bele” (akár az ügyfél, akár a hivatal részéről);
 - más szabályok szűkebb kört érintenek, és ezért kevésbé közismertek; például az, hogy az adóhivatalnak mekkora ügybuzgalmat „illik” tanúsítania az ellenzék vagy éppen a kormánypart vezető politikusainak vonatkozásában; vagy hogy

- az új belügyminiszter hajlamos-e félrenézni (esetleg ellenkezőleg, kimondottan „háklis-e rá”), ha a rendőrség egy kicsit „erőteljesebben” lép föl egy-egy súlyosabb ügyben.

Ezen elvárások és szabályok közös jellemzője – íratlanságukból és informális jellegükből fakadóan –, hogy csak a közpolitikai gyakorlatból és gyakorlatban, annak mindennapi rutinjai mélyén ismerhetők meg, tárulnak föl. Megsértésüket nem mindig követi azonnali és súlyos szankció. Hatásukat *tekintve inkább hosszú távú, orientáló, mintsem azonnali és kényszerítő* jellegűek, amennyiben az ezen elvárások megsértését szankcionáló mechanizmusok inkább hosszú távon, „puha” formában jelentkeznek, hasonlóan a társadalmi normák, például az illemszabályok megsértését büntető mechanizmusokhoz. Ilyen szankció lehet a hivatal vagy az egyén „rossz hírbe keveredése”, az előléptetés vagy a jutalom elmaradása vagy akár csak egy-két – jól időzített és elhelyezett – vezetői (politikusi) homlokráncolás.

- Törvényhozási kontroll.* Az előző fejezetpontban már kitértünk a törvényhozásnak a megvalósítási folyamatokban játszott szerepére; megmutattuk, hogy a parlamentáris demokráciákban e ráhatásnak-kontrollnak komoly intézményes mechanizmusai vannak. Ilyen mindenekelőtt
 - a végrehajtó szervezetek által a törvényhozásnak benyújtott írásbeli, esetenként szóbeli beszámolás/jelentéstétel rendszere;
 - a parlamenti interpellációk és kérdések intézménye; valamint
 - a rendes és rendkívüli bizottsági vizsgálatok és meghallgatások.

Különösen ez utóbbi kettő alkalmas arra, hogy adott – noha általában csak viszonylag ritka, kirívó – esetben érzékeny reakciókat váltson ki a megvalósítás érintett szereplőiből. Ezen esetek meglehetősen ritkák, bekövetkezésük valószínűsége csekély; azonban a törvényhozási „botrányok” felettébb kínos volta jól ellensúlyozhatja azt, hogy valószínűségük kicsi, így a törvényhozási kontroll nem egy esetben *hatékonyan orientálja* a végrehajtó apparátusok magatartását.

- Szervezett érdekek, érdekcsoportok* tevékenysége. A legtöbb közpolitika hatásainak döntő többsége egy – vagy maximum néhány – viszonylag jól meghatározható társadalmi csoportra koncentrálódik (ha a közpolitika formálisan is rájuk irányul, ezeket általában az adott közpolitika ügyfeleinek nevezik; például a hajléktalanpolitika kliensei a ténylegesen vagy potenciálisan hajléktalan emberek stb.). Az ilyen értelemben érintett társadalmi-gazdasági csoportok törekedni fognak materiális vagy szimbolikus értékeiknek minél nagyobb mérvű érvényesítésére a megvalósítási folyamatban. Ez az állítás nemcsak a közpolitikai döntés, hanem a megvalósítás fázisára nézve is igaz. A legfontosabb érintett csoportok „hozzáállása” természetesen egész más módon és mértékben fogja a megvalósítást befolyásolni akkor, ha egy jelentős hatalmú és jól szervezett csoportról van szó, mint akkor, ha az ügyfél gyenge érdekérvényesítő képességű, kiszolgáltatott emberekből áll. Az előbbire példa lehet a szerzői és szomszédos jogok érvényesítésére törekvő multinacionális nyomáscsoport, míg az utóbbira a kábítószerfüggő elítéltek vagy az elmeszociális otthonban ápoltak érdekérvényesítése.

- Politikai pártok általi befolyásolás.* A politikai pártoknak – mindenekelőtt a hatalmon lévő politikai pártoknak – erős és intézményesített lehetőségeik vannak a közpolitikák tartalmi befolyásolására, meghatározására. Ezek a lehetőségek alapvetően a döntési, illetve az azt megelőző közpolitika-formálási szakaszokra koncentrálódnak. A megvalósítás befolyásolására a törvényhozási kontroll fentebb felvillantott eszközeinek felhasználásával van intézményesített lehetőségük. A parlamentáris, többpártrendszerű

- demokráciák általános tapasztalata azonban, hogy a pártok sokszor keveslik az ezen intézményes befolyásolási csatornák által nyújtott lehetőségeket (a megvalósítást érő politikai hatások itt bemutatott sokrétűségének fényében ez nem is igazán meglepő).
- A döntéshozatalt követő, a megvalósítás során gyakorolt befolyás egyik legfontosabb eszköze a politikai kinevezések gyakorlata; vagyis a (politikailag) „megfelelő ember megfelelő helyre” ültetése. Az adott közpolitika szempontjából centrális szerepű végrehajtó szervezet vezetői pozíciójának ilyen értelmű „birtoklása” a közpolitika formális, jogi kereteinek változatlanul hagyása mellett is érdemi teret nyit a megvalósítási folyamatoknak és ezáltal a közpolitika által keltett végső társadalmi hatásoknak a saját érdekek és értékek mentén való orientálására.
 - A politikai pártok azonban más módokon is képesek érdekeiket, szempontjaikat érvényre juttatni. Ha egy adott végrehajtó szervezet „nem megfelelően viselkedik”, akkor várhatóan nem fog „jól feküdni” az érintett politikai pártnál. Éppen hatalmon lévő párt esetében ez például a költségvetési támogatások visszafogását, a hatalomba készülődő párt esetében pedig az adott szerv, illetve vezető „kilátásainak” borúsabbá válását vonja maga után szankcióként.
- e) A végrehajtás szereplőinek számbavétele során szót ejtettünk a politikai és a bulvármédiának a végrehajtási folyamatokat ellenőrző, a botrányosnak tűnő szabálytalanságok vagy károk utáni kutakodás során felfedett esetek nyilvánosságra hozatalával szankcionáló szerepét. A média szerkezetének átalakulása – így különösen az „új média”, vagyis a felhasználók által kreált, azonnali, spontán és hitelesen dokumentált tartalmak tömegessé válása – tovább mélyíti és erősíti a közvéleménynek a végrehajtási folyamatokra gyakorolt (politikai) hatását.

1.4.3.3 A megvalósítás inherensen politikai jellege

Az előző bekezdésekben a megvalósítás főszereplőit – elsősorban a végrehajtó apparátusokat – „kívülről” érő politikai hatások és nyomások sokrétűségét mutattuk be. A politikum azonban nem csak kívülről jöhet. A szervezet és/vagy annak meghatározó befolyású vezetői – saját érdekeik-értékeik, hiedelmeik, végső soron pedig az ezeket hordozó és az új szervezeti tagokra „átörökíthető” szervezeti kultúrájuk révén – képesek érzékelhetően, esetenként pedig *meghatározó erővel befolyásolni* a közpolitika tényleges megvalósításának mikéntjét. Valójában itt tehát a megvalósítás jogi programozottságának korábban már említett hiányáról/tökéletlenségéről van szó, csak ezúttal az érem másik oldaláról közelítve: a megvalósítás folyamata két tényező miatt lehet „politikai” (azaz érték- és érdektelített). Egyrészt azért, mert a megvalósítást előíró (jog)szabályok bizonyos fokig óhatatlanul homályosak, nem determinálják azt száz százalékban (ez az ún. szabályozási hézag). Másrészt pedig azért, mert a végrehajtó apparátusok adminisztratív elszámoltathatósága – vagyis azok az ellenőrzési, információs, szankció stb. mechanizmusok, amelyek azt hivatottak biztosítani, hogy az apparátusok pontosan a közpolitikai döntéshozó által előírt módon cselekedjenek – szükségzerűen csak tökéletlenül, sokszor jelentős hézagokkal működik.

A megvalósító szervezetekből magukból fakadó politikum legfőbb hatáscsatornája az adott közpolitika megvalósítása során követett eljárási gyakorlat technikai részleteinek – részben formális, írott szabályzatokban is megjelenő, de részben csak a mindennapi gyakorlat részleteiben informálisan megbúvó – alakítása, meghatározása.

A fejezetpont elején amellet érveltünk, hogy a közpolitikai döntés a legtöbb esetben

szükségszerűen bizonyos fokú szabadságot hagy a megvalósító szervezeteknek a megvalósítás – és ezáltal a közpolitika – részleteinek kialakítását illetően. Ez a szabadság jelentős részben formálisan is létezik, kimutatható. Így például önmagában az a szabály, hogy lakott területen nem szabad ötven km/óránál gyorsabban vezetni, és hogy a szabály megszegőit a rendőrség köteles X forint pénzbüntetéssel sújtani, még nem határozza meg a végrehajtás olyan kulcsfontosságú paramétereit, mint hogy hol és milyen gyakorisággal, mely időpontokban ellenőrizték a sebességet. A „részletekben lakozó ördög” pedig még testesebbé válik akkor, ha a végrehajtó apparátus kezében csak informálisan – de nagyon is reálisan – meglévő olyan további lehetőségeket is figyelembe veszünk, mint az ellenőrzés szigorának vagy szelektivitásának (így például a földrajzi, vagyoni-hatalmi, etnikai stb. szempontú különbségtételnek) a meghatározása, kialakítása.

A közpolitikák – természetesen a közlekedésbiztonságon túl is szinte valamennyi közpolitika – végrehajtásának itt a szemléltetés kedvéért igencsak leegyszerűsített részletei a valóságban nagyon *komplex és átláthatatlan módokon rendeződhetnek az eredeti közpolitikai szándékkal akár szögesen ellentétes hatású mintázattá*. Selznick (1949) élesen világított rá erre a jelenségre, amikor klasszikus esettanulmányában egy vakokat rehabilitáló, a minél önállóbb életvezetésre képesé tevés céljával működő intézmény működési rutinjának mikromozzanatait vizsgálva bemutatta, hogy „klientúrájának”, így végső soron saját maga létjogosultságának és így fennmaradásának érdekében az intézet a működési keretek és előírások betartása mellett hogyan kreál páciensei körében még nagyobb intézményi függést és önállótlanyságot. A – természetesen összehasonlíthatatlanul kisebb mértékben megkutatott – magyar gyakorlatból pedig olyan példákat említhetnénk, mint az iskolaérettséget vizsgáló egyes szakértői bizottságoknak a cigány gyerekek „kiszegítő” osztályokba való elkülönítését szolgáló-megvalósító – az előírásoknak egyébként minden bizonnyal alapvetően megfelelő – működési gyakorlata.⁴

1.5 A közpolitikák értékelése

1.5.1 Bevezetés és összegzés

Az előbbi fejezetben a közpolitikai ciklusban a döntés-előkészítési funkciót támogató eljárásról: a közpolitika-elemzésről volt szó. Az ebben a fejezetben tárgyalt evalváció a közpolitikai ciklus egy másik állomásához, az értékelési-visszacatolási funkcióhoz kapcsolódik. Az evalváció azoknak az eljárásoknak (illetve az azokat megalapozó tudományterületnek) a gyűjtőneve, amelyeknek a célja a közpolitikai döntéshozók ellátása valamely konkrét program, közpolitika tényleges teljesítményére, „jóságára” vonatkozó információkkal.

Az evalváció (programértékelés, közpolitika-értékelés) jelentőségét – a közpolitikai döntések eredményes meghozatalához nélkülözhetetlen információk előállításának ígéretén túl – az is fokozza, hogy alkalmazása, hasonlóan a közpolitika-elemzéshez, egyre inkább standard nemzetközi gyakorlattá válik.

4 A konkrét példával kapcsolatban további, érdemi információ található például a Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért című kötet 6. fejezetében: <http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/ZKTartalom.pdf>. A adminisztráció általi közpolitika-csinálás (administrative policymaking) csínjának-bínjának számos további, igen mély értelmű és szórakoztató példájával szolgál az Igenis, miniszter úr! című satirikus filmsorozat; lásd www.yes-minister.com

Az evalváció – elsődlegesen az empirikus társadalomtudományok (a szociológia különféle ágai, illetve az ezekhez kapcsolódó statisztikai megismerési, elméletalkotási és hipotézisvizsgálati eljárások) módszereire támaszkodva – a különböző társadalmi célú tevékenységek vonatkozásában három nagy kérdéscsoportra keresi a választ:

- Léteznek-e, relevánsak-e, politikai, jogi, társadalmi szempontból legitimek-e a program alapjául szolgáló társadalmi szükségletek? (Szükségletértékelés.)
- Az adott közpolitika „díszelei” mögött ténylegesen milyen folyamatok zajlanak? (A folyamatok értékelése.)
- Az adott program ténylegesen kielégíti-e (illetve ha igen, milyen mértékben) a szóban forgó szükségleteket? Azaz: tapasztalható-e valamilyen pozitív változás, és ha igen, akkor azt a program okozta-e? (Az eredményesség értékelése.)
- Milyen költségek mellett, milyen hatékonysággal működik az adott közpolitika? Hogyan viszonyul a hatékonysága más, hasonló programokéhoz?

1.5.2 Miért van szükség értékelésre? Az értékelés fogalma és funkciója

A programértékelés olyan szisztematikus eljárás, amely a megfelelő információk összegyűjtése, elemzése és felhasználása révén képes(sé tesz) közpolitikákkal, projektekkel és programokkal kapcsolatos alapvető kérdések megválaszolására (Wikipédia).

Mielőtt továbbhaladnánk, egy terminológiai kitérő látszik szükségesnek. Az előbbi meghatározásban egyaránt használtuk a „közpolitika”, a „program” és a „projekt” kifejezéseket mint az értékelés potenciális tárgyára utaló megjelölést. E sokféleség oka az, hogy az értékelések tárgyául szolgáló tevékenységkomplexumok, valamint – bizonyos fokok – a szakmai közbeszédben az ezeknek a jelölésére használt terminusok is sokfélék. Némileg leegyszerűsítve a sokféleséget és sokértelműséget, azt mondhatjuk, hogy

- a kormányzati tevékenységek legmagasabb szinten közpolitikákra oszthatók (például munkanélküliséggel kapcsolatos politika, biztonságpolitika); hogy
- e közpolitikák egy vagy több – speciális részcélok, eszközök és/vagy célcsoportok által definiált – programból állhatnak (például pályakezdek elhelyezkedését segítő program, tartós munkanélkülieket segítő átképző program);
- e programok pedig – időnként, nem szükségszerűen – egy vagy több, konkrét, meghatározott idő- és/vagy térbeli keretek között futó projektből épülnek föl (például egy meghatározott pályázati rendszer X régió friss diplomásai részére). A projekteknek a közpolitikákkal és programokkal szembeni lényeges megkülönböztető sajátossága az, hogy definíció szerint időben behatárolt – tipikusan 2–5 éves – tevékenységekről van szó; ezzel szemben a közpolitikák és a programok nagyrészt, noha nem mindig, meghatározatlan időre szólnak.

A fenti kategóriák és a közöttük húzódó választóvonalak azonban korántsem abszolút jellegűek; a terminusok megválasztását leginkább a pillanatnyi kommunikációs helyzet befolyásolja. *Ami tehát az egyik szövegösszefüggésben „program”, az egy másikban nyugodtan lehet „közpolitika” vagy éppen „projekt”.* Például a „drogpolitika” kontextusában az ártalomcsökkentést tekinthetjük az átfogó közpolitika céljait megvalósító számos program egyikének. Ráközelítve azonban e területre azt látjuk, hogy az maga is számos, igen heterogén komponensre oszlik – mint például alacsony küszöbű ellátást nyújtó „programok,

tűcsereprogramok, a BV-intézeteket célzó speciális programok –, amelyeket indokolt lehet „programnak” neveznünk nemcsak a konvenció okán, hanem azért is, mert azok ismét csak kisebb részelemekre oszthatók (például a tűcsereprogramok X vidéki városra való kiterjesztését célzó kétéves projekt). Tehát e fogalmak közös tartalmi magja a lényeges: vagyis a meghatározott célokra irányuló, hierarchikus, egymásba ágyazódó jelleg.

A magyar nyelvű irodalomban és közbeszédben egy másik tekintetben is megfigyelhető bizonyos fokú sokféleség – vagy ha úgy tetszik, következetlenség. Az angol (*public program* v. *policy*) *evaluation* kifejezés második felét időnként – mint itt is – egyszerűen „értékelésnek”, máskor „evaluációnak”, esetleg – latinosabban – „evalvációnak” fordítják. E kifejezések azonban ugyanarra a fogalomra mutatnak; az itt következő oldalakon általában az „értékelés” terminust fogjuk alkalmazni, de egyes esetekben, amikor szükség van az értékelés köznapi és „programértékelési” jelentései közötti különbségtétel hangsúlyozására, az „evalváció” kifejezés használata is szükségessé válik.

Visszatérve most gondolatmenetünk fő vonalához, azt mondhatjuk tehát, hogy a *közpolitikák és a kormányzati programok értékelője információkat gyűjt, elemez és használ fel*. Teszi mindezt azzal a céllal, hogy az értékelés tárgyát képező tevékenység legfontosabb, legalapvetőbb tulajdonságait – mint például létjogosultságát, eredményességét – megalapozott ítélet tárgyává tehesse. E tevékenység meglehetősen speciális ismereteket és készségeket igényel, és nem egy országban – például Magyarországon is – kivételesnek számít.

Joggal merül fel tehát a kérdés: mi szükség van a programértékelésre, mi adja a létjogosultságát? Mit – és mit nem – kell, lehet vagy nem lehet értékelni, és miért? A következőkben ezen, a programértékelés közpolitikai funkciójának mibenlétét feszegető kérdéseket vesszük szemügyre, mégpedig két irányból.

1.5.2.1 Az értékelés funkciója makroperspektívából

Ha a bennünket körülvevő világban körülnézünk – még ha egy, a programértékelést rutinszerűen alkalmazó országban tesszük is ezt –, akkor azt tapasztalhatjuk, hogy a legtöbb tevékenység esetében nem merül föl az evalváció szükségessége. A sarki fodrász, a hipermarketlánc vagy az autógyár elég ritkán végez vagy végeztet az általa folytatott tevékenységgel kapcsolatban ilyen jellegű vizsgálatokat.

Felvetődhet a kérdés, hogy mi különbözteti meg a fodrászt vagy a hipermarketet a kormányzat különféle termékeket vagy szolgáltatásokat előállító programjaitól. Mi az a különbség, ami miatt az egyiket értékelni kell, a másikat pedig nem? Az e kérdésre adandó válasz kulcsa a piac, pontosabban annak jelenléte vagy hiánya. A profitorientált (vállalati) szereplők által előállított és piacon értékesített javak esetében az olyan kérdésekre, mint hogy elég hatékonyan (olcsón) folyik-e az előállításuk, hogy szükség van-e az adott termékre/szolgáltatásra, elég jó minőségű-e, végső soron a piac adja meg a választ. Ha e kérdésekre igenlő a válasz, a vállalkozás profitot termel, nyereséges lesz és fennmarad; ha viszont egy vagy több tekintetben nem jól teljesít, akkor vagy alkalmazkodik, vagy pedig veszteséges lesz és eltűnik.⁵

A kormányzat által létrehozott és működtetett (vagy akár csak finanszírozott) tevékeny-

5 Ez a mechanizmus csak ideális, ún. kompetitív piaci körülmények között működik tökéletesen. A valódi piacok működése ezen ideáltól általában elmarad; azonban a piaci versus nem piaci működés közötti megkülönböztetés érvényét ez a körülmény lényegesen nem korlátozza.

ségek esetében más a helyzet. A piac által közvetített ár-, költség- és profitinformációk itt hiányoznak; a program akkor is fennmaradhat, ha semmilyen legitim igényt nem elégíti ki (vagy akár kárt okoz), és akkor is megszűnhet/megszüntethetik, ha fontos és máshogy nem pótolható funkciót teljesít. *A kormányzati tevékenységek, programok funkcióteljesítésének megalapozott megítéléséhez tehát más jellegű, más forrásból származó információkra van szükség, mint a piacra termelő tevékenységek esetében.* A különböző – tág, köznapi értelemben vett – értékelő jellegű tevékenységek, amelyek az evalvációkutatáson kívül olyan elemeket is magukba foglalnak, mint a közvélemény-kutatás vagy éppen a parlamenti vagy népszavazás, végül is mind ezt a feladatot igyekeznek ellátni.

1.5.2.2 Az értékelés funkciója a közpolitikai folyamatokban

Az előbb a programértékelésnek a tág, társadalmi méretekben értelmezett funkciójáról ejtettünk szót. *Az evalvációnak azonban a közpolitika szűkebb terepén is fontos és jól körülrható szerepe van.* A közpolitikai alternatívák kidolgozásának kapcsán már említettük, hogy a különböző közpolitikai problémák kezelésének-megoldásának gyakorlatilag soha nincs valamiféle megkérdőjelezhetetlen, a tudomány és/vagy a gyakorlati tapasztalat alapján szilárdan álló és garantáltan sikeres megoldása. (Ezen állítás igazsága logikai – ismeretelméleti – úton is belátható, azonban e helyütt elégedjünk meg egyfajta empirikus bizonyítással: tegye fel a kezét az az olvasó, aki már találkozott olyan közpolitikai megoldással, amely az általa megcélzott közpolitikai problémát kétségtelen és végérvényes módon megoldotta!)

Ilyen „tuti tipp” vagy az azt megalapozó, logikailag zárt algoritmus hiányában a közpolitika világa a különféle programok kidolgozása és finomítása folyamán *a sorozatos próbálkozások és a hibákból való tanulás* (ún. *trial-and-error*) mechanizmusaira kell hogy hagyatkozzon. A közpolitikai tanulás – mint minden tanulási folyamat – azonban feltételezi *a környezet felől érkező visszacsatolás* létét; ahhoz, hogy a tanulás megvalósuljon, a tanulónak tudnia kell, hogy jól vagy rosszul teljesített-e, sőt, lehetőleg még azt is: mennyiben jól, illetve mennyiben rosszul. Az ilyen jellegű információk előállítására és birtoklására irányuló törekvés valószínűleg olyan régi, mint maga a kormányzás; a különböző korokban és rendszerekben különböző formákban megjelenő népgyűlések, a hangulatjelentések, a népszavazások és a parlamenti választások éppúgy e célt szolgálják, mint a sajtófigyelés vagy a közvélemény-kutatás. Az értékelés ezen tradicionálisabb eszközeinek nagy részével azonban az a baj, hogy nemigen képesek specifikus, valamely konkrét programra vonatkozó – még kevésbé pedig az azzal kapcsolatos problémák diagnosztizálására is alkalmas – információk előállítására.

A modern közpolitikák világában, amelyet a méretek, a komplexitás és a változékonyság korábban ismeretlen mérvű megnövekedése jellemez, *egyre inkább szükség van a közpolitikai tanulásra és alkalmazkodásra támogató, minél részletesebb és fókuszáltabb információkra.* Az evalvációkutatás végül is nem más, mint az erre az igényre adott tudományos igényű válaszreakció.

1.5.2.3 A programértékelés mint társadalmi praxis

Történetileg a programértékelés az 1960-as évek Amerikájában jött létre mint elkülönült tudományos és szakmai terület. A létrejöttéhez vezető folyamat utolsó lépése az igencsak ambiciózus szociális programok egész sorának az erre az időszakra eső elindítása volt. Ezen – rendkívül költséges és nagyméretű, ugyanakkor ambícióikat és működés módjukat tekint-

ve is igencsak újszerű – programok esetében az értékelés hagyományos, nem szisztematikus formái már végképp elégtelennek ítéltettek. Az ezt követő években *a programértékelés a „tudásipar” hatalmas iparágává vált*; tanszékek és kutatóintézetek, egyetemi programok és tudományos társaságok, szakmai és tudományos fórumok és – nem utolsósorban – értékeléssel foglalkozó üzleti és nonprofit szervezetek sokasága alakult.

Az ezt követő évtizedekben a programértékelés mind a fejlett országok, mind pedig a nemzetközi szervezetek (OECD, Világbank) és az Európai Unió közpolitikai gyakorlatában széles körben alkalmazást nyert. Az evalváció gondolkodási kerete, eljárása és terminológiája ilyen módon egyre inkább nemzetközi – így a két- és többoldalú segélyprogramokban, valamint a magyar közpolitikai tevékenységekkel szemben is egyre inkább érvényesített – standarddá válik. *Számos esetben* – így például az EU valamennyi költségvetési programjának, illetve az USA szövetségi programjainak esetében – *az evalváció alkalmazását jogszabály írja elő*.

Az evalvációval kapcsolatos magyar helyzetet a kormányzati gyakorlat sok más területén is megfigyelhető *kettősség jellemzi*. Egyfelől jogszabályok és alacsonyabb szintű kormányzati döntések sokasága deklarálja a programértékelés alkalmazásának célját és fontosságát; az utóbbi években pedig ez a tendencia jelentős mértékben megerősödött az EU különböző alapjaiból finanszírozott programok értékelésének kötelezettsége révén. Másfelől azonban – az értékelés tényleges gyakorlatát tekintve – igencsak más kép tárul elénk. A nem európai uniós programok vonatkozásában a formális értékelés továbbra is fehér holló; az uniós finanszírozású programok esetében pedig – bár e tekintetben szisztematikus információk nem állnak rendelkezésre – *az értékelések szakmai színvonala az esetek nagy részében valószínűleg meg sem közelíti a nemzetközi standardokat*.

1.5.3 Az értékelések típusai

A programértékelés fogalma eléggé heterogén, szerteágazó tevékenységeket foglal magába. E sokféleség rendszerezéséhez szükséges az értékeléseket, illetve az értékelő vizsgálatokat különféle szempontok/dimenziók szerint csoportokra bontani. A következőkben három ilyen csoportosítási szempontot villantunk föl.

1.5.3.1 Értékelés versus rendszerszerű, tudományos értékelés

Korábban már említettük, hogy a közpolitikák teljesítményével, funkcióteljesítésének mértékével kapcsolatos információk előállításá-gyűjtése hosszú múltra tekint vissza. Felmerül azonban a kérdés: vajon mi különbözteti meg ezeket a tevékenységeket attól, amit evalvációnak, értékelő kutatásnak hívunk?

Az értékelési célú tevékenységeket és folyamatokat *két csoportba* sorolhatjuk.

Az első csoport *a politikai, avagy szubjektív értékelés* címkét viseli, míg a másik *a rendszerszerű, tudományos értékelő kutatás*. A két műfaj közötti különbségeket az 1-es számú táblázat foglalja össze.

Jellemző	Politikai (szubjektív) értékelés	Rendszerszerű, tudományos értékelés
Milyen értékalapon nyugszik az értékelés? Honnan származnak ezek az értékek?	Önkényesen, alá nem támasztott és nem igazolt módon választják (sőt, a leggyakrabban nem is teszik explicitté).	A lehetőségekhez képest alátámasztott (például a közpolitikai dokumentumokból, deklarációkból levezetett), de mindenképp explicit, és ezáltal vita tárgyává tehető
Milyen információforrásokon alapul?	Töredékes, ellenőrizetlen és szelektíven felhasznált	Az adott korlátok között elérhető legjobb, legteljesebb, tudományos alapossággal feltárt
Elemzési módszerek	Szubjektív benyomásokon alapuló, esetleges, a hétköznapi gondolkodás heurisztikái által uralt	Szisztematikus, társadalomtudományi megalapozottságú
Értékelési cél	Tetszőleges	Visszacsatolás biztosítása az adott közpolitika működéséről

1. számú táblázat: A szubjektív és a rendszerszerű értékelés jellemzői

A fenti táblázatban foglaltakat kissé továbbgondolva fontos hangsúlyozni néhány, talán kevésbé nyilvánvaló mozzanatot:

- a) Az esetleges ellenkező látszat ellenére a tudományos és a szubjektív értékelés közötti különbségtételnek nincsen mögöttes értéktartalma. Vagyis nem gondoljuk, hogy bármelyik „jó” vagy „jobb” lenne a másiknál; ellenkezőleg, mindkettőnek létjogosultsága van, és egyik sem képes a másikat helyettesíteni (vagy csak meglehetősen tökéletlenül).
- b) Megjegyzendő az is, hogy „tudományos” jellege, műfaji sajátosságai ellenére az értékelő kutatás nem tudomány (legalábbis a szó szokásosabb, hagyományosabb értelmében nem az), mivel alapvető célja nem a vizsgált valóság átfogó leírása, megértése és esetleges befolyásolásának-kontrolljának megalapozása, hanem a „közpolitika-gazda” mint megrendelő nagyon is konkrét információs igényeinek kielégítése.
- c) Ez utóbbi félmondat az értékelő kutatások egy fontos „szociológiai” jellemzőjére világít rá: szemben az egyéb értékelésekkel, az evalvációk gyakorlatilag minden esetben „megrendelésre” készülnek. Vagyis az értékelések valamely középponti helyzetű közpolitikai szereplőnek, leginkább az adott terület kormányzati „gazdájának” (például a megfelelő minisztériumnak) vagy „ellenőrének” (például a törvényhozásnak, a számvevőszéknek) a konkrét igényére adott reakciónak tekintendők. E körülménynek számos komplex etikai és módszerbeli, valamint gyakorlati konzekvenciája van, ezekre azonban e helyütt nem térünk ki bővebben.

1.5.3.2 Az értékelés ambíciója és időzítése

A különböző értékelő vizsgálatok nagymértékben különbözhetnek egymástól aszerint, hogy milyen „közönségnek”, milyen céllal, és – a programhoz viszonyítva – milyen időpontban készülnek. A megcélzott közönségnek, illetve az értékelés időzítésének szempontjából két, egymással összefüggő dimenzióban szoktak az értékelések között különbséget tenni. Megkülönböztethetünk *a)* összegző versus formatív; *b)* előzetes, menet közbeni vagy utólagos jellegű értékelést.

Lássuk először az előbbi megkülönböztetés értelmét. Az értékelések viszonylag hosszú időn keresztül alapvetően retrospektív szemléletűek voltak. Arra a kérdésre keresték a választ, hogy sikerült-e a programcélokat elérni, illetve ha nem, akkor mennyiben és miért nem. Az ilyen jellegű kérdéseket tipikusan a programok (politikai) „megbízói”, „megrendelői” teszik föl: a politikai döntéshozók, a törvényhozás bizottságai stb., amelyek, illetve akik a program fenntartásának, átalakításának vagy megszüntetésének a kérdéseit mérlegelik. E kérdések feltételének nyilván akkor van csak értelme, ha *a vizsgált program (illetve annak egy számottevő etapja) már megvalósult*; amikor tehát már számítani lehet arra, hogy a programhatások – ha léteznek egyáltalán – jelentkezhetnek: vagyis alapvetően utólag. (Ne felejtsük el, hogy ez az idő sokszor igen hosszú, például egy szegregáció vagy regionális egyenlőtlenység elleni program esetében akár évtizedekben mérhető.)

Egy idő után azonban igény kezdett mutatkozni az értékelési eredményekre egy másik közönség részéről is. A vizsgált programok operatív irányítói már „menet közben” vagy akár röviddel a program megkezdése után is meg kívántak válaszolni különféle, a program működésével, hatásmechanizmusával kapcsolatos kérdéseket. Ez utat nyitott egy másik, új típusú értékelési műfaj irányába: az úgynevezett formatív értékelések felé. Ezek az értékelések, legalábbis részben, más közönségnek szólnak, mint az összegző értékelések. Céljuk, hogy *a program operatív irányítói számára gyors* (legalábbis az összegző értékelések időtávjához képest gyors), korlátozottabb érvényű, de az esetleges hibák menet közbeni kijavítását, a követett célok és/vagy az alkalmazott eszközök „finomhangolását” lehetővé tevő *információkat állítsanak elő*.

A formatív és az összegző értékelés közötti különbséget egy gyakran használt metafora úgy határozza meg, hogy „az összegző értékelés az, amikor a vendég kóstolja meg az ebédet; a formatív értékelés pedig az, amikor a szakács”.

A fent említett másik csoportosító szempont szorosan kötődik az előbbihez, mégsem azonos azzal. A különböző típusú értékelések között aszerint is különbséget tehetünk, hogy az értékelt programhoz képest mikor, milyen időpontban végzik el. Ilyen szempontból „három és fél” típusú értékelésről beszélhetünk.

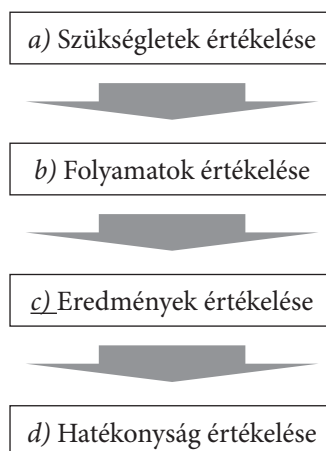
- Előzetes (ex ante) értékelésről van szó akkor, amikor az értékelő vizsgálatra még azelőtt kerül sor, hogy a gyakorlatban bármi is megvalósult volna az adott programból. Ilyen értékeléseket tipikusan a döntés-előkészítési szakaszban, annak támogatására szoktak végezni; e vizsgálatok tipikus céljai között olyanok szerepelnek, mint a program által megcélzott probléma vagy szükséglet természetének, okainak pontosító célú vizsgálata; a szándékolt beavatkozás előfeltevéseinek, várt hatásainak, esetleges mellékhatásainak stb. tesztelése; illetve a megvalósítás praktikus, technikai aspektusainak és működési feltételeinek vizsgálata.
- Menet közbeni vizsgálatról akkor beszélhetünk, ha az értékelésre azt megelőzően kerül sor, hogy a program számottevő végső hatásokat (outcome-okat) produkálhatott

volna. Ezen értékelések tipikusan, de nem szükségszerűen, a formatív értékelések kategóriájába tartoznak. Az is elképzelhető ugyanakkor, hogy a program finanszírozója, megrendelője ad ilyen értékelésre megbízást, például a támogatás nem megfelelő vagy szabálytalan felhasználásának fokozott veszélyét érzékelve.

- A menet közbeni értékelésnek egy sajátos, félig-meddig a programértékelés fogalmkörébe tartozó, de azon részben kívül is eső altípusa a programmonitoring. A programmonitoring egyértelműen az adott program (illetve az azt végrehajtó szervezet) vezetőinek hatáskörében létrejövő és működő, így az ő vezetői információk szükségleteiket megcélzó tevékenység. Céljai nagy vonalakban hasonlítanak a formatív értékelés céljaihoz, eszközei és ambíciói azonban korlátozottabbak. Általában lényegesen szerényebb erőforrás-felhasználás mellett, alapvetően a program működése közben „amúgy is” keletkező információkra alapozva von le egy értékelő vizsgálatnál jóval korlátozottabb érvényű következtetéseket. E korlátozottabb érvényű és kevésbé alátámasztott következtetések elsősorban a vezetés operatív beavatkozásainak megalapozását szolgálják. Ilyen szempontból tehát a menedzsmentkontrollhoz hasonló tevékenységről van szó; a különbség leginkább az alkalmazott terminológiában és az alkalmazott eszközök evaluációkutatási, társadalomtudományi jellegében mutatkozik meg.
- Utólagos, ex post értékelésről – mint fentebb említettük – pedig akkor beszélhetünk, ha az értékelő vizsgálatra a program lezárulása vagy legalábbis egy lényeges programszakasz lezárulása után kerül sor; akkor, amikor a végső programhatások megjelenése már, legalábbis részben, várható.

1.5.3.3 Az értékelés által megcélzott alapkérdések köre

A megválaszolni kívánt alapkérdések szempontjából négyfajta értékelésről beszélhetünk. E négy típus azonban nem „vagy-vagy” módon viszonyul egymáshoz, hanem inkább úgy, mint a vizsgálat négy, egymásra épülő lépése vagy fázisa. Az értékelés ezen alapkérdéseit a 2-es számú ábra szemlélteti.



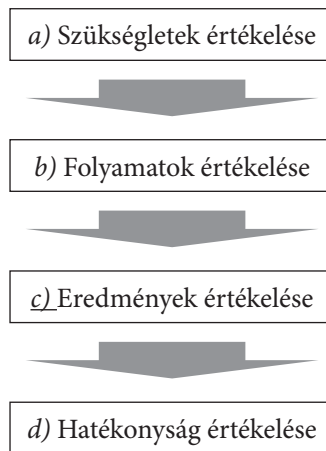
2. számú ábra: Az értékelő vizsgálat négy lehetséges alapkérdése

Mit jelentenek ezek a lépések, illetve az értékelő vizsgálatok mely típusai rendelhetők e lépésekhez?

a) *A szükségletek értékelése.* Egy közpolitika létjogosultságát az a körülmény igazolhatja, hogy – végső soron – *valamilyen emberi szükségletet elégít ki*, meghatározott társadalmi problémát old meg. Vagyis a leghatékonyabban szervezett, legeredményesebb programnak sincs létjogosultsága, ha nem áll mögötte valamilyen jogilag, társadalmilag és politikailag is többé-kevésbé legitim szükséglet.

Másként fogalmazva: az evaluáció folyamatában egy zabhegyező program, bármilyen jól (olcsón és magas technikai hatékonysággal) működjön is, a végső eredményeit vagy a társadalmi hatékonyságát tekintve valószínűleg nem minősül jónak, mivel hiányzik mögüle a tényleges, legitim társadalmi szükséglet. *Az evaluáció első lépése* tehát – elvileg – *az adott közpolitika alapjául szolgáló szükségletek vizsgálata, leírása és értékelése* kell hogy legyen.

A valóságban persze ez a lépés szükségtelen is lehet, és előfordulhat, hogy azt csak egy feltételezés helyettesíti. Így például egy kiegészítő iskolai kísérleti program értékelésekor (gyakorlati és/vagy költségmegtérülésekből) nem biztos, hogy sor kerül a speciális oktatást-nevelést igénylő gyermekek által megtestesített társadalmi probléma átfogó elemzésére és értékelésére, hanem egyszerűen csak feltételezik, hogy a probléma egyrészt létezik, azaz valóban probléma, másrészt ismert, vagyis lényegét tekintve olyan, amilyennek látszik, illetve amilyennek a program kidolgozói feltételezték.



b) *A szervezeti folyamatok értékelése.* Abban az esetben, ha – akár egy elmélyült, kvantitatív elemzés, akár az adott közpolitikával kapcsolatos jogi, politikai stb. megfontolások eredményeként – úgy látjuk, hogy a vizsgált közpolitika valóban létező és legitim szükségleteket céloz meg, akkor az időrendben és logikailag is a következő kérdés az: *mi is történik valójában a program színpalái mögött?*

Miért szükséges ezt a kérdést feltenni? Tétélezzük fel, hogy egy önkormányzati programot vizsgálunk, amelynek célja, hogy a helyi lakosokat a kerti hulladék komposztálására buzdítsa, és ilyen módon csökkentse a közterületre kikerülő kerti hulladék mennyiségét. Ha azonban e program a gyakorlatban – az érdeklődés hiánya, a rossz kommunikáció vagy adminisztratív nehézségek miatt – egyetlen lakossági kom-

posztáló kihelyezését sem eredményezte, akkor fölösleges a közterületi zöldhulladék mennyiségi alakulásának és az azt meghatározó okoknak a vizsgálatával bíbelődnünk. Minden további nélkül megállapíthatjuk enélkül is, hogy a programnak nem volt (mert az adott körülmények között elvileg sem lehetett) semmilyen hatása, minden esetleges, a célváltozó tekintetében bekövetkezett változás más, a programon kívüli tényezők eredménye.

Itt tehát végső soron abba a „fekete dobozba” próbálunk belekukucskálni, amelyik az inputok és az outputok között áll, és amely a „transzformációs folyamat” feliratot viseli. (Transzformációs folyamat alatt – emlékeztetőül – mindazt értjük, ami az inputok [ráfordítások] és az outputok [végtermékek] között áll.) Maguknak a szervezeti folyamatoknak a megfigyelése, elemzése, hatékonyságuknak a mérése és növelése nem különbözik alapvetően az egyéb szervezetekben megvalósuló hasonló jellegű tevékenységektől; e kérdésekkel azonban itt nem foglalkozunk bővebben.

- c) *A végeredmények értékelése.* Tegyük fel, hogy az elemzés előző két fázisában azt látjuk, a program által megcélzott szükséglet valóban létezik, továbbá az e szükségletek kielégítésének érdekében ténylegesen folyó tevékenység többé-kevésbé megegyezik az előzetesen feltételezettel, illetve a program megtervezői által eredetileg kialakított elképzelésekkel. Ekkor – úgy tűnik – joggal várhatjuk azt, hogy a szóban forgó közpolitika valóban biztosítani fogja az adott célok elérését. A kérdés ekkor a következő: megalapozott-e ez a várakozás? Azaz: *működik-e a közpolitika*, valóban az történik-e, amit vártunk?
- d) *A hatékonyság értékelése.* Ha az elemzés előző három fázisában azt tapasztaltuk – vagy más okból feltételezhető –, hogy a vizsgált program által megcélzott szükségletek valóban léteznek, a program valóban azt „csinálja”, amit kell, és a szükségleteket valóban hatásosan elégíti ki, akkor a logikailag következő kérdés annak vizsgálata, hogy *ezt az eredményt milyen ráfordításokkal sikerül elérni*. Ebben a lépésben tehát az eredményoldal mellett a ráfordításoldalt is figyelembe véve olyan kérdésekre keresünk választ, mint:
- Mekkora ráfordításokkal sikerült elérni az adott eredményt?
 - A tapasztalt hatékonyság (azaz output–input-arány) jobb-e az elvárhatónál, illetve a hasonló közpolitikák esetében szokásosnál, vagy rosszabb?
 - A program révén elérhető hasznok megfelelő mértékben meghaladják-e a program költségeit?

Az első kérdésre a *költségelemzés*, a másodikra a *költség-hatékonyság-elemzés* válaszol. Ez utóbbit akkor alkalmazzák, ha a programnak mind a ráfordításai, mind pedig a hasznai ismertek és számszerűsíthetők, azonban az eredménymutatókat nem lehet vagy nem érdemes monetáris (forint-) dimenzióban kifejezni. Ha például tudjuk, hogy egy adott kórházban egy adott diagnózissal jellemezhető beteg meggyógyítása X forintba kerül, akkor ezt a számot mód van más, hasonló kórházak hasonló mutatószámaival összehasonlítani (végül így elkerülhető a „meggyógyítás” társadalmi értékének forintosítása).

A harmadik kérdés, a költségek és hasznok közvetlen összehasonlításának kérdése pedig a *költség-haszon elemzés* alkalmazását teszi szükségessé. A közpolitika-elemzéssel összehasonlítva itt az egyetlen – gyakorlatilag igen fontos, technikailag azonban lényegtelen – különbség, hogy az evaluáció esetében a költség-haszon elemzést múltbeli tényadatokon, míg a közpolitika-elemzés esetében becsült, jövőbeni adatokon végezzük el.

Amint látható, az evaluációs vizsgálati szakaszoknak a korábbiakban említett, hierarchi-

kusan egymásra épülő jellege abban áll, hogy *bármelyik kérdés feltevése csak akkor értelmes (hasznos), ha az azt megelőző kérdésekre pozitív válasz született.* Így például nincs értelme egy program folyamatát, tevékenységeit vizsgálni, ha az nem szolgálja valamely tényleges és legitim szükséglet kielégítését; vagy nincs értelme egy program hatásosságát vizsgálni, ha az adott tevékenység egészen máshogy valósul meg, mint ahogyan azt tervezték, vagy esetleg sehogy se.

Korábban már utaltunk arra, hogy *mindez nem azt jelenti, hogy egy konkrét vizsgálat során valamennyi vizsgálati fázison végig kellene menni.* Erre sokszor sem szükség, sem pedig lehetőség nincs. Szükség azért nincs feltétlenül, mert az adott döntési probléma dimenziója, kontextusa, keretei nem mindig kívánják ezt meg. Így például egy települési önkormányzat számára a megfelelő ágazati jogszabályok meglehetősen részletességgel meghatározzák, hogy ki tekintendő szociális ellátásra szorulóknak, mit jelent esetében a szociális ellátás stb. Ezen szükségletek mibenlétét és (politikai, jogi, társadalmi) megalapozottságát tehát egy önkormányzatnak általában nincs oka (a szükségletek tényleges fennállását persze már lehet és kellhet is) vizsgálni.

A jogi vagy politikai meghatározottságokon kívül sok esetben a lehetőségek is gátolhatják a vizsgálatot. Mivel a rendelkezésre álló pénz és idő általában eléggé korlátozott, sokszor a teljes döntési probléma *legkritikusabb aspektusára* kell koncentrálni az erőfeszítést, a többi elem tekintetében pusztán előfeltevésekre vagy becslésekre hagyatkozva.

A programértékelés mint tevékenység számos „fogós” konceptuális problémát és komplex technikai részletet rejt magában. A továbbiakban ezek közül néhány, a programértékelés világának és logikájának megértése szempontjából fontosabb, viszonylag kevésbé technikai jellegű mozzanatot villantunk föl (az inkább technikai jellegű elemekről egy külön fejezetben fogunk szót ejteni). Ezek a mozzanatok többé-kevésbé a bemutatásra kerülő formában és sorrendben merülnek föl egy tényleges értékelő vizsgálat megtervezése és megkezdése során is.

1.5.3.4 Az értékelendő program azonosítása

Röviden megfogalmazva a megválaszolandó kérdés itt az: pontosan *mi is az a program – tevékenységrendszer –, amelyet értékelni kívánunk?* A kérdés látszólag triviális; nyilván azt a programot kell értékelnünk, amelyre a megbízásunk szól. Ha egy munkanélkülieket átképző programra, akkor azt, ha egy városrehabilitációs programra, akkor meg azt.

A valóság azonban többnyire jóval bonyolultabb ennél. A legtöbb kormányzati tevékenység (program) számtalan ponton érintkezik – sőt: fonódik össze – más, adott esetben egészen „távolí” kormányzati vagy kormányzatközelit szervezetek tevékenységeivel. E kapcsolódó programok pedig komplex és gyakran átláthatatlan módokon képesek az értékelendő program megvalósítási folyamatait és eredményeit befolyásolni. Ha például a kormány regionális gazdaságfejlesztési politikáját kell értékelnünk, akkor azt a kérdést kell előzetesen megválaszolni, hogy az igen nagyszámú, potenciálisan vagy ténylegesen gazdaságfejlesztő hatású intézkedés, projekt, program, közpolitika közül pontosan melyeket kívánjuk értékelni. Hasonlóképpen, a hajléktalanok problémáit a kormányzat több csatornán keresztül kezeli, mint például: önkormányzatok által, de központi támogatással fenntartott ellátó intézmények, nonprofit, önkéntes szolgálatok támogatása, az ingatlanmaffia elleni fellépés – jogalkotási és rendőrségi eszközökkel –, a válások körüli vagyoni jogi kérdések újraszabályozása vagy a közműdíj-hátralékkal küzdő családok megsegítését célzó támogatási konstrukciók stb.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy gyakran a *program egyszerű leírása* – vagyis annak feltérképezése, hogy a „programnak” nevezett komplex rendszer keretében pontosan milyen szereplők (intézmények, szervezetek, szervezeti egységek), mit, milyen céllal csinálnak, és ezek a tevékenységek hogyan szerveződnek időben, térben és funkcionálisan egy működő rendszerre – *is komoly kihívást jelentő, ugyanakkor komoly információs hasznokat eredményező tevékenység*. E kérdések alapos megválaszolása általában nem lehetséges pusztán a formális keretek – például jogszabályi keretek, statútumok – áttanulmányozása alapján (bár enélkül sem); ilyen módon tehát már a feladat megfogalmazása is vagy a kérdéskör elmélyült előzetes ismeretét, vagy előzetes terepmunkát kíván meg.

1.5.3.5 A programcélok problémája

A program – még nem értékelésének, de – egyszerű megértésének fontos mozzanata a programcélok azonosítása; vagyis annak a látszólag megint csak igen egyszerű kérdésnek a megválaszolása, hogy voltaképpen miért is van az adott program, mit akar elérni, milyen problémát vagy szükségletet kíván enyhíteni vagy kielégíteni.

A célok meghatározásának szükségessége több forrásból táplálkozik. Egyfelől azt várjuk tőle, hogy orientálja az értékelést, meghatározva annak értékalapját. Így például egy hajléktalanokat segítő programtól nem várjuk azt, hogy fejlessze a helyi turizmust, vagy hogy munkahelyeket teremtsen stb., és így nem is e szerint ítéljük meg. Ha a program célja X, akkor nyilván elsődlegesen aszerint kell megítélni – és a vizsgálatnak ennek megállapítására kell irányulnia –, hogy megvalósítja-e X-et, vagy sem. A programcélok megértésének azonban abban is fontos szerepe van, hogy megértsük magának a programnak a működési mechanizmusát, a részek egymáshoz kapcsolódásának módját, különbséget tudjunk tenni a látszólag fontos, illetve a rejtett, de lényeges mozzanatok között, és így tovább.

Első közelítésben azt mondhatjuk, hogy a programcélok két nagy halmazba sorolhatók.

A program formális céljainak azokat a célokat tekintjük, amelyeket a program alapjául szolgáló hivatalos dokumentumok (jogszabályok, közpolitikai deklarációk, missionstatementek stb.) célként jelölnek meg. Ezen a ponton akár meg is állhatnánk, és azt mondhatnánk: meghatároztuk a programcélokat. A helyzet azonban az, hogy a formális célok megfogalmazása az esetek nagy részében csak szórványos, felületes, általános szintű és – még így is – gyakran lényeges pontokon ellentmondásos. A formális programcélok igencsak elnagyolt meghatározásának számos, itt nem részletezhető oka van. Csak példaként néhány:

- a politikusok törekvése a politikai konszenzus maximalizálására (sokszor ugyanis az eszközökben akkor is meg lehet egyezni, ha a célok tekintetében alapvető ellentmondás van a döntés mögött álló politikai csoportok között);
- ódzkodás az utólag viszonylag „keményen” számon kérhető célmeghatározástól; vagy
- törekvés a közpolitika deklarált és tényleges céljai (latens funkciója) közötti ellentmondások elrejtésére (például amikor egy városrehabilitációnak „álcázott” önkormányzati program valódi célja az etnikai szegregáció erősítése); stb.

Magyarországon ehhez – az értékelő kutatások szempontjából amúgy sem rózsás – helyzethez további nehézségek társulnak, amennyiben az esetek többségében egyszerűen hiányzik a formális célmeghatározásnak még ezen általános és ellentmondásos változata is. Így például – a sok lehetséges példa közül gyakorlatilag vaktában kiválasztva egy „nagy” ágazati törvényt – a kormányzat szociálpolitikájának alapvetését tartalmazó törvény a közpolitikai célok kérdésének egyetlen mondatot szán. „1. § (1) E törvény célja, hogy a szociális biz-

tonság megteremtése és megőrzése érdekében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit.” Valójában még csak nem is az egész mondat, hanem annak pusztán az első néhány szava foglalkozik a célmeghatározással, ez pedig nem más, mint a szociális biztonság megteremtése és megőrzése. A jogszabály a későbbi pontokon sem veszteget szót a célok kérdésére, hanem – ígéretéhez híven – felsorolja „az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit stb.” anélkül, hogy ezen ellátások nyújtásának közpolitikai céljait meghatározná.

A formális célok hiányosságának, ellentmondásosságának vagy egyszerű hiányának folyománya, hogy a különböző érintettek különböző csoportjai – kliensek, a program alsó szintű munkatársai, a program vezetői, a politikusok, a közvélemény stb. – *más és más, egymással akár szöges ellentétben álló, informális elképzeléseket fejlesztenek ki* e célokkal kapcsolatban. Ezek a jelenségek pedig az idő múlásával csak még komplexebbé válnak: lassanként kicserélődhet a program vezetése, személyzete, klientúrája, megváltozhatnak kulcsfontosságú tartalmi mozzanatai stb.

Mindezek eredményeként jó esélyünk van arra, hogy ha egy tetszőlegesen kiválasztott program különböző érintettjeit arra kérjük, mondják el, pontosan mi is a program célja, akkor nagymértékben változatos, egymásnak gyakran határozottan ellentmondó válaszokat kapunk; és e bábeli zavart – szintén jó eséllyel – nem fogja érdemben enyhíteni a program jogszabályi háttérének vagy egyéb dokumentumainak az áttanulmányozása sem.

Ezért *általában elkerülhetetlen az informális célok feltárása és figyelembevételé*. Vagyis a program tényleges céljait az értékelő vizsgálatnak több forrásból kell gyakran még csak nem is rekonstruálnia (hiszen eleve sem biztos, hogy volt valamiféle *a priori* cél), hanem egyenesen megkonstruálnia. E konstrukciós munka során azután újabb elvi és gyakorlati nehézségek merülnek föl.

A legtöbb program egyszerre több célt is szolgál. Így például a hajléktalanellátásnak célja lehet az életet veszélyeztető állapotok elhárítása, az elsődleges egészségügyi segítségnyújtás, a hajléktalanok munkához, lakáshoz jutásának elősegítése, jogi segítségnyújtás a bűncselekmény áldozatává vált hajléktalanoknak, a közrend és az közegészség védelme, a városkép védelme stb. Mivel minden cél egyidejű és teljes mértékű teljesítése gyakorlatilag soha nem lehetséges – az egyik cél nagyobb mértékű megvalósítása jellemzően a másik kisebb mértékű elérését vonja maga után –, ezért a gyakorlatban nem is a célok, hanem a célrendszeren belüli prioritások kérdése a döntő. A különböző érintett csoportok között – de gyakran még egy adott csoport különböző tagjai között is – azonban jellemzően e tekintetben is ellentétek vannak. (Például a helyi kereskedelmi kamara elnöke minden bizonnyal sokkal nagyobb súlyt ad a városkép óvásának, mint a hajléktalanok egyesületéé.) Arról nem is beszélve, hogy a célok közötti súlyképzés valódi mintázatát sokszor lehetetlen pontosan feltárni, azoknak a részletei rejtve maradhatnak. (Például arra a kérdésre, hogy „X vagy Y célt tartja-e fontosabbnak?”, olyan választ kapunk, hogy „mindkettő nagyon fontos, egyikről sem mondhatunk le”.)

További nehézség a sajátos szervezeti és egyéni érdekek által diktált szándékos torzítás, az őszinteség hiánya az interjúalanyok oldalán. Ez természetesen az ő szempontjukból általában teljesen érthető és indokolt is, hiszen ki vállalná föl azt az – egyébként teljesen általános – szervezeti célt, hogy „a problémásabb esetektől igyekszünk megszabadulni”, vagy hogy „csak botrány ne legyen”. Hasonlóképpen nem várhatjuk, mondjuk, egy ügyésztől, hogy beismerje: a szervezeti céljaik között az élen jár a váderedményesség lehető legmagasabb

szintre emelése. Ehelyett valószínűleg olyan válaszokat fogunk kapni, hogy „az ügyészség elé kerülő büntetőügyek minél jog- és szakszerűbb, gördülékeny végigvitele” stb. Az interjúalanyok pedig a saját vélt vagy valódi érdekeiktől függetlenül is általában erős késztetést éreznek arra, hogy olyan válaszokat adjanak, amelyeket – szerintük – a kérdező helyesnek tart és elvár tőlük (az interjúkészítés buktatóiról ennél jóval részletesebben lásd például Babbie, 2003, 9. és 10. fejezetét).

A programcélok feltárásával kapcsolatos ezen és az itt nem tárgyalt számos további nehézséget az értékelő kutatók sokféleképpen próbálhatják meg kezelni. *A rejtett részletekre is odafigyelő, ugyanakkor szintetizáló gondolkodás vagy éppen a különböző, sajátos adatfelvételi technikák* (például az érintettek részvételével tartott fókuszcsoport) *mellett a célok figyelmen kívül hagyása is az opciók között szerepel* (ez az ún. *goal-free evaluation*). Ebben az esetben a vizsgálat nem valamely cél mentén értékeli a programot, hanem megkísérli annak valamennyi lényeges hatását azonosítani, és a felhasználóra bízva annak eldöntését, hogy akkor mindezek tükrében a program végül is eléri-e a célját, vagy nem.

1.5.3.6 A programmodell

A legtöbb program vizsgálatának – sőt, egyszerűen csak megértésének is – a kulcsmozzanata egy olyan *logikai konstrukció* megalkotása, amelyet az értékelő kutatók általában programmodellnek (néha, kismértékben eltérő értelemben, hatásláncnak vagy beavatkozási logikának is) neveznek. A programmodell fogalmát a *közpolitikai alternatívákkal* foglalkozó fejezetben ismertettük; ott mint a jó (eredményes, hatékony) közpolitikai alternatíva kidolgozásának egyik centrális mozzanata került a figyelmünk középpontjába.

A programértékelés összefüggésében ugyanez a kérdés egy másik oldalról, mintegy a visszajáról kerül előtérbe. Itt ugyanis már működő, tényleges programok működési logikájának, vélt hatásmechanizmusának egyfajta „felfedezéséről” vagy rekonstruálásáról van szó. *A programmodell* ugyanis – mint látni fogjuk – *nemcsak a közpolitika-alkotás, hanem az értékelés fázisában is megkerülhetetlen.*

Bár a célok meghatározásával kapcsolatos, néhány bekezdéssel fentebb részletezett nehézségek fényében ez talán már nem annyira meglepő, mégis felvetődhet a kérdés: hol itt a probléma? Elővesszük a program dokumentációját – vagy egyszerűen csak vetünk egy pillantást a programra –, és a programmodell máris rendelkezésünkre áll, dolgozhatunk vele. Ha nem akarjuk, hogy a tolvajok lopjanak, akkor becsukjuk őket a börtönbe, és ott nem fognak lopni; ha azt akarjuk, hogy X városban új vállalkozások telepedjenek meg és teremtsenek munkahelyeket, akkor ipari parkkal és adókedvezménnyel csábítjuk őket oda; stb.

Az itt következő, a programmodellel kapcsolatos gondolatmenet célja kettős:

- a) egyrészt rá kívánunk világítani a programmodellnek a programértékelésben betöltött szerepére;
- b) másrészt pedig a programmodell kialakításával, megalkotásával kapcsolatos sajátos nehézségekre, végső soron pedig annak sokszor többértelmű, bizonytalan és/vagy konstruált jellegére szeretnénk – érvek és példák bemutatásával is – felhívni az olvasó figyelmét.

Ad (a): E helyen három, a programmodell létrehozása – valójában inkább: nélkülözhetetlensége – mellett szóló érvet említünk meg.

Tegyük föl: anélkül, hogy bármilyen programmodellt létrehoznánk, sikerül megmérnünk egy program hatását, és azt találjuk, hogy nincs érdemleges hatása. Ebben az esetben itt

megáll a gondolkodás és a következtetések láncolata. Nem tudjuk, hogy például egy munkanélkülieket átképező program azért nem működött, mert nem a megfelelő szakmákat tanították; nem a megfelelő embereknek tanították a szakmát; alacsony színvonalon tanították a szakmát; vagy nem sikerült a munkaerő-kínálatot a kereslettel „összehozni”; stb. Ilyen formában tehát a drága és időigényes értékelő vizsgálat nem képes semmilyen további közpolitikai döntést, korrekciót megalapozni, hacsak azt nem, hogy meg kell szüntetni az adott programot. Összefoglalóan: ha egy jól meghatározott programmodell összes kritikus pontjára figyelmet fordítunk, akkor nemcsak azt tudhatjuk meg, hogy – adott esetben – nem működik a program, hanem azt is, hogy miért nem.

Az említett probléma jelentkezését a programmodell alkalmazása helyett elvileg úgy is megelőzhetnénk, hogy „mindent” megmérünk, és ha „utólag baj van”, akkor elkezdjük vizsgálgatni, hogy mi és hol ment félre. Ez a megközelítés azonban csak elvileg működik. A gyakorlatban bárminek a megmérése, megvizsgálása igencsak költség- és időigényes feladat; *az értékelő kutatónak ezért arra kell törekednie, hogy csak a legkritikusabb mozzanatoknak szenteljen figyelmet* az adatfelvétel és -elemzés során, ilyen módon kímélve a megbízó pénzét, és/vagy javítva a mérés megbízhatóságát és színvonalát. *A hatásmechanizmus kritikus pontjainak feltárása pedig – értelemszerűen – előfeltételezi magának a hatásmechanizmusnak, azaz a programmodellnek a feltárását.*

A program működésének mikéntjéről kialakított valamiféle elképzelés nélkül azonban sok esetben már annak eldöntése is alapvető nehézségekbe ütközik, hogy az értékelés során egyáltalán mit is kellene mérni. Ezt a problémát megint csak a programmodell segítségével hidalhatjuk át. Ennek révén ugyanis meghatározhatók, majd – egy későbbi vizsgálati fázisban – operacionalizálhatók a vizsgálat során mérendő változók. (Az előbbi példánál maradvan: ha például azt gondoljuk, hogy a munkanélküliek X, Y és Z jellemzőinek kulcsjelöltősége van abban, hogy az átképző program sikeres lesz-e, akkor innen már egy rövid lépés arra a következtetésre jutni, hogy a résztvevőknek e három jellemzőjét kell megmérnünk.)

Ad (b): A figyelmesebb olvasót talán már nem lepi meg, hogy a program szándékolt, tervezett hatásmechanizmusával kapcsolatban a különböző érintettek, szakértők és politikusok körében uralkodó elképzelések – ha egyáltalán léteznek – még ködösebbek, kimunkálatlanabbak és ellentmondásosabbak, mint a program céljaival kapcsolatosak. Hangsúlyozzuk: nem a tényleges hatásmechanizmusról van szó, hanem arról, hogy mit gondolunk, vagy a program megalkotói és működtetői mit gondoltak/gondolnak a programnak működésének módjáról (a kettő adott esetben egybe is eshet, de ez korántsem magától értetődő).

Az adott program – bármely program – modellje, mögöttes logikája tekintetében fennálló bizonytalanság gyökerei végső soron ugyanazokban az okokban rejlenek, amelyekről a **közpolitikai alternatívák** kidolgozásának kapcsán már szót ejtettünk.

A legtöbb társadalmi probléma megoldásának módja – nem is beszélve az e megoldást előállító tevékenységek/beavatkozások milyenségéről – a legkevésbé sem nyilvánvaló. Az esetek túlnyomó részében egyszerűen *nincsenek kényszerítő erejű érvek mellett, hogy a szóban forgó programnak olyannak kell lennie, amilyen.* Ha ez így van, abból az következik, hogy másmilyen is lehetne. Nos, valóban ez a helyzet. Ugyanazon közpolitikai probléma kezelésének módja történeti korok és földrajzi koordináták szerint extrém mértékben különböző. (Példaként gondoljunk a fiatalkori bűnözés, a homoszexualitás vagy az elmebetegség „kezelésére” régebben és ma, vagy a világ fejlettebb versus elmaradottabb felén...) Vagyis a közpolitikák, programok – az esetleges ellenkező látszatok ellenére – a legkevésbé sem valamilyen természeti törvény vagy technikai-tudományos felismerés mentén alakulnak ki. Ellenkező-

leg: leginkább mint kulturálisan, intézményileg és történetileg meghatározott jelenségekre érdemes rájuk tekintetnünk. Némi túlzással azt is mondhatnánk, hogy egy program milyenségét, az annak működésére vonatkozó elképzeléseket feltárni és megmagyarázni ahhoz hasonló feladat, mintha az illedelmes viselkedésre vagy a sikeres vállalati stratégiára vonatkozó elképzeléseket akarnánk feltárni és megmagyarázni.

Összegezve: az előbbiekből egyrészt az következik, hogy a program működési logikája nem – az esetek többségében: a legkevésbé sem – magától értetődő. Ez még önmagában nem feltétlenül probléma. Problémává két további mozzanat teszi. Egyrészt az előbbiekből következő azon körülmény, hogy a programmodell sokszor nem mint valamiféle – még ha sokszor rejtett és komplex is, de azért – objektív és megismerhető dolog lép elénk, hanem – e mellett vagy ezzel szemben – mint társadalmi konstrukció. Vagyis olyan fogalom- és összefüggérendszer, amely interpretáció, jelentéstulajdonítás, kommunikáció, vita, érdek- és értékkonfliktusok, hitek és hiedelmek erőterében formálódik, és formálódik folytonosan újra. Másrészt pedig az, hogy a közpolitika-alkotók a programmal kapcsolatos elképzelésüket – egyébként hasonlóan a programcélok vagy elvárt programeredmények stb. kérdéseihez – igen gyakran „elfelejtik” rögzíteni, dokumentálni. Vagyis *az értékelést végző kutatóknak sokszor nem vagy csak minimális mértékben állnak rendelkezésére azzal kapcsolatos fogódzók, hogy mégis milyen logikát kellene az adott program mögött keresnie*. Ez a kérdés sokszor már a közpolitikai döntés pillanatában is eléggé homályos; azonban lényeges mértékben tovább nehezíti a helyzetet az, ha a közpolitikai döntéstől az értékelésig évek vagy adott esetben akár évtizedek teltek el, megváltoztatva-kicserélve a program „gazdáinak”, klienseinek, megvalósítóinak és működési környezetének túlnyomó részét vagy akár teljes egészét.

1.5.3.7 Kvantitatív versus kvalitatív kutatások

Az értékelő kutatás sokáig egyértelműen és kizárólag azt jelentette – és az előző oldalakon leírtak nagy része is ezen az implicit előfeltevésen nyugodott –, hogy az értékelő kutató a program kulcsfontosságú paramétereit „megméri”; vagyis egzakt, időben és térben, valamint funkcionálisan összehasonlítható, de önmagukban is sokatmondó számokat rendel a paraméterekhez. Például olyan jellegű állításokat fogalmaz meg, hogy „a térfigyelő kamerák felszerelése hatvan százalékkal csökkentette a közterületi bűnözést”; vagy hogy „az idősebb munkanélküliek átképzése egyre kevésbé sikeres, minden egyes plusz életév nyolc százalékkal csökkenti az átképzés utáni elhelyezkedés esélyét”.

Az értékelő kutatások elméletében és gyakorlatában nagyjából a nyolcvanas évek elején kezdődött el az a fordulat, amely néhány év alatt a számok, kérdőívek, sokváltozós statisztikai elemzések és társaik egyeduralmának megszűnéséhez vezetett. Az új, általában „kvalitatív értékelésnek”, ritkábban „harmadik generációs értékelésnek” nevezett irányzat mára a „régisiskolával” tudományos szempontból azonos súlyú megközelítéssé vált.

A lehető legtömörebben megfogalmazva a két megközelítés közötti különbséget azt mondhatjuk, hogy míg a kvantitatív kutató alapvetően számokkal, indexekkel és skálákkal dolgozik, addig a kvalitatív kutató egyéb, más jellegű adatokkal, mindenekelőtt – dokumentumokból, interjúkból és hasonlókból származó – szövegekkel, ritkábban megfigyelésekkel, képekkel stb. A felhasznált adatok különbözősége azonban egyrészt meglehetősen mély ismeretelméleti és kutatás-módszertani különbségeket takar, másrészt következményeit, a tudományos vagy értékelő munka eredményeinek jellegével és felhasználhatóságával kapcsolatos jellemzőit tekintve is jelentős eltéréseket okoz. E különbségeket röviden a 2-es számú táblázat foglalja össze.

Kvantitatív megközelítések	Kvalitatív megközelítések
Kísérletek, kvázikísérletek	Mélyinterjúk, dokumentumok
Standardizált adatgyűjtő eszközök	Adatok forrása: terepkutatás
„Sok szám”, „tudományos szigor”	Személyes tapasztalatok
Erősen formalizált statisztikai elemzési eljárások	A kutató személyes benyomásainak, ítéleteinek fontossága
Mikor melyik használható? Inkább...	
Az eredmények, a program oksági szerkezete és a hatékonyság, illetve viszonylag jól ismert/már megkutatott folyamatok	A még nem ismert, újszerű, bonyolult folyamatok, mindenekelőtt: a megvalósítási folyamatok, illetve nehezen számszerűsíthető mozzanatok, nem várt hatások azonosítása
Általában költség- és időigényes	„Vész esetén” rövidebb idő alatt/kisebb költségekkel is megvalósítható.

2. számú táblázat: Kvalitatív és kvantitatív megközelítések az értékelő kutatásban

Az értékelő vizsgálatok mai gyakorlatában a két megközelítés közötti választást meghatározó egyik döntő mozzanat a *törekvés az értékelő vizsgálatok költségigényének csökkentésére*. Az értékelő vizsgálatok megrendelői között, úgy tűnik, igencsak általános az a meggyőződés, hogy a költségcsökkentés a kvalitatív vizsgálatok alkalmazásának esetén kivitelezhetőbb, kevésbé jár a vizsgálat minőségét súlyosan érintő következményekkel, mint a kvantitatív vizsgálatok esetén (illetve ha mégis lennének ilyen veszélyek, akkor azt inkább a megfelelő rutint szerzett és magasan kvalifikált kutatók alkalmazásával kísérelik meg megoldani).

Ez gyakran, noha korántsem mindig, így is van: míg egy kisebb program gyors kvalitatív vizsgálata – a kapcsolódó dokumentumok áttekintése és egy-két tucat interjú alapján – akár néhány tucat szakértői nap felhasználásával, néhány hét alatt elvégezhető, addig a legegyszerűbb adatfelvétel megszervezése és végrehajtása, illetve a keletkező adatok elemzése ennél számottevően több időt igényel. Sőt: számos esetben, főleg „adatszegény” környezetben (például Magyarországon), megbízható számok előállítása gyakran herculesi feladatnak bizonyul. A nemzetközi – vagy legalábbis az európai – gyakorlatban tehát a törekvés a költségek csökkentésére az ilyen jellegű, gyors és viszonylag olcsó, de nem túl igényes (beszédés angol „műszóval”: *quick and dirty*) vizsgálatok előtérbe kerülését eredményezte. A hatvanas-hetvenes évekre jellemző klasszikus, „tankönyvi” – nagy mintákat, hosszú időtávokat, kontrollált kísérleteket stb. magába foglaló – értékelő vizsgálatok pedig, úgy tűnik, viszonylag ritkák. Újabb trendként megfigyelhető azonban a *kevert jellegű megközelítések* alkalmazása is, amikor a viszonylag könnyen, olcsón és gyorsan mérhető mozzanatokot kvantitatív, míg az ilyen módon nem megragadható programjellemzőket inkább kvalitatív eszközökkel kísérelik meg értékelni.

1.5.3.8 A programhatás fogalmával és mérésével kapcsolatos néhány speciális megfontolás

Az értékelés tárgyát képező program különböző paramétereinek/jellemzőinek – úgymint inputjainak, folyamatváltozóinak, outputjainak és eredményeinek – mérése számos, itt nem részletezett konceptuális és technikai problémát rejt magában. Ezen, inkább a szemléleti alapok kialakítását, mintsem a technikai részletek bemutatását célzó fejezet lezárásaként a program által keltett hatások konceptualizálásával és mérésével kapcsolatos néhány elvi jellegű alapkérdést villantunk föl.

Az értékelő vizsgálatok legtöbbje többé vagy kevésbé hangsúlyos módon, de magában foglalja az evalvációkutatás – talán mondhatjuk – kulcskérdésének megválaszolását. Nevezetesen azt a kérdést, hogy *a program végül is milyen változást okozott a társadalmi környezetében*. Ezt a kérdést, meglehetősen leegyszerűsítéssel, időnként úgy szokták részletesebben megfogalmazni, hogy volt-e valamilyen változás a megcélzott probléma tekintetében, és ha volt, akkor ez a változás a programnak mint oknak tulajdonítható-e, vagy pedig esetleg valamilyen más tényezőnek vagy tényezőegyüttesnek.

A téma már így is elég bonyolult, hiszen *az okság kérdésének vizsgálata a társadalomtudományok egyik legfogósabb elvi és empirikus problémája*. Alaposabb szemügyre vétel után azonban megállapíthatjuk, hogy a helyzet még ennél is „súlyosabb”. Képzeljünk el például egy olyan munkahelyteremtő programot, amely a megvalósításának néhány éve alatt – úgy tűnik – semmilyen érdemleges változást nem eredményezett: a munkahelyek és a munkában állók száma semmit sem változott. Ennek alapján levonhatnánk azt a következtetést, hogy fölösleges az okság problémájával bíbelődni: ha nem volt okozat (vagyis a célváltozó nem változott), akkor nyilván ok sem volt; a program eredménytelennek tekinthető.

Ebben a helyzetben jön valaki, és azt mondja: „Az elmúlt három évben valamennyi szomszédos/hasonló helyzetű országban lényegesen romlott a munkaerő-piaci helyzet. A gazdaság mindenhol – nálunk is – visszaesésben van; mindezek alapján okkal feltételezhetjük, hogy a munkahelyteremtő program hiányában a mi helyzetünk is lényegesen romlott volna; valójában már az is jelentős eredmény, hogy ezt a romlást sikerült megakadályozni.”

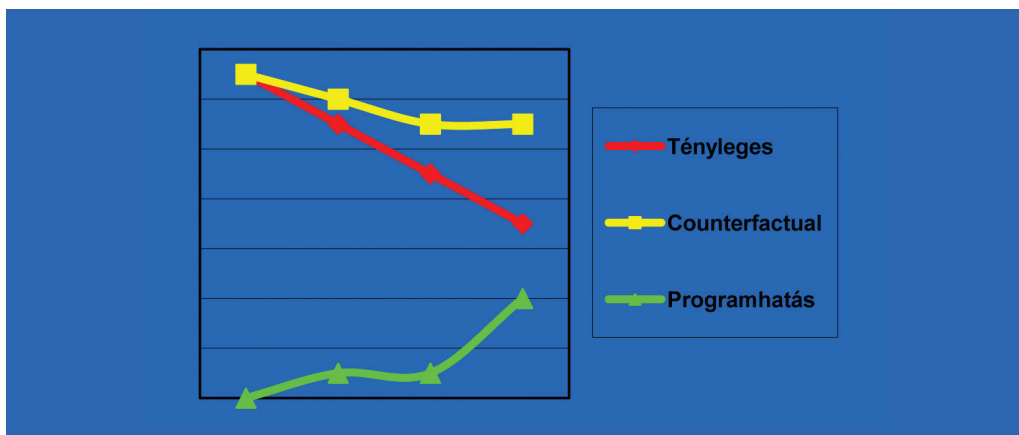
Átgondolva és némileg általánosítva e példa tanulságait, megállapítható, hogy a program végső hatásainak értékelésével kapcsolatos talán legfőbb nehézség abból fakad, hogy *a megcélzott problémára* (az előbbi történetben például a munkahelyek, a munkában állók számára) *a vizsgálni kívánt programon kívül még számtalan más, az adott program, sőt a kormányzat* (sőt bárki) *hatókörén kívül eső tényező is hat*. E számtalan tényező pedig egy konkrét program hatásait egymással gyakran kibogozhatatlanul összefonódva, együttesen határozza meg. Hogyan lehet az okságnak ebből a bonyolult szövevényéből egyetlen szálát, a vizsgálni kívánt programot kiragadni és annak hatását – nemcsak mérni, de egyáltalán – konceptualizálni?

E kérdést itt csak viszonylag kis mélységben áll módunkban megvizsgálni. Ehhez a programhatások azonosításának problémáját megvilágító egyik kulcsfogalomnak, az ún. *counterfactualnak* a bevezetésére van szükség. (Ezen angol *terminus technicus* magyar megfelelőjével még nem találkoztunk; kielégítő magyarázati ötlet hiányában egyelőre az angol kifejezést fogjuk használni.)

Marshall (1998, 123–124) megfogalmazásában a counterfactual „egy arra vonatkozó állítás, hogy mi történt volna akkor, ha az események tényleges menete más lett volna, mint ami. Vagyis az a kijelentés, hogy az el-alameini csata megváltoztatta a második világháború kimenetelét, azt a counterfactual állítást implikálja, hogy ha a sivatagi csatát a németek nyerték volna, a szövetségesek elvesztették volna a háborút”.

A különböző programok következményeinek vizsgálata során lényegében ezen, az okság fogalmával kapcsolatos fogalom a kiindulópontunk. Az az állítás például, hogy „a magas munkanélküliség a munkahelyteremtő politika eredménytelenségének tudható be”, implícite feltételezi, hogy a *counterfactual* forgatókönyv/kimenetel fennállása esetén a munkanélküliség ráta ennél kisebb lett volna (e feltételezés nélkül ugyanis nem tulajdoníthatnánk értelmet az állításnak). Ha a jelenlegi, tényleges munkanélküliségi ráta 12 százalék, és a *counterfactual* helyzetre jellemző ráta nulla százalék, akkor az mondható: a közpolitikai kudarc mértéke 12 százalékpontnyi munkanélküliség-növekedés. Ha 6 százalékpontnyi munkanélküliség minden körülmények között elkerülhetetlen lett volna, akkor a ténylegesen okozott közpolitikai kár csak 6 százalékpontnyi; ha pedig lehetetlen lett volna 12 százaléknál kisebb munkanélküliségi rátát elérni, akkor nem beszélhetünk közpolitikai kudarcról.

A *counterfactual* jelentését, jelentőségét a 3-as számú ábra illusztrálja.



3. számú ábra: A *counterfactual* a hatáselemzésben

Mindebből az következik, hogy bármilyen program „hatásáról” beszélni elkerülhetetlenül magába foglalja

- egy olyan világ és ezen belül a program középpontjában álló probléma elképzelését, amely minden tekintetben azonos a tényleges világállapottal, kivéve, hogy az adott program nem létezik; és
- a megcélzott probléma (például munkanélküliség) ezen elképzelt világban fennálló állapotának összevetését a ténylegesen tapasztalattal.

A programnak tulajdonított hatás tehát pontosan ugyanannyira függ attól, hogy a megcélzott közpolitikai probléma hogyan alakult (vö. a „Tényleges” jelölésű vonal a fenti ábrán), mint attól, hogy mit gondolunk arról: *hogyan alakult volna a program hiányában* (vö. a „Counterfactual” jelölésű vonal).

E ponton kényszerítő erővel vetődik föl egy következő kérdés: honnan tudhatnánk, hogy mi lett volna akkor, ha nincs munkahelyteremtő program? Vagy ha a németek nyerik az el-alameini csatát?

Az értékelő vizsgálatok e – talán mondhatjuk: központi – problémájának megoldására és e megoldások logikai-módszertani rendszerezésére (Shadish, Cook, Campbell, 2002) az elmúlt évtizedekben óriási mennyiségű tudományos figyelmet és erőfeszítést fordítottak. E helyen ezen eredmények ismertetésére nincs mód; pusztán csak a lehetséges megoldások

széles skálájának egyik szélső pontjában elhelyezkedő, elvi szempontból ideálisnak tekinthető eszközt említjük meg. Ez pedig nem más, mint az ún. *kontrollált kísérlet*, amelynek legtöbb alapelvét és részletét a természettudományokban, a gyógyszerkutatásokban és hasonló alkalmazási területeken dolgozták ki.

A kontrollált kísérletben valamely beavatkozásnak (gyakori szóhasználat: „kezelésnek”) a célváltozóra gyakorolt hatását úgy állapítják meg, hogy a kezelés tárgyául szolgáló populáció (szervezetek, személyek, kísérleti állatok stb.) szigorúan véletlenszerűen kiválasztott egyik részét kiteszik a szóban forgó kezelésnek – ez az ún. kezelt csoport –, a másik, ún. kontrollcsoportot pedig nem. A kezelt és a kontrollcsoport közötti, a mérni kívánt célváltozó tekintetében fennálló esetleges különbség ezután kizárólag és teljes egészében a programnak lesz tulajdonítható.

Ha tehát például az antibiotikummal kezelt tüdőgyulladásos betegek átlagos felépülési ideje két hét, a nem kezeltéké pedig hat hét, akkor a négyhétnyi különbség teljes egészében az antibiotikus kezelés hatásának tulajdonítható. A kontrollált kísérlet centrális mozzanata a véletlenszerű kiválasztás. Ez és csak ez biztosíthatja ugyanis azt, hogy a kezelt és a kontrollcsoport valóban ne különbözzön egymástól semmilyen más tekintetben, csakis abban, hogy kapnak-e kezelést, vagy nem. (Egy másik, technikaibb jellegű mozzanat a két vizsgált csoport elegendően nagy elemszáma. Ha például a munkahelyteremtő program hatásait úgy akarnánk megmérni, hogy véletlenszerűen kiválasztunk egy megyét, ahol bevezetjük, és egyet, ahol nem, akkor a két megye közötti számos további – a gazdasági, demográfiai, természetföldrajzi, közlekedési stb. adottságok tekintetében fennálló – különbség nem „tűnne el” a munkanélküliségi ráták összehasonlítása során. Az „elegendően nagy” minta fogalmát a statisztika egzakt módszerekkel képes meghatározni.)

Visszatérve a *counterfactual* fogalmához, azt mondhatjuk, hogy a kontrollált kísérlet végül is a *counterfactual* szituáció „mesterséges” előállításának egy meglehetősen robusztus módja. A programértékelések gyakorlatában azonban a különböző – jogi, etikai, szervezeti, technikai – problémák és korlátok miatt igen ritkán van lehetőség egy valóban véletlenszerű kiválasztás végrehajtására. Az e probléma megkerülésére szolgáló megfontolásokat azonban e helyen nem követjük tovább; az érdeklődő olvasó további információkat találhat például Babbie-nál (2003).

Kérdések

1. Miben különbözik a közfeladat-ellátás közpolitikai megközelítése a „hagyományosabb” megközelítéstől?
2. Melyek a közpolitikai ciklus fő elemei, és mi azok lényege?
3. Melyek az egyes közpolitikai fázisokhoz tartozó, azokat támogató, a magyar közpolitikai gyakorlatban jelenleg is meglévő megoldások, technikák? És melyek lennének a fejlődési irányok?
4. Mi a közpolitika-elemzés funkciója a közpolitikai ciklusban?
5. Milyen részfunkciókra bontható fel a közpolitika-elemzésnek a közpolitikai ciklusban betöltött szerepe?
6. Milyen hasznok származhatnak a közpolitika-elemzés alkalmazásából?
7. Melyek a megvalósítás tervezésének fő sarokpontjai? Sorolja fel őket, és röviden érveljen szükségességük mellett.
8. Mutassa be a közpolitikák közigazgatás általi megvalósításának során jelentkező, a tág értelemben vett politikum (társadalmi-gazdasági érdekek) hatását közvetítő mechanizmusokat. Soroljon fel néhány, ezeknek a létezése és fontossága mellett, illetve ellen szóló érvet.
9. Mutassa be a közpolitikák közigazgatás általi megvalósításának során jelentkező, az apparátusok belső viszonyainak (ismeretek, értékek, érdekek, gondolkodásmód) hatását közvetítő mechanizmusokat. Soroljon fel néhány, ezeknek a létezése és fontossága mellett, illetve ellen szóló érvet.
10. Milyen szerepet tölt be az evalváció a közpolitikai ciklusban?
11. Magyarázza meg a programmodell lényegét.
12. Milyen főbb kérdésekre keres(het) választ az evalváció?

Irodalom

- Ágh Attila (1994): Közpolitika: a politika és a politikatudomány fejlődési szakaszai. In: Gyurgyák János szerk. (1994): *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. Budapest: Századvég, pp. 81–122.
- Gajdusчек György–Hajnal György (2010): Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata. Budapest: HVG-Orac
- Gulyás Gyula–Jenei György (1999): *Bevezetés a közpolitikába*. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda/BKE Közszolgálati Tanulmányi Központ
- Michael P. Howlett–M. Ramesh (1995): *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press
- Hajnal György (1998): Számok és döntések. „Hatékonyságmérés” a közigazgatásban. In: Horváth M. Tamás szerk. (1998): *Közigazgatás – szorítóban*. Budapest: Unió
- E. J. Mishan (1982): *Költség-haszon elemzés*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Edward S. Quade–Hugh J. Meiser (1986): *A rendszerelemzés kézikönyve. A felhasználás, az eljárás, az alkalmazások és a gyakorlat áttekintése*. Budapest: OMFB
- A szabályozás hatásvizsgálata: Az OECD országok legjobb módszerei, OECD/Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 1999
- Australian Government/Department of the Prime Minister and Cabinet (2009): *Guide to preparing implementation plans*, Canberra: Australian Government/Department of the Prime Minister and Cabinet
- Lindblom, Charles E. (1994): A kis lépések tudománya. In: Stillman, Richard J. II. (1994) (ed.): *Közigazgatás*, Budapest: Osiris–Századvég pp. 83–97.
- Wildawsky, Aaron–Jeffrey L. Pressman (1984): *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, CA: University of California Press
- Hajnal György (1998): Számok és döntések. „Hatékonyságmérés” a közigazgatásban. In: Horváth M. Tamás szerk. (1998): *Közigazgatás – szorítóban*. Budapest: Unió
- Edward S. Quade–Hugh J. Meiser (1986): *A rendszerelemzés kézikönyve. A felhasználás, az eljárás, az alkalmazások és a gyakorlat áttekintése*. Budapest: OMFB
- Az értékelési eljárások (evalváció) alkalmazásának fejlesztése, Az evalváció legeredményesebb alkalmazásának programja és háttéranyag. Budapest: OECD/Miniszterelnöki Hivatal, 1999
- Australian Government/Department of the Prime Minister and Cabinet (2009): *Guide to preparing implementation plans*, Canberra: Australian Government/Department of the Prime Minister and Cabinet
- Lindblom, Charles E. (1994): A kis lépések tudománya. In: Stillman, Richard J. II. (1994) (ed.): *Közigazgatás*, Budapest: Osiris–Századvég pp. 83–97.
- Wildawsky, Aaron–Jeffrey L. Pressman (1984): *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, CA: University of California Press

Hivatkozások

- Anderson, James E. (1997): Public policy making. An introduction, Boston, MA: Houghton Mifflin Company
- Australian Government/Department of the Prime Minister and Cabinet (2009): Guide to preparing implementation plans, Canberra: Australian Government/Department of the Prime Minister and Cabinet
- Babbie, Earl (2003): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata, Budapest: Balassi
- Gajduschek György–Hajnal György (2010): Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata. Budapest: HVG-Orac
- Howlett, Michael Patrick–M. Ramesh (2003): Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems, Oxford: Oxford University Press
- Wood, Robert–Verena Marshall (1993): Performance appraisal: practice, problems and issues, Paris, France: OECD/PUMA
- OECD (1999): A szabályozás hatásvizsgálata: Az OECD-országok legjobb módszerei, Paris: OECD
- Shadish, William R.–Thomas D. Cook–Donald T. Campbell (2002): Experimental and quasi-experimental designs for research, Boston: Houghton Mifflin Company
- Wildavsky, Aaron–Jeffrey L. Pressman (1984): Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland, Berkeley, CA: University of California Press

2. Közpolitikák a helyi kormányzásban

2.1 A közpolitikai változások dinamikája

2.1.1 Motiváció, bevezetés

A közpolitikák működésében, tartalmában és változásaiban jelentős szerepet töltenek be az intézmények, érdekek és a szakértői közösségek által képviselt és generált „ideák”, valamint a különböző társadalmi alrendszerek és szereplők közötti interakciók. A közpolitikának mint alkalmazott tudománynak az egyik alapvető kérdését a fenti tényezők kialakulásának, működésének és egymásra hatásának eredményeként létrejött változások („policy change”) dinamikájának leírása, megértése és elemzése jelenti. A közpolitikai változások szélesebb elméleti és reálpolitikai keretét az előző fejezetekben tárgyalt ciklikus közpolitikai döntéshozatal alkotja. Ebben az átfogó keretben vizsgálható az egyes közpolitikai alrendszerek kialakulása, valamint a stabilitást vagy változást eredményező, illetve adott esetben megszűnéshez vezető belső és külső hatótényezők („drivers”) mibenléte. Függő változónak az értékek, értelmezési keretek, stratégiák, a közpolitika rendszerének tartalmi, eljárási és érdekviszonyai, eszközei, magyarázó változónak pedig az „ideák”, a közvélemény, az intézmények, valamint a gazdasági-társadalmi kontextus tekinthető. Mint láttuk, az alrendszerek kijelölik a konkrét közpolitikai folyamatok kereteit, amelyek között a különböző indíttatású és háttérű szereplők – a releváns pártok, érdekcsoportok, továbbá a média támogatását maguk mögött tudva – megkísérelik a döntéshozatal befolyásolását.

A közpolitikák működése az eszközök sokaságára támaszkodik, ezért a változások természetének és tartalmának a megragadásához a vizsgált elemek világos elkülönítésére és definíciójára van szükség. A mind külső, mind belső hatótényezőkre visszavezethető változások eredői kialakulhatnak az állam és a kormányzás feladataira és működésére vonatkozó átfogó koncepciókban, az intézményrendszer átalakításában, a közpolitikai szereplők közötti kapcsolatok formáiban, az egyes közpolitikák működését meghatározó stratégiákban, a szabályozás elemeiben, valamint a szakmai diskurzusokban. A változások hatótényezői ugyanakkor nem önmagukban léteznek, hanem különböző ok-okozati mechanizmusokat, szerepfelfogásokat és hatásokat váltanak ki szűkebb és tágabb környezetükben. Mindezek alapján a közpolitikai változások egyaránt értelmezhetők elméleti, módszertani, valóságértelmező és -teremtő, valamint történeti és politikai problémaként.

2.1.2 Elméleti megalapozás (szemléltetéssel)

A közpolitikai változások leírásának, megértésének és elemzésének érdekében széles körű elméleti háttér és szakirodalom áll rendelkezésre, amely három fő irányzatra bontható. A közpolitikai változásokra irányuló elemzések hosszú időn keresztül a Charles Lindblom által fémjelzett inkrementális szemléleten alapultak. Idetartoznak azok a megközelítések, amelyek a változásokat fokozatos (inkrementális), lépésről lépésre haladó, kiszámítható hatásokra és széles körű egyeztetési mechanizmusokra épülő, hosszabb időtávon belül megvalósuló folyamatoknak tekintik. A változások a „jó döntések” révén következnek be, amelyek nem feltétlenül optimálisak, inkább kielégítőek (satisfying); olyan döntések, amelyekkel a

legtöbb érintett a céloktól függetlenül egyetért. Az inkrementális felfogás szerint a döntéseket nem annyira meghozzák, mint inkább előállnak, amiben nagy szerepe van az érintettek támogató vagy akadályokat gördítő magatartásának. Ennek a megközelítésnek egy sajátos változata a „szemetesvödör-modell” (garbage can model), amely szerint véletlenszerű, hogy a döntéshozók mely problémát húzzák elő az egymással kapcsolatban nem lévő, viszont azonos időben elérhető ügyek halmazából, és ehhez melyik megoldást kapcsolják hozzá. A döntések ekképpen a problémák, a szereplők, a megoldások és döntési lehetőségek találkozásából alakulnak ki. Más szóval a döntéshozók és az érdekcsoportok nem feltétlenül a problémákhoz keresnek megoldást, hanem a már meglévő döntésekhez generálnak utólag problémát.

Ezzel a felfogással állították szembe Frank Baumgartner és Bryan Jones munkái a közpolitikai folyamatok dinamikus, ciklikus jellegű megközelítését, amely a korábban kialakult egyensúly megszakításához (punctuated equilibrium) vezető, közpolitikai paradigmaváltásokban, a hatalmi viszonyok, és a hozzá kapcsolódó személyi és intézményi feltételek gyökeres átalakulásában ragadja meg a változások természetét. Ehhez a megközelítésmóddhoz sorolható a John Kingdon nevével fémjelzett „közpolitikai áramlat”-modell, amely a problémadefiníciók, a közpolitikai javaslatok és a politikai feltételek egymástól függetlenül működő „áramlatainak” összekapcsolódásával megnyíló „közpolitikai ablakok” kinyitásával tulajdonítja azt a fajta áttörést, amely új egyensúly kialakulásához vezet.

A harmadik legfontosabb elmélet az előző kettőhöz képest közbülsőnek tekinthető. A Paul A. Sabatier és Hank C. Jenkins-Smith nevéhez fűződő „támogató koalíció”- (advocacy coalition) felfogás a közpolitikai hálózatok (policy network), a tanácsadó cégek, a háttérszervezetek (think-tank) és az érdekcsoportok céljait és változatos akcióformáit ötvözi a társadalmi tanulás, koordináció és kooperáció formális és informális intézményeivel.

Az elméletek megismerése hozzájárul a közpolitikai változások természetének megértéséhez, segítséget nyújt a változások kezdeményezésében és megvalósításában fontos szerepet játszó hatótényezők és változók feltérképezésében, a megfelelő stratégiák és értékelési mutatók kiválasztásában.

A változások átfogó keretét a társadalmi tanulás (social learning) folyamata jelenti, amelyben meghatározó jelentősége van a múltbéli tapasztalatoknak és a jelenben működő közpolitikákhoz fűződő reflexióknak. A társadalmi tanulás legfontosabb szereplői a politikusok, az egyes közpolitikai területek mentén megszerveződő szakmai/szakértői közösségek (policy community), valamint a köztisztviselők. Az adott közpolitikában végbemenő változás természete azonban meghatározza a tanulási folyamat szintjeit és formáit. Ennek megfelelően a folyamat során három fő változó azonosítható, nevezetesen az átfogó, hierarchiába szerveződő célok, az elérésüknek az érdekében alkalmazandó eszközök és módszerek, valamint a fenti eszközök elrendeződése megfelelő intézményi struktúrákban.

A 3-as számú táblázatban összefoglaljuk a három legfontosabb elmélet – a „megszakított egyensúly”, a „támogató koalíció” és a „közpolitikai áramlat” által fontosnak tartott folyamatokat, feltételeket, egyúttal jelezzük az elméletek gyakorlati alkalmazhatóságának korlátait is. Mindez a közpolitikai változások kritikai szemléletének fontosságára és az új, innovatív megközelítések szükségességére hívja fel a figyelmet.

Elmélet	A változás folyamata	A változás megvalósulásának feltételrendszere	Az elmélet korlátai
<p>Megszakított egyensúly (Punctuated Equilibrium)</p> <p>Hall, Baumgartner, Jones</p>	<p>Egy adott ügy újrafogalmazása a fennálló megközelítés radikális megkérdőjelezésével.</p> <p>Új szereplők bevonása, közfigyelem kiváltása, erős médiatámogatás</p> <p>A tényleges változás valamennyi feltevel egyidejű érvényesülésének esetén a legvalószínűbb.</p>	<p>A cél nagy léptékű változások elérése.</p> <p>A közvélemény és a politikai szereplők támogatása mellett jelentős szakértői és média kapacitás áll rendelkezésre.</p>	<p>A feltételek megvalósulása nem eredményez automatikusan változást. A hivatalban lévő kormány politikája tartósan népszerű, vagy sikeresen alkalmazza a konfliktuskezelés, a megosztás és a felelősségáthárítás technikáit. Erős az ellenállás a status quo fenntartásában érdekelte szereplők részéről. A versengő alternatívák kölcsönösen kioltathatják egymást.</p> <p>Nagy és kockázatos erőfeszítéseket igényel az ügyek tartós napirenden tartása.</p>
<p>Támogató koalíció</p> <p>Sabatier, Jenkins-Smith</p>	<p>A közpolitikai változás koordinált cselekvés eredménye olyan szereplők között, akik konkrét ügyek és problémák vonatkozásában hasonló elveket, értékeket és megoldási javaslatokat vallanak.</p> <p>A támogató csoportok képesek szövetségre lépni hasonló szervezetekkel, megfelelő médiakapcsolataik vannak, alkalmasak figyelemfelhívó akciók szervezésére.</p>	<p>A támogató koalícióhoz közel álló kormány kerül hatalomra.</p> <p>A hasonló gondolkodású és közös célokat kitűző csoportok erős szövetiséget alkotnak.</p> <p>Kritikáikat és javaslataikat képesek hiteles adatokkal és kutatásokkal alátámasztani.</p> <p>Képesek feltárni és kihasználni a döntéshozókhoz való hozzáférés csatornáit.</p> <p>A változások nemcsak egyes közpolitikák és intézmények, hanem alrendszerek szintjén is érzékelhetőek.</p>	<p>A külső tényezők, „sokkhatások” egyaránt erősíthetik és gyengíthetik a támogató csoporton belüli kohéziót. A különböző szakmák és kormányzati szintek közötti „interprofesszionális együttműködés” akadályos lehet a kölcsönös bizalom és a tanulási folyamat kialakulásának, az alapelvek konkrét cselekvési programmá való lefordításának. Idő- és forrásigényes a csoporton belüli, illetve csoportok közötti koordinációs platformok kiépítése, változatos akcióformák alkalmazása. Problematikus lehet a rövid, illetve hosszú távú sikertényezők kiválasztása, mérése és értékelése.</p>

<p>Elmélet</p> <p>Közpolitikai áramlat („Policy Windows” Theory vagy Multiple Streams) John Kingdon</p>	<p>A változás folyamata</p> <p>A közpolitikai változás a „lehetőségek ablakain” át történik abban az esetben, ha a változás támogatói (a „közpolitikai vállalkozók”) egy-egy kritikus pillanatban sikeresen összekapcsolják a közpolitikai folyamatok egymástól függetlenül kibontakozó „áramlatait: 1. a probléma sajátos megfogalmazását és a megoldásra vonatkozó alternatívákat; 2. a probléma kezelésére felmerült, egymással versengő „ideákat”; 3. a politikai környezet szereplőit és kulturális tényezőit.</p>	<p>A változás megvalósulásának feltételrendszere</p> <p>A három közpolitikai áramlat egyidejűleg, de egymástól függetlenül érvényesül. A problémák megfogalmazása és interpretálása dönti el, mi kerül napirendre. A problémák és a megoldások összekapcsolása esetleges. Rendelkezésre állnak azok a belső kapacitások (problémadefiníció, tudásbázis, alternatívaállítás, befolyásolás), amelyek képesek azonosítani, létrehozni és alkalmazni a „lehetőségek ablakait”.</p>	<p>Az elmélet korlátai</p> <p>A megközelítés rendszerszintű. A változás környezete, valamint az érintettek elképzelései és céljai nem átláthatóak. Kiszámíthatatlan, mely ügyek kerülnek megoldandó problémaként a döntéshozatal napirendjére. A változásokat erősen befolyásolja a közhangulat és a hivatalban lévő kormányzat politikája. Az elmélet ahistorikus, nem foglalkozik a múlt „örökségével”, alábecsüli az együttműködések jelentőségét.</p>
--	---	--	---

3. számú táblázat: A közpolitikai változások három alapvető elmélete. Forrás: saját szerkesztés

Az elméleti megközelítések szintetizálása és a közpolitikai változások tipológiájának kialakítása érdekében Gilberto Capano és Michael Howlett négy fő elméleti kategóriát különít el, amelyek további négy, a gyakorlatban megragadható perspektívába ágyazódnak. Elméletileg tehát a változás lehet ciklikus (amikor jól kitapintható változás történik, de egy idő után visszaáll az eredeti állapot), dialektikus (amelynek során az érdekek és értékek ütköztetését és megtárgyalását követően egyfajta szintézis alakul ki), lineáris (amelynek során a változás fokozatosan, egyértelmű végcél nélkül történik), valamint teleologikus (amikor a változás egy konkrét cél érdekében megvalósított cselekvéssorozat eredményeként jön létre).

A négy fő kategória bázisán a gyakorlati perspektívák első csoportja a változók és a változás eredményeként létrejött új modell természetét kívánja megérteni, amelynek során a hangsúly az átfogó struktúrákra, illetve ezen belül az egyes intézményekre helyeződik.

Az első esetben a ciklikus és a teleologikus modell, a másodikban pedig a dialektikus és lineáris modell alkalmazása tűnik célravezetőnek. A kérdés tehát az, hogy az átfogó struktúrák vagy az egyes intézmények hogyan alakítják a változásokat, milyen szerepet játszanak a megnyíló lehetőségek, a rendelkezésre álló erőforrások, valamint a korlátozó, illetve akadályozó tényezők.

A második csoport a változás eredményeként megvalósult új modell sajátosságaiból kíván egyfajta oksági láncolatot levezetni, amelynek érdekében a belső vagy pedig a külső változókat vizsgálják. A ciklikus, a lineáris és a teleologikus modell a folyamatosságra épül, ezért itt a változások egyértelműen a külső tényezőkre vezethetők vissza. Ezzel szemben a dialektikus modell lényege a belső tényezők ellentéteiből és változást generáló képességéből fakad. A kérdés ebben az esetben az, hogy kik, milyen motivációk, célok és feltételek mellett lesznek képesek a változások kezdeményezésére.

A kutatások harmadik csoportja arra keres választ, hogy konkrét, specifikus esetekben mi a valószínűsége annak, hogy a folyamatok radikális (nagy léptékű), avagy fokozatos (inkrementális) változásokat idéznek elő. Az előbbi a dialektikus és ciklikus, az utóbbi a teleologikus és lineáris modellekkel magyarázható. A változások természetének megértésében itt döntő szerepe van az időzítésnek és a rendelkezésre álló erőforrásoknak, a támogatók és az ellenzők erőviszonyainak, a közöttük húzódnó törésvonalak jellegének és mélységének.

Végül a negyedik csoport a konkrét eredményeket (outputokat), illetve a folyamatokat tekinti függő változónak. Az előbbi a lineáris és teleologikus, az utóbbi a ciklikus és dialektikus megközelítéssel magyarázható. Ebben az esetben meghatározó a történeti és politikai kontextus: a politikai kultúra, a politikai szereplők stratégiái, az átfogó, nemzetközi, gazdasági környezet lehetőségei vagy korlátai.

2.1.3 Gyakorlati példa

A jelenleg meghatározónak tartott felfogások célja, hogy összekapcsolják az inkrementális és a dinamikus megközelítés releváns elemeit. A kiindulópontot Peter Hall ma már klasszikusnak számító, 1993-ban megjelent munkája (Közpolitikai paradigmák, társadalmi tanulás és az állam) jelenti, amelyben azt vizsgálja, miként változott meg fokozatosan Nagy-Britannia pénzügyi és makrogazdasági politikája, milyen tényezők együttes hatásának következtében jutott el fokozatosan 1970 és 1989 között a keynesiánus, fiskális felfogástól a monetáris megközelítésig. A folyamat megértésének érdekében Hall a közpolitikai változás három

típusát különböztette meg, és ezeket alkalmazta a brit gazdaságpolitikában bekövetkezett paradigmaváltás megértésére.

A változás első típusa az inkrementalizmus, a társadalmi tanulás, a kielégítő döntések és a rutinszerű döntéshozatali folyamat jegyeivel írható le, míg a másodiknál már megjelenik a stratégiai irányváltás szükségessége, ami az alapvető célkitűzéseket még nem, de az alkalmazott eszközöket már jelentősen megváltoztatja. A két eset megegyezik abban, hogy egyrészt a változást az eddig követett politikákkal szemben megnyilvánuló elégedetlenség, nem pedig egy újszerű jövőképhez kapcsolódó cél- és eszközrendszer idézi elő, másrészt a változás nem a politikusok, hanem a szakértők és a köztisztviselők szűk körű szakmai közösségeiből indul ki.

A harmadik típusú változást (ami a „megszakított egyensúly” tipikus estének tekinthető) ezzel szemben a politikai és hatalmi tényezők dinamikája, az adott közpolitika működésével kapcsolatban egyidejűleg megfogalmazódó éles kritikák és gyökeres átalakulást ígérő alternatívák idézik elő, amelyek képesek lényegesen megváltoztatni az uralkodó paradigmát. A konkrét brit példa esetében a keynesiánus és monetarista gazdaságpolitika egyben a két nagy párthoz kötődő, egymással versengő, erősen átideologizált paradigmává is vált. A monetarizmus beépült a konzervatív párt hivatalos ideológiájába, alkalmasnak bizonyult a thatcherista program alapvetésének – a közkiadások visszafogása, az infláció csökkentése, a közigazgatás és a közszolgáltatások működésének menedzserszemponturn alapokra helyezése, a szakszervezetek hatalmának megtörése – alátámasztására és legitimálására. A változások következetes véghezvitelében pedig a politikusok, a pártok, a befolyásos érdekcsoportok, valamint a média játszották a meghatározó szerepet. Ez egyben azt is jelenti, hogy a hatalomért való küzdelem, illetve a hatalom megszerzése nem zárja ki a társadalmi tanulás eshetőségét, sőt – a brit példa éppenséggel ezt húzza alá – annak fontos katalizátora is lehet abban az esetben, ha a közpolitikai paradigmák, valamint a korábbi gyakorlathoz kapcsolódó reflexiók tartósan beépülnek a közbeszédbe.

Összességében a változások első és második típusa a közpolitikai változások „normális esetének” tekinthető, az adott közpolitika alkalmazkodási mechanizmusát fejezi ki, és nem jár együtt paradigmaváltással. Ezzel szemben a változások harmadik típusa a hatalmi erőviszonyok megváltozását leképező közpolitikai diskurzusok eredménye, és paradigmaváltást idéz elő. Hozzá kell tenni, hogy az első és a második eset bekövetkezése nem eredményezi automatikusan a harmadik típus megvalósulását.

2.1.4 Gyakorlati konzekvenciák, a tennivalók elemzése (szemléltetéssel)

A helyi közpolitikákat érintő változások két fő iránya Magyarország esetében is nyilvánvaló. A rendszerváltást követő két évtizedben kialakult a helyi demokrácia, megerősödött a települési identitás és a lokalitás. Ugyanakkor az önkormányzati feladatok ellátásának minőségében jelentős feszültségek alakultak ki, a hatékonysági problémák miatt az önkormányzatok gazdálkodása nem volt minden esetben kiszámítható, amivel szemben csak korlátozott módon tudtak fellépni az állami szervek. E helyzet kialakulásának okai közül alapvetően három tényező emelhető ki. Egyrészt az önkormányzati rendszer belső ellentmondásai, működési zavarai, másrészt a nagy ellátórendszerek elmaradt reformjai – az állam szerepvállalásának tisztázatlansága –, harmadrészt a folyamatosan csökkenő állami támogatások mértéke, miközben a kötelezően ellátandó feladatok száma jelentősen megnövekedett. Ebből adódóan folyamatosan érezhető volt a változások iránti igény, amit az is mutat, hogy az

1990-ben elfogadott önkormányzati törvény – amelyre annak idején megalkotói is alapozás és továbbfejlesztendő anyagként tekintettek – felülvizsgálatára számos reformtervezet látott napvilágot, de ezek nem vagy csak részben („inkrementálisan”) valósultak meg, részint a javasolt programok nem kellő kimunkáltsága, részint a törvény módosításához szükséges minősített parlamenti többség hiánya miatt.

Ebben a helyzetben igazi fordulatot („megszakított egyensúly”) jelentett, hogy elfogadták a 2010-ben a szükséges felhatalmazással megválasztott kormány által kezdeményezett, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló, 2011. évi CLXXXIX. törvényt (**Mötv.**), amely a **Magyarország Alaptörvényének** keretében meghatározott célokhoz, valamint a „jó állam” és a **Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program** célkitűzéseire illeszkedett. Általános célként fogalmazódott meg egy modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor – a választópolgároknak az önkormányzathoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb (felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának, és átalakítja az összeférhetetlenség szabályait is.

A „jó állam” rendszerének felépítésében az önkormányzatok az állami szervezetrendszeren belül a közigazgatás viszonylagos önállósággal működő szervezeti egységei, amelyek az **Mötv.** a 13. §-ában részletesen felsorolt helyi közügyek szervezését a központi szabályozás keretei között alakíthatják ki. Az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének átértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére és az ehhez kapcsolódó szervezeti változásokra.

Az önkormányzás lényegi eleme a helyi közügyek intézése, a helyi közhatalom gyakorlása. A helyi közügyek körébe elsődlegesen azok a közszolgáltatások tartoznak, amelyeket a lakossági igényekre és a helyi sajátosságokra figyelemmel az önkormányzatok hatékonyan tudnak ellátni. A feladatok és a hatáskörök újraosztásának eredményeként az önkormányzatoknál a „valós helyi szervezést igénylő feladatok” maradtak. Az **Mötv.** meghatározza az állam felelősségi körét az önkormányzatok irányában, az önkormányzatok köz- és államigazgatási feladatellátását, valamint az önkormányzatok intézményi feladatellátását, amelyet részleteiben az egyes ágazati törvények bontanak ki.⁶ A paradigmaváltás abban is megmutatkozik, hogy a törvény a helyi önkormányzatok önkormányzathoz való jogának deklarálása mellett kötelezettségeket, öngondoskodást, valamint a közösségi feladatokhoz való hozzájárulást is előír, meghatározva elmulasztásuknak a jogkövetkezményét. Az **Mötv.** az önkormányzaton belüli viszonyrendszert is átalakította, mivel a polgármestert erősíti a képviselő-testülettel, a jegyzővel és az igazgatási szervezettel szemben, többek között a megnövelt gazdasági önállóság, a megerősített vétőjog, valamint a helyettesítő döntés révén.

Azt is látni kell azonban, hogy az új szabályozás bevezetése nem azonnali, hanem lépcsőzetes. Ebben a folyamatban az önkormányzatoknak nemcsak a közigazgatáson belüli, de az államigazgatással szorosan együttműködő jellege is megnyilvánul, amennyiben az állami és az önkormányzati feladatok újragondolása számos területen osztott hatáskörökben és feladatellátásban valósul meg a köznevelés, az egészségügy, az államigazgatás területén.⁷

6 A változások legfőbb területei: az önkormányzati feladatok pontosabb és differenciáltabb meghatározása, a feladatfinanszírozás, a kötelezettségvállalások új rendszere, polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal, törvényességi felügyelet.

7 Az önkormányzatok továbbra is elláthatnak államigazgatási hatósági ügyeket, például a kiemelt elsőfokú építési hatáskör címzettje a jegyző.

A változásokat a közpolitikai stratégiai tervezés előtérbe állítása is jelzi, amennyiben a helyi közpolitikák irányításoorientált (tehát ciklikus, nem pedig lineáris) nemzeti középtávú stratégiákba, illetve a megvalósításukhoz hozzájáruló szakpolitikai (ágazati) stratégiákba és programokba ágyazódnak. Az egymásra épülő, egységes tervdokumentum-típusok rendszerének kiépítése az érintett társadalmi, tudományos és gazdasági szereplők széles körű és intézményesített bevonásával történik.

Az EU 2014–2020 közötti kohéziós politikájának új szabályai, a lebonyolítás hazai intézményrendszerében és eljárásrendjében bekövetkező változások szintén alkalmazkodásra készítetik a települési önkormányzatokat és a helyi közpolitikákat. A változások fő irányait a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal által készített, *Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020 közötti fejlesztési időszakra* című stratégia már kijelölte, de különösen fontos kihívásnak tekinthető az új, integrált megközelítésre épülő városfejlesztési paradigma, továbbá a városkörnyék és általában a funkcionális térségek mint fejlesztési célterületek belépése, ami azt is jelenti, hogy a közigazgatási határok nem korlátozhatják a projektek fejlesztését és végrehajtását.

Az önkormányzati feladatok címzettje a képviselő-testület, azonban a feladatellátásban részt vesznek a képviselő-testület szervei is. A törvény a képviselő-testület szerveként jelöli meg: a polgármestert, a megyei képviselő-testület elnökét, a képviselő-testület bizottságait, a részönkormányzat testületét, a polgármesteri hivatalt, a megyei, illetve a közös önkormányzati hivatalt, a jegyzőt, továbbá a társulást. A képviselő-testület dönt arról, hogy a szervei milyen feladatokat végezzenek el, illetve milyen önkormányzati hatáskört ruház át rájuk. Ugyanakkor az önkormányzati döntések a formális jogi és szervezeti struktúrák és a helyi hatalmi viszonyok által erőteljesen meghatározott mozgástérben, hosszú folyamatok eredményeként születnek, és mindeközben a döntéshozó testület mellett más szereplők is képesek befolyásolni a döntések kezdeményezését és előkészítését. Fontos megjegyezni, hogy az *Mötv.* szerint döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, továbbá képviselő-testületi felhatalmazás alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, társulása, a polgármester, illetve a jegyző hozhat.

A helyi önkormányzatoknak a döntéshozatalban érintett szereplői három csoportra oszthatók: a polgármester, a jegyző, a választott képviselők (akik nagyobb településeken pártfrakciókba tömörülnek) és a bizottságok; a köztisztviselői kar; valamint azon szakértőknek és a helyi társadalom önkéntes szerveződéseinek (jellemzően civilszervezeteknek) a köre, akik bekapcsolódhatnak a bizottsági vagy egyéb döntéseket előkészítő munkába. Ebben a folyamatban jól látható a munkamegosztás: a polgármester és a hivatali szakapparátus előkészít, vizsgál, előterjesztést készít, a bizottság ez alapján javasol, a testület formálisan dönt, majd a hivatal végrehajtat és ellenőriz. Mindezek alapján a helyi kormányzás formálisan egyszerű modellt alkot, viszonylag kevés szereplővel, viszont sok belépési és hozzáférési lehetőséggel. A legjelentősebb szereplők (polgármester, alpolgármester, jegyző, képviselők) és szintek egymáshoz való viszonya, feladatmegosztása és szerepfelfogása azonban a formális kereteken túl erőteljesen befolyásolja a változások dinamikáját, átfogóan pedig a működés sikerét. A szerepeket nagymértékben meghatározzák az attitűdök és megközelítések, amelyeket egyaránt formálhatnak etikai normák, hatékonysági szempontok, a folyamatos megerősítés vagy éppen a siker megjelenítésének igénye. A döntéshozatali folyamatokban gyakran nem a megoldási alternatívák szolgálnak a vita tényleges alapjául, hanem a megközelítések. Megvan a lehetőség arra, hogy a nemkívánatos alternatívákat már a folyamat elején kizárják, és a legjobbnak tűnő megoldási módot tüntessék fel egyedüli támogatható lehetőséggel.

A kezdeményezés formális kerete a képviselő-testület. A *Mötv.* szerint a testületnek évente legalább hat rendes ülést és egy közmeghallgatást kell tartania. A rendkívüli ülések száma nem korlátozott, de általánosságban jellemző, hogy a testületek a törvényben meghatározotthoz képest lényegesen többet üléseznek. A rendkívüli ülés összehívásának leggyakoribb oka jellemzően a költségvetés módosítása, a pályázatokhoz önerő rendelése, döntés közbeszerzési pályázatban, támogatási kérelmek elbírálása, szerződések változtatása, vis maior helyzetek megoldása, változás az intézmények alapító okiratában, oktatási intézmény helyzetének átalakulása, intézményvezetők rendkívüli kinevezése. Gyakran a rendkívüli üléseken vitatják meg a bizottsági ülések eredményeit, az ott kidolgozott alternatívák bemutatását is. Jogi értelemben testületi ülésnek számít a szervezeti és működési szabályzatban (SZMSZ) rögzített közmeghallgatás is, ahol a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek, amelyekre azonnal vagy tizenöt napon belül kell válaszolni, illetve lehetőség szerint dönteni.

A kezdeményezés és a napirend alakítása terén a polgármester, a jegyző, a képviselők, illetve a pártfrakciók egyértelmű helyzeti és információs előnyben vannak. A polgármester hatalmi pozíciói különösen erősek. Az a tény, hogy a polgármester tagja a képviselő-testületnek, egyértelművé teszi, hogy a határozatképességre és határozathozatalra vonatkozó szabályok alkalmazásánál a polgármestert a képviselők közé kell számítani mind a megjelenés és a határozatképesség, mind a szavazás és a döntéshozatal tekintetében. Ez egyben azt is jelenti, hogy a polgármester adott esetben a mérleg nyelve lehet a döntéshozatalban. Fontos elem, hogy a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a hivatalt, a jegyző javaslatai alapján határozza meg, hogy a hivatal milyen módon vesz részt az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában. Emellett a polgármester szerepe és hatása a többi szereplő szabályozását tekintve is kiemelkedő, továbbá ő rendelkezik a legfrissebb és legtöbb információval, többféle mandátuma révén (országgyűlési képviselő, kistérségi, megyei és regionális fejlesztési tanácsok) pedig a legszélesebb kapcsolatrendszerrel.⁸ A polgármester többféle módon is hozzájárulhat a napirend alakításához: médiaeseményekkel egybekötött javaslatokkal, előterjesztésekkel, problémafelvetéssel, fórumok kezdeményezésével, civil kerekasztal összehívásával. A konszenzusteremtés fontos eszköze lehet a rendes ülések tervszerű megtartásának érdekében meghatározott éves munkaterv, amelyet a jegyző állít össze, de javaslatot tehetnek pártok, társadalmi szervezetek, egyházak, nemzetiségi önkormányzatok, közszolgáltatást nyújtó szervezetek.

A pártok és a civilszervezetek szerepe, súlya és befolyása a helyi önkormányzatokban eltérő képet mutat. Egyfelől eltérőek az egyes közpolitikákban érintett különböző szereplők stratégiai céljai és szervezeti erőforrásai, döntésbefolyásoló szerepüknek és nyomásgyakorlási lehetőségeiknek a mértéke. Másfelől a pártok és a civilszervezetek jelenlétét és befolyását nagymértékben meghatározza az adott település mérete és szerkezete. Magyarországon jellemzően az ötezer fő feletti lakosságszámú, illetve városi rangú településeken a pártok válnak az önkormányzati döntési folyamatok kulcsszereplőivé. A civilszervezetek esetében az ötezer fő fölötti lakosságszámú településeken szervezeti szinten jelenik meg az egyeztetés, viszont az ötezer fő alattiaknál a szervezetet jellemzően egy-egy személy képviseli. A képvi-

8 A fejlesztéspolitika intézményrendszerének átalakításával, valamint a polgármesteri és országgyűlési képviselői mandátum összeférhetetlenségének 2014-től való bevezetésével a „mandátumhalmazos magyar módja” fokozatosan megszűnik.

selő-testület SZMSZ-ben határozza meg, hogy kiket illet meg a tanácskozási jog a testület és a bizottságok ülésein.

A napirendek formálásának, az ügyek tematizálásának következő fontos terepe a bizottság, amelynek legfőbb funkciója a döntés-előkészítés, illetve a döntések legitimálása. Ezen a ponton sajátos munkamegosztás alakul ki a képviselő-testülettel: a bizottság a feladatkörében előkészíti a közgyűlés döntéseit, szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását, míg a képviselő-testület határozza meg azokat az előterjesztéseket, amelyeket a bizottság nyújt be, továbbá amelyek a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be. Elterjedt előkészítési forma az ún. „munkaértekezlet” vagy más néven informális egyeztetés, amikor a testületi vagy a bizottsági ülés előtt tartanak megbeszéléseket, amelyek konszenzus esetén meghatározzák a testületi ülés napirendjét.

A frakcióüléseket a pártok által meghatározott időpontokban és gyakorisággal tartják, mégis jelentős hatással vannak a képviselő-testületi vagy bizottsági döntéshozatali folyamatra. A frakcióüléseken a testületi ülés napirendi pontjainak megtárgyalását követően a pártok kialakítják álláspontjukat. A frakcióvélemény a bizottsági szakaszban még módosulhat, a testületi üléseken azonban már csak a legkritikább esetben.

A képviselői fogadóórák jelentik a legközvetlenebb, rendszeres és állandó kapcsolattartást a választókkal, illetve a helyi társadalom közösségeivel. E találkozókra a problémák feltárása mellett a lakosság meggyőzésére is lehetőség nyílik. A választópolgárnak itt megvan a lehetősége, hogy a kérdéseire azonnal választ kapjon, de a fogadóórák súlya nagymértékben függ az adott település lakosságának aktivitásától. A tapasztalatok szerint a közmeghallgatáson való részvétel szintén csekély, inkább a választópolgárok passzivitásáról tanúskodik, a részvétel a választási évhez közeledve a kistélepüléseken és a tízezernél több lakosú településeken emelkedik meredekebben. Ennek magyarázata a helyi társadalmat ért külső hatásban keresendő: a nagy létszámú településeknél a pártok aktivitásának növekedésében, az ötezer fő alatti létszámúaknál a kiszolgáltatottság érzésének erősödésében keresendő.

A változások kezdeményezéséhez egyéb, az SZMSZ alapján, illetve ad hoc módon megrendezett fórumok (várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás, falugyűlés) is rendelkezésre állnak. Előbbire példa, amikor külső okok miatt kell a fórumot megtartani (például a várossá nyilvánítási pályázatnál bizonyítani, hogy a lakosság támogatja azt, vagy szelektív hulladékgyűjtés formáinak kiválasztása). Utóbbi esetben a kezdeményező egyrészt a lakosság vagy annak egy csoportja, de a potenciális konfliktus megelőzésének érdekében előfordul, hogy egy-egy témában a polgármester indítványozza a fórum megtartását. Fórumokra elsősorban valamely problémásnak ítélt kérdés kapcsán kerülhet sor, például a közoktatás helyzetének, a háziorvosi szolgáltatás bővítésének, a kistélepüléseken működtetett postahivatalok bezárásának kapcsán. A fórumokat jellemzően a polgármester kezdeményezi, de a pártok szintén kihasználják a lehetőséget, amennyiben egy-egy téma – például a településfejlesztési kérdésekben felmerülő kisajátítás és belterületté nyilvánítás – szélesebb körben érinti a közösséget.

Ezen a ponton meg kell említeni, hogy a fontosnak vélt ügyeknek a társadalmi részvétel – a későbbiek során külön fejezetben részletesen bemutatandó – csatornáin történő bejuttatása a testületi ülés napirendjére a változásoknak csupán szükséges, de nem elégséges feltételét jelenti. Legalább annyira lényeges egy olyan hivatali rendszer és köztisztviselői állomány, amely képes magas szintű döntés-előkészítésre és végrehajtásra. A tapasztalatok szerint a háromezer főnél több lakosú településeknél a képviselők fokozottan rá vannak utalva a köztisztviselők szakmai tudására, így például a szociális és gyámügyi előadó környezettanulmányai alapján döntenek a szociális bizottságokban a segélyekről, a támogatásokról.

Az előterjesztések indítványozói leggyakrabban a polgármesterek. A képviselői aktivitás lényegesen gyakoribb a városokban, ahol az előterjesztő képviselők főként pártokhoz kötődnek. A polgármesterek, az egyéni képviselők és a pártfrakciók helyenként megkerülik a bizottsági szakaszt azzal, hogy az előterjesztések egy-két nappal a képviselő-testületi ülés előtt készülnek el, vagy az ülés napján javasolják napirendre tűzésüket. Így az előterjesztéseket általában módosítás nélkül fogadja el a testület, amit indokoltá tehet a szóban forgó ügy sürgőssége, de gyengítheti annak társadalmi elfogadottságát, ami viszont a végrehajtás során nem kívánt következményekhez vezethet. A kisebbségben lévő képviselőknek, illetve a változást kezdeményező csoportoknak és közösségeknek azonban joguk van tiltakozni az azonnali előterjesztések ellen, módjukban áll halasztást vagy az információk pótlását kérni. A döntéshozatalt befolyásolhatja a polgármester „vétőjoga” (bár alkalmazását determinálják a testület politikai erőviszonyai), amely szerint amennyiben a képviselő-testület döntését az önkormányzat érdekeire nézve sértőnek tartja, ugyanazon ügyben egy alkalommal – az önfeloszlatásról szóló, valamint a polgármester sorozatos törvénytörő tevékenysége miatt a képviselő-testület által bíróságra benyújtandó keresetről szóló döntés kivételével – kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A polgármesteri kezdeményezés a döntés végrehajtására nézve halasztó hatályú. Lényeges elem, hogy a polgármesteri vétő után a testület csak minősített többséggel dönthet a kifogásolt ügyben.

A közpolitikai változás sajátos formájának tekinthető, amikor a megfelelő erőforrások hiánya vagy vis maior esetek (viharkár, partfalomlás, pincebeszakadás, árvíz) miatt a határozatokat nem lehet végrehajtani, vagy amikor a várható kockázatok miatt a döntéshozatali folyamatot nem viszik végig. Utóbbi különösen akkor jellemző, amikor a település valamely feladatot a lakosokkal együttesen akar megoldani, ám ők ezt egyértelműen az önkormányzatok feladatának tekintik. Gyakori eset ez a parlagfű elleni védekezésnél, illetve a járdák állapotának megőrzési vagy visszaállítási folyamatánál. Ugyanakkor a döntéshozatal napirendjére különösebb vita vagy ellenállás nélkül bekerülhetnek alacsony költségvetésű, de népszerű témák, mint például részleges járdajavítás, fiatalok számára az extrém sportpálya kialakítása, közösségi terek bővítése.

2.1.5 Rövid összefoglalás

A közpolitikai változásokra vonatkozó felfogások jelentős mértékben különböznek egymástól a változások kiváltó okainak, tartalmának, időzítésének, feltételeinek és sebességének megítélésében. Ugyanakkor mégis azonosíthatók a változásokat meghatározó fő tényezők (ideák, értékek, intézmények, politikusok, szakértői közösségek befolyása, gazdasági és társadalmi feltételek) és a társadalmi interakciók során érvényesülő ok-okozati összefüggések. Az oksági lánc elemei: 1. külső „sokkhatás”; 2. új információk; 3. paradigmaváltás; 4. intézményi magatartások; 5. változás.

Mindezek alapján a közpolitikai változásokat a következő területeken vizsgálhatjuk:

- külső tényezők hatása (2008-as pénzügyi és gazdasági válság, európaizáció);
- az információ és a tudás szerepe (média és közpolitikai napirend hatása, a közpolitikai tudás megalkotása);
- a politikai preferenciák változása (kormányváltás, közpolitikai stílusok és ideológiák);
- a közpolitikai intézmények funkciója (kompetencia, lojalitás, közigazgatási kultúra, belső értékelési és visszacsatolási mechanizmusok);
- a döntéshozatal folyamata.

A változások kezdeményezésében és tényleges megvalósulásában emellett még számos tényező játszik szerepet: az ügyek (újra)definiálása, támogatók, új szereplők azonosítása és mobilizálása, a közvélemény befolyásolása a média, illetve egyéb, figyelemfelhívó akciók és demonstrációk révén, a változások tartalmi elemeinek alátámasztása felmérésekkel, kutatási eredményekkel, a hivatalban lévő döntéshozók meggyőzése, a hozzájuk vezető csatornák megtalálása vagy kiépítése.

Mindez azt feltételezi, hogy a változásokat kezdeményező és azokat fogadó szereplők hitelessége, társadalmi elismertsége és legitimitációja kétségbevonhatatlan, megvannak a szükséges szervezeti és adminisztratív kapacitásai. A változások rövid és hosszú távon jelentkezhetnek. Előbbi a közpolitikák tartalmának, az érintett intézmények hatásköreinek és működésének, a személyi kör összetételének, utóbbi a társadalmi és fizikai környezet, az értékek és normák megváltozásában fejeződik ki. A magyarországi önkormányzatok működésének „finomra hangolása” még hosszabb időbe telik, ami egyfajta „társadalmi tanulás” keretében magában foglalja a formális jogi változtatásokból adódó új szerepek kialakítását vagy elsajátítását, az államigazgatással, a fejlesztéspolitikával és más ágazatokkal való koordináció intézményes kereteinek kialakítását.

2.2 A közpolitikai hálózatok szerepe és működése

2.2.1 Motiváció, bevezetés, érdeklődés felkeltése

A kormányzás (governance) koncepciójának kibontakozása és alakulása szorosan összefügg az állam szerepének, feladatainak, cél- és eszközrendszerének megítélésével, amely számos vitát és alternatív javaslatot generált az elmúlt három évtized során. Az alapproblémát leginkább az jelenti, hogy miként tud az állam megfelelni az exponenciálisan növekvő és mind komplexebb formában jelentkező kihívásoknak, miközben a globalizáció és a lokalizáció feltételrendszerében egyre csökkenő mértékben állnak rendelkezésre a szükséges erőforrások és kapacitások. E paradox helyzet feloldásának érdekében elengedhetetlenné vált olyan megoldások, alternatív közfeladat-ellátási formák bevezetése, amelyek képesek a hagyományos kormányzati (government) eszközök mellett olyan pótlólagos, nem kormányzati erőforrások mobilizálására, amelyek a hatékonysági kritériumok mellett a legitimitáció és az elszámoltathatóság (accountability) normarendszerének is megfelelnek. A két célkitűzés – hatékonyság és demokrácia – egyidejű teljesítése hatalmas kihívást jelent a fenntartható és egyben rugalmas alkalmazkodásra is képes kormányzati kapacitások és képességek kialakításának vonatkozásában.

Az országos és helyi szintű döntéshozatal átalakuló rendszerében meghatározó szerepet töltenek be a közpolitikai hálózatok (policy network), amelyeknek a kialakulása és működése három előfeltevésen alapul. Először is, a modern kormányzás egyre kevésbé működik hierarchikusan, ezzel szemben kölcsönös függőség és kölcsönösség jön létre a köz- és a magánszféra (gazdasági és civil szereplők), illetve a közszféra különböző, funkcionális és területi szereplői között. Másodsorban az egyes közpolitikai területek sajátosságaiból adódóan eltérő jellegű kapcsolatok alakulnak ki a különböző csoportok és a kormányzat viszonyrendszerében. Harmadrészt, annak ellenére, hogy változatlanul a kormányzat marad a kormányzási-döntéshozatali folyamat kizárólagos felelőse, a döntéseket megelőző szakaszokban (napirend kialakítása, alternatívák kidolgozása) a különböző szereplők,

csoportok, hálózatok (tudásközösségek, támogató koalíciók) előtt komoly lehetőségek nyílnak érdekeiknek a képviselőre és a közpolitikák megváltoztatására irányuló „támogató koalíciók” létrehozására.

A kormányzás „rég” fogalma	A kormányzás „új” fogalma
A „governance” mint struktúra	A „governance” mint folyamat
Aktorközpontú: a kormányzás alanya a kormány (government)	Folyamatközpontú: a kormányzás interaktív folyamat
A kormányzás: politikai cselekvés	A kormányzás: szervezés és menedzselés
A problémák kezelésének hierarchikus szerkezete	Nem hierarchikus szerkezet: a társadalmi aktorok bevonása a problémák kezelésébe
A kormányzás szubjektumának és tárgyának határozott elkülönítése	A kormányzás szubjektuma és tárgya nem választható el élesen.
Határmegvonás a „kormányzó szubjektum” „kormányzóképesége” és a kormányzás tárgyának „kormányozhatósága” között	A kormányzóképeség és a kormányozhatóság kérdése nem válik el egymástól, hanem az aktorok komplex, intézményesen formált interakciós struktúrájaként jelenik meg.

4. számú táblázat: A kormányzás régi és új fogalma. Forrás: G. Fodor–Stumpf, 2007: 5

A közpolitikai hálózatok ennek következtében mind országos, mind helyi szinten befolyásolják egy-egy szűkebb vagy horizontális közpolitikai terület (szociálpolitika, környezetvédelem, fejlesztéspolitika, ifúságpolitika) működését, ugyanakkor maguk a közpolitikák is kiválthatnak olyan kezdeményezéseket, amelyek végül hálózatok kialakulásához vezetnek. Működésük nem egységes, mivel jelenlétüknek és befolyásuknak a mértéke eltérő az egyes országokban és az egyes közpolitikai területeken. A kérdés a gyakorlat nézőpontjából az, hogy a közpolitikai folyamat mely fázisában jelennek meg, illetve hatnak a hálózatok, miként menedzselhetők, irányíthatók, hogyan, milyen csatornákon lépnek kapcsolatba a döntéshozatal formális jogi szereplőivel.

2.2.2 Elméleti megalapozás (szemléltetéssel)

A kormányzás koncepciója, mint láttuk, abból az előfeltevésből indul ki, hogy megszűnik az állam kizárólagos, hierarchikus-hatalmi pozíciója, s ennek következtében a közpolitikai döntések az érintett szektorok (ágazatok) különböző – államigazgatási, területi, település – döntéshozatali szintjein elhelyezkedő szereplőivel közösen létrehozott és működtetett politikai terekben születnek. A döntéshozatal napirendjén újabb és újabb, egymással gyakran szorosan összekapcsolódó közpolitikák jelennek meg, amelyeknek a menedzselése szükségessé teszi a kormányzati és közigazgatási intézményrendszer kiszélesedését és belső tago-

lódását. A közkeletűen „strukturális differenciálódásnak” nevezett folyamat irányítása egyre bonyolultabbá váló, „finomra hangolt” koordinációs intézményeket és eljárásokat igényel, amelyekben a demokratikus legitimitású kormányzati szereplők mellett mind nagyobb befolyáshoz jutnak a szervezett érdekcsoportok, az üzleti és a civil szféra képviselői.

Ebben a többszintű és sokszereplős kormányzási rendszerben változatos, formális és informális kapcsolat- és viszonyrendszerek alakulnak ki, amelyek meghatározó – de nem kizárólagos – szerepet töltenek be a közpolitikai hálózatok, mint a köz- és magánszféra között, partnerségi alapon szerveződő együttműködésai. Kialakulásában fontos szerepet játszottak az „új közmenedzsment” (New Public Management) és általában a neoliberais állam által bevezetett gazdaságszervezési, társadalomirányítási és közszolgáltatás-ellátási reformok (privatizáció, kiszervezés, köz-magán fejlesztési megállapodások és szervezetek, feladatellátási megállapodások). A „hálózatosság” azonban ennél jóval messzebbre mutató jelenség, miután alig van olyan társadalmi jelenség vagy alrendszer, amelyre az elmúlt évtizedekre ez a fajta megközelítés ne terjedt volna ki, amit az is mutat, hogy hatása újabban már a természettudományok egyes területein is érzékelhető.

A társadalomtudományokban, kiváltképpen az alkalmazott kutatásokban a közvetlen (relációs) és közvetett (pozicionális-strukturális) kapcsolati hálózatokat középpontba állító szemléletmód és az empirikus kutatásokra, kérdőíves adatfelvételekre épülő módszertan (network-analysis) terjedt el. A legtöbb figyelmet és kritikát mégis az a felfogás váltotta ki, amely a közpolitikai hálózatokat a társadalomirányítás és -szabályozás új, specifikus kormányzási formájának megjelenésével (network governance) azonosította. A hálózati kormányzás ebből a szempontból alternatívát állított a társadalomirányítás és -szabályozás piacelvű és hierarchikus-állami mechanizmusaival szemben, amelyek együttesen jelen vannak a hagyományos értelemben vett kormányzati működés területén.

A relevánsnak tekinthető nemzetközi szakirodalom azonban úgy tartja, hogy a hálózati kormányzás önmagában nem, csupán a többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG) átfogóbb struktúráján belül értelmezhető. Az MLG működésével kapcsolatban a nemzetközi irodalom négy egymásba kapcsolódó aspektust emel ki, nevezetesen a nem állami (magán)szereplők erőteljesebb, intézményesített partnerségi kapcsolatokon alapuló bevonását a döntéshozatali folyamatokba, a döntéshozatali szintek számának és hatásköreinek bővítését és egyúttal vertikális és horizontális integrálását, a részvételi demokrácia és a hatékony működés alapértékeinek és gyakorlatának összeegyeztethetőségét, végül, de nem utolsósorban pedig a közpolitikai hálózatok meghatározó szerepét a közpolitikai változások dinamikájában.

Ez utóbbi aspektust figyelembe véve, a jelen fejezet további részében a közpolitikai hálózatokat a kormányzás és a helyi közpolitikák szempontjából vizsgáljuk a következők szerint: 1. milyen feltételek mellett jönnek létre, és milyen hatásokat váltanak ki a közpolitikák; 2. kik a hálózatok szereplői; 3. melyek a hálózatok főbb típusai, és milyen méretékben képesek befolyásolni a közpolitikai változások dinamikáját; 4. milyen előnyökkel és hátrányokkal jár a hálózatok működése.

A terminológia kialakulását közkeletűen Hugh Hecho kutatásaihoz szokás kötni, aki egy 1978-ban megjelent tanulmányában az Egyesült Államok szövetségi struktúráját leíró „vasháromszög”- (iron triangle) felfogással szemben – amely szerint az állami közigazgatási egység (agency), az adott területért felelős kongresszusi bizottság (professionals), valamint az érintettek (stakeholders) együttesen határozzák meg közpolitikai döntéseket – a résztvevők, a szabályok és a szerepek szélesebb körét és viszonyrendszerük strukturátlanságát hangoz-

tatta. A Hecló által elindított szemléletváltás nyomán a közpolitikai hálózatok jelenségének vizsgálata körül széleskörű, több korszakra, iskolára és irányzatra bomló szakirodalom bontakozott ki.⁹

Ismertetőjegyek	Piaci mechanizmus	Hálózatos működés	Hierarchikus centralizált irányítás
Normatív megközelítés	Szerződésen alapuló viszonyok	Források és kompetenciák cseréjén alapuló együttműködések	A munkamegosztás struktúrájából adódó pozicionális kapcsolatok
Interakciós eszközök	Eladási árak és termelési költségek	Kapcsolatrendszer-ek	Teljesítménymu- tatók
Konfliktuskezelés	Tárgyalások, jogi aktusok	Kölcsönösség, reputáció	Erőfölény, jogi aktusok
Stratégiaválasztás	Egyéni, racionális	Kollektív „legki- sebb” közös több- szörös	Koncepcionális
Szervezeti felépítés	Autonóm	Nyitott, bázisde- mokrácia-alapú	Hierarchikus
Alkalmazott eljárások	Keretszabályozás	Belső normák	Részletes szabályozás
Erőforrások felhasználása	Szelektív, célorientált	Rugalmas, mobilizáló	Központi elosztás, egyéni felhasználás
Flexibilitás mértéke	Magas	Közepes	Alacsony
Az együttműködé- sek jellege	Pontosság, bizal- matlanság, ellenőr- zés	Bizalomra, nyitott- ságra, folytonos kommunikációra épült	Formalizált, bürokratikus
Az együttműködé- sek sűrűsége	Alacsony	Magas	Közepes
A partnerekhez való viszony	Független	Kölcsönösen függő	Alá-fölé rendelt

5. számú táblázat: A kormányzás piacelvű, hálózatos és hierarchikus modellje.

Forrás: European Commission Working Group 4b, 2001

9 A közpolitikai hálózatok eszméletörténeti fejlődéséről, értelmezési lehetőségeiről és a működésükkel kapcsolatban megfogalmazódó kritikákról Gajduscheck György (2009) tanulmánya ad részletes áttekintést.

A közpolitikai hálózatok kialakulásának és működésének logikája arra épül, hogy a társadalmi viszonyok komplexitása mellett a hálózat résztvevői egymástól kölcsönösen függő kapcsolatban (interdependencia) állnak, mivel céljaik megvalósításának érdekében szükségük van egymás erőforrásaira. Ennek a felismerésnek a bázisán a résztvevők közös stratégiákat és cselekvési programokat követnek, amelynek szabályait, belső normáit maguk alakítják ki. A kölcsönös függőség egymásra hatásokat (interakció) vált ki az érintettek között, ami létrehozza és fenntartja a hálózat kialakulásához szükséges kapcsolati mintákat. Ez azonban megfordítva is igaz: a gyakori interakciókból fakadnak azok a tapasztalatok és tartós elköteleződések (core belief), amelyek egy adott közösségen belül jelentős mértékben hozzájárulhatnak az interdependenciához vezető okok és következmények azonosításához.

Újabban több jelentős szerző részéről is megfogalmazódott, hogy a közpolitikai hálózatok szerveződésének motorját jelentő interdependencia nem objektíve adott feltétel, és nem is a sűrű interakciók következménye. Sokkal inkább a résztvevők diskurzusaiban jön létre, amelynek során az érintettek folyamatosan értelmezik a hálózat céljait, erőforrásait, lehetőségeit, a belső kapcsolatrendszerek tartalmát és irányait, és ezek alapján alakítják saját elvárásait, céljaikat, stratégiáikat. Végül ezek az értelmezések egymásra is hatnak, s ennek köszönhetően maga a végeredmény is bizonytalanná válik.

A motiváció és a feltételrendszer meghatározó tényezőinek áttekintése után felmerül a kérdés, hogy mely szereplők és intézmények tekinthetők a közpolitikai hálózatok kezdeményezőinek, illetve résztvevőinek.

Az első szintet az állami vagy a szűkebb kormányzati szféra alkotja, mint a központi kormányzat (az OECD-terminológia szerint: Centre of Government, COG) és annak miniszteriális szintje. A második szintbe tartoznak a szélesebb kormányzati vagy – bár ennek megítélése Nyugat-Európában is viták tárgya – „félállami” szervezetek, mint az országos főhatóságok és országos hatáskörű szervek, „ügynökségek” (quasi governmental organizations, quango, agency, board). A harmadik szint a nonprofit vagy harmadik szektor világa (non-governmental organizations, NGO), de idesorolhatjuk a funkcionális érdekszervezeteket, köztestületeket és a területi, települési önkormányzatokat is. Végül a negyedik szinthez a civil társadalom önszerveződésai, illetve települési, egyesületi és egyéb önkéntes szerveződések (civic associations, voluntary organizations) tartoznak.¹⁰ Itt meg kell jegyezni, hogy az angolszász felfogás az állam és társadalom viszonyrendszerének legfőbb rendező elvét a köz- és a magánszféra elkülönülésében látja (public-private), ugyanakkor az egységesnek értelmezett magánszféra fogalmába a más-más logika alapján működő üzleti és civil szférát egyaránt beleérti. Az üzleti szféra jelenléte ugyan nem választható el a közpolitikai hálózatok működésétől, de – még akkor is, ha e tankönyv szemléletmódja nem normatív, hanem deskriptív – egyet kell értenünk azokkal a szerzőkkel, akik az üzleti szféra bevonását a közügyekbe legalábbis aggályosnak tartják.

Az alkalmazott tipológiák a hálózatok típusait különböző dimenziók mentén különítik el. Vannak, amelyek az intézményesültség szintjét (stabil vagy törekeny), a közpolitikák kiterjedtségét (szektorális vagy multiszektorális), a résztvevők számát, mások a résztvevők típusát és számát, a hálózatok funkcióit, valamint a résztvevők között érvényesülő hatalmi erőviszonyok alakulását tartják meghatározónak. A közpolitikai hálózatok leírásának módszertanában azonban – kétségtávol leginkább fogalmi körülírásként – Rod Rhodes modellje tűnik a legszilárdabb alapvetésnek.

10 A kormányzási rendszer nyugati modelljéről és az alapvető intézmények főbb típusairól Ágh Attila (2002) tanulmánya ad részletes áttekintést.

	Magánszféra hálózatai	Közszféra hálózatai
Fókusz	Tudástartalmak és innovatív megoldások cseréje	A közpolitikák működtetése során kialakult függő viszonyok
Kölcsönös függőség	Lazább együttműködések, a szereplők elvben felcserélhetők.	Erős kölcsönös függőség a szereplők között, amelyek többnyire nem felcserélhetők
A kapcsolatok jellege	Tudástartalmak és erőforrások cseréje, szerződésben rögzített kapcsolatok	Közös társadalmi, politikai és közigazgatási problémák együttes megoldása
A konfliktusok jellege	Tulajdonjogok birtoklása és a megszerzett jövedelmek elosztása mentén	Társadalmi értékek és a munkamegosztás költségei mentén
Polgárok/ Fogyasztók	Fogyasztók, illetve passzív kliensek	Polgárok, jelentős mértékben aktív közéleti szerepvállalással (pártok, érdekcsoportok)
Kontextus	Piaci nyomás (globális verseny), az alapvető és specifikus tevékenységek integrálása	Az egyre komplexebbé váló társadalmi problémák által kiváltott nyomás és a politika világának kiszámíthatatlansága

6. számú táblázat: A magán- és a közszféra hálózatai. Forrás: Klijn, 2003: 31

A modell három kulcsfontosságú változó alapján határozza meg az adott közpolitikai szektorban érvényesülő hálózat típusát: a hálózat tagságának stabilitása; a környezethez való viszony inkluzív vagy exkluzív jellege; az erőforrásoktól (pénzügyi, információs, politikai szervezeti, alkotmányos jogi) való függőség erőssége.

A közpolitikai hálózat típusa	Jellemzői
Közpolitikai közösség	Stabilitás, erősen integrált szervezet, vertikális függőség, korlátozott részvétel, funkcionális érdekek
Szakmai hálózatok	Stabilitás, korlátozott részvétel, vertikális függőség, kismértékű horizontális tagolódás
Kormányközi hálózatok	Meghatározott részvételi formák, korlátozott vertikális függőség, széles körű horizontális tagolódás
Termelők és előállítók hálózatai	Cserélődő tagság, korlátozott vertikális függőség
Ügyek hálózatai	Nagyszámú, egymáshoz lazán kötődő résztvevő, korlátozott vertikális függőség

7. számú táblázat: Rod Rhodes modellje. Forrás: Rhodes and Marsh, 1992:183

Rhodes tehát a gyűjtőfogalomként használt közpolitikai hálózat fogalmának öt altípusát különbözteti meg, amelynek két végpontját az erősen integrált közpolitikai közösségek (például a gyógyszeripar és az agrárium) és a lazább kötődésekre épülő ügyek hálózatai (mint például a környezetvédelem területén) alkotják, míg a közöttük lévő három csoport specifikus szakmai, kormányzati vagy gazdasági érdekek alapján szerveződik. A közpolitikai hálózatok belső struktúrája szintén független változónak tekinthető, ami erőteljesen meghatározza az erőforrások kihasználását, ezáltal pedig az adott közpolitika működésére gyakorolt hatás eredményességét. Ennek megfelelően a közpolitikai közösségeknek az ügyek hálózataihoz képest jelentősebbek a kapacitásai a napirend irányításának vagy ellenőrzésének érdekében. A közpolitikai közösségek gyakran egymással vagy az előző fejezetben már említett tanácsadó koalíciókkal versengenek a közpolitikai változások elérésének érdekében (például környezetvédelem vagy ipari érdekek), de ugyanazon okokból szövetségre is léphetnek egymással.

	Dimenzió	Ügyek hálózata	Közpolitikai közösség
Tagság	Résztevők száma	Sok	Korlátozott
	Az érdekek típusa	Széles körű	Gazdasági/Szakmai
Integráció	Az interakciók gyakorisága	Hullámzó	Gyakori, magas minőségű
	Folyamatosság	A szereplők hozzáférése hullámzó	A tagság és a hozzá fűződő értékek stabilak.
	Konszenzus	A nézetek sokfélesége	Közösen vallott alapvető értékek
Erőforrások	Elosztás a hálózaton belül	A csoportok gyakran csekély erőforrásokkal rendelkeznek	Valamennyi résztvevő rendelkezik olyan erőforrásokkal, amelyek biztosítják a csere lehetőségét.
	A részt vevő szervezeteken belül	Változó és változtatható elosztás	Hierarchikus
Hatalom	A hatalom természete	Egyenlőtlen hatalom, nullaösszegű játék	A hatalom pozitív összegű játékot tesz lehetővé

8. számú táblázat: A két alapvető közpolitikai hálózat.

Forrás: saját szerkesztés

Silke Adam és Hanspeter Kriesi kétdimenziós tipológiája két változó – hálózaton belüli hatalmi erőviszonyok és az interakciók jellege – összekapcsolásával a közpolitikai hálózatok hat típusát határozza meg:

A hatalom megosztása	Az interakciók típusai		
	Konfliktus	Tárgyalás/alku	Együttműködés
Koncentráció	Dominancia	Aszimmetria	Hierarchikus
Fragmentáció	Versengés	Szimmetria	Horizontális

9. számú táblázat: A közpolitikai hálózatok kétdimenziós tipológiája.

Forrás: Adam and Kriesi, 2007: 135

A hatalom megosztása	Az interakciók típusai		
	Konfliktus	Tárgyalás/alku	Együttműködés
Koncentráció	A gyors változás lehetősége közepes.	Az inkrementális változás lehetősége az alacsonytól a közepesig terjed.	A változás lehetősége alacsony fokú – valószínűbb a status quo fennmaradása.
Fragmentáció	A gyors változás lehetősége magas.	Az inkrementális változás lehetősége a közepestől a magasig terjed.	A változás lehetősége az alacsonytól a közepesig terjed – valószínűbb a status quo fennmaradása.

10. számú táblázat: A hálózaton belüli interakciók hatása.

Forrás: Adam and Kriesi, 2007: 145

Hangsúlyozni kell, hogy a fenti modellek csakis rugalmasan és adaptív módon alkalmazhatók, mivel az egyes közpolitikák megközelítése, jogi és intézményi környezete országonként jelentősen eltér. Más szóval, nincs egységes értelmezési keret, ezzel szemben számos tényező komplex összekapcsolásának révén lehet csupán leírni és megérteni a közpolitikai hálózatok típusait. Az viszont kétségtelen, hogy a közpolitikai hálózatok működése, különösen a hálózaton belüli hatalommegosztás mértéke és az interakciók típusai erőteljesen befolyásolhatják a közpolitikai változások dinamikáját és eredményeit.

Végül, de nem utolsósorban a hálózatok működésének előnyeinek és hátrányainak értékelésekor mindenekelőtt azt kell mérlegre tenni, hogy eredményesebbé, hatékonyabbá és hatásosabbá válik-e a közpolitikai azáltal, hogy egy széttagolt hálózat keretében zajlik.

Az előnyök között elsőként azt emelhetjük ki, hogy a hálózatok olyan keretfeltételeket („opportunity structure”) biztosítanak az érintettek számára, amelyek az erőforrások és információk összeadódása, az integrált szemléletmód, valamint a kapcsolati- és egyéb presztízstökék mobilizálásának révén jobb minőségű, a végrehajtás szempontjából pedig elfogadottabb döntéseket eredményezhetnek. A bonyolult egyeztetési szituációk tranzakciós költségei is csökkenthetők az önkéntességre alapozott közös tudás, tapasztalat és bizalom forrásainak kihasználásával. A hálózatok működése ellensúlyozhatja a politika makroszintjén kialakult hatalmi aszimmetriákat azzal, hogy a formális politikai terek mellett a befolyásérvenyesítés kiegészítő csatornáit hozzák létre.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a közpolitikai hálózatok működésével végérvényesen megoldódnak a politikacsinálás átláthatóságával, legitimitásával és hatékonyságával összefüggő dilemmák. Az egyéni hasznok maximalizálására irányuló törekvések felülírhatják a közérdek szempontjait, a hálózaton belüli erőforrások eredendő különbségei egyenlőtlen erőviszonyokat hozhatnak létre, amelyek közepette az adott közpolitika szempontjából egyébként releváns szereplők marginalizálódnak vagy kiszorulnak. A hálózaton belül nem zárható ki a potyautas-magatartás vagy éppen a túlzott és parttalan aktivitás, a szerepek és hatáskörök homályossága miatt a döntéshozatal lassúvá, nehézkessé és átláthatatlanná válik, miközben egyes résztvevők felhatalmazásának tisztázatlansága miatt a demokráciadeficit problémája is felmerülhet. Ennek következtében a közpolitikai hálózatok nem helyettesítői, hanem kiegészítői a formális jogi mechanizmusoknak, szerepük nem a tulajdonképpeni döntéshozatalban, hanem az előkészítés szakaszában lehet meghatározó.

2.2.3 Gyakorlati példa

A közpolitikai hálózatok működési mechanizmusait, tipológiáit és modelljeit a továbbiakban a helyi kormányzás összefüggésében vizsgáljuk. A fentiek empirikus tesztelésére egy esettanulmányt választottunk, amely az [Ételt az Életért Alapítvány](#) és [Budapest VII. kerületének önkormányzata](#) közötti együttműködést mutatja be.¹¹ Az együttműködés jó példa arra, hogyan alakult ki egy partnerségalapú közpolitikai hálózat a civilszervezet és a kerület szociális intézményei között az önkormányzat kötelező feladatának, a szociális ellátásnak, konkrétan a szociális étkeztetésnek a területén.

Az önkormányzat a rászorulókat részére térítési díj ellenében szociális étkeztetést biztosít, de a napi pár száz forintos önköltségi ebédköltség befizetése így is sokaknak problémát okoz, akik arra kényszerülnek, hogy lemondjanak az önkormányzat által biztosított szociális étkezés lehetőségéről. A probléma orvoslására az önkormányzat már nem minden esetben képes választ adni, ezért szükségessé vált egy kompetens civilszervezet bevonása a feladat ellátásába.

Az Ételt az Életért Alapítvány (a továbbiakban: alapítvány) és az Erzsébetvárosi önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat) közötti kapcsolatfelvétel előzményeként említhető a 2012 februárjában megvalósult együttműködés, amikor az alapítvány az önkormányzattal közösen a Keleti pályaudvar szomszédságában krízis-melegedősátrat állított fel. A krízis-sátor üzemeltetése során fogalmazódott meg az igény, hogy a leginkább rászoruló és nélkülöző családoknak a civilszervezettel közösen egy karitatív irodát hozzanak létre Erzsébetvárosban, amelynek fő tevékenysége a szociális ételosztás lenne. Az első közös akció sikere megteremtette a további együttműködés alapját. Mivel az alapítvány szociális területen már együttműködött az [Óbudai Családsegítő Szolgálattal](#), ezért az önkormányzat úgy döntött, hogy a karitatív iroda létrehozásakor a modellértékűnek számító óbudai program tapasztalataira támaszkodnak.

Az ételosztás helyszínéül szolgáló helyiséget az önkormányzat biztosítja és bocsátja az alapítvány rendelkezésére. A karitatív iroda működtetésében a következő szereplők vesznek részt:

11 A szemléltető példa a Bartusné Benedek Barbara, Erzsébetváros önkormányzati képviselője által készített hosszabb esettanulmány alapján, a képviselő asszony szíves hozzájárulásával készült.

- *Erzsébetvárosi önkormányzat, képviselő-testület.* Az önkormányzat részéről a szociális alpolgármester felelősségébe tartozott a karitatív iroda létrehozására vonatkozó előterjesztési javaslat előkészítése és az elfogadást követően a működés irányítása és ellenőrzése.
- *Bischitz Johanna Integrált Humán Szolgáltató Központ.* Az önkormányzat szociális ellátórendszerét működteti, az egészségügyi és szociális alap- és szakellátás teljes portfóliójával. Vezetőhelyettese felelős az ételosztás koordinációs és szakmai munkájának elvégzéséért, az ételosztás zavartalan működésének biztosításáért. A vezetőhelyettes kéthavonta köteles szakmai egyeztető fórumot összehívni, amelyen az együttműködésben részt vevőknek megjelenési és beszámolási kötelezettsége van.
- *Erzsébetvárosi Vagyonkezelő Zrt.* Az önkormányzat vagyonkezelő cége felelős a karitatív iroda technikai működtetéséért, karbantartásáért, a műszaki hibák elhárításáért és az iroda használata során szükségessé vált javítási munkák határidőre való elvégzéséért.
- *Esély Családsegítő Szolgálat.* Az önkormányzat szociális háttérintézménye köteles a krízishelyzetbe jutott ügyfeleit tájékoztatni az ingyenes ételosztás lehetőségeiről, és kérelmezni a B. J. Integrált Humán Szolgáltatónál, hogy ügyfelének indokolt helyzetben kártyát állítson ki, amely feljogosítja az ételosztáson való részvételre. Az önkormányzati képviselők is jogosultak arra, hogy rászorulókat terjesszenek fel az ételosztásra jogosultak listájára.
- *Hetedhét Gyermekjóléti Központ.* Az önkormányzat gyermekjóléti intézményénél is kezdeményezhetik az ételosztásra való feliratkozást.
- *Ételt az Életért Alapítvány.* Az ételosztó pontot az Ételt az Életért Alapítvány működteti egy önkormányzati tulajdonú helyiségben. A vegetáriánus meleg ételt az alapítvány a saját konyháján főzi meg, és állami támogatást kap egy fő ellátott után. Az alapítvány az önkormányzattól kötött ellátási szerződés fejében tudja lehívni az állami normatívát.
- *Ételt az Életért Alapítvány önkéntes hálózat.* Az alapítvány dolgozói és önkéntesei végzik az ételosztást, és szolgálják ki Erzsébetváros lakosságát. Az alapítvány adatbázisában több száz önkéntes szerepel, akiket havi rotációban választanak ki az önkéntes munkához.

2.2.4 Gyakorlati konzekvenciák, a tennivalók elemzése (szemléltetéssel)

Mint az előző fejezetben láttuk, az *Mötv.* bevezetésével az állami szerepvállalás és befolyás jelentős mértékben megnő, míg az önkormányzatok tevékenységének fő hangsúlya a településüzemeltetésre, a helyi társadalom bevonására, a helyi közösség önszerveződésére irányul.¹² A helyi közügyek köre a köznevelési és egészségügyi feladatok részleges állami szervekhez kerülésén túl nem csökkent, sőt a korábbiakhoz képest újabb feladatokkal (hajléktalanellátás, közfoglalkoztatás, helyi „piac” feltételeinek biztosítása) bővült. Ennek megfelelően a helyi hatósági feladatok ellátásával szemben az élhető és fenntartható lakóhely biztosítása, fejlesztése került az önkormányzás központjába. Hangsúlyosan jelenik meg a törvényben, hogy a helyi önkormányzat a feladatainak az ellátása során – a helyi önszer-

12 Az *Mötv.* által bevezetett változásokat Zongor Gábor (2012) tanulmánya részletesen áttekinti és elemzi. Ebben az alfejezetben csupán a hálózatosodás és a partnerség szempontjából kiemelkedően fontos változásokat említjük meg.

veződés és demokratikus részvétel mellett – „erősíti a települések öfenntartó képességét, feltárja lehetőségeit, és hasznosítja erőforrásait”. Ezzel összefüggésben a törvény kötelezettségeket ír elő a helyi közösségek tagjaira is, akik kötelesek „öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához”.

A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézésének körében szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, sőt törvény is elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatainak társulásban való ellátását. A feladat- és hatáskörök jellegét tekintve az *Mötv.* is különbséget tesz kötelező és önként vállalt feladatok között, utóbbiaknak az ellátása nem veszélyeztetheti a kötelező feladatellátást. A képviselő-testület döntheti el, hogy az átruházható feladatok közül melyeket, milyen arányban helyezi át más szervekhez, illetve hogy a megoldásába kiket von be. Leggyakoribb jellemzően a szakbizottságokhoz való rendelése, illetve civilszervezetek, egyházak bevonása, leginkább szociális és környezetvédelmi területeken.

Az előző alfejezetben ismertetett esettanulmány jó mutatja, hogy a résztvevőknek szükségük van egymás erőforrásaira céljaiknak a megvalósításához. Visszaigazolja azt is, hogy a személyes kapcsolatok, eseti együttműködések megeremthetik a közös cselekvési formák, kezdeményezések, projektek alapját. A közös fellépés iránti igény mind az önkormányzat, mind pedig más szférák irányából (esetünkben a civil szférából) megfogalmazódhat. Ennek egyenes következményeként azt látjuk, hogy a közpolitikai hálózatok nemcsak átfogó, stratégiai célok mentén formálódnak, megalakulásukban szerepet játszhatnak az érintett szereplők közötti diskurzusok során kialakult közös értelmezési keretek, definíciók, szerepfelfogások.

Zsebéné Dobó Marianna (2012) empirikus alapú kutatása – még az *Mötv.* bevezetése előtt – az önkormányzati döntéshozatali folyamatban megjelenő szereplők hálózati kapcsolatrendszerében három szereptípust különít el. Az első csoportban („konszenzusigény”) rendszeres konzultáció alakul ki a döntéshozatal formális szereplői között, ami magában hordozza egy viszonylag zárt „közpolitikai közösség” kialakulásának lehetőségét. A polgármester, a képviselők, a bizottságok rendszerint a hatékonyságot és a helyi közösség érdekeit hangoztatva közelítenek a problémákhoz. A külső szereplők közül a civilszervezetek elsősorban az informális egyeztetések révén, míg a pártok a képviselőcsoportokon keresztül kapcsolódnak a formális szereplőkhöz. Habár nem zárhatók ki a konfliktusok, az érintettek inkább azok elkerülésére törekcsenek, amiben a társadalmi támogatottság megőrzésének lényeges elemét látják. Ennek érdekében gyakran tartanak fórumokat, ahol a cél nem elsősorban a problémák feltárása, hanem az elért eredmények ismertetése révén a lakossági támogatás megtartása vagy növelése.

A második csoportot („koalícióigény”) a szövetségesek folyamatos keresése jellemzi. A formális szereplők a hatékonyság és a pragmatizmus jegyében kívánják megoldani a problémákat, amihez szükség van a külső partnerekre. A koalíciók összetétele az ügyek természetének függvényében változik („ügyek hálózata”), működésük azonban esetenként szembekeverülhet – különösen az ötezer fő feletti lakosságú települések önkormányzatainak esetében – a frakció- és pártfegyelem kényszerítő körülményeivel. A szereplők kapcsolódása lehet spontán, szervezett, esetleg kényszerített, fórumai jellemzően informálisak.

A harmadik csoportban („kompromisszumigény”) meghatározó a „belső”, formális szereplők, különösen a pártfrakciók befolyása, a külső partnerek bevonása inkább csak a döntéshozatali folyamat kezdetén érzékelhető. Ebben a típusban hangsúlyosak az informális kapcsolatok, amelyek a „pozitív összegű játék” biztosításának érdekében, a kölcsönös elő-

nyök jegyében formálódnak. A viszonylag mély belső törésvonalak gyakran vezetnek nyílt vagy rejtett konfliktushelyzethez, amelyek felértékelik a polgármester integrátori szerepét. A konfliktusfeloldás motivációja a hatalmi pozíciók megtartása, illetve – amennyiben a kompromisszumigény kisebb koalíciók kialakulásához vezet – megszerzése.

Ezen a ponton azonban a hálózatok működése beleütközik az ún. interprofesszionális együttműködések (IP) problematikájába. A kiindulópontot a szolgáltatási integráció jelenti, amely kikényszeríti a szektorok közötti együttműködést, más szóval a különböző ágazatokhoz (egészségügy, oktatás, foglalkozás, szociális) tartozó tevékenységek-szakmák közötti kooperációt, a rendelkezésre álló tudás és erőforrások megosztását, továbbá komplex szemléletű megközelítést igényel.

Mindez az integrált módon megvalósuló szakmai tevékenységek intézményesítését, konkrétan a részt vevő intézmények közötti koordinációs platformok változatos formáinak kiépítését teszi szükségessé. A hálózatok intézményesítésének alapját a jogi feltételek kialakításának bázisán a szervezetfejlesztés és a szükséges humánerőforrás biztosítása jelenti, de legalább annyira fontos a kölcsönös bizalom és elfogadás légkörének kialakítása és átültetése gyakorlatba. Az IP-jellegű együttműködések az önszerveződő hálózatok számos problémáját tükrözik, ezért érdemes mérlegre tenni a következő kérdéseket: ki határozza meg a problémát; kinek a szakkifejezéseit használják; kinek az irányítása alá tartozik a terület; ki dönti el, hogy milyen erőforrásokra van szükség; ki kit von felelősségre; ki írja elő a többiek teendőit; és végül a legizgalmasabb: ki tudja befolyásolni a politika alakítóit?

Ebből is látszik, hogy a hálózati és partnerségi együttműködések alapvető eleme a szerepek tisztázása, amelyek nem mindig különíthetők el tisztán egymástól. A hálózatok leghatékonyabban a „hierarchia árnyékában” működnek, azaz valamely felhatalmazással felruházott és felelősséget viselő (ön)kormányzati intézményhez kell kapcsolódniuk. Ennek hiányában a hálózat nem képes hatékonyan befolyásolni az általa képviselt közpolitika vagy közpolitikák működését és változásait.

2.2.5 Rövid összefoglalás

A közpolitikai hálózat fogalma és tipológiája kiválóan alkalmas a közpolitikai ciklus egyes szakaszaira jellemző folyamatok, szereplők és kapcsolatrendszerek leírására és megértésére. A hálózatok meghatározó szerepet játszhatnak a közpolitikai változások kezdeményezésében, a változások eredményeinek alakításában.

Az önkormányzati döntésekben az egyes szereplők több szerepet is betölthetnek, amelyek a tisztán jogi szabályozáson túli viszonyrendszereket is meghatározhatják. Csakis abban az esetben jönnek létre valós alapokon nyugvó együttműködések, ha az érintettek felismerik az egymáshoz való kapcsolódás szükségességét, azaz vagy kiegészítik egymást, vagy azonos értékrendszer alapján közelítenek egymáshoz.

Magyarországon ma még a hálózati kormányzás korántsem tekinthető dominánsnak. Ennek a legfőbb oka makroszinten a jól működő, minden jelentős csoportot, érdeket és értéket hordozó civil társadalomnak, a konszenzuális politikai kultúrának, valamint a társadalmi tanulás tradíciójának és presztízsének a hiánya. A kérdés az, hogy a helyi kormányzás, a helyi közpolitikák gyakorlatában van-e jele a hálózatosodásnak, s ha igen, annak milyen előnyei, hátrányai, hatásai alakultak ki.

Miután az *Mötv.* az osztott hatáskörök és feladatellátás rendszerét vezette be, így ennek alapján a partnerségek erősítésére van szükség az állam és az önkormányzatok, továbbá az egyes önkormányzatok között. A közfeladatok ellátásában az államigazgatási és önkormányzati szervezet egyenrangú: az állam a szabályozás eszközeivel tudja a célok elérését befolyásolni, viszont a konkrét feladatok ellátásában ugyanazok a szabályok vonatkoznak rá, mint az önkormányzatokra. A közösségi feladatok együttes ellátásának érdekében a korábbiakhoz képest jóval nagyobb szükségszerűség lesz a települési önkormányzat, a helyi lakosság, a gazdasági szereplők és a civilszervezetek közötti együttműködés és hálózatosodás követelménye.

2.3 Társadalmi részvétel a helyi közpolitikákban

2.3.1 Motiváció, bevezetés

A képviseleti demokrácia a 20. század második felében már nem minden esetben képes az értékek és érdekek megfelelő közvetítésére, különösen helyi szinten. Eluralkodott az a nézet, hogy a képviseleti demokrácia formálissá, kiüresedetté vált, az elitek befolyása dominánssá vált, ezért az állampolgárok egyre inkább elfordulnak a közügyektől. A részvételi demokrácia alternatívája azon alapul, hogy az állami intézmények és a megválasztott képviselők mellett a társadalom és a gazdaság szereplői különböző szinteken (helyi, regionális, nemzeti, globális) közvetlenül is részt vehetnek a környezetüket alakító döntéshozatali folyamatokban.

Ez a felismerés is közrejátszott abban, hogy az elmúlt évtizedek során a kormányzati szerepfelfogás jelentős mértékben megváltozott. A közpolitikák mind bonyolultabbá és összetettebbé váló természete és környezete miatt egyre több szereplőt vonnak be a döntéshozatalba. Az érintett szereplők (stakeholders) véleményének megfogalmazása megfelelő keretek között, és továbbítása a döntéshozók felé erősíti a döntések szakmai megalapozottságát és legitimitását, hozzájárul a végrehajtás hatékonyságához, valamint a célcsoportok részéről a szükséges személyi és szervezeti feltételek kiépítéséhez szükséges visszacsatoláshoz.

A közkeletűen társadalmi részvételnek (public participation) nevezett folyamat lehetőséget biztosít az egyéneknek, csoportoknak és szervezeteknek arra, hogy részt vegyenek azon közpolitikai ügyek és döntések befolyásolásában, amelyekben közvetlen vagy közvetett módon érintettek. Az intézményes keretek és eljárások kialakítása körültekintő előkészítést és tervezést igényel, amelynek során a döntéshozóknak és a stakeholdereknek világossá kell tenniük, hogy miért tartják fontosnak a társadalmi részvételt, mit, milyen elvek és szabályok alapján kívánnak elérni. Országos és helyi szinten egyaránt szükséges az érintett szereplők azonosítása, az egyes közpolitikákhoz kapcsolódó céljaiknak, erőforrásaiknak és szerepfelfogásuknak a felmérése, elemzése, mindezek alapján pedig bevonásuk optimális formáinak kialakítása. Azt is végig kell gondolni, hogy a társadalmi részvétel adott formája a közpolitikai döntéshozatal melyik szakaszában, milyen garanciális szabályok mentén, milyen visszacsatolási mechanizmusokon keresztül valósuljon meg.

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló, 2010. évi CXXXI. törvény rendelkezik a társadalmi részvétel alapelveiről. Ennek lényeges eleme, hogy a kölcsönös együttműködés nem a különböző érdekeket megjeleníteni kívánó csoportok érdekegye-

zőségét hivatott kikényszeríteni, hanem azt a célt szolgálja, hogy a felek egyúttal különböző értékeket juttassanak be a döntés- és a jogszabály-előkészítés folyamatába. Mindez hozzájárul a közérdek és a közjó megjelenítéséhez a döntéshozatal teljes életciklusában.

2.3.2 Elméleti megalapozás (szemléltetéssel)

Az 1998. június 25-én aláírt **aarhusi egyezmény**, amelynek Magyarország is részese, a részvételi demokrácia három alapelveként az információkhoz, a döntéshozatalhoz és a jogorvoslathoz való jogot említi. A gyakorlatban ez kiegészül a szabad véleménynyilvánítás, a kölcsönös információáramlás, a javaslatétel és a vitatkozás jogával. Meg kell említeni a szubsidiaritás elvét, amely szerint a döntéseknek lehetőleg azokon a szinteken kell megszületniük, ahol a problémák megjelennek. Ha erre nincs lehetőség, a magasabb szintnek kötelessége közbeavatkozni és segíteni. Az aarhusi egyezmény ugyanakkor nemcsak a részvételi jogot deklarálja, hanem azt is, hogy a döntéshozók maguk is ösztönözhetik ezt a folyamatot (empowerment), lehetőségük van azoknak a jogi kereteknek és intézményi formáknak a kialakítására, amelyek biztosítják a társadalmi részvétel folyamatosságát és strukturált formában való működését.

Ezekből az alapelvekből következően a közpolitikai folyamat során döntéshozatali pozícióban lévők vonatkozásában meghatározó jelentőségű, hogy kellően informáltak legyenek egy adott közpolitika vagy napirendi ügy közvetlen érintettjeiről, illetve azokról, akik birtokában vannak a döntések befolyásolásához szükséges képességeknek és erőforrásoknak. A nemzetközi közpolitikai elemzésekben és szakanyagokban stakeholdereknek vagy stakeholder csoportoknak nevezik azokat a természetes személyeket, kormányzati szereplőket, szervezett érdekcsoportokat, önszerveződő közösségeket és gazdasági szervezeteket, akik egy adott közpolitika működésében tevékenységük révén vagy közvetlenül érintettek, vagy érintettségük a döntések lehetséges következményének okán érvényesül a közpolitikai ciklus valamelyik szakaszában.

A politikai kultúra, a történelmi tradíciók, valamint az aktuálpolitikai viszonyok jelentős mértékben meghatározzák és befolyásolják a stakeholderek megszerveződésének típusait, intézményesültségét, jogi felhatalmazását, a kormánnyal való kapcsolatrendszerét. A közpolitika világa ennek megfelelően sokszereplős, és áttekintése szükségessé teszi a stakeholderek további csoportosítását.

A makropolitika intézményei (hatalmi ágak, politikai pártok) és az állampolgárok között helyezkednek el a szervezett érdekcsoportok (organized interest groups), amelyek kialakulásának és működésének két nagy típusa van: az észak-amerikai és a nyugat-európai. Az amerikai politikai rendszer struktúráját pluralizmusnak nevezzük, ahol az érdekcsoportok működését és versengését az állam csupán a formális jogi keretek kialakításával szabályozza. A másik nagy típus a nyugat-európai, amelyet korporatizmusnak vagy újabban neokorporatizmusnak neveznek. Szemben az amerikai gyakorlattal, Nyugat-Európában az állam befolyása és eszközrendszere tradicionálisan erős, amelynek bázisán maga is ösztönzője és alakítója a szervezett érdekcsoportok kialakulásának. Az állam a szabályozás eszközeivel közjogi státust biztosít számukra, azaz az állam megbízásából ellátnak bizonyos közfeladatokat. A két nagy típus jellemzőit a *11-es számú táblázatban* foglaljuk össze.

Alapvető szempontok	Pluralizmus	Korporatizmus
Érdekszervezetek száma és helyzete	Több, szabadon alapított, szabadon működő és versengő csoport	Korlátozott számú, az egyes közpolitikák területén monopolhelyzetű szervezetek
Az érdekszervezetek strukturális jegyei	Önkéntes tagság, felülről integrált, de alul hálózatosan építkező szervezet	Kényszerű vagy ösztönzött tagság, centralizált és hierarchikus szervezet (csúcsszervezetek, föderációk és konföderációk)
A kormányzat szerepvállalása és az autonómia mértéke	Állami befolyás hiánya, autonóm akaratképzés	Államilag ellenőrzött megalakulás, államilag befolyásolt akaratképzés
Az érdekközvetítés működésének logikája	Konfliktusos	Konszenzusos

11. számú táblázat: A pluralizmus és a korporatizmus összehasonlítása.

Forrás: saját szerkesztés

Gabriel Almond, az amerikai politikatudomány egyik legismertebb képviselője – függetlenül attól, hogy versengő-pluralista vagy korporatista rendszerről beszélünk – négyféle érdekcsoportot különböztet meg szervezettségük mértéke és jellege szerint:

- anomikus (rendezetlen) érdekcsoportok, amelyek szervezetlen tömegek spontán tiltakozó akcióit fejezik ki (tüntetések, utcai zavargások);
- nem szervezett érdekcsoportok, ahol vannak közös érdekek (nyelvi, területi, vallási), de nem jelennek meg intézményesülten;
- intézményi érdekcsoportok, amikor a közös érdekek bázisán specializált szervezetek alakulnak (lobbiszervezetek, nyomásgyakorló csoportok);
- szervezett érdekcsoportok, ahol a közös érdekeket formális, centralizáltan működő szervezetek képviselik, eredendően a munkaadói és a munkavállalói érdekek szerint (szakszervezetek és kamarák); ennek a típusnak sajátos elágazása a közérdekű érdekcsoport (public interest group), amely az egész társadalom érdekét megjelenítő, alapvetően nem anyagi és szociokulturális szempontok alapján szerveződik (környezetvédők, fogyasztóvédők, hagyományörzők).

Napjainkban a közpolitika „mezoszintjét”, azaz az érdekcsoportok világát már kifejezetten a közérdekű érdekcsoportok változatos formái és hálózatai uralják, amelyeket a nemzetközi szóhasználat „közpolitikai háromszög”-nek nevez az állami intézmények (agency), a szakértők (professionals) és az érintettek (stakeholders) különböző intenzitású és intézményesültségű összekapcsolódásának alapján. A közpolitikai háromszögek alakítják ki a korábban már megismert közpolitikai hálózatok főbb típusait, különös tekintettel a zárt és tartós intézményi formákban működő közpolitikai közösségekre (policy, community), valamint a nyitott, lazábban szervezett „ügyek hálózataira” (issue network). Figyelembe kell venni azonban, hogy a közpolitikai közösségek struktúráját és funkcióit

erősen meghatározza az adott közpolitika természete, valamint az adott ország közigazgatási berendezkedése, a feladatok és hatáskörök birtoklásának mértéke. Az ügyek hálózatai leginkább az úgynevezett horizontális közpolitikák mentén szerveződnek meg. Ebben az esetben valamilyen külső vagy belső változás több társadalmi alrendszer is egyszerre érint, a problémák megoldása pedig egyidejűleg több, hatáskörrel rendelkező szereplő közös fellépésével valósul meg.

A mindennapi döntéshozatal, a helyi kormányzás dimenziójában a fenti, átfogó kategóriákat célszerű további elemekre bontani. Kulcsszereplőknek nevezzük azokat, akiknek érdekeltségüktől függetlenül komoly hatása van az adott ügy alakulására, mivel működésük bázisát a politika világához való közelség jelenti (képviselő-testület, pártok, politikailag aktív civilszervezetek). Az elsődleges szereplők tagjai nem részesei a közhatalomnak, de a szóban forgó ügy közvetlen érintettjeiként, haszonélvezőiként vagy potenciális károsultjaiként aktívan részt vesznek a helyi jogalkotásban, a helyi közügyek alakításában, illetve a stratégiai fejlesztésekben. Másodlagos szereplőknek tekinthetők azok, akiknek áttételesen fűződik érdekük az ügy kimeneteléhez, de a közösség- és véleményformálás, illetve az információközvetítés eszközeinek alkalmazásával befolyásolhatják annak alakulását.

A részvétel feltételeit és formáit szintén több tényező határozza meg. Kiemelten fontos a helyi szereplők pozitív attitűdje, ami azt jelenti, hogy az állami szereplők már a tervezés szakaszától kezdve komolyan számolnak a helyi szereplők jelenlétével, az érintetteknek viszont kellő motiváltsággal, aktivitással és erőforrásokkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy felismerjék és kihasználják a megnyíló lehetőségeket. Mindez egyúttal azt is jelenti, hogy a stakeholdereknek meg kell szerveződniük, humán és adminisztratív kapacitásokat kell kiépíteniük ahhoz, hogy kapcsolatba léphessenek az országos vagy a helyi hatalom megfelelő szervezeteivel. Ezt az önkormányzatok maguk is elősegíthetik, támogatva a szervezetek működési alapfeltételeit, lehetőséget teremtve a helyi döntés-előkészítésben való részvételre. Végül, de nem utolsósorban a részvételi demokrácia működésének alapja az állami és nem állami szereplők bizalma egymás és az országban zajló folyamatok iránt.

A választások között hagyományosan a népszavazás és a népi kezdeményezés jelenti a részvétel fő intézményes formáját. A helyi kormányzás mindennapi, („technikai”) folyamatában azonban számos lehetőség van arra, hogy az állampolgárok kinyilváníthassák véleményüket. A teljesség igénye nélkül említhetjük a tájékoztatás, a konzultáció, a bevonás, az együttműködő partnerség és az átruházott döntés formáit.

Az egyes részvételi formák kiválasztásakor azonban mindig célszerű megfontolni, hogy egyáltalán szükség van-e az alkalmazásukra, mi szól mellettük vagy ellenük. A bonyolultabb, sokszereplős közpolitikai folyamatoknál az is gyakran előfordul, hogy a különböző szereplők más-más formában vesznek részt az egyes szakaszokban.¹³ Ennek érdekében a konkrét ügy társadalmi egyeztetése során érdemes alaposan feltérképezni az érintett szereplők érdekeit, adottságait és preferenciáit (stakeholder analysis) a következő szempontok figyelembevételével.

13 A társadalmi részvétel formáinak részletes leírása olvasható Pallai (2010) tanulmányában.

	Cél	Ígélet	Eszköz
Tájékoztatás	Egyirányú kommunikáció, információátadás, átláthatóság	Információk biztosítása befogadható módon Döntések jobb megalapozottsága	Fórum Nyílt nap Honlap Információs füzet Közvélemény-kutatás
Konzultáció	Kétirányú, aszimmetrikus kommunikáció, információátadás és véleménykérés	Döntések jobb előkészítése Részletek pontosítása Visszajelzések figyelembevétele	Fórum Workshop Közmeghallgatás
Bevonás	A közpolitikai folyamatban az érintettek közösen dolgoznak	A vélemények megjelennek a döntéseket megalapozó alternatívákban Rendszeres visszacsatolás valósul meg	Tanácsadó testület Közpolitikai közösség Munkacsoport
Együttműködés, partnerség	Szimmetrikus kommunikáció és hatásgyakorlás Integrált megközelítés, tudás, képességek, erőforrások egyesítése	A véleményeket a közpolitikai folyamat minden szakaszában figyelembe veszik Problémák és megoldások közös feltérképezése	Tematikus munkacsoport Koordinációs platform Írányító testület
Átruházott döntés	Helyi sajátosságok koncentrált figyelembevétele Erőforrások feltárása és mobilizálása	Adott szereplő adott témában önállóan dönthet	Önkormányzati rendelet

12. számú táblázat: A társadalmi részvétel formái.

Forrás: Riesinger (2009) és Pallai (2010) alapján saját szerkesztés

1. *Ki a stakeholder?* Kik lehetnek azok a személyek, csoportok vagy szervezetek, akiknek komoly befolyásuk lehet az ügy alakulására, illetve ki vagy kik akarnak ténylegesen bekapcsolódni a folyamatba? A stakeholderek azonosítása magában foglalja az ágazati vagy területi besorolást, valamint a potenciális gazdasági vagy társadalmi igények és szükségletek elemzését.

2. *A közpolitikai folyamathoz való viszony.* Ezen a ponton azt kell meghatározni, hogy az adott stakeholder érintettsége és/vagy érdekeltsége közvetlen vagy közvetett, avagy nem ér-

deklét ugyan közvetlenül a részvételben, de rendelkezik a befolyásolás és a nyomásgyakorlás képességeivel.

3. *Legitimáció.* A jogi környezet bázisán fontos tényezőnek számít a szervezet/csoport nagysága, a tagok létszáma, befolyása, tevékenységük jogi alapja, az elért eredmények, továbbá a belső és külső kommunikáció intenzitása és ismertsége.

4. *Múlt és befolyás.* A szervezet/csoport feltérképezése társadalmi, kulturális és gazdasági érdekeiknek és korábbi teljesítményüknek az alapján. Itt különösen fontos „bemérni”, hogy a stakeholder befolyása milyen mértékű, és mekkora a tekintélye a saját környezetében, mennyire képes támogatni vagy éppen blokkolni a döntéshozatali folyamatot.

5. *Erőforrások és kapacitások.* Ebben az esetben a stakeholder pénzügyi és humán erőforrásainak felmérésére, vezetési és irányítási (menedzsment)struktúrájának értékelésére, társadalmi-politikai beágyazottságának elemzésére kerül sor.

6. *Szervezeti működés.* Az előző pontban azonosított szervezeti elemek részletes kibontása az eredményesség és a hatékonyság szempontjából.

7. *Érdekek és pozicionálás.* A személy/szervezet által felvállalt érdekek és pozíciók elemzése a belső kohéziós mérték megállapításának, valamint a potenciális törésvonalak azonosításának és értékelésének céljából.

8. *A részvétel potenciális szintje.* Az előző szempontok összegzése alapján annak meghatározása, hogy a stakeholdert a közpolitikai ciklus mely szakaszában és milyen formában (tájékoztatás, konzultáció, együttműködő folyamat, átruházott döntés) szükséges bevonni a döntéshozatalba.

9. *Potenciális korlátok.* A stakeholderek kapacitásait és mozgásterét szűkítheti az elérhetőség, az anyagi és a technikai ellátottság korlátai, a szervezet belső megosztottsága, illetve az adott közpolitikai területen tapasztalható elszigeteltsége.

2.3.3 Gyakorlati példa

A társadalmi egyeztetés egyik legfontosabb alapelve, hogy abban lehetőleg minél több személy, illetve csoport véleményének kell megjelenni. Ennek egyik feltétele, hogy az állampolgárok és a nem kormányzati szervek tudomást szerezzenek a készülő jogszabályok tervezetéről. Ehhez szükséges a társadalmi egyeztetési folyamat nyilvánosságának minél teljesebb biztosítása és a folyamat átláthatósága.

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló, 2010. évi CXXXI. törvény, valamint a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló, 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 1. pontjában meghatározott feladatkörök, valamint az egyes területrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet felhatalmazást ad a helyi önkormányzatok képviselő- testületeinek, hogy a helyi sajátosságoknak megfelelően az általuk megalkotott rendeletek előkészítésében való társadalmi részvétel szabályait önkormányzati rendeletben megállapítsák. Tekintettel arra, hogy a jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény 3. §-a alapján önkormányzati rendeletben nem ismételtető meg magasabb szintű jogszabályi rendelkezés, az önkormányzatok az SZMSZ-ben vagy külön rendeletben rögzítik a társadalmi egyeztetés jogintézményét.

Mindezek alapján társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a helyi önkormányzat rendelettervezetét és indokolását. A társadalmi egyeztetés során biztosítani kell, hogy a véleményezési fo-

lyamatban a véleményeknek a lehető legszélesebb köre jelenjen meg. A rendeletek előkészítésekor biztosítani kell az egyeztetések átláthatóságát, azok minél teljesebb körű nyilvánosságát.

Társadalmi egyeztetés keretében általános egyeztetés tartása minden esetben kötelező. Az önkormányzat honlapján, továbbá hagyományos formában a polgármesteri hivatal hirdető-tábláján közzé kell tenni a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetet, valamint a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját. Természetes személy, alapítvány, társadalmi szervezet, gazdálkodó szervezet előzetes javaslatot fogalmazhat meg vagy véleményt nyilváníthat a rendelettervezet véleményezésére kialakított oldalon megadott elektronikus levélcímen vagy papíralapú dokumentumban. Az előzetes javaslat tartalmazza az egyeztetésben részt vevő nevét, címét, elektronikus elérhetőségét, a rendelettervezet címét, a javaslatot, észrevételt, a javaslat indokait, papíralapú benyújtás esetén az egyeztetésben részt vevő aláírását. Az általános véleményezésre tíz munkanap áll rendelkezésre.

A jogszabály előkészítéséért felelős személy (a jegyző) mérlegeli a beérkezett véleményeket, és azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót készít, amelyet az önkormányzati rendelettervezettel együtt kell a képviselő-testület elé terjeszteni, és ezzel egy időpontban a honlapon közzétenni. Nem lehet figyelembe venni azt a véleményt, amely jó erkölcsbe ütköző vagy a becsület csorbítására alkalmas kifejezést tartalmaz, továbbá sérti másnak a jó hírnevét, vagy nem kapcsolódik a rendelettervezet tárgyához. A közzétett tervezeteket, valamint az ahhoz érkezett véleményeket a közzétételtől számított egy évig nem lehet eltávolítani a honlapról.

Az önkormányzati rendelet előkészítéséért felelős személy – azon szervezetekkel, amelyek az adott jogterület szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg a településen, vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek – közvetlen egyeztetést folytathat le, de ez semmilyen esetben sem helyettesítheti az általános egyeztetést. Stratégiai partnerség alakítható ki különösen a civilszervezetekkel, egyházakkal, szakmai, tudományos szervezetekkel, országos kisebbségi önkormányzatokkal, érdek-képviselői szervezetekkel, köztisztviselőkkel, valamint a felsőoktatási intézmények képviselőivel.

Az említett két formán kívül a törvény kifejezetten is megnyitja annak a lehetőségét, hogy egyéb eszközök is igénybe vehetők legyenek a társadalmi egyeztetés hatékonyságának, sikerének érdekében. Ilyennek tekinthető többek között a tájékoztató füzetek terjesztése vagy fórumok, rendezvények szervezése.

Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani az állami támogatásokról, a fizetési kötelezettségekről, a helyi adókról, a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, az SZMSZ meghatározásáról, az önkormányzat vagyonáról, a köztisztviselői jogviszonyban állók munkavégzéséről és juttatásairól, valamint a szervezet- és intézmény alapításáról szóló rendelettervezeteket. Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani rendelettervezeteket akkor sem, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik. A véleményezésre jogosultak széles körét érintő rendelettervezetek megismerésének érdekében lakossági fórum szervezhető.

2.3.4 Gyakorlati konzekvenciák, a tennivalók elemzése (szemléltetéssel)

A [Helyi önkormányzatok európai chartája](#) szerint az önkormányzás a helyi közösség joga, és az ezzel kapcsolatos döntési jogot alapvetően a helyi képviselő-testületek gyakorolják, ugyanakkor lehetővé teszi a közvetlen állampolgári részvétel különböző formáit is.

A hazai szabályozásban [a jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény](#) a társadalmi part-

nerek körébe utalja a különböző érdek-képviselési szervezeteket, az egyházakat, a társadalmi szervezeteket és a gazdasági társaságokat. Az **Mötv.** viszonylag nagy szabadságot ad az önkormányzatoknak abban, hogy milyen mértékben és formában vonják be a stakeholdereket a döntéshozatali folyamatokba. A 4. § szerint a helyi közügyek alapvetően a lakosságnak a közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A 6. § szerint a helyi önkormányzat a feladatainak az ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt; erősíti a település önfenntartó képességét, feltárja lehetőségeit, és hasznosítja saját erőforrásait.

Az **Mötv.** 53. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület az SZMSZ-ről szóló rendeletében határozza meg működésének részletes szabályait. A képviselő-testület az SZMSZ-ben rendelkezik többek között a nyilvánosság biztosításáról, a rendeletalkotásról és a határozathozatalról, a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvéről, valamint a közmeghallgatásról. Az **Mötv.** 53. § (3) szerint a képviselő-testület az SZMSZ-ben határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottságának ülésein.

Mindezek alapján a társadalmi részvétel intézményei közvetett vagy közvetlen módon kínálnak lehetőséget a választópolgárok, állampolgárok számára a helyi érdekű ügyek intézésében való részvételre. Közvetett jogintézménynek a képviselő-testület tekinthető, amelynek megválasztása során a civilszervezetek vagy más, szervezett érdekcsoportok gyakran állítanak helyi képviselőjelölteket, adott esetben párt vagy pártok támogatásával. A társadalmi részvétel másik fontos területét az önkormányzati bizottságokban tanácskozási joggal való részvétel lehetősége jelenti. A demokrácia alapértékeiből következik, hogy a képviselő-testület működése nyilvános, a választópolgárok közvetlenül vagy a média nyilvánosságán keresztül is ellenőrizhetik az általuk választott testület tevékenységét. A képviselő-testület kivételesen és csak a törvényben felsorolt esetekben tarthat zárt ülést.

A közvetlen jogintézmények körébe a helyi népszavazás, a helyi népi kezdeményezés és a közmeghallgatás, a speciális hatáskörű jogintézmények közül pedig a bizottságokban való nem képviselői tagság, a településrészi testületi tagság és a társulás tartozik, mivel hatásköreiknek a gyakorlásával szintén önkormányzati döntés hozható.

A helyi önkormányzás közvetlen módjai közül a leghatásosabb a helyi népszavazás, amely a hazai önkormányzati gyakorlatban viszonylag ritkán előforduló, kivételes eszköz. Fontos megemlíteni, hogy a helyi népszavazás elrendelése nem ruházható át a képviselő-testület hatásköréből. Döntően a választópolgárok kezdeményezik, valamely számukra nem elfogadható ügy (például potenciális környezeti károkat okozó beruházás) megakadályozásának érdekében. Ugyanakkor az is előfordul, hogy a képviselő-testület a saját hatáskörébe tartozó ügyben (például olyan beruházás vagy változás, amely a település életét hosszabb távon befolyásolja) kikéri a lakosság véleményét. A **törvény** felsorolja a kötelező népszavazási tárgyakat, amelyek a helyi kormányzás alapjait érintik, valamint azokat az ügyeket is nevesíti, amelyekben nem tűzhető ki helyi népszavazás. Ha a népszavazás érvényes és eredményes, a képviselő-testület nem térhet el ettől.

A helyi népi kezdeményezés lényege, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár kezdeményezése alapján előterjesztett témát, ügyet a képviselő-testület köteles megtárgyalni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy köteles a kezdeményezővel azonos álláspontot elfogadni.

A közmeghallgatás a képviselő-testület sajátos ülése, amelyet évente legalább egyszer előre meg kell hirdetni abból a célból, hogy a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatokat tegyenek. A közmeghallgatást az különbözteti meg más fórumoktól, hogy határozatképesen jelen van a képviselő-testület, az ülésről pedig jegyzőkönyvet kell készíteni. A közmeghallgatás eredményessége alapvetően két tényezőtől függ. Egyrészt, hogy milyen tárgykörben hívják össze, másrészt, hogy a képviselő-testületek a közmeghallgatáson elhangzottak érvényesítésére milyen kötelezettséget állapítanak meg magukra nézve. A képviselő-testületek jellemzően a településpolitikailag jelentősebb ügyeket tárgyalják közmeghallgatás keretében (például a településfejlesztési terv, a helyi adók és mértéküket megállapító rendelet, a szervezeti és működési szabályzat átfogó módosítása, a helyi népi kezdeménnyel előterjesztett ügy megtárgyalása). A konkrét ügyben meghirdetett közmeghallgatás azonban nem pótolja az általános közmeghallgatást.

A képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás, falugyűlés), amelyek szintén a helyi társadalom tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. A fórumok megszervezése a polgármester feladata, az ott elhangzott állásfoglalásokról és kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.

A bizottsági nem képviselői tagság biztosítja a helyi önkormányzati munkában való közvetlen részvételt a település választópolgárai, illetve helyben érdekelt szervezeteinek képviselői, az érdekképviseletek, valamint a közszolgáltatást nyújtó szervezetek vezetői számára. Nemcsak tanácskozási, hanem döntési jogot is biztosít a tagok számára. A tagok munkájának intenzitását, eredményességét alapvetően az határozza meg, hogy az érintett bizottságnak milyen önkormányzati hatáskörei vannak. Amennyiben a nem képviselői tag döntéshozatali hatáskörrel felruházott bizottságban vesz részt, úgy a helyi önkormányzás érdemi részesévé, az általa képviselt érdekek és értékek szószólójává válhat.

A polgármesterek és a települési képviselők által tartott fogadóórák, fogadónapok a közérdekkel szemben inkább az egyéni ügyek és érdekek kinyilvánítására és megvitatására alkalmasak. Az állampolgár szempontjából előny, hogy gyakori (hetente-kéthetente elérhető), valamint teljes mértékű anonimitást biztosító lehetőség.

A negatív kicsengésű, az elégedetlenség kifejezésére alkalmas fórumok – panaszláda, panasznap, vitanap – pozitív változatai az úgynevezett ötletbörzék, a véleménycserék és a nyílt napok. Ezek a részvételi formák a település fejlődését, az önkormányzati munka hatékonyságát elősegítő vélemények, javaslatok, ötletek kifejezésére alkalmasak. Hatásköreik nagyrészt hasonlítanak egymáshoz és a közmeghallgatáshoz. Hogy a választópolgárok melyik jogintézmény nyújtotta lehetőségekkel élnek inkább, azt elsősorban a saját településük tradíciói alakítják ki.

Léteznek a részvételnek más lehetséges, kevésbé formális lehetőségei is, mint munkanyagok elkészítése, szakértői elemzések, véleményalkotás lehetősége, személyes megbeszélések, lakossági vélemények felmérése, továbbá, ahogy a gyakorlati példában láttuk, a helyi rendeletek előkészítésében való társadalmi részvétel.

A helyi nyilvánosságot megteremtő médiumok közé tartoznak a különböző gyakorisággal megjelenő önkormányzati lapok, időszaki kiadványok, helyi televíziók és rádiók (nagyobb településen), a települési hirdetőtáblák, hangosbemondó, telefonos ügyfélszolgálat (kisebb településen), a szórólapos információterjesztés, az önkormányzatok hivatalos honlapja.

A közpolitikai folyamat során azonban a legfontosabb kihívást az jelenti, hogy maguk az érintettek hogyan vélekednek a társadalmi részvételről, miben látják előnyeit és hátrányait.

Egy 2007 és 2009 között végzett empirikus kutatás tanúbizonysága szerint a helyi társadalom igényli az együttműködést, az egyeztetésektől jobb, hatékonyabb döntéseket, a nyilvánosság és a bizalom növelését, a konfliktusok megelőzését várják. Azonban megjelennek – leginkább a múltbéli rossz tapasztalatok és az intézményi szerepfelfogások és szocializációs hatások nyomán – a kételyek és a potenciális veszélyforrások is. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy a társadalmi részvétel kooperatív mechanizmusainak a kialakítása során minden érintettnek fokozottan kell ügyelnie a „pozitív összegű játék” szabályainak érvényesülésére. Biztosítani kell az kiegyensúlyozott részvételt, az információ megértését, a „társadalmi tanulás” változatos formáinak kibontakozását.

Szereplők	Pozitív vélemény	Negatív vélemény
Polgármester	A döntés elfogadottabbá válik, legitimitása nő. Jobb minőségű döntés születhet. Az állampolgári igények, a helyi társadalom igényei és elvárásai jobban megismerhetők.	A nem érintett társadalmi csoportok eltávolodnak az önkormányzati munkától. Túlsúlyossá válhat egy-egy csoport az érdekérvényesítésben.
Képviselők	Információszerzés lehetősége nagyobb, a döntések elfogadottsága növekszik. Konfliktusmegelőzés vagy megoldás. Erősödik a bizalom a döntéshozók és a helyi társadalom között.	A megoldás időben elhúzódhat. A konfliktus már az egyeztetésben megjelenik, ez lassítja a döntések meghozatalát.
Köztisztviselők	Hatékonyabb végrehajtás, több információ a döntés előtt. Ez segíti a végrehajtást.	Lassúbb a döntéshozatal.
Civilszervezetek	A döntések meghozatalába, a tervek előkészítésébe beláthatnak, információk birtokában könnyebb az érdekérvényesítés.	Sok a látszólagos egyeztetés, amely csak formailag az, valójában nincs esély az érdekkartikulációra, például a civil fórumok esetében.
Állampolgárok egyéb szervezetei (például iskolaszék)	Információ megléte, a döntés előkészületének ismerete.	Korábbi eredménytelen vagy látszólagos egyeztetések nyomán kudarcéretté élnek meg az új egyeztetéseket.
Intézményvezetők	Információszerzés lehetősége, érdekkartikuláció. A döntések lényegét és hátterét könnyebb megérteni.	Intézmények „vetélkedésnek” színtere lehet, nehezíti a háttéralkukat.

13. számú táblázat: A társadalmi egyeztetés gyakorlatának jellemzése (2007–2009).

Forrás: Zsebéné Dobó Marianna, 2012: 199–200

2.3.5 Rövid összefoglalás

A társadalmi részvétel során a sokszínű értékeket és érdekeket képviselő stakeholderek számára megnyílik a lehetőség arra, hogy a közpolitikai folyamat szereplőjeként megértsék és bizonyos feltételek mellett befolyásolják a számukra lényeges problémák „üggé” választát, a döntések tartalmát, várható hatásait, valamint a végrehajtás körülményeit.

A társadalmi részvétel keretei politikai berendezkedéstől, a politikai kultúrától, a politikai elit nyitottságától függően változnak, ugyanakkor az sem biztos, hogy a bevont szereplők egyáltalán képesek-e ellátni a feladataikat, s ha igen, akkor pozitív hatással lesznek-e a folyamatokra. Ez persze megfordítva is igaz: az állam törekszik a „szervezett társadalom” kiépítésére, de számos tényezőtől múlik, hogy ez elvezet-e a társadalmi részvételen alapuló politikai kultúra kialakulásához, avagy a politikai elit csupán formalitásnak, illetve a szavazatszerzés eszközeként tekinti a stakeholderek szervezett formában való megszólítását. A társadalmi részvétel optimális esetben azt eredményezi, hogy a szereplők motiváltak lesznek a döntés következtetés végrehajtásában, csökken a megvalósítás során megjelenő „vétőhelyek” kialakulásának az esélye, lesz értelme a visszacsatolás formáinak és folyamatainak. Mindez természetesen aktív és kölcsönös tanulási folyamatot igényel mind a döntéshozók, mind a stakeholderek részéről.

A döntéshez szükséges erőforrások és felelősségformák különböző mértékben ugyan, de megoszanak az érintettek között. Ez egyfelől előnyt jelenthet a konfliktusos helyzetek feloldásában, hitelesebbé teszi az adott probléma értelmezését és a megoldáskeresés alternatíváit. Ugyanakkor azzal is számolni kell, hogy a sokszereplősé és többszintűvé váló döntéshozatal bonyolultabbá és nehezebbé válhat. Egyrészt azért, mert a közpolitikai folyamat egyes szakaszaiban – különösen a napirend kialakításának és a megoldási javaslatok kidolgozásának során – időigényes és akár a formális intézményi struktúrákon átívelő informális egyeztetésekre, koordinációs platformok létrehozására van szükség. Másrészt az sem teljesen egyértelmű, hogy a stakeholdereknek megvannak-e egyáltalán a szükséges kapacitásaik a döntéshozatalba való érdemleges bekapcsolódáshoz.

A társadalmi részvétel közvetlen formái sokak szerint csupán az aktuális településhangulat mérésére alkalmasak, de még ennek hitelességét is megkérdőjelezzik az alacsony részvételi mutatók. Ugyanakkor a közvetlen részvételi formák kihasználtsága – és ezt a nyugat-európai kutatások is megerősítik – önmagában még nem vezet sikeres településműködtetéshez.

Magyarországon is számos esetben megfogalmazódott már, hogy szükséges-e erősíteni a részvételi szándékot az önkormányzati fórumokon, és amennyiben igen, úgy milyen „kényszerítő” módszerekkel. Megítélésünk szerint amennyiben a választópolgárok nem kívánják kellő mértékben gyakorolni a jogaikat, a folyamatok „mesterséges” befolyásolása önmagában nem vált ki pozitív hatásokat. A társadalmi részvétel leginkább kulturális, a társadalmi tanulás minőségével és beágyazottságával összefüggő kategória: formáinak megszervezése, előkészítése és lebonyolítása alapvetően tükrözi az önkormányzati vezetés viszonyát a lakossághoz, a civil szférához és a közvéleményhez.

2.4 Stratégiai tervezés és a helyi közpolitikák

2.4.1 Motiváció, bevezetés

A helyi szintű fejlesztési stratégiák és programok a tématerületek széles körére vonatkoznak, mint például a településfejlesztés, a gazdasági versenyképesség, a foglalkoztatás és az esélyegyenlőség, a helyi közszolgáltatások minősége, a fiatalok helyzete és segítése, valamint a fenntartható fejlődés környezeti dimenziója. A stratégiák és programok egy része helyi kezdeményezés eredményeként valósul meg, de szép számmal találunk olyanokat is, amelyeket a kormányzati politikák és programok hívnak életre. Mindkét esetben meghatározó a helyi közügyek iránti elkötelezettség kinyilvánítása intézményes keretekben. Ennek során az érintettek (stakeholderek) kapcsolatba kerülnek egymással, megismerik egymás érdekeit, szándékait, elképzeléseit. Függetlenül attól, hogy a helyi stratégiák elkészítése az esetek nagyobb részében nem nélkülözheti külső szakértők vagy szervezetek bevonását, a stratégiai terv a közös gondolkodás és a közpolitikák integrált megközelítésének révén egyfajta konszenzussal valósul meg. Az elkötelezettség, a helyi fejlesztésekhez kapcsolódó kollektív tulajdonosi tudat erősíti a megvalósítás folyamatát, amelyhez a helyi lakosság már támogatóként viszonyul, sőt a folyamatba épített visszacsatolások révén újabb erőforrások válnak kézzelfoghatóvá.

Az állami és a nonprofit intézmények és szervezetek stratégiai tervezése jelentős mértékben eltér az üzleti szférában meghonosodott módszerektől. A profitorientált szemlélettel szemben a közérdek és a közjó normatív megközelítése kerül középpontba, konkrétan a helyben keletkező szükségletek megfelelő ellátása, a kötelező és részben szabadon választott feladatok ellátásának eredményessége, átfogóan pedig a lakosság elégedettségének, életminőségének, a közszolgáltatások színvonalának erősítése. Mivel a helyi közpolitikák világa természetéből adódóan erősen formalizált, ezért a stratégia mindig az adott követelményeknek megfelelő írott dokumentumot jelent mind a tartalomfejlesztés, mind pedig a gyakorlati alkalmazás időszakában.

Egy képviselő-testület számára a tervezés komplex feladatot, az egyes ügyek természetének és következményeinek alapos ismeretét és mindenekelőtt értékválasztást jelent. A megalapozott döntések társadalmi részvételen alapuló, integrált, stratégiai tervezést igényelnek, amely egymásra épülő, időben és térben rendezett módon, konszenzusos formában tükrözi a helyi lakosok véleményét, elvárásait, jövőre vonatkozó elképzeléseit. Ennek következtében a stratégiai tervezés a szakmai tartalmak kimunkálása mellett kommunikációs és tanulási feladatként is értelmezhető, amelynek során a résztvevők szemlélete és felfogása összeadódik, megteremtve egyúttal a különböző megközelítésekben rejlő tudáselemek szinergiáit.

Az integrált megközelítés kapcsolatot teremt az egyes közpolitikákat érintő ágazati, térbeli, időbeli szempontok között, így a kapcsolódó jogszabályok és háttéranyagok rendelkezései rendszerbe foglaltan kerülnek be a tervezési dokumentumokba. Az is legalább annyira fontos, hogy mindez a szervezetfejlesztést, új intézményi formák, kooperációs és koordinációs platformok létrehozását teszi szükségessé.

A stratégiai tervezést a helyi közpolitikák kialakításának és működtetésének módszereként, a stratégiai dokumentumokat pedig megvalósításuk és esetenkénti újratervezésük „iránytűjeként” határozhatjuk meg. Azt is látnunk kell azonban, hogy mindez nem helyettesíti, hanem ösztönzi, támogatja, illetve a társadalmi egyeztetés bázisán legitimálja a döntéshozatalt.

2.4.2 Elméleti megalapozás (szemléltetéssel)

Stratégiai dokumentumnak nevezünk minden olyan koncepciót, stratégiát, akcióttervet, amely a tervezés különböző szintjein a folyamat végső outputját jelenti. Fontos, hogy a település fejlődésének érdekében az önkormányzatnak legyenek stratégiái, azok dokumentált formában igazodjanak a helyi közösség igényeihez, a vonatkozó törvényeknek megfelelően legyenek aktualizálva. A stratégiai gondolkodás három fő kérdésre keres választ:

- Hogy állunk most? Ez a kérdés a jelenlegi helyzetből indul ki, gazdasági, infrastrukturális, pénzügyi és erőforrás-gazdálkodási szempontok szerint.
- Hová akarunk eljutni? Meg kell fogalmazni a céljainkat, illetve azt, hogy milyen tevékenységeket akarunk megvalósítani;
- Hogyan jutunk el odáig? Azt kell meghatározni, hogy a kitűzött célokat milyen módon, milyen eszközökkel, milyen rendszereket alkalmazva akarjuk elérni.

A kérdésekre a stratégiai menedzsment kereteinek kialakításával és működtetésével adható sikeres válasz. Ki kell dolgozni a sikerhez vezető stratégiát és a megvalósításhoz szükséges folyamatokat, hozzá kell rendelni a szükséges erőforrásokat, gondoskodni kell a megvalósítás nyomán követéséről, a célokhoz mért előrehaladás értékeléséről, adott esetben a szükséges beavatkozásokról és korrekciókról. Ez azt is mutatja, hogy a stratégiai menedzsment a közpolitikai ciklus logikáját követi, amely általánosságban a tervezés, a végrehajtás, a visszacsatolás és az ennek nyomán meginduló újratervezés folyamatából áll.

A stratégiai dokumentumoknak, valamint a stratégiaalkotáshoz szorosan kapcsolódó fogalmak értelmezésének több, széles körben elterjedt változata létezik. A továbbiakban a hazai önkormányzati stratégiák kialakításában leginkább elterjedt fogalmak és tevékenységek tisztázására teszünk kísérletet.¹⁴ A stratégiai dokumentumok különböző szinteken, különböző mélységben készülnek. Az önkormányzati stratégiai dokumentumok között a legfontosabb a koncepció, a stratégia, valamint az akciótterv, amelyeket az időtáv, a konkrétság és a tervezésben részt vevők szerepfelfogása és szándékai szerint jellemezhetünk.

A koncepció teremti meg a stratégia átfogó, magas szintű megalapozását, azonosítja a legfontosabb problémákat, meghatározza a jövőképet, valamint az annak elérését biztosító legfelső szintű célokat és prioritásokat. A stratégia azonban többet jelent, mint a koncepció, mivel tartalmazza a célok eléréséhez kiválasztott eszközöket is a szükséges és rendelkezésre álló erőforrásokkal, valamint a megvalósítás és a monitoring főbb intézményi kereteivel. A stratégiához szorosan kapcsolódó dokumentumok a programok és akcióttervek, amelyek a stratégiában kitűzött célok megvalósítására fókuszáló, egy-egy szereplő feladatait (határidő, felelősség) konkretizáló dokumentumok. A programoknál és akciótterveknél is részletesebbek a projekttervek, amelyeknek az időhorizontja többnyire lényegesen rövidebb az előbbinél, és egy-egy konkrét döntés, lépés pontos végrehajtási tervét jelentik.

A stratégiai dokumentumok tervezését, a stratégiában foglalt intézkedések megvalósítását, monitoringját és értékelését, valamint a visszacsatolást követően a stratégiai tervek végrehajtásába való esetleges beavatkozásokat nevezzük összefoglalóan stratégiai menedzsmentnek.

14 Az alfejezet további részében elsősorban a KPMG (2009) és Balás–Kiss (2012) e témában írt anyagaira támaszkodunk.

Dokumentum	Időtáv	Konkrétság	Szereplők a dokumentum kialakításában
Koncepció	Hosszú távú célok	Víziót határoz meg, a teendők, lépések részletei nem kidolgozottak.	Belső kör: minden szakterület döntéshozói és döntés-előkészítői Külső kör: széles érintetti kör
Stratégia	Hosszú távú célok és középtávú feladatok	Időtávhoz kötött céljai vannak, de már beazonosíthatóan meghatározza a megvalósítandó lépéseket.	Belső kör: a legtöbb szakterület döntéshozói és döntés-előkészítői Külső kör: széles érintetti kör
Program	Középtávú célok és rövid távú feladatok	Középtávú célokot tűz ki, részletes kereteket ad az elvégzendő feladatoknak.	Belső kör: a program által lefedett terület döntéshozói és döntés-előkészítői Külső kör: az adott területen érintett szereplők
Akcióterv	Rövid táv	Konkrét célokat és részletes feladattervet tartalmaz.	Belső kör: az adott részterület döntéshozói és döntés-előkészítői Külső kör: a kulcsbeavatkozások felelősei
Projektterv	Rövid táv	Egy-egy konkrét beavatkozás lépéseit adja meg, pontos ütemtervvel és erőforrástervvel.	Belső kör: a projekt felelősei és végrehajtói Külső kör: a közvetlenül érintettek

14. számú táblázat: A tervezési dokumentumok típusai. Forrás: Balás–Kiss, 2012: 13

Fogalom	Magyarázat
Tervezés	A stratégiai dokumentumok tervezése, amely történhet – „tiszta lapos” módon; vagy – korábbi stratégiai dokumentumok aktualizálásával, továbbfejlesztésével. A „tiszta lapos” tervezés alapját a stratégiai területre vagy intézményre vonatkozó elsődleges és másodlagos adatforrások, tanulmányok, valamint a jövőbeli beavatkozások előzetes értékelése adja.
Megvalósítás	A stratégiai dokumentumban rögzített beavatkozások, akciók, feladatok végrehajtása
Monitoring	A stratégiai dokumentum megvalósításának folyamatos nyomon követése, a kapott eredmények értelmezése, adott időszakonkénti dokumentálása, valamint a jövőbeli tervezéshez vagy a jelenlegi beavatkozások korrigálásához szükséges döntések előkészítése
Értékelés	A stratégiai dokumentumban rögzített célkitűzések vagy egy meghatározott célterületre vonatkozó célok teljesítésének, valamint az inputok, outputok, eredmények és hatások előzetes, közbeni vagy utólagos vizsgálata, amely lehetőséget ad stratégiai dokumentumok részletekbe menő, teljes körű felülvizsgálatára
Beavatkozás a stratégiai dokumentum végrehajtásába	A monitoring, illetve az értékelés eredményeképpen előálló igényeknek megfelelően a monitoring, illetve az értékelés gyakoriságának megfelelő ütemezéssel a stratégiai dokumentum végrehajtásának módosítása

15. számú táblázat: A stratégiai menedzsment alapvető tevékenységei.

Forrás: KPMG, 2009: 10–11

A közpolitikai ciklus releváns szakaszaiban az önkormányzatnak figyelembe kell vennie, hogy a mindennapi működést mennyire hatja át a jövőbeni célok rendszere, az operatív működés milyen mértékben segíti hozzá a szervezetet a stratégiai célok eléréséhez. Azt is látni kell, hogy a stratégiai dokumentumokban leírt célok és stratégiai magatartások ritkán teljesülnek teljes mértékben. A visszacsatolás, a felelősök kinevezése és számonkérése segít az esetleges hibák feltárásában, kijavításában.

2.4.3 Gyakorlati példa

Az *Mötv.* a helyi közügyek és a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó, kötelező helyi önkormányzati feladatként írja elő az ifjúsági ügyeket, azonban nem részletezi a feladatok mibenlétét, azaz mit kell vagy lehet tenni önkormányzati szinten egy település életében a fiatalokért. Az ifjúsági ügyekre vonatkozó feladatokat az érintett ágazati törvények – oktatás, egészségügy, szociálpolitika, kultúra, gazdaság – szabályozzák részletesen, amelyeknek a vonatkozó elemeit ifjúságpolitikai keretprogramokban, koncepciókban és cselekvési

programokban hangolják össze. Következésképpen az ifjúságügy komplex, ágazatok közötti, horizontális közpolitikának tekinthető.

Az utóbbi években egyre több településen készült ifjúságpolitikai koncepció. Ezek szakítani kívánnak azzal a korábbi rossz beidegződéssel, amely a fiatalokra úgy tekint, mint megoldandó problémák forrására. A koncepció és a megvalósítás azonban még nem minden esetben fedi egymást, különösen akkor, ha nem indulnak integráló kezdeményezések, a gyermek- és ifjúsági ügyek egy szűk kérdéskör (jellemzően az oktatás, a szociális ellátás vagy a sportrendezvények) keretein belül maradnak, vagy éppenséggel csak a helyben tanuló vagy a helyi általános iskolából kikerült fiatalok számára alakítanak ki programokat a döntéshozók.

Az önkormányzatok ifjúságpolitikája az eltérő helyi adottságok miatt nyilvánvalóan sokszínű, de igazán hatékony megvalósítás csak ott lehetséges, ahol megjelenik az ifjúságot érintő ügyekről való stratégiai gondolkodás, amely egyformán épít a családok, az iskola, a helyi közösségek, az önkormányzatok és az állami intézmények összefogására, valamint a fiatalok aktív részvételére. Ahhoz, hogy mindez megvalósuljon, országos szintű, átfogó keretprogramra van szükség, amely a kiemelt kezdeményezéseket, konkrét intézkedéseket és azok tervezett eredményeit is bemutatja. A 2009-ben elfogadott két ifjúságpolitikai dokumentum – az *Európai Ifjúsági Stratégia* és a magyar *Nemzeti Ifjúsági Stratégia* – hosszú távra szóló intézkedéseket fogalmaz meg a fiatalokat érintő területeken, amelyekben megjelenik a fiatalok mint halmozottan hátrányos munkaerő-piaci csoport foglalkoztatásának problematikája is. A kormány által 2011 végén elfogadott *Új Nemzedék Jövőjéért Program* (ÚJNP) pedig ezeket alapul véve olyan megoldási javaslatokat közöl, amelyek teljes mértékben illeszkedhetnek a stratégiai célokhoz, de már rövid távon is képesek eredményeket elérni.¹⁵

Az ÚJNP gondolkodásmódjában a fiatalokkal való törődés nem csupán egy horizontális jellegű közpolitika, hanem egy hosszú távú befektetés, amely egyfelől azt foglalja magában, hogy egy fiatal mit kaphat az államtól, az milyen perspektívákat kínál neki, ugyanakkor azt a lehetőséget is felkínálja, hogy hol működhet együtt egy fiatal az egész közösséggel, egy egész országgal.

A hazai ifjúságpolitikai intézkedéseket tekintve három lehetséges és szükséges irány van, amellyel a magyar fiatalok életét megkönnyíthetjük, s amelyek az itthon maradás zálogai is lehetnek egyben: a biztos egzisztencia megerősítését előmozdító kezdeményezések, az ifjúsági szakma szerepének megerősítése, valamint az *Új Nemzedék Jövőjéért Program*ban kifejeződő szemléletváltás („törődöm a hazámmal, mert a hazám is törődik velem”).

Mindezek alapján a program három fő feladatot határoz meg:

- a korosztályok közötti kommunikáció erősítése, amelynek nemzeti identitásuk megőrzését és erősítését kell szolgálnia;
- az ifjúsági szolgáltatások rendszerének fejlesztése, amelyen keresztül az állampolgári aktivitás is felerősödik, valamint a kulturális és szabadidős tevékenységek is bővülnek;
- az ifjúságsegítő intézményrendszer fejlesztése.

Az ÚJNP egyfajta keretprogramként értelmezhető, amely elősegíti az alulról érkező kezdeményezések, helyi stratégiák becsatornázását a politikai folyamatokba, valamint a felülről érkező, központi akaratot tükröző döntések lefordítását és közvetítését a fiatalok felé.

15 Az Új Nemzedék Jövőjéért Program jelen alfejezetben hivatkozott részei a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kabinetfőnöke, dr. Mihalovics Péter által jegyzett anyag alapján, a kabinetfőnök úr hozzájárulásával szerepelnek.

A program a fiatalok mindennapjait érintő, kiemelt problémának látja:

- a biztos egzisztenciateremtést, valamint annak nem teljesítésétől való félelmet;
- a felsőoktatás egy részének fizetőssé válását;
- az ifjúsági kedvezményekre való jogosultság nem egységes jellegét (így keveseknek elérhető a kultúra, a sport, a szórakozás);
- a tanulmányok befejezésének kitolódását a munkanélküliségtől és a pályakezdő léttől való félelem miatt;
- a vidéki lehetőségek hiányát mind a munkahely, mind a szabadidős tevékenységek szempontjából.

A 2013 júniusában indult átfogó ifjúságpolitikai fejlesztések három dimenzióban járnak mindehhez hozzá: 1. ifjúsági szolgáltatások bővítése; 2. egységes információs platform kialakítása; 3. a szükséges ifjúsági intézményfejlesztés végrehajtása.

Mindezek alapján lássuk egy jó példának tekinthető ifjúsági koncepció főbb elemeit. [Budapest Főváros IX. Kerület Ifjúsági Koncepció 2012–2015](#) című anyag meghatározza az ifjúságpolitika fogalomrendszerét, az önkormányzat ifjúsági feladatait, szervezeti és jogszabályi feltételrendszerét, felsorolja és elemzi az irányadó önkormányzati dokumentumokat és szakmai anyagokat. Közöttük található többek között az [ÚNJP](#), a [Nemzeti Ifjúsági Stratégia 2009–2024](#), [Budapest Főváros Ifjúsági Koncepciója](#), a [Közép-magyarországi Regionális Ifjúsági Helyzetelemzés 2009](#), az [Európai Ifjúsági Charta](#) és az [Európai Bizottság fehér könyve](#).

Az anyag középső része a helyzetelemzés, amelynek lényeges eleme a ferencvárosi ifjúságpolitikai tevékenységek felmérése, valamint a fiatalok szükségleteinek, igényeinek, a kapcsolódó szolgáltatásoknak az azonosítása. Ebből következnek a koncepció feladatai, egyebek mellett a tanulás és a környezet, a család és a gyermekvállalás, a munkavállalás, valamint a kultúra témakörében.

Végül az anyag kitér a megvalósítással, a monitoringgal és a nyilvánossággal kapcsolatos intézkedésekre. A mellékletben részletes SWOT-analízist ad a kerület ifjúságáról, továbbá itt részletezi a koncepció előrehaladását mérő indikátorokat.

Érdekes és tanulságos részletesebben áttekinteni, hogy a koncepció milyen alappillérekre építi a megvalósítás feltételrendszerét: egyrészt az ifjúsági szakfeladatok, ifjúsági szolgáltatások meghatározására, másrészt a megfelelő szervezeti és intézményi feltételek megteremtésére. E szerint feladatközpontú megközelítésben az önkormányzat ifjúsággal kapcsolatos tevékenységét két csoportba sorolhatjuk:

- az ifjúsági szempontok érvényesítése a döntéshozatalban (korosztályi érdekek érvényesítése a városfejlesztési, oktatási, szociális ellátórendszer, lakáspolitika és a környezetvédelem területén);
- a célcsoport érdekében létrehozott, működtetett konkrét szolgáltatások köre (információs és tanácsadó szolgáltatások, ifjúsági közösségi tér, gyermek- és ifjúsági ház, felkészítő ifjúsági munka).

A koncepció különös figyelmet fordít a tervezés és a megvalósítás szervezetrendszerére, amelynek három funkcionális szintjét különíti el:

- képviselő-testület (elköteleződés a fiatalok érdekeinek képviselete mellett, ifjúsági ügyekért felelős tisztviselő nevesítésével, bizottsági szinten konkrét feladatok meghatározásával, rendszeres időszakonként ifjúságkutatás kezdeményezésével);
- önkormányzati hivatal (ifjúsági referens alkalmazása, aki koordinálja az önkormányzatnak az ifjúságügygel kapcsolatos intézkedéseit, fejleszti az ifjúsági érdekegyeztetési

rendszert, közvetlen kapcsolatban áll az önkormányzatnak az ifjúsági ügyekért felelős bizottságával, valamint az ifjúságsegítői feladatokat ellátó szakemberekkel;

- a civil szektor és a fiatalok helyi közügyekben való részvételének biztosítása strukturált párbeszéd formájában (az önkormányzat felelőssége az együttműködések segítése, találkozási alkalmak, fórumok, települési gyermek- és ifjúsági önkormányzat, ifjúsági kerekasztal megteremtésének elősegítése és támogatása).

A fenti, jó gyakorlatnak tekinthető intézményi struktúra hatékony működését tovább erősítheti az ifjúsági házak országos hálózatának kiépítése, amely az [Új Nemzedék Jövőjéért Program](#) alprogramjainak nagy részét átfogó Új Nemzedék Plusz – Add hozzá magad! projekt részeként valósulhat meg. A projekt három dimenzióban fogalmaz meg célkitűzéseket: az ifjúsági szolgáltatások bővítése és kiszélesítése, a végrehajtáshoz szükséges intézményi átalakítások, valamint a célcsoport igényeihez illeszkedő kommunikációs csatornákon zajló, kétoldalú információáramlás biztosítása.

Központi eleme az országos kiterjedésű, megyei szintű és mintegy hatvan felkészült ifjúságsegítő szakembert foglalkoztató kontaktpont-irodahálózat, amely a módszertani munkán túlmutatóan a kezdeményező, felkereső munkára épít („házhöz jön”, azaz megjelenik a közoktatási intézményekben, illetve a fiatalok által gyakran látogatott helyeken, közösségi tereken), a korábbi passzív, ügyfélfogadásra épülő ifjúságsegítő szemlélethez képest. A kontaktponthálózat – a helyi, már létező ifjúsági kapcsolatrendszerekre építve – a helyi igényekre alapozva egy könnyen hozzáférhető komplex szolgáltatáscsomag biztosításával segíti elő a pályaválasztást, a karriertervezést, a munkakeresést, a továbbtanulást.

2.4.4 Gyakorlati konzekvenciák, a tennivalók elemzése (szemléltetéssel)

Magyarországon jogszabályok rögzítik az önkormányzatok számára, hogy milyen koncepciókat és terveket kell elkészíteniük eredményes működésüknek és fejlődésüknek az érdekében.

- Költségvetési koncepció. [az államháztartásról szóló, 2011. évi CXCV. törvény](#) 24. §-ának értelmében a jegyző által készített, a következő évre vonatkozó költségvetési koncepciót a polgármester november 30-áig – a helyi önkormányzati képviselő-testületi tagok általános választásának évében legkésőbb december 15-éig – benyújtja a képviselő-testületnek, amelyet a testület rendelet formájában hagy jóvá.
- Településfejlesztési dokumentumok. Az [Mötv.](#) 13. §-a a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatként nevesíti a településfejlesztést és a területrendezést. A településrendezés és az építésügy korábbi rendszere 2013. január 1-jétől átalakult. Az Országgyűlés 2012 októberében [az épített környezet alakításáról és védelméről szóló, 1997. évi LXXVIII. törvény](#) (a továbbiakban: Étv.) rendelkezéseit jelentős mértékben módosította ([2012. évi CLVII. törvény a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról](#)). Ezzel összefüggésben 2013. január 1-jén hatályba lépett a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és településrendezési eszközökről, valamint egyes településfejlesztési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet). A módosítások eredményeként az Étv.-ből kikerültek a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési

eszközök egyeztetésére vonatkozó előírások, amelyeket újrashabályozva januártól a kormányrendelet tartalmaz.¹⁶

Az új jogszabály nagyobb hangsúlyt fektet a tervekészítés minél szélesebb körű nyilvánosságának megteremtésére, ezért bevezeti, illetve nevesíti a partnerségi egyeztetés intézményét, amelyet a településfejlesztési dokumentumok (településfejlesztési koncepció, integrált településfejlesztési stratégia) és a településrendezési eszközök (településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv) készítésének, módosításának véleményezési eljárásaiban kell a jövőben alkalmazni. A változás lényege, hogy a nyilvánosság bevonását szabályozott formában, a partnerségi egyeztetés helyben megállapított és előre rögzített szabályai szerint kell megvalósítani, más szóval a jövőben ez alapján kell történnie a lakossággal, a különböző érdek-képviselői, civil- és gazdálkodó szervezetekkel, egyházakkal való egyeztetésnek. Az egyeztetésben részt vevő érintettek körébe a település/kerület lakossága mellett indokolt bevonni a településfejlesztésben és -rendezésben érintett civilszervezeteket, egyházakat, gazdálkodó szervezeteket is.

A tervezési folyamat több részből fog állni: először megalapozó tanulmánytervet, majd ez alapján hosszú távú koncepciót kell készíteni, amelyeket a teljes körű nyilvánosság biztosításával partnerségi egyeztetésre kell bocsátani, ezt követően pedig a középtávra szóló integrált településfejlesztési stratégiát kell megalkotni.

A 2014–2020 közötti uniós programidőszak fejlesztéseiben kiemelt szerep jut a városoknak, ezért változatlanul kiemelt elvárásaként jelentkezik a településfejlesztési koncepciók (TFK) és az integrált településfejlesztési stratégiák (ITS) rendelkezésre állása. A TFK olyan hosszú távú jövőképet fogalmaz meg, amely egyben minden egyéb városfejlesztési dokumentum és tevékenység keretanyaga, az ITS pedig ennek középtávú, programszintű lebontása, a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozó akcióterületek és komplex városfejlesztési projektek megjelölésével.

– Gazdasági program. *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló, 2011. évi CLXXXIX. törvény* 116. §-ának értelmében a képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti, amelynek elkészítéséért a helyi önkormányzat felelős. Az önkormányzatok részére helyi szinten meghatározza mindazon célkitűzéseket, feladatokat, amelyek a költségvetési lehetőségekkel összhangban tartalmazzák a fejlesztési elképzeléseket, a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítését, a településfejlesztési politika, az adópolitika célkitűzéseit, az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó megoldásokat, továbbá városok esetében a befektetéstámogatási politika, a városüzemeltetési politika célkitűzéseit. Ha a meglévő gazdasági program hatálya túlnyúlik az előző ciklus idején, az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani.

- Szolgáltatástervezési koncepció. *A szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény* 92. §-a szerint a legalább kétezer lakosú település önkormányzata a településen, a fővárosban élő szociálisan rászorult személyek részére biztosítandó szolgáltatási feladatok meghatározásának érdekében szolgáltatástervezési koncepciót készít.
- Köznevelés-fejlesztési terv. A helyi önkormányzat feladatellátási rendszerében minden

¹⁶ Az Möt. 24. §-ának értelmében a Fővárosi Közgyűlés a főváros egységes településpolitikájának biztosítása érdekében – a kormány, valamint a kerületi képviselő-testületek véleményének kikérésével – a megalakulást követő egy éven belül minősített többséggel dönt a fővárosnak legalább az adott ciklusra szóló településfejlesztési stratégiájáról.

községi, városi, fővárosi kerületi önkormányzatnak feladata, kötelezettsége, hogy gondoskodjék a településen élők részére arról, hogy az óvodai nevelés és az általános iskolai nevelés és oktatás a rendelkezésükre álljon anélkül, hogy annak igénybevétele a szülők, illetve gyermekeik részére aránytalan teherrel járna. A települési önkormányzat kötelezettsége, hogy beszerezze a településen működő köznevelési intézmények nevelőtestületeinek, alkalmazotti közösségeinek, a szülői és a diákszervezeteknek a véleményét.

A stratégiai tervek és a tervezési folyamat kutatásakor sokszor felmerül, hogy egyáltalán szükség van-e ennyi dokumentumra. A szkeptikus vélemények szerint mindez valójában csak elmélet, és a gyakorlatban kevésbé használható, továbbá az önkormányzati munka ad hoc jellege, a képviselő-testületekben megjelenő széthúzások, konfliktusok miatt nincs realitása a hosszú távra szóló tervezésnek. A helyi politikusok tartózkodó magatartása pedig azzal magyarázható, hogy a célok túlságos konkretizálásával az azoktól való eltérés is nyilvánvalóvá válhat. Ezzel magyarázható, hogy számos önkormányzat a lakossági elvárásokra hivatkozva a biztonságos gazdálkodást és a település működtetését, a napi feladatok megoldását tartja szem előtt, kevésbé jellemző a stratégiai szemléletmód és a dokumentumok következetes alkalmazása. Előfordul, hogy az operatív terveket tekintetik általános terveknek, és a szervezeti célok meghatározását is ennek rendelik alá. Mindezek alapján joggal merül fel a kérdés, hogy miként lehet változást elérni mind a szemléletmódban, mind pedig a működés gyakorlatában. Más szóval, hogyan lehet a helyi közösség számára érdekes, vonzó és megvalósítható stratégiákat kidolgozni?

A stratégiai tervezés és menedzsment általános módszerei jól ismertek, emellett az elmúlt évek során az ÁROP keretében számos módszertani szakanyag és elemzés készült a hazai önkormányzatok számára.¹⁷ Itt most csupán egy problémára hívjuk fel a figyelmet: a közigazgatás zárt struktúrája sok esetben nem teszi lehetővé, hogy a tervezés folyamatába beépítsék az előzetes elképzeléseikhez, terveikhez (és az ehhez igazodó technikai, anyagi, szakértői és időbeli kapacitásukhoz) nem illeszkedő minőségű és mennyiségű igényeket, információkat. Mindez megfordítva is igaz: a helyi társadalom nem tudja használni a visszacsatolásban rejlő lehetőségeket, az érintett szervezetek leterheltségük s a mindig szűk időkeretek miatt nem tudnak időben és kellő mélységben reagálni a munkaanyagokra vagy éppen a szereplők és a környezet változásaira. A probléma megoldásának lehetséges módja általánosságban a funkcionális részvétel formáinak kialakítása – ahol az érintettek csoportokat (munkaszervezeteket, bizottságokat) alakítanak –, majd az erre épülő tervezés már interaktív formát ölt, az érintettek közös elemzéseken vesznek részt, s ennek eredményeként akciótervek születnek, új helyi intézmények alakulnak, illetve a már működő szervezeteket átalakítják. A többlépcsős tervezés legfontosabb előfeltétele a folyamat céljának és természetének megfelelő intézményi keretek, adminisztratív és humán kapacitások kiépítése. A továbbiakban erre keresünk példákat, jó gyakorlatokat.

Ajánlott, hogy a megfelelő források birtokában levő települések külső szakértő (személy vagy szervezet) bevonásával kezdjék a tervezést, illetve adott esetben a stratégiai dokumentum felülvizsgálatát és aktualizálását. Fontos az is, hogy meghatározzák az egyes hatásköröket és feladatokat, legyen egyértelmű, hogy milyen típusú döntésekben és feladatok végrehajtásában kik vesznek részt (például ki gyűjt adatokat, milyen forrásból, milyen határidővel). Éppen ezért célszerű a stratégiaalkotásért és a végrehajtásáért felelős munkacsoportot

17 Lásd többek között: Controll Holding Tanácsadó Zrt. Közigazgatási Igazgatósága (2009) és DFT-Hungária (2008).

kialakítani a hivatalon belül, amelyik szorosan együttműködik a külső szakértővel, valamint a dokumentumot véleményező bizottságokkal. A hivatali munkacsoport informális testület, amelynek célja, hogy biztosítsa a tervezéshez szükséges szakmai háttérrel, közvetítse a stakeholderek felé a stratégia tartalmát, illetve az önkormányzat számára is megjelenítse az érintettek véleményét. Ehhez kapcsolódik a stratégiatervezéshez köthető események (konferencia, workshop, sajtótájékoztató) lebonyolítása, továbbá az együttműködő partnerekkel, szervezett érdekcsoportokkal, államigazgatási szervekkel való kapcsolattartás, információcsere és folyamatszervezés. A munkacsoport állandó tagja jellemzően a jegyző, az adatszolgáltatásért és a háttéranyagok, adatok biztosításáért felelős irodavezetők, továbbá kijelölt szakértői, adminisztrációs és kommunikációs feladatokat ellátó munkatársak.

A stratégia elfogadásáról vagy módosításáról szóló előterjesztés előkészítésének felelőse a polgármester, az előterjesztés előkészítésében közreműködik a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal irodavezetői.¹⁸ A stratégia készítése során vezetői utasítás alapján történik:

- a stratégiaalkotó munkacsoport felállítása;
- adatok gyűjtése, működő stratégiák felülvizsgálata;
- szakirodák, a gazdasági és a civil szféra bevonása;
- a stratégiák egyes részterületeinek kidolgozásáért felelős munkatársak kijelölése;
- a stratégiakészítés szakaszainak időbeli meghatározása;
- közgyűlési előterjesztés készítése;
- az elkészült és elfogadott stratégia folyamatos felülvizsgálata;
- a stratégia felülvizsgálata során a városi programokkal való összhang kialakítása;
- a jóváhagyott stratégiai dokumentumok továbbítása a költségvetési koncepciót összeállító munkatársak felé.

Mivel a tervezési dokumentumok elkészítésének és megvalósításának folyamata minden esetben a sokszereplős projekt formáját ölti, ezért alkalmazhatók rá a projektmenedzsment és a stratégiai tervezés elvei és módszerei. Ebből az is következik, hogy a képviselő-testületnek vagy azt megelőzően az illetékes bizottságnak időről időre meg kell tárgyalnia a cselekvési tervek, programok, projektek megvalósulását, és amennyiben azok jelentősen eltérnek az eredeti tervektől, közbe kell avatkozni, akár egy újabb tervezési folyamat elindításával. A terv aktualizálásánál figyelmet kell fordítani a megfelelő helyzetelemzésre, ami ebben az esetben a költségvetési gazdálkodás és a feladatellátás feltérképezését jelenti. Problémák jelentkezhetnek akkor, ha az önkormányzat nem méri fel helyesen a település igényeit, vagy éppen az eredeti állapothoz képest jelentősebb változások történnek a település gazdasági helyzetében, a lakosság kor szerinti összetételében, szociális viszonyaiban, vagy éppen nem vették kellő mértékben figyelembe a település földrajzi adottságaiból, elérhetőségéből adódó szűk keresztmetszeteket. Például egy gondozási központ valósul meg uniós forrásokból, és ugyan nincs, aki igénybe vegye, de ettől függetlenül változatlan szakmai és műszaki tartalommal kell öt évig működtetni. Az is felmerülhet, hogy év közben kell dönteni olyan fejlesztésről, pályázatról, amely nem volt tervezve, így forrást sem rendeltek hozzá a költségvetésben. Az évközi jogszabályváltozások is jelentősen befolyásolhatják a költségvetést.

A lényeg tehát az, hogy lehetőség szerint ki kell szűrni azokat az elképzeléseket, amelyeknek a megvalósítására nincs reális esély vagy igény. Ezen a ponton érdemes figyelembe venni a stratégiai tervezés és az éves költségvetés összekapcsolásának szükségességét. Már

18 Az ismertetett, jó gyakorlatnak tekinthető stratégiatervezési folyamatról részletesen: Controll Holding Tanácsadó Zrt. Közigazgatási Igazgatósága, 2008: 88–91.

csak azért is, mert a hazai önkormányzatoknál – jórészt kényszerből – eluralkodott az a szemléletmód, miszerint a stratégia általános célokat fogalmaz meg, és nem kapcsolódik közvetlenül az éves költségvetési tervhez. Holott pontosan az lenne a cél, hogy az egyes önkormányzati stratégiák elemei fokozatosan, évről évre történő lebontásban beépüljenek az éves költségvetésbe, és viszont; az egymást követő éves költségvetési tervezés során kezdettől fogva tekintetbe kellene venni a stratégiák koherens egymásra épülő prioritásait, akcióterveit és projektjeit. Ennek az újszerű tervezési szemléletnek a bevezetéséhez jól bevált közgazdasági és pénzügyi modellek állnak rendelkezésre, amelyek bizonyos feltételek mellett az önkormányzati szférában is alkalmazhatók. A hagyományos, normatív, illetve bázisszemléletű tervezéssel szemben ilyenek tekinthető a feladatfinanszírozás modellje, amellyel megteremthető az éves költségvetési terv és a stratégiai dokumentumok összhangja.¹⁹

A felsorolt tényezők fontossága miatt szintén vezetői utasításra történik a következő kontrollingleadatok ellátása:

- adatok bekérése;
- elemzési technikák kiválasztása;
- kapcsolatfelvétel az érintett intézményekkel;
- egyeztetett elemzési adatok előterjesztése;
- az elemzések eredményeinek utólagos felülvizsgálata;
- az elkészült anyagok dokumentumainak archiválása.

A települési önkormányzatok által készített stratégiai dokumentumok legújabb elemét a 2013-ban elkészített és elfogadott a Helyi Esélyegyenlőségi Program (HEP) jelenti. A program elkészítésének menetét, az elemzés szempontjait, illetve kötelező tartalmi elemeit a [helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról szóló 321/2011. \(XII. 27.\) Korm. rendelet](#) (a továbbiakban: kormányrendelet) és a [helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól szóló 2/2012. \(VI. 5.\) EMMI rendelet](#) írja elő. A kormányrendelet 1. § (2) bekezdése alapján az esélyegyenlőségi program fókuszában a település hátrányos helyzetű csoportjainak problémái állnak, különös tekintettel a mélyszegénységben élők, a romák, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők helyzetére. A helyzetelemzés célja annak megállapítása, hogy a településen élő hátrányos helyzetű társadalmi csoportoknak a teljes lakossághoz viszonyítva milyenek a foglalkoztatási, képzettségi, szociális, lakhatási, területi, egészségügyi mutatóik, és ezek alapján a település milyen esélyegyenlőségi problémákkal küzd. Az intézkedési tervben (IT) a helyzetelemzés során feltárt problémák felszámolásának érdekében szükséges beavatkozásokat kellett meghatározni.

A program előkészítésének során az önkormányzatok jelentős része az általa fenntartott intézmények számára előírta, a településen működő nem önkormányzati fenntartású intézményektől pedig kérte, hogy a HEP-et valósítsák meg, illetve támogassák. Ugyancsak kéreseként fogalmazódott meg, hogy az érintett intézmények az esélyegyenlőség szempontjából fontos, egyéb közszolgáltatásokat meghatározó stratégiai dokumentumokba és iránymutatásokba épüljenek be a HEP-ben megfogalmazott kötelezettségek. A fenntartó elvárja az önkormányzati intézményektől, hogy a HEP IT-ben meghatározott vállalásokról és feladatokról intézményi szintű akcióterveket és évente cselekvési ütemterveket készítsenek.

A HEP kidolgozására és megvalósítására, továbbá értékelésére, ellenőrzésére és az ennek

19 Az alapközü oktatásban már tesztelt-bemutatott „FELFIN” modell részletes bemutatása és alkalmazhatósága olvasható többek között a DFT-Hungária (2009) Kenderes közoktatási ágazatát átvilágító elemzésében.

során nyert információk visszacsatolására, valamint a programba való beépítésének garantálására az önkormányzatok HEP-fórumot hoznak létre. A fórum tagjai lehetnek például: a kerületi Egészségügyi Szolgálat és Közszolgáltató Zrt. igazgatója, a Prevenció Központ és Szociális Szolgáltató Központ intézményvezetői és a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke (Budapest XIII. kerület), vagy egy másik példában elnök a szociális ügyekért felelős alpolgármester, titkára a Humánszolgáltatási Iroda vezetője, tagjai az adott feladat végrehajtásában érintett önkormányzati intézmények vezetői (Budapest XXII. kerület).

A HEP-fórum feladatai:

- az HEP IT megvalósulásának figyelemmel kísérése, a kötelezettségek teljesítésének nyomon követése, dokumentálása és mindezekről a település képviselő-testületének rendszeres tájékoztatása;
- annak értékelése, hogy megelőző időszakban végrehajtott intézkedések elősegítették-e a kitűzött célok megvalósulását, szükség van-e új beavatkozások meghatározására;
- az esetleges változások beépítése a HEP IT-be, a módosított HEP IT előkészítése képviselő-testületi döntésre;
- az esélyegyenlőséggel összefüggő problémák megvitatása;
- a HEP IT és az elért eredmények nyilvánosság elé tárása, kommunikálása.

Egyes önkormányzatok tematikus munkacsoportokat alakítanak az adott területen kitűzött célok megvalósításának érdekében. A munkacsoportok vezetői egyben tagjai a HEP-fórumnak is, a munkacsoportok rendszeresen (minimum évente) beszámolnak munkájukról a fórum számára. A munkacsoportok éves munkatervet készítenek.

A felsorolt példák megerősítik, hogy a stratégiai dokumentumok lényeges eleme a tervezési, megvalósítási és visszacsatolási folyamatok intézményesítése. Ebbe illeszthetők a társadalmi részvétel optimális formái, láthatóvá válik, hogyan készül a helyi stratégia, milyen elveket és szemléletmódot követ, hol hangsúlyos, és milyen formában biztosított a külső szereplők jelenléte és bevonása.

2.4.5 Rövid összefoglalás

A stratégiai tervezés a világosan megfogalmazott jövőkép, értékrend és célrendszer megfogalmazásával, a szervezet külső és belső környezetének felmérésével elősegíti az optimális döntések előkészítését és megalapozását. A folyamat három részre tagolódik: helyzetfelmérés („nézd meg, hogyan állsz”), helyzetelemzés („ez alapján vizsgáld meg, mire vagy képes”), majd az előző két szakasz bázisán valósul meg a stratégiaalkotás („határozd meg, mit kell tenned céljaidnak az eléréséhez”). E három szakasz eredményeként állnak elő átfogóan a cselekvőképes helyi kormányzáshoz, ezen belül a feladatellátáshoz és a fejlesztésekhez szükséges intézményi és adminisztratív kapacitások. Jó és követendő gyakorlatnak azt nevezzük, amikor a hosszabb távra szóló jövőkép és stratégia, valamint a közép- és rövid távra szóló fejlesztési programok, továbbá a konkrét cselekvési tervek, projektek áttekinthető, egymáshoz szervesen illeszkedő rendszert alkotnak. Ezzel szemben kerülendő az a gyakorlat, amikor először a konkrét cselekvésről vagy beavatkozásról hoznak döntést, és utólag keresnek támpontokat vagy igazolást a helyzetelemzés vagy értékelés keretei között.

A stratégiai tervek a helyi közösség hosszú távú elképzeléseit foglalják magukba, ám egyes elemei a felmerülő, aktuális kihívások és megnyíló lehetőségek tükrében rugalmas, adaptív változtatásokat igényelhetnek. Ezért mind a teljes feladatrendszert átfogó, horizontális,

mind pedig az ágazati jellegű stratégiák esetében célszerű a település vagyoni és pénzügyi helyzetét, valamint a közfeladatok ellátásmódját érintő esetleges változások tükrében a célkitűzések, tervek megvalósítását, megalapozását szolgáló háttérdokumentumok, adatbázisok, elemzések, prioritások időszakos felülvizsgálata és aktualizálása.

Mindezek alapján a stratégiai szemléletmód és cselekvés a helyi kormányzás folyamatában a tervezést és a végrehajtást összekapcsolja a feladatellátás, szervezet- és intézményrendszer, valamint a társadalmi részvétel tartalmi és formai elemeinek működtetésével, támogatásával és megújításával.

Kérdések

1. Milyen szempontok alapján csoportosíthatók a közpolitikai változások elméletei?
2. Egy tetszőleges példa alapján elemezze, milyen tényezők fellépése esetén következik be lényeges változás egy adott közpolitika működésében.
3. Megítélése szerint a hazai önkormányzati döntéshozatal napirendjét milyen mértékben és milyen feltételek mellett tudják befolyásolni a különböző fórumok és a közmeghallgatás?
4. Az Mötv. által bevezetett változások tükrében milyen eszközei vannak a polgármesternek a döntéshozatal befolyásolására?
5. Milyen okok vezetnek a közpolitikai hálózatok létrehozásához a kormányzás átalakuló rendszerében?
6. Mutassa be gyakorlati példákon keresztül, hogy milyen szerepet tölt be a közpolitikai hálózatok működésében az interdependencia, az interakció és a diskurzus.
7. Mutassa be és elemezze Rod Rhodes modellje alapján a közpolitikai hálózatok legfontosabb típusait.
8. Az Mötv. által bevezetett változások figyelembevételével készítsen SWOT-analízist az esettanulmányban bemutatott önkormányzat–civilszervezet közötti együttműködésről.
9. Mutassa be a társadalmi részvétel iránti igény kialakulásának okait és az érdekcsoportok főbb típusait.
10. Ismertesse és elemezze a társadalmi részvétel formáit.
11. Készítsen stakeholder-analízist a megismert szempontok alkalmazásával.
12. Tanulmányai és gyakorlati tapasztalatai alapján fejtse ki a Magyarországon alkalmazható társadalmi részvételi formák előnyeit és hátrányait.
13. Mutassa be a tervezési dokumentumok típusait.
14. Készítsen fiktív együttműködési tervet egy Új Nemzedék Kontaktpont-iroda és egy önkormányzat ifjúsági ügyekkel foglalkozó szereplői között.
15. Ismertesse a legfontosabb önkormányzati koncepciókat és terveket.
16. Készítsen a HEP-fórumok működésének lehetséges perspektíváit elemző SWOT-analízist.

Irodalom

- Baumgartner, Frank. R.–Jones, Bryan. D. (szerk.) (2002): *Policy Dynamics*. University of Chicago Press
- Boda Zsolt–Medve-Bálint Gergő (2012): Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. *Politikatudományi Szemle*, 2. sz. pp. 27–51.
- Capano, Gilberto and Howlett, Michael (2009): Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol.11, No.1, pp. 1–5., March
- Hajnal György (2011): Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben: Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között. *Politikatudományi Szemle*, 3. sz. pp. 54–74.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275–296.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York: Harper Collins
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Sabatier, Paul. A.–Jenkins-Smith, Hank. C. (szerk.) (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview
- Sabatier, Paul. A. (szerk.): *Theories of the Policy Process*. Westview
- Szabó Márton (2012): Közpolitikai diskurzuselemzés. *Politikatudományi Szemle*, 3. sz. pp.7–35.
- Zsebéné Dobó Marianna (2012): *Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál*. PhD-értekezés (kézirat), Pécsi Tudományegyetem, Interdiszciplináris Doktori Iskola
- Vass László (2010): A politika és a közigazgatás viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 3. sz. pp. 65–83.
- Zongor Gábor (2013): Első benyomások az új magyar önkormányzati rendszerről. *Comitatus*, XVIII. évfolyam, 214. szám, pp. 108–114.
- Adam, Silke and Kriesi, Hanspeter (2007): The Network Approach. In: Sabatier, Paul (ed.) (2007): *Theories of the Policy Process*. Westview Press, pp. 129–155.
- Ágh Attila (2002): A magyar kormányzati rendszer európaizálódása (Műhelytanulmány). In: Ágh Attila: *Demokratizálódás és európaizálódás*. Villányi úti könyvek, Politikatudományi Sorozat, pp. 151–340.
- Ágh Attila (2011): A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, XX. évfolyam, 1. szám, pp. 31–51.
- European Commission Working Group 4B (2001): *Coherence and Cooperation in a Networked Europe: Report of the Working Group „Networking People for a Good Governance in Europe”*, May
- Gajdusчек György (2009): Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, XVIII. évfolyam, 2. szám, pp. 58–81.

- G. Fodor Gábor–Stumpf István: A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. Századvég Műhelytanulmányok, 6. szám, 2007
- Kaiser Tamás (2012): Sokszínűség újratöltve: új és legújabb kormányzási módszerek I. *Comitatus*, XII. évfolyam, 212. szám, pp. 116–120.
- Kaiser Tamás (2012): Sokszínűség újratöltve: új és legújabb kormányzási módszerek I. *Comitatus*, XII. évfolyam, 213. szám, pp. 15–21.
- Klijn, Erik-Hans (2003): Networks and Governance: a perspective on public policy and public administration. In: A. Salminen (ed.): *Governing Networks*. EGPA Yearbook, Amsterdam: IOS Press, pp. 29–38.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Rhodes, Rod and Marsh, David (1992): New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, Vol. 21., No.1., pp. 181–205.
- Somorjai Ildikó (szerk.) (2001): *Amíg a tervekből valóság lesz... Interprofesszionális együttműködés és szociális munka*. Győr–Budapest, Széchenyi István Főiskola–Kávé Kiadó
- Zsebéné Dobó Marianna (2012): *Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál*. PhD-értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Interdiszciplináris Doktori Iskola
- Zongor Gábor (2012): Átalakulás közben, reform előtt. *Comitatus*, XXII. évfolyam, 212. szám, pp. 3–15.
- Ágh Attila (2004): *Közpolitika*. In: Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. Osiris Kiadó, Budapest, pp. 119–164.
- Bartal Anna Mária (2012): A partnerség kaleidoszkópja. In: Csongor Anna és Sziklai István (szerk.): *Fejlesztéspolitika, stratégiai programalkotás a szociálpolitikában*. E-jegyzet. TÁMOP-5.4.4.-09/1/C-2009-0001, ELTE TÁT
- Boda Zsolt (2008). A civil szervezetek a közösségi döntéshozatalban: participáció és kormányzás. In: Bódi Ferenc (szerk.): *A területfejlesztés újai az Európai Unióban*. MTA Politikatudományi Intézet, Budapest, pp. 159–168.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!* Századvég Kiadó, Budapest
- Nizák Péter–Péterfi Ferenc (2005): *A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság*. Nonprofit Szektor Analízis. Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról. In: Márkus Eszter (szerk.): *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess*. EMLA, Budapest
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs
- Pallai Katalin (2010): *Társadalmi részvétel. Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára*. Polgármester Akadémia, önkormányzati vezetők képzése. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
- Reisinger Adrienn (2009): *Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések*. *Civil Szemle*, VI. évfolyam, 4. szám, Új Mandátum Kiadó, Budapest
- Zsebéné Dobó Marianna (2012): *Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál*. PhD-értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Interdiszciplináris Doktori Iskola
- Balás Gábor–Kiss Gábor (2012): *A stratégiai tervezés kialakulása, története a közpolitikákban*. In: Csongor Anna és Sziklai István (szerk.): *Fejlesztéspolitika, stratégiai programalkotás a szociálpolitikában*. E-jegyzet, TÁMOP-5.4.-4.-09/1/C-2009-001, ELTE TÁT

- Controll Holding Tanácsadó Zrt. Közigazgatási Igazgatósága (2009): Stratégiai tervezés és stratégiai menedzsment folyamatának fejlesztése. Veszprém Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal, ROP 1. A. 2/B-2008-0014
- DFT-Hungária (2009): Stratégiai tervezés és éves költségvetés összekapcsolása. Kenderes Város Önkormányzata, ÁROP 1.A. 2/A-2008
- OECD LEED Programme (2009): Iránymutatások a helyi és kistérségi szintű értékelés és kapacitásépítés megvalósításához Magyarországon. Útmutató a helyi fejlesztési stratégiák értékeléséhez. Készült a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Helyi Gazdaság és Foglalkoztatás Fejlesztése (LEED) Programja keretében, Magyarország Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumával együttműködésben.
- KPMG (2009): Stratégia-alkotási kézikönyv. Budapest Főváros XIII. Kerületi Polgármesteri Hivatal
- Sabján Katalin (2010): Önkormányzati tervezés. Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára. Polgármester Akadémia, Önkormányzati vezetők képzése. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
- Sain Mátyás (2010): Területfejlesztési füzetek (1). Segédlet a közösségi tervezéshez. NFGM, VÁTI Nonprofit Kft., Budapest, 2010

3. Közmenedzsment és közpolitikai hatékonyság

3.1 Közmenedzsment az önkormányzatoknál

3.1.1 Bevezetés és alapfogalmak ismertetése

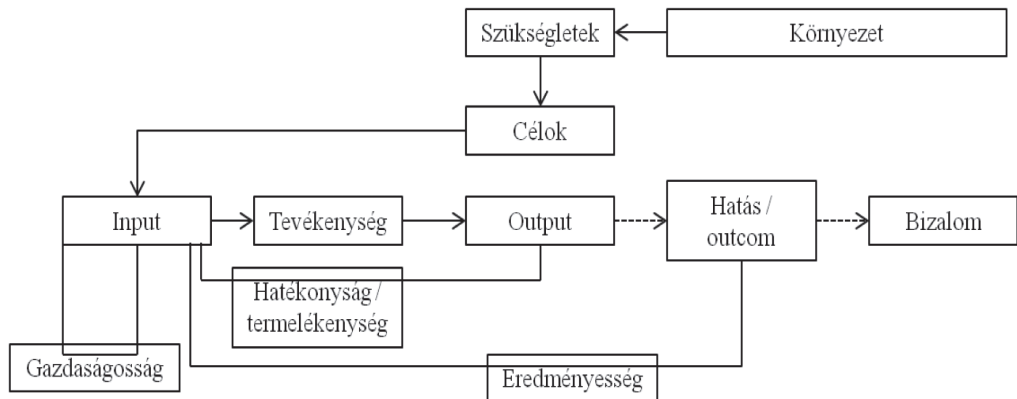
A 21. századi európai önkormányzatok feladat- és hatáskörei kiterjedtek és sokrétűek. Igaz ez hazánkra is, habár az 1990. évi LXV., a helyi önkormányzatokról szóló törvényt jelentősen módosította 2011. évi CLXXXIX., Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, illetve az önkormányzatokat érintő egyéb kormányzati reformok szintén számottevően csökkentették a magyar önkormányzatok feladat- és hatásköreit. Az aktuális önkormányzati reform ellenére még mindig számos, az állampolgárok életminőségét alapvetően meghatározó feladatokat látnak el hazánk önkormányzatai. Az általuk végzett tevékenységekhez pedig jelentős saját és központi forrás áll a rendelkezésükre, amelyet gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen kell felhasználniuk. Ebben a fejezetben a közmenedzsment eszköztárának rövid ismertetésével arra teszünk kísérletet, hogy bemutassuk azokat a menedzsmenteszközöket, amelyeknek a segítségével az önkormányzatok gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen képesek feladataikat ellátni. A következő fejezetben Krenyácz Éva és Borcsek Barbara bemutatja az egészségügyi alapellátás helyét az egészségügyi rendszerben, illetve ismerteti azon tervezési eszközöket, amelyeknek a segítségével az önkormányzatok eredményesebbé tehetik az egészségügyi alapellátást. Az utolsó fejezetben Borka-Szász Judit összefoglalja, hogy mely menedzsmenteszközök állnak az önkormányzatok rendelkezésére ahhoz, hogy a kultúra területén érvényesíthessék a fentebb említett három értéket, azaz gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen működtessék a rájuk bízott kulturális intézményeket.

Célunk nem az, hogy részleteiben ismertessük az egyes megoldásokat, hanem, hogy felhívjuk az Olvasó figyelmét azokra a legújabb módszerekre, amelyeknek a segítségével az önkormányzatok gazdaságossága, hatékonysága és eredményessége növelhető. Miért kerültek reflektorfénybe ezen értékek az elmúlt időszakban? Azért, mert az állampolgárok közigazgatásba vetett bizalmának mértékét alapvetően meghatározza egy adott közigazgatási/közszolgáltatási intézmény teljesítménye. Manapság, amikor egyre kevesebb forrásból, gyakran egyre magasabb teljesítménnyel nyerhető csak el az állampolgárok bizalma, nagyon fontos, hogy a gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontok is megfelelő súllyal eszenek latba egy-egy önkormányzati döntés meghozatalakor. A következőkben röviden ismertetjük, hogy mit is értünk ezen értékek alatt.

A gazdaságosság fogalma arra helyezi a hangsúlyt, hogy minimalizáljuk egy adott ágazat/szervezet/szervezeti egység vagy akár egy-egy projekt erőforrás- (input-) felhasználását. Természetesen az erőforrások gazdaságos felhasználását úgy kell biztosítani, hogy az adott közszolgáltatás minősége megfelelő maradjon. Erőforrásnak tekintjük a humánerőforrást, a tárgyi erőforrásokat és egyéb (például információ) erőforrásokat. Az erőforrások jellemzője, hogy szűkösen állnak a rendelkezésünkre, ezért felhasználásuk során döntést kell hoznunk arról, hogy miként allokáljuk őket az egyes feladatok/szervezetek között. A gazdaságosság fogalma kizárólag az erőforrás-felhasználásra fókuszál, ezért a modern teljesítménymenedzsment-rendszerek már elmozdultak a hatékonyság és az eredményesség mérésének irányába.

Példa a gazdaságosságot növelő intézkedésre. Amikor egy polgármesteri hivatalban 10

százalékos költségcsökkentést írnak elő, amelyet az adott szervezeti egységek teljesítményétől, valamint az egyéb, külső, környezeti tényezőktől függetlenül mindenkinek egységesen teljesítenie kell, akkor a hivatal vezetői kizárólag a gazdaságosság fogalmát vették figyelembe az intézkedésről szóló döntésükben. A felhasznált erőforrások csökkentése nem jelenti feltétlenül, hogy a szervezet hatékonysága vagy eredményessége növekedett.



4. számú ábra: A gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség fogalmai.

Forrás: Bouckaert–Halligan, 2008: 16

A hatékonyság fogalma már összekapcsolja az erőforrásokat, azaz az inputokat a kibocsátással (outputtal), amely lehet egy szolgáltatás vagy valamely termék. E kettő viszonya határozza meg, hogy milyen hatékonysággal állítja elő egy adott közintézmény az adott közszolgáltatást. A hatékonyság meghatározása során az egységnyi erőforrás-felhasználásra eső kibocsátást mérjük. Ez vagy úgy javítható, hogy adott kibocsátáshoz kevesebb erőforrást használunk fel, vagy úgy, hogy egységnyi erőforrással több kibocsátást állítunk elő. Természetesen ahhoz, hogy a hatékonyság fogalmát valóban megragadhatjuk, valamilyen módon mérhetővé kell tennünk nemcsak az erőforrás-felhasználást, hanem az erőforrás-kibocsátás mértékét is. A közszférában gyakran már a kibocsátásra vonatkozó adatok előállítása is komoly nehézséget jelent.

Példa a hatékonyságot növelő intézkedésre. Egy önkormányzati hivatal vezetője észreveszi, hogy a közterület-felügyeleti csoport és a pénzügyi csoport között akadódik az együttműködés, nem gördülékeny közöttük a kommunikáció. Egy belső vizsgálat segítségével fény derül ennek az okára: a közterület-felügyeletesek – annak ellenére, hogy van számítógépük – még mindig papíralapon adják le a megbüntetett személyek adatait a pénzügyi osztály munkatársainak, akik kiállítják a büntetés befizetéséhez szükséges csekket. Mivel a törvény szigorú határidőt szab arra, hogy meddig kaphatják meg a megbüntetett személyek a befizetésre felszólító levelet és csekket, így a két csoport közötti folyamatok lassúsága miatt gyakori a határidőt meghaladó ügyintézés. A hivatal vezetője utasítja a közterület-felügyeleti csoport vezetőjét, hogy szüntessek be a papíralapú kommunikációt, és térjenek át a számítógép használatára. Az utasítást a közterület-felügyelők betartják, s ennek következtében a folyamat időigénye és így hatékonysága radikálisan javul. Egységnyi erőforrás felhasználásával – a folyamatok optimalizálásának köszönhetően – jelentősen megnőtt a határidőre kibocsátott és kézbesített postai befizetési csekkek száma és így a büntetésekbe behajtott összeg nagysága.

Az eredményesség vizsgálata során azt kérdezzük, hogy egy adott tevékenység ellátásával elértük-e a kitűzött céljainkat, melyek a tevékenységünk hatásai. Vegyük észre, hogy míg a hatékonyság elsősorban azzal foglalkozik, hogy miként végezzük el az adott tevékenységet, az eredményesség fogalma arra fókuszál, hogy mit tűzünk ki célként. A közsférában fontosabb, hogy társadalmilag jó és méltányos célokat tűzzünk ki, mint az, hogy a célt milyen hatékonysággal érjük el. Egy társadalmilag rossz cél hatékony megvalósítása nem fogja a lakosság igényeit kielégíteni, és így csökkenteni fogja a lakosság bizalmát a közsféra intézményeivel szemben.

A költség-eredményesség fogalma összeköti az adott tevékenységre felhasznált erőforrásokat a tevékenység hatásával. Mekkora ráfordítás mellett tudjuk a céljainkat megvalósítani, és ennek melyek a társadalmi hatásai? Egy közsférában működő szervezet esetében az eredményesség mérése legtöbbször a kibocsátás mérésénél is nagyobb feladat elé állítja a szervezetet. Gyakori, hogy az eredmények csak jóval később jelentkeznek, mint maga a kibocsátás. Erre példaként szolgálhatnak az oktatási intézmények, amelyekben kibocsátásként tekinthetünk a tanulói létszámra, azaz a hatékonyság növelhető úgy, hogy egy osztályban több tanuló végzi a tanulmányait. Ez a hatékonyságnövekedés azonban szembemehet a kitűzött célokkal, azzal, hogy a tanulók megfelelő színvonalon sajátítsák el az életük későbbi szakaszaiban szükséges ismereteket. Az oktatás eredményei csak később mérhetőek, de mérhetőek, például a **PISA-eredmények** vizsgálatával.²⁰ Minden közszolgáltatást nyújtó szervezet eredményessége mérhető valamilyen mutatóval vagy mutatókkal, még ha sokszor nehezen előállíthatók is e számadatok.

Példa az eredményességet növelő intézkedésre. Egy önkormányzat vezetése célul tűzi ki, hogy növelni kívánja a lakosság megelégedettségét a helyi parkok használhatóságával kapcsolatban. Ennek során a képviselő-testület dönt arról, hogy öt fővel megnöveli a park tisztaságáért felelős munkatársak számát. Az egy főre jutó összeszedett szemét mennyisége alapján meg tudjuk állapítani, hogy a képviselő-testület döntése hatékonyabbá tette-e a szemétyűjtést. Annak vizsgálatához azonban, hogy a döntés eredményes volt-e, szükséges a parkot használó lakosság körében egy reprezentatív felmérést készíteni arról, nőtt-e a megelégedettségük a park használhatóságával kapcsolatban. Ha igen, akkor a döntés eredményes volt. Látható, hogy az eredményesség megállapítása sokszor egyéni érzékelés kérdése. Bizonyos parkhasználók számára nőtt a használhatóság, míg mások szemében nem, mert, tegyük fel, ők inkább a padokat tetették volna rendbe.

Az 4-es számú ábrán nem szerepel a méltányosság fogalma. E fogalom definiálásának legfőbb problémája, hogy elkerülhetetlenül értékítéletet tartalmaz, így számos különböző meghatározásával találkozhatunk a szakirodalomban. Mégis foglalkoznunk kell vele, mert a méltányosság figyelembevétele nélkül nem biztosítható, hogy a társadalom széles rétegeinek igényeit kielégítsük. A méltányosság fogalmát kettéválaszthatjuk: egyrésztől beszélhetünk horizontális méltányosságról, másrésztől vertikális méltányosságról. A horizontális méltányosság az esélyegyenlőséget állítja a középpontba. Minden állampolgárnak azonos esélyt kell biztosítani arra, hogy hozzáférjen a közszolgáltatásokhoz, igénybe vehesse azokat. A vertikális méltányosság fogalma a jövedelmek újraelosztására helyezi a hangsúlyt, azaz arra, hogy a hátrányosabb helyzetű állampolgárok irányába térítse el a jövedelmeket, a tehetősebb állampolgárok kárára. (Barr, 2009)

20 A PISA- (Programme for International Student Assessment) kutatás az OECD által végzett kutatás, amelynek keretében 1997 óta hasonlítják össze közel hetven ország 15 éves fiataljainak matematikai, szövegértési és természettudományi kompetenciáit/ismereteit.

Példa a méltányossági szempont érvényesítésére. Folytatva a fenti példát, megállapíthatjuk, hogy amennyiben az önkormányzat kizárólag azokon a területeken növeli a parkokhoz kapcsolódó szolgáltatásainak a színvonalát, ahol a jómódú lakosai élnek, viszont a hátrányosabb helyzetű családok által lakott területeken nem növeli vagy akár csökkenti, úgy méltánytalanul jár el. Ha mind a két területen egyforma színvonalon tartja a parkok tisztaságát, akkor egyrészt jövedelmet csoportosít át (vertikális méltányosság), hiszen a magasabb jövedelműek adóiból az alacsonyabb jövedelműek által használt parkokat takaríttatja ki, másrészt minden lakosa számára egyenlő hozzáférést biztosít a kulturált parkhasználat-hoz (horizontális méltányosság).

A nyugat- és észak-európai, valamint az észak-amerikai önkormányzatok már több mint fél évszázada erőteljes figyelmet fordítanak arra, hogy hatósági és közszolgáltatói tevékenységük során a közmenedzsment-tudomány eredményeit felhasználják, és a fentebb definiált értékeket figyelembe vegyék. A 2007–2008-as gazdasági válság hatására még inkább előtérbe került a közzféra gazdaságos, hatékony és eredményes működésének a kérdése, mivel az államok drasztikus megszorító intézkedésekre kényszerültek. Ezek a restriktív lépések nemcsak a központi államigazgatást, hanem az önkormányzatokat is markánsan érintették. Az Egyesült Királyságban David Cameron kormánya is megszorításokra kényszerült, amelyek jelentős mértékben érintették az önkormányzatokat. 2010 és 2015 között – előre bejelentett ütemterv alapján – 26 százalékkal csökkentik az önkormányzatok központi támogatását, s ennek hatására az önkormányzati rendszer teljes bevétele 14 százalékkal csökken. A központi bevételek drasztikus csökkentését részben kompenzálja a saját bevételek növekedése (Morse, 2013). Magyarország önkormányzatai szintén jelentős kormányzati támogatástól estek el a 2013. évi költségvetésükben. A kormányzati támogatások 38 százalékkal csökkentek, igaz, az önkormányzatok feladatkörei is számottevően szűkültek, és a finanszírozási rendszer is jelentősen átalakult. A finanszírozási nehézségek miatt hazánkban is előtérbe kerültek azok a menedzsmenteszközök, amelyeknek a segítségével a csökkenő források mellett is jó minőségű és megfelelő mennyiségű közszolgáltatás biztosítható a lakosság számára.²¹ A közzférában alkalmazott menedzsmenteszközöket a közmenedzsment tudománya rendszerezi és fejleszti, amelynek töretlen fejlődését elősegíti, hogy két irányból is kap impulzusokat: a gyakorlati szakemberek innovációi, illetve az elméleti szakemberek hozzájárulásai erősítik egymást. A következőkben bemutatjuk az új közszolgálati menedzsment irányzatát, illetve eszközrendszerét.

3.1.2 Az új közszolgálati menedzsment

Az új közszolgálati menedzsment (angolul: new public management, továbbiakban NPM) mint a közzektor radikális átalakítását zászlajára tűző mozgalom az 1970-es évek legvégén, az 1980-as évek elején bontakozott ki, elsősorban az angolszász országokban. Az irányzat politikai szinten Margaret Thatcher 1979-es miniszterelnöki és Ronald Reagan 1980-as elnöki ciklusával indult hódító útjára. Az NPM az elmúlt harminc évben jelentősen hatott a fejlett országok közigazgatási rendszereinek fejlődésére, ez még akkor is igaz, ha az általa generált hatások sokszínűek, és így nem beszélhetünk egyértelmű konvergenciáról az egyes országok közmenedzsment-gyakorlatában. Az irányzat célja a közzektor gazdaságosságá-

²¹ A közszolgálati menedzsment által javasolt eszközök közül több is szerepel a magyar közigazgatás-fejlesztés stratégiai dokumentumában, a [Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési programban](#).

nak, hatékonyságának és eredményességének javítása, amely értékek egyértelműen a közgazdaság-tudományokhoz és menedzsmenttudományokhoz köthetőek, és megerősödésükkel a jogtudomány dominanciája az államigazgatás területén megtört, de nem szűnt meg. Az új közszolgálati menedzsment a fenti célokat a piaci koordináció erőteljesebb alkalmazásával, a döntések és a feladatok végrehajtásának decentralizálásával, a lakossági igények pontos megismerésével és a lakosság intenzívebb bevonásával, a teljesítmények mérhetőségével és a piaci szervezetek által használt egyéb menedzsmenttechnikák alkalmazásával kívánja elérni.

Az NPM-irányzat számos javaslatot tartalmaz, amelyek elősegítik, hogy a közzsférában dolgozók eredményesen és hatékonyan tudják saját képességeiket és készségeiket az állampolgárok igényeinek kielégítésére felhasználni. Az irányzat képviselői a közösségi döntések elméletéből indulnak ki, így az emberekről racionalitást és önérdékkövetést feltételeznek.²² Ennek alapján olyan környezetet kívánnak kialakítani, ahol a közzsférában dolgozók ugyan nagyobb döntési szabadságot kapnak, hiszen ők rendelkeznek a megfelelő szaktudással arról, hogy egy-egy közszolgáltatási/közigazgatási feladatot miként célszerű megvalósítani, emellett azonban mérhető teljesítménycélokat tűznek ki, és fokozottabb ellenőrzést javasolnak a közzszektor munkavállalói felett.

Az NPM nem a ráfordításokra, nem a folyamatokra, hanem az eredményekre fókuszál. Növelni kívánja a választott politikusok befolyását a célok kijelölésére, de szakértő menedzserek kezébe kívánja adni a döntés jogát arról, hogy ezeket a célokat miként lehet a leghatékonyabban elérni. A célok kiválasztása során fontosnak tartja, hogy azok számon kérhetőek legyenek, így egy-egy közigazgatási/közzszolgáltató szerv számára jól megragadható, egyértelmű célokat kíván kijelölni. Ennek egyik eszköze, hogy olyan ügynökségek megalakítását támogatja, amelyek egyfókuszúak, azaz egy jól megragadható célért dolgoznak. Az NPM fontos célként jelöli meg, hogy mindenkinek, aki közpénzek felett diszponál, dönt vagy felhasználja azt, elszámoltathatónak kell lennie. Ehhez a folyamatoknak, a céloknak, az eredményeknek átláthatóknak, egyértelműeknek, továbbá az ezekről szóló információknak mindenki számára elérhetőeknek kell lennie. Az NPM-irányzat az állam működésének radikális megújítását tűzi zászlajára, ezért minden érintett tudására igényt tart. Az állampolgárokat aktív részvételre ösztönzi a közügyekben, azért, hogy az egyes emberek fejében lévő egyedi ismeretek is hasznosulhassanak. Az állampolgárok számára nagyobb döntési szabadságot teremt azáltal, hogy az állami monopóliumokat a piaci koordináció segítségével vagy egyéb alternatív eszközökkel (például civilszervezetek bevonásával) megtöri.

Pollitt és Bouckaert (2004, 103–142) szerint az NPM céljait több szinten is megragadhatjuk. Az első az operatív szint, amely mérhető és jól definiálható. Például ha azonos mértékű kiadás mellett növeljük egy adott szolgáltatás mennyiségét, akkor operatív szinten javul az eredményességünk. A második szint a folyamatok szintje, amelynek során a folyamatok átszervezésével javul a szervezet/rendszer hatékonysága/eredményessége. A szerzők az egyablakos ügyintézés bevezetését hozzák fel példaként, amelynek révén a folyamatok átszervezésével növelhető az ügyfelek elégedettsége. Látható, hogy a folyamatok javítása operatív szinten is

22 A közösségi döntések elméletének képviselői a neoklasszikus közgazdaságtan axiómáira építenek, annak emberképét és módszertanát elfogadva kívánnak magyarázatot adni a közösségi döntéshozatalban tapasztalható anomáliákra. Számukra a politikus, a bürokrata, a választó, a lobbizó vállalkozó mind saját önérdékét követő, racionális egyén, preferenciákkal és korlátokkal, aki aktívan vagy passzívan, de saját céljaiért küzd a rendelkezésére álló eszközökkel. A közösségi döntések elmélete az egyéni érdekekből vezeti le a társadalmi folyamatokat, így olyan javaslatokat tesz, amelyek az intézményi környezet módosításával az egyéni viselkedés megváltoztatására irányulnak.

mérhető eredményekhez vezet: hatékonyabbá, eredményesebbé tehető egy adott szervezet, illetve azonos költséggel magasabb színvonalú szolgáltatás biztosítható. A harmadik szint már absztraktabb: az államigazgatás rendszerének mint egésznek a növekvő kapacitása. Az eredményeknek ezen a szintjén alapvetően az intézményi változások sikere mérhető.²³ Például ha az államigazgatásban az álláshelyek betöltése versenyeztetéssel zajlik, a döntés eredménye pedig a pályázó képességeitől, nem pedig a szervezeti hierarchiában éppen betöltött pozíciójától függ. Ez az intézményi változás növeli az államigazgatásban dolgozók kompetenciaszintjét, amely végeredményben az államigazgatás eredményességét is növelni fogja. Végezetül a reformok eredményessége úgy is megragadható, hogy a végrehajtott változások mennyiben közelítették az adott rendszert az NPM által kijelölt ideális állapothoz. Pollitt és Bouckaert szerint ez a szint ragadja meg leginkább a stratégiai eredményeket.

Miután áttekintettük az NPM legfőbb jellemzőit és céljait, a következő részben bemutatjuk azon menedzsmenteszközöket, amelyek szorosan köthetőek az irányzathoz. Ennek során Schedler és Proeller (2002) tanulmányából indulunk ki.

3.1.3 Az új közszolgálati menedzsment eszközrendszere

Reform-kategóriák	Célok/tulajdonságok	Példák
Szervezeti átalakítások	Felelősség delegálása/decentralizáció Hierarchia szintjeinek csökkentése Politikai és menedzserszerepek szétválasztása	Városmenedzseri rendszer bevezetése Holdingstruktúra kialakítása
Menedzsmenteszközök	Teljesítményfókusz erősítése Output/outcome-orientáció kialakítása Vállalkozói attitűd megerősítése	Teljesítménymegállapodások (szerződések) megkötése Teljesítményalapú bérezési rendszerek kialakítása Stratégiai tervezés bevezetése Kiegyensúlyozott mutatószám-rendszerek alkalmazása
Költségvetési reformok	Magánszférában használt pénzügyi és költségvetési eszközök adaptálása	Eredmény szemléletű számvitel alkalmazása Tevékenységalapú költségszámítás bevezetése Profit- és veszteségkimutatás elkészítése

23 North (1991, 97.) a következőképpen definiálja az intézmény fogalmat: „[a]z intézmények emberek alkotta korlátok, szabályok, amik strukturálják a politikai, gazdasági és társadalmi interakciókat. Magukba foglalják mind az informális kötöttségeket (szankciókat, tabukat, szokásokat, tradíciókat és magatartási szabályokat), mind pedig a formális szabályokat (alapszabályokat, törvényeket, tulajdonjogokat).”

Reform-kategóriák	Célok/tulajdonságok	Példák
Részvétel/ partnerség	Lakosság bevonása a közszolgáltatások nyújtásába/előkészítésébe Lakosság véleményének kikérése Lakosság ellenőrzési lehetőségeinek biztosítása Lakosság tudásának és erőforrásainak felhasználása a közszolgáltatások nyújtása során	E-demokrácia Lakossági meghallgatások/fórumok Szomszédzsági tanácsok létrehozatala
Ügyfél-orientáció/Minőségmenedzsment	Lakossági igények magasabb színvonalú kiszolgálása Közszolgáltatások legitimációjának növelése, az állampolgárok bizalmának elnyerése	Egyablakos rendszer bevezetése Szolgáltatási szint – szerződések megkötése E-kormányzati eszközök alkalmazása Közös értékelési keretrendszer (CAF) bevezetése
Piaci koordináció alkalmazása/ Privatizáció	Közszektor méretének csökkentése Hatékonyságnövelés verseny bevezetésével	Kiszervezés/kiszerveződés PPP-konstrukciók alkalmazása Közbeszerzési technikák bevezetése

16. számú táblázat: Az Új Közszolgáltatási Menedzsment céljai és menedzsmenteszközei.

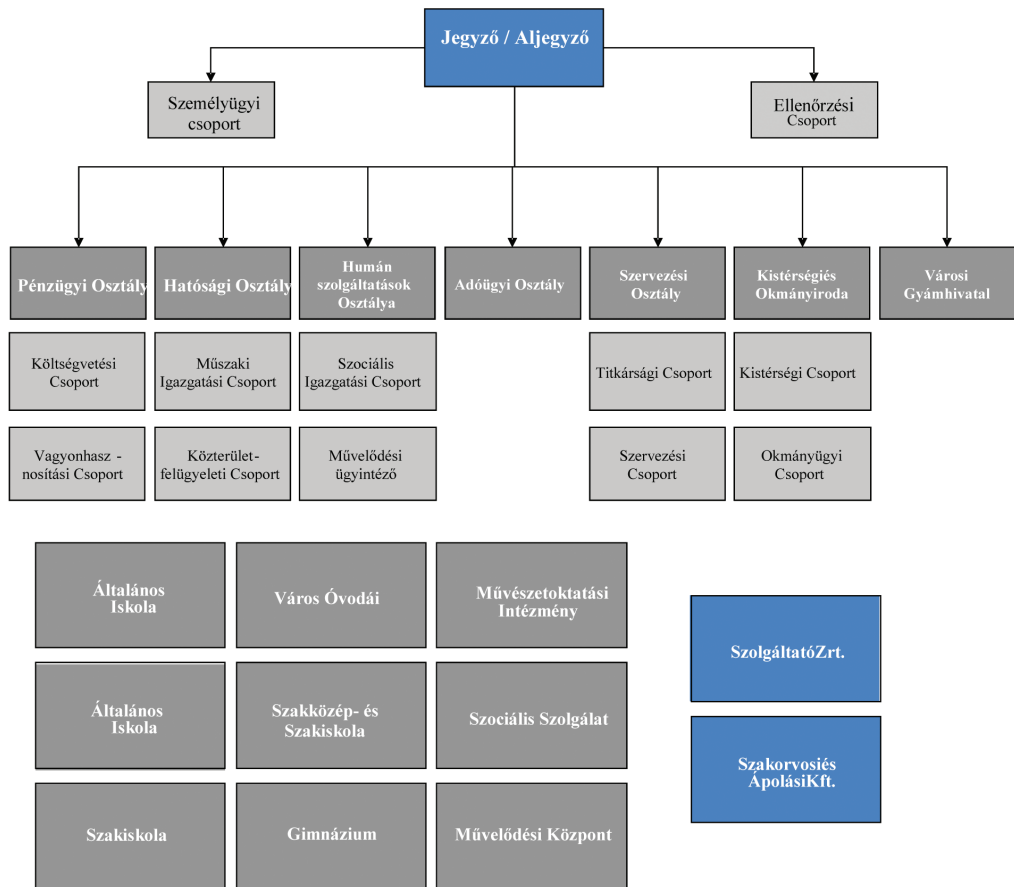
Forrás: Schedler–Proeller (2002: 168) alapján, kiegészítve: R. M.

Szervezeti átalakítás alatt alapvetően a feladat-, a felelősségi és a hatáskörök delegációját (autonóm, egyfókuszú szervezetekhez, ügynökségekhez, illetve az államigazgatás alsóbb szintjeihez, az önkormányzatokhoz) értjük, amely megvalósulhat egy adott szervezeten, illetve egy adott rendszeren belül. Az e kategóriába sorolt eszközök célja a hierarchia csökkentése, a politikai és a menedzsmentszerepek szétválasztása, illetve a megrendelői és végrehajtói szerepek egyértelmű megkülönböztetése révén. Mindez történhet a decentralizáció, a dekoncentráció vagy a delegáció elvének alkalmazásával.²⁴

24 A decentralizáció fogalma azt takarja, hogy a központi államigazgatási szervektől feladat- és hatáskörök kerülnek át a területi és a települési szintekre. E folyamat politikai- és a pénzügyi decentralizációval is együtt jár. Az 1990-es helyi önkormányzatokról szóló törvényünk jelentős mértékű decentralizációt eredményezett. Dekoncentráció alatt azt értjük, amikor a központi államigazgatás döntési jogosítványokat biztosít helyi ügynökeinek a számára. Ezen helyi szervezetek azonban a központi hierarchia részei maradnak. Magyarországon ilyen dekoncentrált szervezetek a járási hivatalok vagy a megyei kormányhivatalok. E szervezetek döntési jogosítványai területhez kötöttek. Delegálás alatt olyan ügynökség típusú szervezetek létrehozatalát értjük, amelyek nagyfokú önállóságot kapnak a kijelölt feladat végrehajtásának során. A szervezetek önálló jogi státusúak és költségvetésűek, de a központi államigazgatás felé beszámolási kötelezettséggel tartoznak. Ilyen szervezet hazánkban például a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség.

Példa egységes intézményirányítási központ kialakítására. Egy magyar önkormányzat jelenlegi struktúráját mutatja be az 5. ábra. Mint látható, az önkormányzat szervezeti önállóak, a szervezeti felépítés bonyolult, átláthatatlan. A problémák, amelyekkel a város vezetése szembesülhet e struktúra miatt:

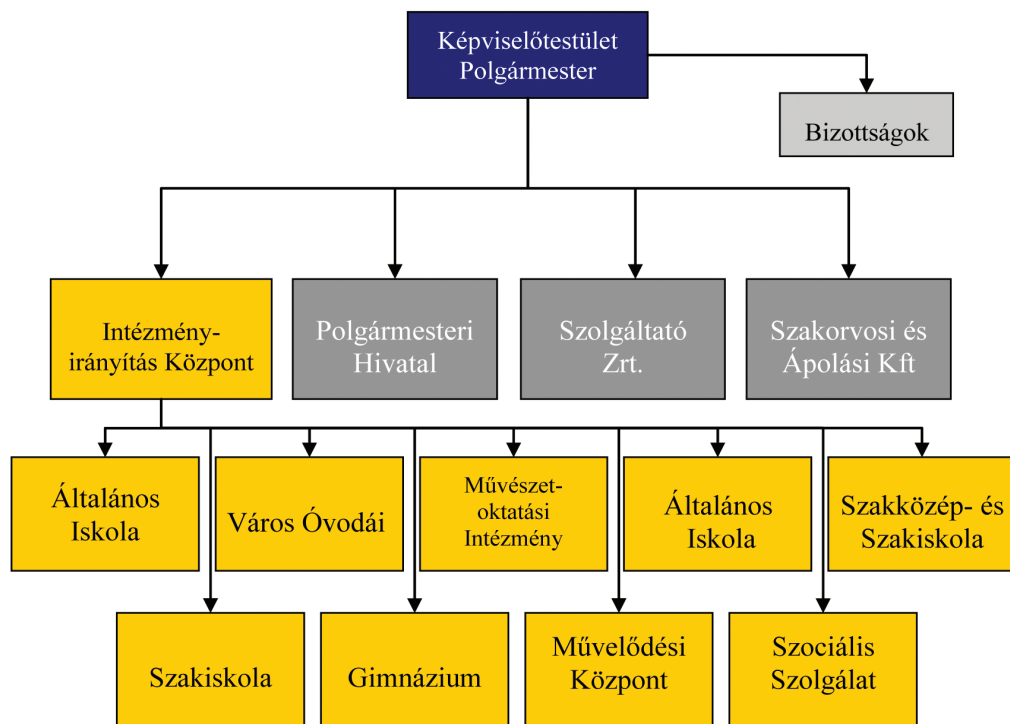
- átfogó stratégiai szemlélet hiánya;
- gyakori konfliktusok a szervezetek között a koordináció alacsony szintje miatt;
- a konfliktusokból eredő átpolitizáltság és átláthatatlan érdekérvényesítési utak;
- lassú döntéshozatal;
- párhuzamos kapacitások, pazarlás;
- tulajdonosi kontroll gyengesége.



5. számú ábra: Egy magyar önkormányzat működési modellje.

Forrás: IFUA Horváth & Partners Kft. ábrája

A 6-os számú ábrán ezzel szemben az NPM-irányzat által javasolt egységes intézményirányítási központ modellje látható, amely válasz a fentebb felsorolt kihívásokra, így elősegíti a politikai, a stratégiai és a szakmai, operatív vezetés szétválasztását, egyértelművé teszi az önkormányzati szervezetek feladat- és hatásköreit, átláthatóbbá és mérhetőbbé teszi az egyes szervezetek teljesítményét, egységesíti az önkormányzati szervezetek stratégiai és szakmai vezetését.



6. számú ábra: Az egységes intézményirányítási központ modellje.

Forrás: IFUA Horváth & Partners Kft. ábrája

Az NPM által javasolt menedzsmenteszközök olyan sokszínűek, hogy átfogó elemzésükre a jelen fejezetben nincs módunk, részletesebben csupán a teljesítménymenedzsment-eszközöket vesszük górcső alá. Ennek oka, hogy ezen eszközök kapcsolódnak legszorosabban az irányzat szemléletmódjához. A teljesítménymenedzsment-rendszerek egy adott szervezet vagy szektor teljes működését átfogó rendszerek. Teljesítménymenedzsment-rendszer nem létezik teljesítményértékelési rendszer nélkül. Hatékony alkalmazásához az adott szervezetnek át kell formálnia mind a stratégiai, mind az operatív működését, így a stratégiai tervezés eszköztárának bevezetése, az emberierőforrás-menedzsment rendszereinek kialakítása, a mutatószámrendszerek bevezetése és a teljesítményre vonatkozó szerződések mindenféle formája is Schedler és Proeller (2002) e kategóriájába tartozik.

A teljesítménymenedzsment mindazokat a döntéseket, vezetési-szervezési elveket és technikákat tartalmazza, amelyek az adott szervezeti egységet, illetve annak részeit és munkavállalóit a kitűzött cél felé vezető stratégia megismerésében, elfogadásában és megvalósításában, annak kommunikálásában támogatja. Így a teljesítményértékelési, -mérési rendszerek a teljesítménymenedzsment egyik legfontosabb részének tekinthetők, hiszen hozzájárulnak a stratégia folyamatos ellenőrzéséhez, ösztönzik a munkatársakat a stratégia megvalósítására, egyben kommunikálják az eddigi sikereket, felhívják a figyelmet a kudarcokra. A teljesítménymenedzsment-rendszerek legfontosabb céljait a 7-es számú ábrában összegeztük.

➔	Kommunikációs célból: a szervezet tagjai megértsék és elfogadják a szervezet céljait.
➔	Az átláthatóság és az elszámoltathatóság fokozásának céljából: a lakosság átlássa, hogy az adóforintjait miként használják.
➔	Szervezeti tanulás céljából: a szervezet tagjai elsajátítsák, hogy miként fokozható a szervezet teljesítménye.
➔	A teljesítmények értékelésének céljából: a munkatársak jutalmazása és kiválasztása a alátámasztható legyen a teljesítményükkel.

7. számú ábra: Miért mérjük a közszektor teljesítményét? Forrás: saját ábra

Az átfogó teljesítménymenedzsment-rendszerek egy adott szervezet stratégiai és operatív irányítási ciklusát is felölelik. A stratégiai irányítási ciklus magában foglalja a stratégiaalkotást, a teljesítménycélok kijelölését és lebontását, azoknak a kommunikációját, egy jól működő felelősségi és elszámolási rendszert és a stratégiai célok utólagos értékelését és felülvizsgálatát. Operatív szinten a kontrolling- és vezetői számviteli rendszerek kialakítása és működtetése, a költségvetés elkészítése, a rövid és középtávú tervezés megvalósítása, a szervezeti teljesítmények mérése és a beszámolás tartozik a teljesítménymenedzsment fogalomkörébe. Ugyancsak a teljesítménymenedzsment fogalmába tartozik a döntéshez szükséges információk beszerzése, előállítása, a döntést előkészítő tervezés folyamata, a folyamatok ellenőrzése és a visszacsatolás is.



8. számú ábra: Teljesítménymenedzsment koncepció a közszférában – szervezeti szinten.
Forrás: Kiss–Révész, 2011: 100

A 8. ábra felső része a stratégiai irányítási ciklust foglalja magában. Ebben a ciklusban mindenekelőtt a szervezet célrendszerét szükséges megalkotnunk (küldetés, jövőkép, stratégiai célok). A közszolgálati szektor szervezeteinek célrendszere eltér az üzleti szervezetek céljaitól, mivel a magánszférában egyértelműek a motivációk: a fogyasztó igényeit

a profit vagy a tulajdonosi érték növelésének reményében elégitik ki. Ezzel szemben a közszolgálati szektor döntéshozói, akik általában választott politikusok, sokkal több érintettnek az érdekeit kénytelenek figyelembe venni, így a kijelölt célok nem egyértelműek, hanem értékvezéreltek, nehéz őket rangsorolni. További fontos különbség, hogy míg a piaci szervezetek esetében a verseny kikényszeríti a hatékony működést, addig a közzféra szervezetei legtöbbször nincsenek kitéve versenynek, így a közzektorban nem létezik olyan mechanizmus vagy ösztönző, amely magától kirootálná a rossz hatékonysággal működő szervezeteket.

A célrendszer felállítása és a stratégiai tervek (ezek általában inkább kvalitatív mutatókat tartalmaznak) elkészítése után a kvantitatív, többéves üzleti tervezés szakasza következik. Ebben a fázisban végzik a célebontást, a teljesítménymutatók megállapítását és ezek kommunikációját a szervezet tagjai felé. Horváth (2003, 135) szerint a többéves tervezés a stratégiai és az éves tervezés közti közvetítő funkciót tölti be. Az egyes lépések között nagyon erős összefüggés áll fenn, a rendszert felépítő részek között jelentős a kölcsönhatás. A stratégiai terv tartalmazza a célokat, a teljesítménymutatók a stratégiai tervre épülnek, az operatív tervek segítségével pedig megvalósítják a teljesítménymutatókat. Az is látható, hogy a kölcsönhatás kétirányú, az operatív tervezés szakaszában egyértelműen kiderül, ha a teljesítménymutatók megvalósíthatatlanok, mert a stratégiai terv és a célok nem kivitelezhetőek. „Tartalmilag megalapozott éves tervezés tehát csak a stratégiai tervezés ismeretében vihető keresztül, mivel enélkül nincsen tisztázva, hogy a vállalat [közigazgatási szervezet – kiegészítés: R. M.] tulajdonképpen milyen irányba is akar haladni.” (Horváth 2003, 135)

A teljesítménymenedzsment-rendszerekhez szorosan kapcsolódnak a költségvetési/számviteli rendszerek, amelyek egy szervezet gazdálkodásáról nyújtanak információkat. Az új közszolgálati menedzsment ezen a területen radikális változtatásokat hozott, s ez jelentősen növelte a közzektor átláthatóságát és rugalmasságát. Milyen eszközök tartoznak a költségvetési reformok kategóriájába? Elsősorban olyan, a költségvetési/pénzügyi/könyvelési folyamatokhoz kapcsolódó technikák, amelyek a magánszférában már jóval az NPM megjelenése előtt is elterjedtek, így többek között az eredményalapú számvitel (accrual accounting), a teljesítményen alapuló költségvetés-készítés (performance budgeting).

A költségvetési/számviteli reformokat öt kategóriába sorolhatjuk. Az első a pénzügyi beszámolási rendszerben bekövetkezett változásokat takarja, így például az eredményszemléletű pénzügyi beszámolást, könyvelési standardok alkalmazását. A második kategóriába a kereskedelmi szemléletű, piacorientált menedzsmentrendszerek és -struktúrák kialakítása tartozik, így a készpénzmenedzsment, a kiserződésekről szóló megállapodások és a belső/külső elszámolóárak (transzferárak) alkalmazása. A harmadik kategóriába a teljesítménymenedzsment-eszközöket soroljuk, így a mutatószámrendszereket, a teljesítményindikátorokat, a benchmarkingot és a szektoron belüli rangsorokat. A negyedik kategóriába azok a menedzsmenteszközök tartoznak, amelyek a költségvetés decentralizációját, alsóbb szintekre delegálását, ezen feladatok átruházását támogatják, így az ezeket a folyamatokat támogató pénzügyi és könyvelési megoldásokat, illetve információs rendszereket soroljuk ide. Ezek a rendszerek a költségvetést és az eredményszemléletű beszámolási rendszert kívánják szorosabban összekapcsolni. Az utolsó kategóriába a belső és külső ellenőrzések sorolandók, amelyek az adott közszolgáltatás hatékony ellátását, a megvalósuló programok eredményességét mérik.

A számvitel alapvetően három célt szolgál. Egyrészt csökkenti a visszaélések lehetőségét, azaz a korrupció ellen hat. Emellett a fenntartható, egyensúlyi gazdálkodást is elősegíti azáltal, hogy megfelelő információval látja el az adott szervezet felső vezetését, végül a szervezet működésének átláthatóságát biztosítja. E célok hozzájárulnak mind a menedzsment-, mind a politikai felelősség tisztázásához és így az elszámoltathatóság biztosításához. Az eredményalapú számvitel ezeket a célokat kívánja megvalósítani a piaci szemlélet erőteljesebb figyelembevételével. Vígvári (2005, 6) az eredményalapú számvitel fogalmát a következőképpen foglalja össze:

„A hazai szaknyelvben eredményszemléletnek nevezik azt a számbavételi módot, amikor az eredményt az elismert bevételek és e bevételekhez rendelhető költségek (ráfordítások) különbségeként számolják el. E kifejezés szinonimája az esedékességi, üzemgazdasági vagy teljesítményszemléletű számbavétel. Ez a szemlélet a tranzakciókat és a gazdasági eseményeket a pénzmozgásoktól függetlenül rögzíti. A bevételek arra az időszakra kerülnek számbavételre, amikor ezek esedékesek, függetlenül attól, hogy befolytak-e. A kiadások arra az évre kerülnek elszámolásra, amikor a javak, erőforrások felhasználásra kerültek, függetlenül attól, hogy ezeket kifizették vagy nem.”

A 17-es számú táblázatból látható, hogy az önkormányzat menedzsmentje számára a legtöbb információt az eredményszemléletű és a módosított eredményszemléletű számvitel adja. Jól működő tervezési és a kontrollingrendszer nem lehetséges eredményszemléletű számvitel nélkül. Habár a legtöbb nyugat-európai és észak-amerikai országban a közszféra már eredményszemléletű számvitelt használ, Magyarországon még kevés olyan közintézményt találunk, ahol az eredményszemléletű számvitelt alkalmazzák. (Bathó, 2012) Ennek legfőbb oka, hogy a központi költségvetés is pénzforgalmi szemléletet tükröz, ebből következően minden egyes önkormányzat alapvetően rákényszerül a pénzforgalmi szemléletű számvitel használatára. Fontos azonban azt is látnunk, hogy a hatósági ügyeket ellátó szervezeti egységeknél nem szükséges feltétlenül eredményszemléletű számvitelt alkalmazni, mivel ezen szervezeti egységek esetében a pénzügyi teljesítés legtöbbször az adott feladat elvégzésével egy időben történik. A közszolgáltatásokkal foglalkozó, illetve beruházásokat végrehajtó szervezeti egységek átláthatósága és elszámoltathatósága csak úgy biztosítható, ha az adott szervezeti egység, még többlétfordítás árán is, de eredményszemléletű számvitelt is alkalmaz, akár a pénzforgalmi számvitel mellett is.

Számbavételi módszer	Pénzforgalmi	Módosított pénzforgalmi	Eredmény-szemléletű	Módosított eredmény-szemléletű
Milyen érdekhordozók számára biztosít döntési információt?	Külső	Külső +	Belső + külső	Belső + külső
Mit támogat?	Elszámoltathatóság	Elszámoltathatóság	Elszámoltathatóság + döntéshozatal	Elszámoltathatóság + döntéshozatal
Alkalmas-e a nyújtott információ önmagában a teljesítménymérésre?	Nem	Nem	Részben	Igen
Alkalmas-e likviditási helyzet mérésére?	Igen	Igen	Igen	Igen
Alkalmas-e a szolvencia értékelésére?	Nem	Részben	Igen	Igen
Információigény	Csak pénzforgalmi adatok	Pénzforgalmi adatok + pénzügyi stock adatok	Pénzforgalmi, stock és kalkulált vagyonszármazási adatok	A használt vagyon teljes és folyamatos értékeltetését feltételezi
Alkalmazható költségvetési technika	Bázisalapú	Bázisalapú	Teljesítményalapú és programköltségvetés	Programköltségvetés

17. számú táblázat: Számviteli módszertanok összehasonlítása. Forrás: Vígvári, 2005: 7

3.1.3.1 A feladatfinanszírozási rendszer és az eredmény-szemléletű számvitel kapcsolatáról

A magyar önkormányzati rendszer finanszírozása 2013 januárjától jelentősen megváltozott. Ezzel kapcsolatban a 2011. évi CLXXXIX. számú, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény 117. §-a egyértelműen fogalmaz:

„(1) A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok a) kötelezően ellá-

tandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít, *b)* az *a)* pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújthat.”

A finanszírozási rendszer átalakítása jelentős előnyökkel járhat, de számos veszélyt is rejt magában. Annak érdekében, hogy a feladatfinanszírozási rendszerből származó lehetséges előnyöket az egyes önkormányzatok, illetve a központi költségvetés önkormányzati sarokszámaiért felelős Belügyminisztérium kihasználhassa, képessé kell válniuk arra, hogy az önkormányzatok működésének eredményeit pontosan megismerhessék. Mindaddig, amíg az önkormányzatok pénzforgalmi szemléletű könyvelést folytatnak, csak túl későn képesek reagálni a finanszírozási rendszer átalakításából eredő problémákra. Ennek oka, hogy nincs meg a megfelelő információ ahhoz, hogy felelősséggel beavatkozzanak a rendszerbe, és utólagosan kalibrálni tudják azt. A pénzforgalmi szemléletű könyvelés során az önkormányzatok mindaddig, amíg nincsen pénzmozgás, nem könyvelik le az adott gazdasági eseményt, így mire az adott önkormányzat vezetése és az egyes önkormányzatok beszámolóiból az ágazati vezetés megfelelő információt szerez, már jelentős alulfinanszírozás, hiány állhat fenn a rendszerben, illetve az egyes önkormányzatoknál. A finanszírozási rendszer átalakítása szükségszerű, a feladatfinanszírozási rendszer bevezetése célszerű, de az ezekkel elérendő célok megvalósításához mindenképpen szükséges, hogy az önkormányzataink eredmény-szemléletű számvitelre térjenek át. Ezt mind az [Állami Számvevőszék](#), mind a [Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége](#) támogatja, illetve nemzetközi szervezetek is az eredmény-szemléletű számvitel bevezetése mellett érvelnek.

Nemcsak a pénzügyi rendszereket szükséges megváltoztatni annak érdekében, hogy modern és hatékony közösségi szektort hozzunk létre Magyarországon, hanem az állampolgárokról való gondolkodásmódunkat is. Tudniillik az állampolgárok nemcsak fogyasztói a közszolgáltatásoknak, hanem egyedülálló erőforrások a közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek számára. Mely előnyök származhatnak abból, ha egy közszolgáltatásokat nyújtó önkormányzati intézmény aktívan bevonja az állampolgárokat az általa nyújtott közszolgáltatás megtervezésébe, megszervezésébe, végrehajtásába vagy kiértékelésébe? A szakirodalom a következő előnyöket azonosítja: jobb minőségű döntéshozatal, növekvő társadalmi stabilitás, a bizalom és a demokrácia erősödése, átláthatóság és elszámoltathatóság fokozódása, csökkenő társadalmi konfliktusok, társadalmi tőke növekedése, egyértelmű társadalmi célok, fokozottabb legitimitáció, a kölcsönös megértés kultúrájának erősödése, illetve igazságosabb és méltányosabb elosztás jön létre. Az állampolgári aktivitás fokozása számos előnye mellett komoly veszélyeket rejt magában, mivel az állampolgárok nem egyenlő mértékben képesek/akarnak részt venni a közügyekben. Bizonyos társadalmi csoportoknak több a szabadidejük vagy iskolázottabbak, így erőteljesebben nyilvánítják ki véleményüket és érdekérvényesítő képességüket, és jelentősen nagyobb hatást tudnak kiváltani aktivitásukkal, mint azok a széles társadalmi csoportok, amelyek bármely okból kifolyólag nem aktívak.

A fentiek alapján felmerülhet a kérdés, hogy az állampolgári részvétel elsősorban a magasabb társadalmi osztályok érdekeit szolgálja, azaz a status quo fenntartásának eszköze-e. Véleményünk szerint részben igen, de mivel a jobb helyzetben lévő társadalmi csoportok számára számos egyéb, hatékonyabb eszköz is rendelkezésre áll helyzetüknek

a stabilizálására, így ez a kritika csak részben állja meg a helyét. Az állampolgári részvétel támogatásával a kormányzat képes lehet a többség véleményének beemelésére a döntéshozatalba. Emellett a társadalom sokszínűségét sem a választott képviselők, sem a hivatalnokok nem képesek visszatükrözni, erre leginkább mégiscsak az állampolgári közösségnek van lehetősége.

Felmerülhet az a kérdés is az állampolgári részvétellel kapcsolatban, hogy az állampolgárok aktivitása alááshatja-e a reprezentatív demokrácia működését. Nem ássa alá, hanem megnöveli a legitimitását azáltal, hogy az érintettek mind szélesebb rétegeit vonják be a döntési folyamatba. Ezáltal a közösségi döntések már nem hierarchikus folyamat eredményei lesznek, hanem egy hálózatba szerveződött közösség kompromisszumos megoldásai. Ennek a hálózatos döntéshozatalnak legfőbb előnye, hogy képes integrálni az egyes érdekcsoportok egyedi, személyes és rejtett, azaz tacit tudását.²⁵ Mivel minden szereplőnek lehetnek olyan információi, amelyeket kizárólag ő ismer, így a hálózatos döntéshozatal hatékonyan integrálja a szétszórta tudást, ezáltal jelentős szinergiákat képes felszínre hozni.

A 18-as számú táblázat összefoglalja, hogy milyen előnyökkel és milyen hátrányokkal jár az állampolgári részvétel a kormányzati döntéshozatalban. Irvin és Stansbury (2004) elemzésükben azt vizsgálják, hogy az állampolgárok aktív bevonása miként befolyásolja a döntéshozatal folyamatát, illetve a folyamat végeredményét az állampolgárok és a kormányzat szemszögéből nézve.

Az állampolgári részvétel előnyei a kormányzati döntéshozatalban		
	A részt vevő állampolgárok előnyei	A kormányzat előnyei
Döntési folyamat	Oktatás (a kormányzati képviselőktől való tanulás és azok tájékoztatása) Meggyőzni és felvilágosítani a kormányzatot Aktivista állampolgári képességek megszerzése	Oktatás (az állampolgárok informálása és a tőlük való tanulás) Meggyőzni az állampolgárokat; bizalomépítés, aggodalom és ellenségesség enyhítése Stratégiai szövetségek kiépítése Döntések legitimitásának elérése
Eredmények	Mozdulatlanság megtörése; eredmények elérése Bizonyos mértékű kontroll elérése a szakpolitikai folyamat felett Jobb szakpolitikai és végrehajtási döntések	Mozdulatlanság megtörése; eredmények elérése Eljárási költségek elkerülése Jobb szakpolitikai és végrehajtási döntések

25 A tacit tudás fogalma Polányi Mihálytól származik. A tacit tudás szoros kapcsolatban áll a kultúra fogalmával, és a személyes tapasztalatra épít. Nem explicit tanulás útján sajátítjuk el, ebből következően hallgatólagos, implicit, amelyet ugyan használunk, de magunknak sem fogalmazunk meg.

Az állampolgári részvétel hátrányai a kormányzati döntéshozatalban		
Döntési folyamat	A részt vevő állampolgárok hátrányai	A kormányzat hátrányai
	Időrabló (ráadásul unalmas) Értelmetlen, ha a döntést figyelmen kívül hagyják	Időrabló Költséges Visszajára fordulhat, még több elégedetlenség a kormányzattal szemben
Eredmények	Roszbabb szakpolitikai döntés, ha az ellentétes érdekcsoportok komoly befolyást szereznek	Döntéshozatal feletti irányítás elvesztése Rossz döntés lehetősége, amelyet politikailag lehetetlen figyelmen kívül hagyni Kevesebb pénz a tényleges projektek megvalósítására

18. táblázat: Az állampolgári részvétel előnyei és hátrányai a kormányzati döntéshozatalban.

Forrás: Irvin–Stansbury, 2004: 56 és 58

Mint a táblázatból látható, a részvétel/partnerség elve alkalmazásának egyik legfőbb előnye, hogy mind a két oldal új ismeretekre, képességekre és készségekre tehet szert. A kormányzat számára a lakossági bizalom és így a kormányzati legitimitáció növekedése is jelentős előnynek számít. A részvétel hátrányai alapvetően a demokratikus berendezkedéshez köthető tranzakciós költségek növekedését takarják a döntéshozatali folyamat során: növekszik a döntéshozatal költsége és időigénye. Az eredmény szempontjából veszélyt jelenthet a lakosság befolyásolhatósága, amely miatt a döntés minősége is romolhat.

Schedler–Proeller (2002, 168) a lakókörnyéki/szomszédsági tanácsokat, állampolgári fórumokat, illetve az e-demokráciát nevezi meg mint a részvételt támogató eszközöket. Emellett azonban számos egyéb eszközt találunk az NPM-szakirodalom áttekintésének során. Ilyenek a közmeghallgatások, állampolgári fórumok, ingatlantulajdonosok egyesületei, lakókörnyezeti polgárőrségek vagy akár környezetvédelmi egyesületek. Mint látható, a javasolt szervezeti formák többsége helyi, közösségi szinten működik. Ennek oka, hogy a lakosság helyi ügyekben könnyebben aktivizálható, mivel a helyi döntések jobban átláthatóak és érzékelhetőek számukra.

Példa a részvétel/partnerség elvének alkalmazására helyi szinten. A lakókörnyéki/szomszédsági tanácsok (angolul: neighbourhood councils) hatékony eszközei a lakosság bevonásának a helyi szintű közügyekbe. Los Angeles jó példa e tanácsok működésének bemutatására. Maguk a tanácsok olyan demokratikus szerveződések, amelyekben az adott környéken lakók, dolgozók és tulajdonnal rendelkezők vehetnek részt. A szervezeteknek saját belső szabályaik vannak, de az adott település önkormányzata egy rendelettel adja meg számukra azokat a jogosítványokat, amelyeknek a segítségével beleszólhatnak a közügyekbe. Általában tanácsadási és tanácskozási jogkörük van, de tanácsaik súlya igen nagy, véleményük a költségvetés-készítés folyamatában is számít. A vezető tisztségviselőiket saját maguk választják, ami komoly megmérettetést jelent, hiszen Los Angelesben egy-egyszomszédsági tanács választáson akár több ezer tag is élni szokott választójogával. A tanácsok működési költségeik fedezésére szerény anyagi támogatást kapnak az adott város önkormányzatától.

Fontos látni, hogy a tanácsok működése megannyi előny mellett veszélyeket rejt magában, így e szerveződések könnyedén politikai játszmák színtereivé válhatnak.

Az állampolgárok aktív bevonása mellett számos olyan technikát javasolnak az NPM-irányzathoz kötődő szakértők, amelyek növelik a közszolgáltatások minőségét és ügyfél-központúságát. Schedler és Proeller (2002) ebbe a kategóriába sorolja az egyablakos rendszereket, a szolgáltatás-szint-szerződéseket és az e-governmentet, de többek között ebbe a kategóriába tartoznak a minőségbiztosítási rendszerek és az állampolgári charták is.

A jelen fejezetben a teljes körű minőségirányítási rendszerekre (TQM) térünk ki röviden. A minőségbiztosítási rendszerek a magánszférából érkeztek a közszférába, ahol az elmúlt húsz évben gyors tempóban elterjedtek a fejlett és a kelet-közép-európai országokban. A szakirodalomban több névvel is illetik a minőségbiztosítási rendszereket: teljes körű minőségirányítási rendszerek, teljes körű szolgáltatásminőségi rendszerek, minőségbiztosítási rendszerek, üzleti folyamatok újratervezése, ügyfélfókusz, folyamatok javítása és folyamatos fejlesztés. Mindegyik megnevezés más és más megközelítéssel kívánja ugyanazt a célt elérni: a szolgáltatás minőségének növelését.

A TQM-rendszerek átfogják az adott közszolgálati szervezet teljes működését, beleértve a szervezeti folyamatokat, a szervezet érintettjeit és a szervezet által elért eredményeket. Mindezeknek együttesen és folyamatosan fejlődniük kell annak érdekében, hogy az adott közszolgáltató egyre magasabb színvonalú, a lakosság által elvárt minőségű közszolgáltatást tudjon biztosítani. A TQM által követett elvek azért kerültek előtérbe, mert a közszektor által nyújtott szolgáltatások minőségét számos jogos kritika érte. Osborne és Gaebler (1994, 175) ezzel kapcsolatban meg is állapítja: „A demokratikus kormányzatok azért vannak, hogy kiszolgálják a polgáraikat. Az üzleti vállalkozások azért, hogy profitot teremtsenek. És mégis, a vállalkozók azok, akik megszállottan keresik az új utakat, amelyek révén az amerikaiak kedvében járhatnak. A legtöbb amerikai közigazgatási és önkormányzati szerv teljesen közböbs a fogyasztói igényekkel szemben...”

A fenti idézet sok szempontból mind a mai napig érvényes, azonban Nyugat-Európában és Észak-Amerikában a TQM-rendszerek jelentős sikereket értek el, így például hozzájárultak ahhoz, hogy a közszektor működéséről érzékelhető módon megnőtt az érintettek számára elérhető információk mennyisége és minősége. Emellett a TQM-rendszerek – elsősorban az emberierőforrás-menedzsment rendszereinek fejlesztése révén – elősegítették a munkatársak szakmai kompetenciájának növekedését. A TQM-rendszerek bevezetése azonban számos nehézséggel jár. A teljesítmények mérése, illetve az ügyfelek elégedettségének mérése komoly problémákat okoz azon hivataloknál, amelyekkel főleg konfliktusos helyzetben találkoznak az állampolgárok. Ezen esetekben az ügyfél-elégedettség-felmérések bonyolult módszertani kihívást jelenthetnek. Nehéz megragadni, hogy mit tekintünk minőségnek és teljesítménynek. A leggyakrabban használt módszerek, amelyeknek a segítségével a közigazgatás minőségét felméri, az ügyfelekkel folytatott mélyinterjúk, fókuszcsoportok és kérdőívek. A minőség meghatározásának főbb nehézségei a közszférában a következők:

- a megfogható „termékek” általános hiánya (a szolgáltatás minősége gyakran nehezen megállapítható és mérhető);
- a potenciális ügyfelek és érintettek sokfélesége;
- a célok és a célpontok (amelyek néha egymásnak ellentmondhatnak) változatossága;
- a különböző elszámoltathatósági és jogalkotási követelményekhez való megfelelés igénye, amely korlátozhatja vagy akár el is torzíthatja a minőségi eredmények gondolatát az egyes állampolgárok számára.

A TQM-rendszerek bevezetésével a közsféra döntéshozói az állampolgárok számára kívánnak minőségi közszolgáltatásokat biztosítani, akik azonban a közszektorban dolgozóknak csupán egy kis részével találkoznak. Elsősorban a közvetlenül velük foglalkozó hivatalnokok viselkedése és hozzáállása alapján értékelik a közszolgálati szektort. E munkatársak viselkedése alapvetően befolyásolja az állampolgároknak a közigazgatásról kialakult képét, illetve percepciójukat a kapott szolgáltatásról. Ez az oka annak, hogy az NPM-szakirodalom jelentős terjedelemben foglalkozik az állampolgárokkal közvetlenül kapcsolatot tartó hivatalnokok kultúrájával, viselkedésével, illetve azzal, hogy miként lehet motiválni őket, illetve szervezeti kultúrájukat megváltoztatni.

Miközben a TQM és egyéb minőségbiztosító rendszerek arra törekednek, hogy a közsféra által nyújtott szolgáltatások színvonalát javítsák, az NPM-irányzat egy lépéssel hátrébról indít: szükséges-e egyáltalán az adott közszolgáltatást a közszektorban biztosítani, vagy lehetséges-e azt a piacról beszerezni? Az irányzat erre a kérdésre kíván választ adni a piacosítás/privatizáció eszközeivel.

Az állam túlburjánzása elleni küzdelemben sok vezető közgazdász a privatizációt tartotta a legfőbb fegyvernek. E gondolkodók elveit követve számtalan kormányzat jelentős állami vagyont juttatott magántulajdonba, vagy delegáltak a központi kormányzati szintnél alacsonyabb szintekre, így adott át önkormányzatoknak. A privatizáció egyik legfőbb előnye, hogy a tulajdonjogi viszony egyértelművé válik. Ez a változás – bizonyos feltételek teljesülésének esetén – már önmagában is növeli az adott vagyon felhasználásának hatékonyságát. A privatizáció az állam méretének csökkenése mellett a bürokratikus koordináció visszaszorulásával, egyben a piaci koordináció térnyerésével jár együtt.

Privatizáció alatt nem kizárólag a tulajdonviszony teljes megváltozását értjük, hanem egy adott vagyonelem tulajdonjogának bizonyos elemeiben beállt változást is.²⁶ Számos szerző a kiszervezést/kiszervezést szintén privatizációnak hívja. Így például egy iskola takarításának kiszervezése és a piacról való megvásárlása is idesorolható. A kiszervezés technikájának használatával megoszthatatlannak hitt szolgáltatások szerezhetőek be a piacról, amelynek eredményeképpen – megfelelően részletezett kiírás és a szolgáltatási szint meghatározása után – jelentős hatékonyságjavulás várható. Az eredményjavulás a megbízó-ügynök elmélet alapján is előre jelezhető: a feladatot ellátó helyi vezetők, menedzserek és végrehajtók sokszor rejtett tudása nyilvánosságra kerül, s ez önmagában is hatékonyság- és eredményjavulást eredményez. Emellett a privatizált szolgáltatást nyújtó szervezet menedzsmentjének motivációja erőteljesebb és világosabb a hatékonyság maximalizálására, mint a közszektor vállalatainak vezetőié. Természetesen ezzel ellentétes vélemény is megfogalmazható: a kiszervezésekkel valójában nem csökken a bürokrácia szerepe, viszont a lakosság számára – akik valójában a kiszervezett szolgáltatások végső megrendelői – még nehezebben lesz átlátható és követhető a befizetett adó felhasználásának módja. Ennek veszélyére hívja fel a figyelmünket Sagers (2007, 48) is: „Bármely értelmezés alapján is tűnik »privatizációnak« egy funkció átadása egy szerződő félnek, ez csupán tisztán szemantikai változást jelent. Habár az talán igaz, hogy az államkincstár nagyobb arányban formálisan nem állami csatornákon keresztül költi el az adódollárokat, azonban ettől még ezen adódollárok elosztását esküt tett és az állam által fizetett bürokraták felügyelik, és olyan testületek által kijelölt célok megvalósítására fordítják, amelyek elv szerint demokratikusan felelősek. [...] A kiszerveződés

26 A tulajdonjog következő elemeit különböztetjük meg: használati jogot, hasznok elsajátítási jogát, vagyon formájának és tartalmának megváltoztatására vonatkozó jogot és az elidegenítési jogot.

által a bürokraták úgy elégitenek ki költségekkel járó teljesítménykeresletet, hogy azok jóval kevésbé átláthatóak a társadalom tagjai számára.”

Moore (1992), Margaret Thatcher pénzügyminisztere szerint, aki 1983 és 1986 között a privatizációért is felelős minisztere volt az Egyesült Királyság kormányának, a privatizáció nemcsak óriási egyszeri bevételeket jelent a központi kormánynak, hanem a veszteséges állami vállalatok a piaci koordináció és verseny hatására többletbevételt is generálnak az állam számára. Moore cikkében a Thatcher-kormányzat alatt elért sikereket elemezve megállapítja, hogy az évi hárommilliárd fontos állami tőkeinjekció helyett a privatizáció hatására évi kétmilliárd font bevételhez jutott a kormányzat, a 34 milliárd fontot kitevő egyszeri, értékesítési bevételek mellett. Meggyőződése szerint a privatizáció legjelentősebb eredménye a pénzügyi haszon mellett a társadalmi értékek módosulása: az ország lakossága a szabad vállalkozásba vetett hitet és annak értékeit sajátíthatja el a privatizáció folyamatán keresztül. „[A privatizáció] célja, természetesen, az Egyesült Királyság gazdaságának drámai előremozdítása és ezzel egyéb problémák [például magas munkanélküliség] megoldásának elősegítése.” (Moore 1992, 116)

Moore privatizációt dicsőítő cikke egyoldalú, ami érthető, hiszen döntéshozóként vett részt az Egyesült Királyság politikai és gazdasági rendszerét jelentősen átalakító privatizációs folyamatban. Állítása szerint az állami tulajdon inherens tulajdonsága a rossz teljesítmény, s ez a következőkben ölt testet: a megtérülési ráták alacsony volta, az alacsony termelékenység, a magas költségek és árak, a rossz kapcsolat a munkavállalókkal, az erőforrások rossz hatékonyságú felhasználása és a vevői igények rossz minőségű kielégítése.

Az új közszolgálati menedzsmenttel foglalkozó kutatók számos tanulmányban vizsgálták az NPM-irányzat hatására végrehajtott privatizációkat. Ezek alapján a Moore (1992) cikkében megfogalmazott drámai javulás sok esetben megkérdőjelezhető. A privatizáció sikere elsősorban intézményi tényezőktől függ, így a jogi környezettől, az adott ország történeti, intézményi hagyományaitól, a privatizációt végrehajtó szervezeti egység szervezeti kultúrájától, a központi kormányzat és az adott közigazgatási/közszolgáltatási szervezet kapcsolatától, a központi államigazgatás elvárásaitól, a nemzetközi szereplőktől érkező impulzusoktól, valamint az adott piac szerkezetétől.

A privatizáció sikerének kulcs tényezői a szakirodalom szerint a következők:

- A privatizált vállalat felső vezetésének lecserélése. A váltás gyorsítja a tanulási és a felejtési folyamatokat.
- A privatizáció módszere. Ez meghatározza a privatizáció utáni új tulajdonos személyét, egyben a politikai befolyás mértékét. Minél inkább eltávolodik a politikai szférától az adott szervezet, annál valószínűbb, hogy a privatizáció növelni fogja annak hatékonyságát.
- A privatizálás előtti reorganizáció mértéke. Amennyiben már a privatizáció előtt erőteljes átalakításra kerül sor, például új vezetőket neveznek ki az adott szervezeti egység élére, úgy a privatizáció sikere csökken, mivel a tulajdonváltás utáni változtatás valószínűsége is alacsonyabb, így fennmaradhat a politika befolyása.
- A gazdasági környezet deregulációja, liberalizációja. A tőkepiac szabad és hatékony működése elősegíti, hogy a privatizáció után a szervezet hatékonysága növekedjen.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a privatizáció és a piaci típusú mechanizmusok alkalmazása a közigazgatás és a közszolgáltatás területén számos esetben jelentős sikert eredményezett. Ezek azonban nem általánosíthatóak. Minden esetben az adott időpontban és helyen fennálló körülményeket kell figyelembe venni egy adott közszolgáltatásról szóló döntés meghozatalakor.

3.1.4 Összefoglalás

A jelen fejezetben röviden bemutatjuk a közmenedzsment-tudomány alapfogalmait, majd a közszolgálati menedzsment új irányzatát. Célunk, hogy rávilágítsunk azon értékekre és az elérésüket szolgáló eszközrendszerre, amelyek az elmúlt időszakban meghatározták a közpolitikai és a közmenedzsment-folyamatokat a fejlett világban. Nem kérdéses, hogy a 21. század felgyorsult és globalizálódott világában mind a fejezetben bemutatott értékek súlya, mind a röviden ismertetett eszközök és módszertanok szerepe folyamatosan változik. Ezért külön hangsúlyozzuk, hogy csak folyamatos tanulóssal és a régi, berögzül módszerek elfelejtésével, illetve a változásokra való nyitottsággal lehet az állampolgárok érdekeinek és elvárásainak megfelelően képes önkormányzati rendszert és szervezeteket működtetni.

3.2 Az önkormányzatok egészségügyi kihívásai

3.2.1 Bevezetés: egészség(ügy)

Magyarország **Alaptörvénye** az alapvető egyéni jogok körébe utalja a *testi és lelki egészséghez való jogot*. Az állam ennek a jognak az érvényesülését – többek között – az *egészségügyi ellátás megszervezésével* segíti elő.

A **Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény** pedig a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé sorolja az *egészségügyi alapellátást és az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatásokat*.

Az **egészségügyről szóló törvényben** foglaltaknak megfelelően az *egészségügy szervezésével és irányításával kapcsolatos feladatok* ellátásáért és az ezekkel összefüggő jogok gyakorlásáért és kötelezettségek teljesítéséért való felelősség az Országgyűlés, a kormány, a miniszter, az egészségügyi államigazgatási szerv, valamint a térségi egészségügyi szervezési államigazgatási szerv, illetve az egészségbiztosítási szervek mellett a helyi önkormányzatokat és az egészségügyi szolgáltatók további fenntartóit terheli.

Az alapellátás szervezésén kívül meg kell említenünk az önkormányzatoknak a törvényben meghatározott, az *egészségügyi szakellátási intézményműködtetési kötelezettségeihez* kapcsolódó, valamint a lakossági, közösségi, családi, munkahelyi, iskolai színterekre irányuló *egészségfejlesztési tevékenységekben* való együttműködési, támogató és kezdeményező szerepét is, továbbá a környezet- és település-egészségügyi feladatok körében meghatározott kötelezettségeit (például köz- és településtisztaság, rovar- és rágcsálóirtás). Az önkormányzati szervezeteknek egészségügyi válsághelyzetben is együtt kell működniük.

Az egészségügyi szakellátási intézményműködtetési kötelezettségének részeként a helyi önkormányzatnak gondoskodnia kell a tulajdonában, illetve fenntartásában lévő, közfinanszírozott egészségügyi szakellátást nyújtó *egészségügyi szolgáltatók működtetéséről*, illetve a törvényben számukra megállapított *közfinanszírozott szakellátási feladatok ellátásáról*, továbbá az ezen feladatok ellátására szolgáló vagyonhoz kapcsolódó feladatok ellátásáról.

3.2.2 Elméleti megközelítés

Az egészségügyi ellátás különböző elvek mentén szerveződik, amelyek közül a legfontosab-
bak a következők:

- 1 A *progresszivitás elve* azon alapul, hogy a gyakoribb és többnyire egyszerűbb betegségeket az egészségügyi ellátórendszer alacsonyabb szintjén látják el, a ritkább és bonyolultabb eseteket viszont magasabb szintre irányítják. Magyarországon a legalsó szintet az alapellátás, a legfelsőbb szintet az országos intézetek és egyetemi klinikák jelentik.



9. számú ábra: Az egészségügyi ellátási struktúra. Forrás: saját ábra

*Új keletű, pályázatok keretében fejlesztés alatt álló szervezeti formák

2. A *szabad orvosválasztás elve*: az alapellátásban a beteg megválaszthatja a házi orvost.
3. A *definitív ellátás elve*: az ellátás minden szintjén a befejezettségre kell törekedni, azaz a beteg gyógyulására (és nem a továbbküldésére), vagyis csak azokat a betegeket (eseteket) szükséges magasabb progresszivitási szintre utalni, akik (amelyek) alacsonyabb szinten nem elláthatók.
4. A *területi elv/területi ellátási kötelezettség (TEK)*: az egészségügyi szakellátásban meghatározott ellátási területen a lekötött szakellátási kapacitások felhasználásával a kötelező egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosultak számára a szolgáltató egészségügyi szolgáltatást nyújt. (Kapacitás: az „ellátóképesség” mérőszáma – például a járóbeteg-szakellátásban az óraszám, a fekvőbeteg-ellátásban az ágyszám.)

Az önkormányzatok feladatainak kapcsán elsősorban az alapellátásra koncentrálunk, de előtte célszerű megismerni az *egészségügyi szolgáltatás* széles körű fogalmát:

- az egyén egészségének megőrzése;
- a megbetegedések megelőzése, korai felismerése;
- megállapítása, gyógykezelése;

- életveszély elhárítása;
- a megbetegedés következtében kialakult állapot javítása vagy a további állapotromlás megelőzésének céljából;
- a beteg vizsgálatára és kezelésére, gondozására, ápolására, egészségügyi rehabilitációjára, a fájdalom és a szenvedés csökkentésére, továbbá a fentiek érdekében a beteg vizsgálati anyagainak feldolgozására irányul;
- ideértve a gyógyszerekkel, a gyógyászati segédeszközökkel, a gyógyászati ellátásokkal kapcsolatos tevékenységet, valamint a mentést és a betegszállítást, a szülészeti ellátást, az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárásokat, a művi meddővé tételt, az emberen végzett orvostudományi kutatásokat, továbbá a halottvizsgálattal, a halottakkal kapcsolatos orvosi eljárásokkal, ideértve az ehhez kapcsolódó, a halottak szállításával összefüggő tevékenységeket.

A települési önkormányzatok kötelező feladatát jelentő egészségügyi alapellátás körébe tartozó egészségügyi szolgáltatások tekintetében a *feladat ellátására kötelezett települési önkormányzat minősül egészségügyi szolgáltatónak*, amennyiben a feladat ellátására nem hozott létre önkormányzati intézményt.

Az *alapellátás* fogalmát több szempontból is meg lehet közelíteni. A WHO szerint az alapvető egészségügyi ellátás, amely gyakorlati, tudományosan megalapozott és társadalmilag elfogadható, mindenki számára hozzáférhető, a közösség teljes körű részvételével, megfizethető áron.

A magyar *egészségügyi törvény* meghatározása szerint az alapellátás célja:

- a közösség egészségét fejlesztő megelőző tevékenység;
- az egyén egészségi állapotának figyelemmel kísérése, valamint egészségügyi felvilágosítása és nevelése;
- meghatározott kompetencia keretében végbemenő gyógykezelés, gondozás és rehabilitáció az adott diagnosztikus és terápiás háttér mellett;
- az egyén szakorvoshoz irányítása a betegség megállapításának, kezelési terv készítésének vagy terápiás ellátásának céljából;
- a beteg gyógykezelése, házi ápolása és rehabilitációja a kezelőorvos által javasolt terápiás terv alapján;
- szükség esetén a beteg otthoni ellátása, illetőleg a beteg otthonában végzendő szakorvosi konzílium kérése.

A települési önkormányzatoknak az *egészségügyi alapellátás* körében gondoskodniuk kell:

- a) a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról;
- b) a fogorvosi alapellátásról;
- c) az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátásról;
- d) a védőnői ellátásról;
- e) az iskola-egészségügyi ellátásról.

A települési önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg és alakítja ki az *egészségügyi alapellátások körzeteit*, az ellátás akár több településre is kiterjedhet.

Az alapellátás hagyományosan praxisokra alapozott ellátási forma, a közösségi, az orvosi együttműködésre alapozott formái az ún. csoportpraxisok, praxisközösségek.

A fentiek alapján látható, hogy az alapellátás nem „csupán” a háziorvosi ellátást fedi, hanem több szakfeladatot, amelyekről röviden a továbbiakban szólunk.

3.2.2.1 Háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátás

A háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátás magában foglalja:

- az egészséges életmód segítését szolgáló tanácsadást és az egészségi állapot folyamatos figyelemmel kísérését;
- betegség esetén a háziorvosi rendelőben, illetve amennyiben az egészségi állapot indokolja, a beteg otthoni orvosi vizsgálatát és gyógykezelését;
- a háziorvos által kezdeményezett, a beteg otthonában történő szakorvosi vizsgálatot és véleményt;
- krónikus betegség esetén háziorvosi gondozást, életvezetési tanácsadást és a gyógykezeléshez szükséges diagnosztikus és terápiás eszközök használatának megtanítását;
- a háziorvos rendelése szerint az alapellátás keretében végzett szakápolást;
- a keresőképeségének elbírálását.

Egyéb orvosszakértői vizsgálat és szakvélemény igénybevételére van lehetőség, de a háziorvos egyéb, nem a társadalombiztosítás által finanszírozott orvosszakértői feladatot is ellát, például látélet kiadása, orvosi szakvélemény adása jogosítványhoz stb.

A háziorvosi ellátás *finanszírozása* (lásd: az [Országos Egészségbiztosítási Pénztár \[OEP\]](#) finanszírozza az Egészségbiztosítási Alapból) a háziorvosi szolgáltatók – gyermek-, illetve felnőtt- vagy egyes szolgálatok – részére korcsoportos fejkvótán (korcsoportonként meghatározott pontszámértékek) alapul, amely meghatározott szabályok szerint degressziós tényezővel korrigált érték. A havi finanszírozási forintösszeg a szakképzettségi szorzó (a háziorvos szakvizsgái alapján), a körzet lakosság száma és a rendelő adottságai alapján meghatározott fix összegű díjazás, a körzet területén élő lakosság elhelyezkedésének adottságait figyelembe vevő területi kiegészítő díjazás, a helyettesítés és az ügyeleti ellátás díjazása alapján alakul.

A háziorvosi szolgáltatóknak több mint kilencven százaléka vállalkozás formájában működik (hét-nyolc százalékuk önkormányzati), az egészségügyi ellátórendszerben a jogviszonyok, szerződéstípusok, illetve maga a tulajdonosi-fenntartói-működtetői felállás azonban korántsem ilyen egyértelmű, illetve ebben a tekintetben nagymértékű változást hozott a kórházak „újraállamosítása”, amelyre a következő fejezetekben részletesen kitérünk.

3.2.2.2 Fogorvosi alapellátás

Alapellátás keretében a fogorvos *feladata* a fog- és szájbeteg:

- vizsgálata, kezelése, gondozása;
- szűrővizsgálatok elvégzése;
- góckutatás;
- a terhes nők fogászati gondozása;
- sürgősségi ellátás;
- szükség esetén igazolni a beteg keresőképtelenségét; valamint
- a szakellátásra irányítás.

A fogászati alapellátásban a fogorvosi szolgálat – gyermek-, iskolai, ifjúsági, felnőtt-, illetve egyes szolgálatok – a területi kötelezettség szerint a szolgálathoz tartozó lakosok számától függően a korcsoportonkénti szorzóval korrigált pontszám alapján havi alapidíjas *finanszírozásban* részesül. A degressziós, helyettesítési és ügyeleti tényezők itt is megjelennek, ezenkívül a nyújtott ellátások teljesítménypontszáma alapján a teljesítményarányos díjazás is belép (meghatározott ellátásokhoz tartozó pontértéket lehet elszámolni).

3.2.2.3 Ügyeleti ellátás

Az ügyeleti rendszer a napi munkarenden kívül bekövetkező sürgősségi esetekben alap-, járó- és fekvőbeteg-szakellátás folyamatos igénybevételének lehetőségét biztosítja.

Az ügyeleti ellátás *célja* az egészségügyi szolgáltatók napi munkarendje szerinti munkaidő befejezésének időpontjától a következő napi munkarend szerinti munkaidő kezdetéig a beteg vizsgálata, egészségi állapotának észlelése, alkalmoszerű és azonnali sürgősségi beavatkozások elvégzése, illetőleg a beteg sürgősségi beutalása fekvőbeteg-gyógyintézetbe, valamint meghatározott eljárásokban való részvétel.

3.2.2.4 Védőnői ellátás

A védőnők *feladata* többek között a növekedés, ezen belül a családtervezéssel kapcsolatos tanácsadás, részvétel a lakossági célzott szűrővizsgálatok szervezésében, a várandós anyák gondozása, családgondozás, újszülöttkortól a tanulói jogviszony megkezdéséig a gyermekek gondozása, illetve annak segítése.

A védőnői ellátás *finanszírozása* szintén fejkvótán (ellátotti csoportok szerint) alapul, amelyhez az ellátandó terület sajátosságainak megfelelően fix összegű díjazás (hátrányos helyzetű település esetén kiegészítés) járul, szintén a helyettesítés, valamint a részidős foglalkoztatás figyelembevételével.

3.2.2.5 Iskola-egészségügyi ellátás

Az iskola-egészségügyi ellátás az iskolaorvos és a védőnő együttes *szolgáltatásából* áll, amelyet fogorvos és fogászati asszisztens közreműködésével látnak el. Feladataik közé tartozik a gyermekek, tanulók egészségi állapotának vizsgálata, követése, az alkalmassági vizsgálatok elvégzése, de az egészségnevelésben is szerepet kell vállalniuk.

Az iskola-egészségügyi ellátást valamennyi nevelési-oktatási intézményre kiterjesztve kell intézményenként vagy több intézmény ellátásának közös biztosításával megszervezni.

Az iskola-egészségügyi szolgálat a nevelési-oktatási intézményben elhelyezettek, illetve tanulók évente korrigált létszámának figyelembevételével számított pontérték alapján (szintén fejkvótával) részesül *díjazásban*.

A fent röviden bemutatott finanszírozási technikák kapcsán fel kell hívnunk a figyelmet a *finanszírozás duális* jellegére, miszerint:

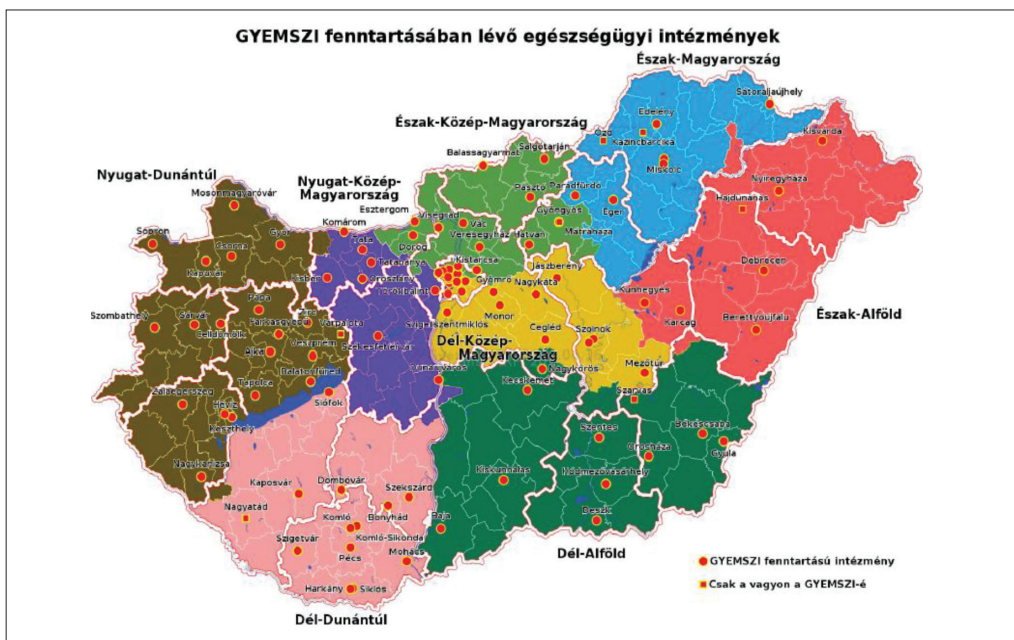
- a működési költségeket az egészségbiztosító (a fent röviden bemutatott, illetve számos egyéb finanszírozási technikával) finanszírozza – havi jelleggel, 0–2 hónapos átfutási idővel;
- a felújítási és amortizációs kiadások azonban a fenntartót – esetünkben az önkormányzatot – terhelik, a fejlesztési pályázatok alapvetően ezen a téren segítik az intézményeket, mivel a pályázati források nem a működési költségek rövid távú finanszírozását célozzák, hanem inkább a hosszabb távú fenntarthatóság elérését.

3.2.3 Az államosítás szervezeti megoldása

Az állam tulajdonában lévő és az egészségügyért felelős miniszter irányítása alá tartozó egészségügyi szolgáltatók fenntartói jogú államigazgatási szervének kijelölése megtörtént: e jogokat a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEM-SZI) gyakorolja (a 31/2012 NEFMI rendelet alapján).

A GYEM-SZI középírányítói jogosítványokkal felhatalmazott költségvetési szerv, *központi hivatal*, amelynek költségvetése a minisztérium költségvetési fejezetén belül önálló alcím. Néhány kiemelt feladata, felsorolás szerűen:

- végzi az egészségügyi minőségfejlesztési feladatok koordinálását, szakmai irányítását, illetve dokumentálását;
- az egészségügyi szolgáltatók és a szolgáltatások tekintetében szakmai *minőségértékelést* végez, s ennek alapján javaslatot tesz a minőségfejlesztés irányára;
- ellátja az egészségpolitika kialakításához és a döntés-előkészítéshez szükséges, valamint a támogatási forrásokból megvalósuló *fejlesztések lebonyolításával* kapcsolatos feladatokat;
- gyakorolja az állam fenntartásába, illetve tulajdonába került egészségügyi intézmények, továbbá az országos gyógyintézetek felett az egyes *fenntartói*, valamint a hatáskörébe tartozó költségvetési szervek tekintetében a *középírányítói jogokat*;
- kidolgozza a fekvőbeteg-szakellátás, valamint a járóbeteg-szakellátás kapacitásai felosztásának és ellátási területe felosztásának, módosításának, valamint a jogszabályban meghatározott *egészségügyi szakellátási kapacitások* felosztásának, módosításának *módszertanát*, külön jogszabályban foglaltak szerint részt vesz az ezekkel kapcsolatos eljárásokban.



10. ábra: Az egészségügyi térségek és a GYEM-SZI fenntartásában lévő egészségügyi intézmények. Forrás: http://www.gyemszi.hu/conf/upload/BEK2252_001.pdf

A GYEMSZI egyik szakmai főigazgatósága felelős a *térségi menedzsmentért*, azaz központilag itt történik az egészségügyi intézmények által megfogalmazott, elindított fejlesztések és beruházások szakmai és műszaki felügyelete valamint a térségi menedzsmentfeladatok elvégzésének irányítása, koordinációja és módszertani felügyelete. A térségi szinteken a Térségi Egészség-szervezési Központok (TESZK) látják el az ehhez kapcsolódó feladatokat.

3.2.3.1 Egészségügyi térségek

Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló, 2006. évi CXXXII. törvény az egészségügyi térség fogalmát a megközelítőleg 0,9–1,6 millió biztosított ellátásáért felelős olyan térségként határozza meg, amelyhez tartozó egészségügyi intézményekben a finanszírozható szakmák többségében a progresszivitás minden szintjén ellátás nyújtható. A törvény végrehajtási rendelete tartalmazza a *nyolc egészségügyi térség* és az egészségügyi térséghez tartozó területek felsorolását.

Az egészségügyi térségek egészségügyi fejlesztési programjait a térségi egészség-szervezésért felelős államigazgatási szerv készíti el, amelynek során figyelembe kell venni az ellátási kötelezettség teljesítésében részt vevő egészségügyi szolgáltatóknak, azok tulajdonosainak és az önkormányzatoknak a fejlesztési terveit. A programoknak többek között tartalmazniuk kell a *lakosság jellemzőit, az egészségi állapotot befolyásoló fontosabb tényezőket, az egészségügyi szolgáltatások iránti igények várható alakulását, ennek alapján a szolgáltatási struktúra alakítására vonatkozó terveket, az egészségügyi szolgáltatók legfontosabb jellemzőit, a fejlesztések terveit.*

Az egészségügyi térségben az egészségpolitika kialakításában közreműködő szerv a *Térségi Egészségügyi Tanács*, amelynek feladata a térségi egészség-szervezési központ munkájának elősegítése, a TEK megállapításának szakmai támogatása, tanácsadás a területi egészségfejlesztési célok meghatározásához, a célok teljesülésének értékelése, a térségben működő egészségügyi szolgáltatók hosszú távú fejlesztésének és a fejlesztés prioritásainak véleményezése.

3.2.3.2 Egészségfejlesztési tervek

Az egészségfejlesztési tervek elkészítéséhez az *Országos Egészségfejlesztési Intézet* (OEFI) adott ki módszertani útmutatót, amely röviden bemutatja a terv célját, folyamatát, funkcióját.

A terv legfontosabb dokumentációs elemei: az *állapotleírás*, a *probléma* megfogalmazása (problématérkép), *stratégia* (építés) és *akció- vagy cselekvési tervek*.

A dokumentum egy lehetséges felépítése:

1. Háttérkutatás (állapotleírás) – összhangban a térségi egészségügyi fejlesztési programmal
 - a) A demográfiai szerkezet
 - b) A lakosság szociális-gazdasági helyzete (kitérve a munkanélküliségi és egyéb problémákra)
 - c) A lakosság egészségmutatói (KSH- és egyéb adat)
 - Fő betegcsoportok szerinti megbetegedések
 - Az egészségi állapotot befolyásoló néhány főbb tényező
 - d) Az alapellátás mutatói

- e) Az ellátáshoz való hozzáférés (elérhetőség, rendelési idő)
- f) Az ellátók tárgyi, személyi feltételei
- 2. Az egészségproblémák, legjellemzőbb kérdések
- 3. Az alapellátásra (és a járóbeteg-szakellátásra) vonatkozó javaslatok, átalakítási tervek
- 4. Javaslatok a lakosság egészségmegőrzésére (prevenció, egészségtudatosság)

3.2.4 Az egészségügy átalakulása és fejlesztési irányok

3.2.4.1 Az önkormányzattól az államig – az elmúlt időszak változásai

Az aktív és a krónikus fekvőbeteg-ellátó intézetek (kórházak) számára az elmúlt időszak sok változást hozott. Mindezt a kormányzat azon törekvése okozta, hogy az egészségügyi rendszer struktúráját átalakítsák, és racionalizálják az erőforrások felhasználását.

A kapcsolódó jogszabályok alapján az eddig önkormányzati fenntartás alá tartozó kórházak folyamatosan kerültek a GYEMSZI kezelése alá: 2012. január 1-jével 55 intézmény, 2012. május 1-jével 60 intézmény, amelyből többen átalakultak, megszűntek vagy beolvadtak más intézménybe, illetve 10 intézmény megmaradt, csak állami vagyont használ. Mindösszesen a GYEMSZI 103 egészségügyi intézményt kezel, amelyből 100 költségvetési intézmény.

A gazdasági társaságként működő intézetek feladatait újonnan létrehozott költségvetési szervezetek látják el, amelyek átvették a gazdasági társaságoktól a szükséges eszközöket, illetve az átvilágítást követően átvették a kórházak működéséhez kapcsolódó szállítói szerződéseket és szállítói kötelezettségeket.

A járóbeteg-szakrendelők esetében is változás történt, mivel a kórházakhoz integrált rendelők szintén állami tulajdonba kerültek. Azokban a nagyobb városokban, ahol működik az önálló járóbeteg-ellátás, általában ez a feladat megmaradt az önkormányzatnál. Jogszabály alapján továbbra is önkormányzati feladat marad az önálló járóbeteg-szakellátást biztosító nem integrált rendelőintézetek működtetése. Ez alapján a helyi önkormányzat az egészségügyi szakellátási intézményműködtetési kötelezettségének részeként gondoskodik a tulajdonában, illetve fenntartásában lévő, közfinanszírozott egészségügyi szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató működtetéséről, a közfinanszírozott szakellátási feladatok ellátásáról.

Amennyiben az önkormányzat nem tudja ellátni az egészségügyi ellátással járó feladatot, az állam köteles gondoskodni arról. A törvény szerint ez először ideiglenes állami feladatelátást jelent három hónapra, és a negyedik hónaptól válik véglegessé.

Összességként, a fentiek eredményeként az önkormányzatok jelenleg az alapellátás feladatait és egyes területeken a járóbeteg-ellátás szakfeladatait szervezik, illetve egészségfejlesztési tervek alapján a térség egészségügyi ellátásának és a lakosság egészségének fejlesztését egyengetik.

3.2.4.2 A fejlesztési programok adta és várt lehetőségek

Az elmúlt időszak fejlesztési tervei (Új Széchenyi terv és fejlesztési programok) közül a **Regionális Operatív Programok** (továbbiakban ROP), a **Társadalmi Megújulás Operatív Program** (továbbiakban TÁMOP) és a **Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program** (továbbiakban TIOP) nyújtott forrásokat az egészségügyi ellátórendszer számára. Ezen operatív programokból kiemeltük az egészségügy számára legfontosabb prioritásokat, és ezeket mutatjuk be.

A programok egy része a *Gyógyító Magyarország – Egészségipari program* keretében folytatódik tovább, más programoknál közvetett kapcsolódás marad. A program kiemeli az önkormányzatok szerepét az egészségturisztikai intézményrendszer és az egészségipari klaszterek fejlesztésének kapcsán. Az egészség mint alapvető érték és feltétel minden programban megjelenik.

A *Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) 2. prioritás: egészségügyi infrastruktúra fejlesztése*. „A prioritás célja, hogy hozzájáruljon egy a jelenleginél sokkal inkább szolgáltatáselvű ellátórendszer kialakításához, amely az erőforrások koncentrációjával magasabb átlagos minőségű és költséghatékonyabb gyógyító-megelőző ellátásokat nyújt az igénybevevőknek. Alapvető cél, hogy a hozzáférés egyenlőtlenségei mérséklődjenek, és a rendszer a szolgáltatások magasabb színvonala mellett – az állami kiadások hatékonyabb felhasználásával – hosszú távon is fenntartható maradjon.”

Néhány TIOP-konstrukció (pályázatok):

- kistérségi járóbeteg-szakellátó központok kialakítása és fejlesztése;
- aktív kórházi ellátásokat kiváltó járóbeteg-szolgáltatások fejlesztése;
- a sürgősségi ellátás fejlesztése (mentés, légi mentés);
- a perinatális intenzív centrumok és az intenzív neonatológiai osztályok műszaki fejlesztése;
- struktúraváltás támogatása az onkológiai centrumok fejlesztésével;
- korszerű regionális onkológiai hálózat kialakítása;
- struktúraváltoztatást támogató infrastruktúra-fejlesztés a fekvőbeteg-szakellátásban;
- infrastruktúra-fejlesztés az egészségpótlusokban.

A ROP pályázatait régiókra bontva írták ki, de a program akciótervében közösen lettek megtervezve. Ezek általában a konvergenciaregiókban jelentek meg, és a Közép-Magyarország régióra külön kiírás készült. Ezek közül néhány pályázat az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapjáról:

- egészségügyi szolgáltatások fejlesztése/kistérségi járóbeteg-szakellátó központok fejlesztése, alap-, járóbeteg-szakellátás korszerűsítése;
- szociális alapszolgáltatások, gyermekjóléti alapellátások és közösségi terek infrastrukturális fejlesztése;
- rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése;
- a régió lakosságának egészségtudatos életmódját támogató civilszervezetek infrastrukturális feltételeinek fejlesztése;
- integrált mikrotérségi alapfokú egészségügyi és szociális szolgáltató központok fejlesztése;
- egészségügyi alapellátás, egészségházak és járóbeteg-szakellátás fejlesztése.

A *Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) 6. prioritás* egyrészt a munkaerőpiac kínálati oldalának fejlesztését célozza az egészségügyi ellátórendszerben dolgozók alkalmazkodóképességének javításával; másrészt a lakosság egészségi állapotának javításához járul hozzá, s ennek révén nő az egészségben eltöltött életek száma.

Néhány TÁMOP-konstrukció:

- Egészségre nevelő és szemléletformáló életmódprogramok
 - lokális szintereken (település, bölcsőde/óvoda, munkahelyi, egyéb specifikus), illetve kistérségi szinten az egészségfejlesztési irodák (EFI), létrehozása és működtetése, amely újszerű elem a hazai egészségfejlesztés intézményrendszerében;
 - a szabadidő-sportolói közösségek bővítése, dohányzásról való leszokás támogatása, iskolai egészségfejlesztés.

- Képzési programok az egészségügyben foglalkoztatottak számára, hiányszakmák képzése, kompetenciafejlesztés, képzési díj támogatása az intézmények számára, képzési programok az egészségügyi ágazat szolgáltatásfejlesztésének érdekében.
- Foglalkoztatás támogatása egészségügyi intézmények számára, később a struktúraváltáshoz kapcsolódó képzést és foglalkoztatást támogató fejlesztés.
- Betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselői hálózat és civil jogvédő munka fejlesztése.

Az egészségügyben az ellátási szintek közül az OEP-finanszírozáshoz viszonyítva a járóbeteg-ellátás kapta a legtöbb fejlesztési pénzt, 93,5 milliárd forintot. Az alapellátásban sajnos nagyon alacsony uniós forrás jutott, 4,5 százalék, amely a társadalombiztosítás finanszírozásának 17,1 százaléka.²⁷

A kórházak jelentős beruházási és fejlesztési pénzekhez juthattak, azaz nagyságrendileg kétszázmilliárd forintot költhetnek el a kubatúra és eszközpark megújítására. Ez köszönhető a fekvőbeteg-ellátás fokozott eszközigenységének (míg az alapellátásban a felhalmozási kiadások messze alacsonyabbak), az elhasználandó infrastruktúrának és a nagyságukból adódó lobbijüknek.

3.2.4.3 További fejlesztési lehetőségek uniós forrásból

A hatályos 1600/2012. Korm. határozat szerint 2014–2020 között rendelkezésre álló európai uniós fejlesztési forrásokat a magyar gazdaság növekedési potenciáljának erősítésére fogják összpontosítani, ezért az összes forráson belül jelentősen növekszik a közvetlenül a gazdaságfejlesztésre irányuló források részaránya. A források 60 százalékát tervezik gazdaságfejlesztésre, a fennmaradó 40 százalékot pedig a humán erőforrás-fejlesztés, az infrastruktúra-fejlesztés, a környezetvédelem és az energiahatékonyság célterületek között osztják meg. Ennek következménye, hogy a korábbi időszakkal ellentétben az önkormányzatok és az egészségügyi intézmények vélhetően kevesebb uniós forrásra tudnak majd pályázni. Új operatív programok készülnek, amelyek a következők:

Operatív program (indikatív megnevezés)	Forrás	Szakmai felelős tárca	Irányító hatóság
Gazdaságfejlesztési és Innovációs OP (GINOP)	ERFA	NGM	NGM
Versenyképes Közép-Magyarország OP (VEKOP)	ERFA	NGM	NGM
Terület- és Településfejlesztési OP (TOP)	ERFA	NGM	NGM
Intelligens Közlekedésfejlesztési OP (IKOP)	ERFA, KA	NFM	NFM

27 Kiss Norbert (Budapesti Corvinus Egyetem) számításai alapján.

Környezeti és Energetikai Hatékonysági OP (KEHOP)	ERFA, KA	NFM, VM	NFM
Emberi Erőforrás Fejlesztési OP (EFOP)	ERFA, ESZA	EMMI	EMMI
Koordinációs OP (KOP)	KA	ME	ME
„Vidékfejlesztés, halászat” OP	EMVA, ETHA	VM	VM

19. számú táblázat: Az új operatív programok. Forrás: 1600/2012. Korm. határozat, saját ábra

Ezek alapján az egészségügy területén várhatóan a humán erőforrás fejlesztését tudják vállalni az önkormányzatok, amely jelentheti a meglévő munkavállalók megtartását, képzését és ösztönzését.

3.2.4.4 Egyéb források

Az *Európai Területi Együttműködés (ETE)* keretében az EU belső határai mentén – tehát a tagországok között – valósulhatnak meg kétoldalú fejlesztési programok. Fő céljuk a határok elválasztó jellegének csökkentése, a határon átnyúló infrastruktúrák és együttműködések fejlesztése, illetve a határ menti közösségek kapcsolatainak erősítése. Magyarország partnerei: Ausztria, Románia, Szlovákia és Szlovénia. Továbbá a kapcsolatok szorosabbra fűzése azon az EU külső határai mentén található országokkal, amelyek csatlakozási tárgyalásokat folytatnak Brüsszellel (például az azóta már taggá vált Horvátország), illetve amelyeknek a taggá válásával középtávon számolni lehet (például Szerbia), valamint az új külső határok mély politikai-gazdasági választóvonalá válásának elkerülése azon országok viszonylatában, amelyek várhatóan tartósan az EU-n kívül maradnak (például Ukrajna).

Az egészségügyi ellátások és szolgáltatások a támogatandó területek, illetve tevékenységek között szerepeltek.

Az *EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus* népegészségügyi kezdeményezéseinek részét képező programok célja az egyenlőtlenségek csökkentése a felhasználói csoportok között; a mentális egészségügyi szolgáltatások fejlesztése; az egészségügyi ellátások minőségének és hozzáférhetőségének javulása, beleértve a preventív és gyermek-egészségügyi szolgáltatásokat.

Az egészségügyi alapellátás kapcsán kiemeljük a védőnői szolgálatok hatékonyságának növelését (a védőnők informatikai eszközzel való ellátottságának javításával), a mentális koordinátori hálózat létrehozását, illetve a mentális egészségügyi szolgáltatások fejlesztését (lelkiegészség-központok [LEK], mentális egészségügyi koordinátori hálózat létrehozásával).

A kedvezményezettek körébe mentális egészségügyi területen működő egészségügyi és szociális intézmények, önkormányzatok, nonprofit szervezetek, alapítványok, az Országgyűlés által elismert egyházak és intézményeik, önálló járóbeteg-szakellátók, kórházak, orvostudományi egyetemek és népegészségügyi egyetemi centrumok, továbbá az Emberi Erőforrás Minisztérium háttérintézményei, illetve ezek konzorciumai tartoznak.

A *Svájci Hozzájárulás* egyik prioritási területe a Humán erőforrás- és társadalomfejlesztés/Egészségügy. A prioritási terület célja a lakosság általános egészségügyi állapotának ja-

vítása a kiválasztott hátrányos helyzetű kistérségekben, különös tekintettel a társadalmilag hátrányos helyzetű csoportokra. A célok közül kiemeljük az alapellátás és a prevenció minőségének, eredményességének és hatékonyságának javítását, a hozzáférési esélyegyenlőség javítását, a háziorvosi gondozás javítását és a szolgáltatások bővítését, az IT-fejlesztést és a képzés erősítését.

Látható tehát, hogy számos fejlesztési program célozza közvetlenül vagy közvetve (K+F, HR-fejlesztés, egészségturizmus-egészségipar, civil kezdeményezések támogatása és vállalkozásfejlesztés, környezetvédelem és a települési infrastruktúra fejlesztése stb.) az egészségügy fejlesztését, a lakosság jobb egészségének támogatását, amelyekben az önkormányzatoknak kiemelt szerepet kell vállalniuk.

3.2.5 Rövid összefoglalás

Jóllehet az egészségügy területén az önkormányzatok feladatai az utóbbi időben csökkentek, mégis számos feladatot kell ellátniuk. Ezek leginkább az alapellátásban összpontosulnak, úgymint: a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátás, a fogorvosi alapellátás, az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátás, a védőnői ellátás és az iskola-egészségügyi ellátás. Ezen feladatok kapcsán a finanszírozásba is betekintést engedtünk, mivel ez fontos része a menedzsmentkérdéseknek.

Az alapellátás logikájához erősen köthető az egészségmegőrzés és -fejlesztés, az egészségtudatosság, amelyeknek az erősítésével az egészségügyi alrendszer erőforrásait a betegségek kezelése helyett a prevencióra lehetne allokálni. Az egészségfejlesztéshez tervet készítenek az intézetek, önkormányzatok, amelynek megvalósításához jellemzően uniós forrásból tudnak pályázni. Néhány megjelent ROP-, TIOP-, TÁMOP-pályázatot felsoroltunk, illetve bemutattuk a következő időszak operatív programjait. A felsorolást kiegészítettük a további forrásokkal (ETE, EGT, norvég és svájci forrásokkal).

Az egészségügy államosításából kimaradt önkormányzatok esetében a járóbeteg-szakellátás is ellátandó kötelezettség, de a szakrendelőket általában az önkormányzat tulajdonában lévő nonprofit gazdasági társaságok működtetik.

Az államosított járó- és fekvőbeteg-ellátó intézmények kapcsán bemutattuk a GYEMSZI-t mint az egészségügy egyik legfontosabb középirányító szervét. Az intézmény fő feladata az egészségügyben lévő minőségfejlesztési feladatokra, a módszertanok kidolgozására, a kapacitáskihasználtság elősegítésére összpontosul.

Kérdések

1. Ismertesse a gazdaságosság, a hatékonyság, az eredményesség és a méltányosság fogalmait. Hozzon példákat arra, hogy miként válhat egy közszolgáltatást nyújtó szervezet működése gazdaságosabbá, hatékonyabbá, eredményesebbé és méltányosabbá.
2. Röviden foglalja össze az új közszolgálati menedzsment céljait. Mely módszerek segítségével kívánja az NMP-irányzat e célokat megvalósítani?
3. Hozzon példát saját személyes munkatapasztalataiból, amikor egy közszolgáltató szervezet bevonta a lakosságot a közszolgáltatás tervezésébe, szervezésébe, nyújtásába vagy ellenőrzésébe.
4. Az eredményszemléletű számvitel mely tulajdonságai alapján mondhatjuk, hogy jobban támogatja a közszeaktor pénzügyi átláthatóságát, mint a pénzforgalmi szemléletű számvitel?
5. Egészítse ki az alábbi ábrát!



6. A kifejtős kérdések válaszát foglalja össze öt-tíz mondatban, tömören, logikusan.
 - Mit jelent az államosítás az egészségügyben? Milyen feladatot von el az önkormányzatoktól, és miben kapnak nagyobb hangsúlyt?
 - Milyen szemléletmód segíti az önkormányzatok munkáját, avagy milyen feladatra kell helyezniük a hangsúlyt?
 - Az alapellátás a háziorvosi ellátáson kívül milyen szakfeladatokat takar? Soroljon fel még három feladatot, és fejtse ki ezeket bővebben.
 - Készítsen egészségfejlesztési tervvázlatot egy adott településre. Ezen tartalmak közül válasszon ki egy feladatot, és tervezze meg a hozzá tartozó éves munkatervet.
7. Az alábbi tesztkérdésekről állapítsa meg, hogy igaz vagy hamis, és döntését röviden indokolja meg.
 - Minden egészségügyi ellátásra jogosult a magyar állampolgár. (H)

- A házi orvosok finanszírozása a teljesítményüktől függően változik. (H)
 - A védőnő egyik feladata az újszülöttek gondozása. (I)
 - Az önkormányzatok feladatai leginkább az alapellátásra koncentrálnak. (I)
 - Az elméletben és a jól működő gyakorlatban az egészségügyi ellátási struktúra a progresszivitási szinteket képezi le. (I)
8. Egészségügyi ellátással kapcsolatos ábrázolási feladat:
- – Ábrázolja az egészségügyi ellátás struktúráját a progresszivitásnak megfelelően.
 - – Az elkészült ábrán jelölje be, hogy az önkormányzatnak mely ellátási szinteken van kötelező és opcionális ellátási és szervezési feladata.
 - – Válaszát pár mondatban indokolja.

Irodalom

- Barr, N. (2009): A jóléti állam gazdaságtana. A nagy ellátórendszerek működésének összefüggései. Akadémia Kiadó, Budapest
- Bathó, F. (2012): Melyik úton, merre tovább? Az eredményszemléletű számvitelre történő áttérés elvi programja. *Pénzügyi Szemle*, LVII. évfolyam, 4 szám, pp. 426–443.
- Bouckaert, G.–Halligan, J. (2008): *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge, Abingdon
- Horváth P. (2003), Horváth & Partners Controlling – Út egy hatékony controllingrendszerhez. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest. Megjegyzés: az 1997-es kiadás változatlan utánnomása. Eredeti cím: Horvath & Partners Das Controlling-konzept
- Irvin, R. A.–Stansbury, J. (2004): Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64. évfolyam, 1. szám, pp. 55–65.
- Kiss, N.–Révész, É. (2011): Teljesítménymenedzsment a közszektorban. Megjelent: Antal, Zs. és szerzőtársai: Közzolgálati szervezetek vezetésére. Egyetemi jegyzet. Aula Kiadó, Budapest
- Moore, J. (1992): British Privatization – Taking Capitalism to the People. *Harvard Business Review*, 70. évfolyam, 1. szám, pp. 115–124.
- Morse, A. (2013): Financial sustainability of local authorities. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 888SESSION 2012-13, National Audit Office, London
- North, D. C. (1991): Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5. évfolyam, 1. szám, pp. 97–112.
- Osborne, D.–Gaebler, T. (1994): Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest. Megjegyzés: a *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* című könyv magyar nyelvű kiadása
- Pollitt, C.–Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition*, Oxford University Press, Oxford
- Rosta, M. (2012): Innováció, adaptáció és imitáció. Az új közzolgálati menedzsment. Aula Kiadó, Budapest
- Sagers, C. (2007): The Myth of “Privatization”. *Administrative Law Review*, 59. évfolyam, 1. szám, pp. 37–78.
- Schedler, K.–Proeller, I. (2002): The New Public Management. A perspective from mainland Europe. Megjelent: McLaughlin, K. – Osborne, S. P. – Ferlie, E. (szerk.): *New public management: current trends and future prospects*, Routledge, New York, pp. 163–180.
- Vígvári, A. (2005): Bevezetés a közszektor kontrollingba II. Kézirat, Budapest. Letölthető: <http://rs1.sze.hu/~bedecsj/P%E9nz%FCgytan%20II./gyakorlatok%20anyagai/7.%20het/kozkontrol2.pdf>. Letöltve: 2013. október 30.
- Fejleszthető egészség – Módszertani útmutató egészségtervekhez, elérhető: www.oefi.hu/egeszsegterv.pdf
- ESKI-fogalomtár (<http://fogalomtar.eski.hu>)
- GYEMSZI-honlap (www.gyemszi.hu)
- OEP-honlap (www.oep.hu)
- NFÜ-honlap (www.nfu.hu)

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól és a végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet

2006. évi CXXXII. törvény az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről és a végrehajtásáról szóló 337/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet

A települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló, 2012. évi XXXVIII. törvény

A Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézetéről szóló 59/2011 Kormány rendelet

A 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról szóló 1600/2012 Korm. határozat

4. Kulturális közpolitika

4.1 Bevezetés

Mit jelent a kulturális közpolitika? Miért van szükség rá? Miért foglalkozzanak a helyi (és állami) szervezetek egyáltalán a kultúrával? Számptalan kérdés, amelyekre tudni véljük a választ, de tudjuk-e valóban?

A közösség és a kultúra kapcsolata nem múlt nélkül való. Egy-egy társulatot például előszeretettel pártoltak a királyok, és az állandó játszóhelyek kialakulásával a közösségi támogatás gyakorlatilag elengedhetetlenné vált. De a kultúra szubvencionálásának természetesen ma is megvan a szociális-gazdasági alapja. Az államok gondoskodni akarnak a társadalom kulturális neveléséről, s mindemellett a gazdasági érdekek sem elhanyagolhatóak: a kulturális intézmények munkahelyet teremtenek, a turizmus fontos célpontjai, és – nem utolsósorban – vonzzák a befektetőket is.

A közösségi célok eléréséhez szükség van azonban arra, hogy a közpolitikát irányítók átlássák, hogy

- egyáltalán *milyen* kulturális szervezetek, intézmények működnek;
- mennyiben tudnak *hozzájárulni* az elérni kívánt célok megvalósításához;
- *hogyan* működnek?

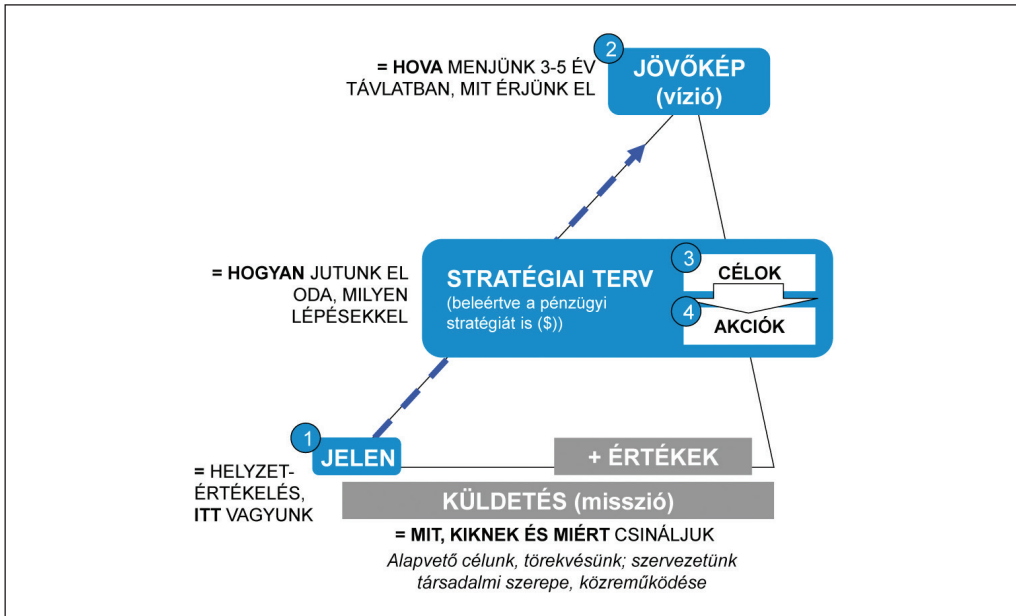
A következő fejezetekben a kulturális intézmények stratégiáján (hozzájárulás a célok megvalósításához), illetve működési modelljük (hogyan működnek) bemutatásán keresztül áttekintjük, hogy a helyi közösség irányítása hogyan találhat választ a fenti kérdésekre.

4.2 A kulturális intézmények stratégiája

A stratégiaalkotás szerepe napjainkban felértékelődik. Az erőforrások szűkösön állnak rendelkezésre, miközben a környezet folyamatosan változik, amire az intézményeknek is reagálniuk kell. A környezetre való reagálás pedig további erőforrást vesz igénybe. A helyesen kialakított stratégia kezeli ezt a problémát. Amennyiben egy intézmény a stratégiaalkotás, -felülvizsgálat valamennyi lépését rendszeres időközönként elvégzi, és a megvalósításra is fordít energiát, a környezeti változásokra való reagálás tudatos és hatékony lesz.

A stratégia kialakításának során fontos, hogy az intézmény a lehető legtöbb érintetttel vonja be az egyes lépések elvégzésébe, értékelésébe, ideértve különösen az intézmény vezetőit, a fenntartó kapcsolattartóját és a munkatársakat, valamint a legfontosabb vevőket, szükség esetén kiegészítve egyéb érintettekkel is, mint például a média képviselői, hasonló intézmények vezetői, egyéb releváns szereplők.

A stratégia kialakításának lépéseit a 11-es számú ábra szemlélteti.



11. számú ábra: A stratégia kialakításának lépései. Forrás: IFUA Horváth & Partners ábrája

A stratégiaalkotásnak a 11-es számú ábrán bemutatott lépései a következők:

4.2.1 Helyzetértékelés

A megalapozott stratégiához tisztában kell lennünk azzal, hogy most hol vagyunk, beleértve a környezet változását, a várható trendeket is. A részletes helyzetértékelés egyúttal a jövőkép és az oda vezető út meghatározásában is alapvető lesz, segít a reális kereteken belül maradni, de a túl szűk keretektől való kilépést is támogatja.

A helyzetértékelés során törekedni kell arra, hogy az valóban objektív legyen, ne az elérendő célokat – legyenek akár személyes, akár intézményi célok –, hanem a tényleges állapotot írja le. A megfelelő helyzetértékelés jó kiindulópontja lesz a stratégiai célok és akciók megfogalmazásának is.

Helyzetértékelésre több, az intézmények számára is jól használható módszer létezik. A legismertebb és leggyakrabban alkalmazott módszerek a következők:

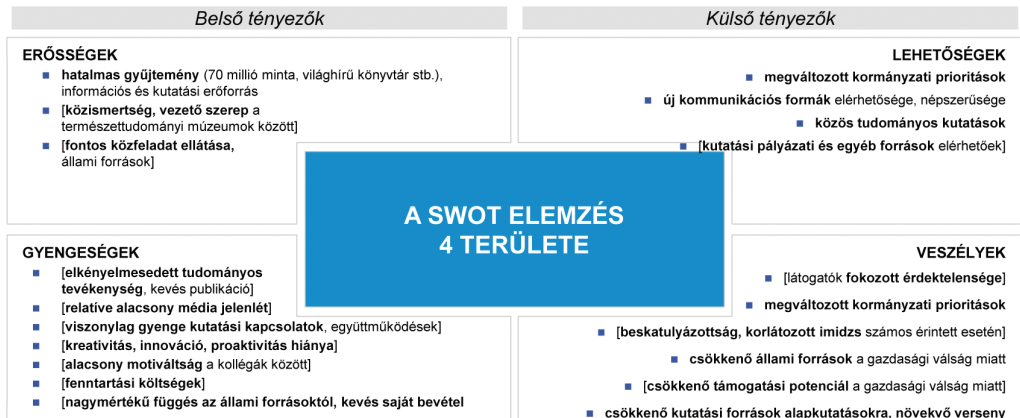
- SWOT elemzés: az intézmény erősségeinek, gyengeségeinek, lehetőségeinek, az intézményt fenyegető veszélyeknek az elemzése;
- PESTLE-elemzés: az intézményt körülvevő környezet elemzése politikai, gazdasági, társadalmi, technológiai, jogi és környezeti szempontok alapján.

Az elemzés eredményeként az intézmény azonosíthatja, hogy milyen az aktuális működési környezete, illetve milyen változások várhatóak.

Milyen elemek szerepelhetnek a helyzetelemzésben egy kulturális intézmény esetében?

Példaként álljon itt a londoni Natural History Museum elemzésének kivonata:²⁸

28 Natural History Museum Strategic Plan 2011–2016, www.nhm.sc.uk



12. számú ábra: SWOT-elemzés. Forrás: IFUA Horváth & Partners ábrája

4.2.2 Jövőkép/küldetés meghatározása

A jövőkép és a küldetés meghatározásának egy lehetséges, hatékony támogató eszköze az opciós tábla. Az opciós tábla segítségével összegyűjthetők a legfontosabb értékelési szempontok, valamint az azokhoz tartozó stratégiai opciók. A stratégiai opciók megfogalmazása már önmagában is segíti a lehetséges jövőképek beazonosítását. Példaként álljon itt a Crescendo Hungarynak a célcsoportra vonatkozó opciós táblája (13-as számú ábra).

A tábla bemutatja, hogy a Crescendo célcsoportját (kit támogassanak) milyen főbb szempontok alapján választják ki, illetve, hogy az egyes szempontok mentén milyen lehetőségek vannak.

	Fő kérdések	Jövőkép opciók (stratégiai opciók)				
CÉLCSOPORT	Művészeti ágak súlya	komolyzene	komolyzene +	több, egyenrangú művészeti ág		
	Korosztály	gyerekek	10-14 évesek (konzervatóriumi felvételi előtt állók)	14-18 évesek	főiskolások, egyetemisták	aktív, felnőtt korosztály
	Professzionális	professzionális (művészeti pályára készülő vagy azon levő)	professzionális pályáját abbahagyta	szeret zenélni (soha nem volt profi)		
	Tevékenység típusa	résztevő diákok	tanárok	felkért külsős zenészek	résztevők rokonai	közönség
	Társadalmi helyzet	normál háttér	szegény	hátrányos helyzetben élő etnikumok	fogyatékosággal élők	
	Résztevők kereszténységhez való viszonya (nyári akadémia tekintetében)	bárki, a kereszténységhez való viszony nem feltétel	bárki, aki deklaráltnan elfogadja / tiszteletben tartja a keresztény értékeket	hívó keresztények		

13. számú ábra: Stratégiai opciós tábla. Forrás: IFUA Nonprofit Partner ábrája

Az opciós tábla felrajzolását követően a támogatandó célcsoport már viszonylag egyszerűen meghatározható, például olyan szegény, a keresztény értékeket tiszteletben tartó 14–18 évesek, akik komolyzenei művészeti pályára készülnek.²⁹

29 Példa, az alapítvány ténylegesen meghatározott célcsoportja ettől eltérő.

A jövőkép meghatározásakor legalább a következő három elemre célszerű kitérni:

- tevékenység;
- szervezeti, működési háttér;
- finanszírozás.

Fontos azonban hangsúlyozni azt is, hogy a jövőképet nem szükséges, sőt nem szabad minden évben átírni, a szóba jöhető opciók felülvizsgálatára azonban szükség lehet.

4.2.3 A stratégiai célok meghatározása

A helyzetértékelést és a jövőkép meghatározását követően a jelen és a jövő különbségéből adódó fő cselekvési irányok kijelölésére van szükség. A célok meghatározásakor a következőkre érdemes odafigyelni:

- a célok száma szempontként három-öt legyen, ennél több célt nagyon nehéz kezelni;
- a célok legyenek egyértelműek, minden érintett szereplő ugyanazt értse az egyes célok alatt;
- a célok hosszabb távra is legyenek érvényesek;
- a céloknak legyen felelőse, aki felelős a cél eléréséért, illetve a célhoz kapcsolódó akciók összefogásáért, megvalósításáért.

Példaként bemutatjuk az ausztrál Iparművészeti és Tudományos Múzeum egyes stratégiai céljait:

- olyan programok vezetése, amelyek a kreativitás, a technológia és a tudomány kiaknázását célozzák meg oly módon, hogy az kedvező hatással legyen a tanulásra és az innovációra is;
- a gyűjtemény fejlesztése és nyitottabbá tétele a jelen és a jövő generáció számára egyaránt;
- a múzeum elismerésének, megítélésének és hatókörének javítása, fejlesztése;
- a munkahelyi kultúra és gyakorlatok, valamint a munkaerő képzettségének fejlesztése;
- együttműködő, a tudományos és társadalmi életbe bekapcsoló intézménnyé válás.³⁰

A célok mint a jövőhöz vezető út mérföldkövei nagy segítséget jelentenek a stratégiai akciók meghatározásában, rangsorolásában és áttekintésében. A célok összegzésére, az egyes célok közötti összefüggések bemutatására használt eszköz a stratégiai térkép. A stratégiai térkép kialakítása a fenti szempontok figyelembevételével a stratégiai célok végső tisztázását is támogatja. Például egy egyoldalas stratégiai térkép három-öt dimenzió mentén három-öt cél bemutatására szolgál. Vagy például a célok néhány szóban való összefoglalása, definiálása segíti, hogy minden érintett azonosan értelmezze a célokat. A *14-es számú ábra* a londoni Natural History Museum stratégiai akciói alapján³¹ összeállított stratégiai térképet mutatja be.

30 Powerhouse Museum Strategic Plan 2009–2012, www.powerhousemuseum.com

31 Natural History Museum Strategic Plan 2011–2016, www.nhm.sc.uk

STRATÉGIAI TÉRKÉP KIEMELT CÉLOK			
Gyűjtemény	Gyűjtemény és kapcsolódó információk fejlesztése	Gyűjteményhez és információhoz való hozzájutás fejlesztése	Kutatók és kutatások támogatása a gyűjteményre alapozva
Kutatás	Kutatás minőségének és nemzetközi elismertségének javítása	Nemzetközileg is versenyképes és releváns kutatások megvalósítása	E-tudomány kialakítása
Látogatók	Látogatói tartalom fejlesztése	A társadalom tudományos ismereteinek javítása	Együttműködés a médiával az ismeretek terjesztésére
Működtetés	Szakmailag képzett, hatékony csapat létrehozása	Pénzügyi stabilitás és fenntartható működés	A múzeum környezetbarát szervezetként való pozicionálása

14. számú ábra: Stratégiai térkép. Forrás: IFUA Horváth & Partners ábrája

4.2.4 A stratégiai akciók meghatározása

A stratégiai akció egy-egy konkrét cél elérését szolgáló, egyedi intézkedés(sorozat), amely túlmutat a normál működés keretein, és pótlólagos erőforrásigénye van. Az akciókat jellemzően projektszervezetben bonyolítják le, azaz több szervezeti egységet érintenek, meghatározott ideig tartanak, konkrét ütemezésük és egyéni felelősük van. Épp ezért, per definíció a stratégiai akció nem lehet a szervezeti egységek normál működéséhez tartozó feladat.

Az akciók kialakításakor a következőkre érdemes tekintettel lenni:

- Az akciókhoz felelősöket és határidőket kell rendelni, enélkül az akciók megvalósítása rendre elmaradhat.
- Az akciókat prioritizálni szükséges, mert a napi munka mellett nincs idő és erőforrás túl számos akció végrehajtásához. A rangsorolás során szűrni kell, hogy mely akció(k) járul(nak) hozzá legjobban egy-egy cél teljesüléséhez. Egységnyi ráfordítással melyik akció megvalósítása hoz a legtöbbet az intézmény számára.
- Az akciók visszaméréséhez mutatókat kell meghatározni oly módon, hogy nemcsak a mutatók definícióját, hanem mérésüknek a módját és az elvárt értéket is meg kell határozni.
- Példaként bemutatjuk az ausztrál Iparművészeti és Tudományos Múzeum egyes stratégiai céljaihoz kapcsolódó akciókat és a hozzájuk kapcsolódó teljesítménymutatókat.
- A múzeum elismerésének, megítélésének és hatókörének javítása, fejlesztése:
 - akció: a közösség minden tagjának vonzó célponttá és élménnyé válni; a múzeum profilját úgy szélesíteni, hogy az jobban képviselje a társadalom diverzifikált jellegét;
 - teljesítménymutatók: a kulturálisan és anyanyelv terén is különböző látogatók számának évente százalékos növekedése; a 65 év feletti látogatók évente százalékos növekedése.

- Együttműködő, a tudományos és társadalmi életbe bekapcsoló intézménnyé válás:
 - akciók: tanácsadó testületek létrehozása a főbb csoportokon belül (oktatás, tagság, 30 év alattiak, gyermekek); a látogatói (önkéntes/nem önkéntes) megjegyzések mechanizmusának felhasználása;
 - teljesítménymutatók: 2009 decemberére készült el a tanácsadó testületi keretterv, amelyet 2010-ben vezettek be; a múzeum látogatóinak „jó” visszajelzése öt százalékkal növekedik évente.³²

Amennyiben az akciókat is meghatározták, az intézmény stratégiája késznek tekinthető. Az intézmény helyzetelemzése és jövőképe kijelöli az utat, amelyen az intézmény haladni szeretne, az akciók pedig meghatározzák a célig való eljutás módját is, objektíven mérhetővé is téve, hogy sikerült-e elérni a kitűzött célt.

A kulturális intézmények stratégiája azonban nem pusztán az intézmények magánügye. Nem a magánügyük akkor, ha a fenntartásukban a helyi és/vagy az állami irányítás is részt vesz. Viszont ha a közpolitika azt szeretné, hogy a kulturális intézmények stratégiája és céljai jól illeszkedjenek a közpolitikai célokhoz, akkor először is e közpolitikai célok kijelölésére van szükség.

A célok – a klasszikus stratégiátámogató eszköz, például a balanced scorecard mentén – jól lebonthatóak kell legyenek a különböző részterületekre, így a kultúrára is. Lehet-e, érdemes-e beszélni kulturális részstratégiáról? Természetesen igen.

4.2.4.1 Esettanulmány – Wales múzeumi stratégiája

Wales önkormányzata külön stratégiát fogalmazott meg kulturális intézményeinek és azon belül is múzeumainak számára. „Wales olyan terület szeretne lenni, ahol a múzeumok aktív szerepet vállalnak az oktatásban, a szórakoztatásban és az együvé tartozásban, részt vesznek az életünkben...”

A múzeumi stratégiát a helyi önkormányzat és a múzeumok közösen dolgozták ki. A stratégia a következő elemekre tér ki:

- gyűjtemények gazdagítása és kezelése;
- a virtuális világ nyújtotta kihívások;
- múzeumok és fogyasztók kapcsolata;
- gazdasági és környezeti változások.

Majd így fogalmaz: „Nem minden problémát lehet egyszerre megoldani, de a múzeumok, a múzeumi szervezetek és az önkormányzat által közösen megfogalmazott stratégia azonosítja a legfontosabb elemeket, amelyek Wales közössége számára a minőségi múzeumi szolgáltatások fejlesztését teszik lehetővé és hozzáférhetővé.”

A walesi stratégia a hagyományos „üzleti” stratégiai elemek mindegyikét tartalmazza. Kitér a jelen helyzet értékelésére, megfogalmazza a követendő értékeket, a megvalósítandó jövőképet, és külön fejezetet szentel a részletes akciótervnek.³³

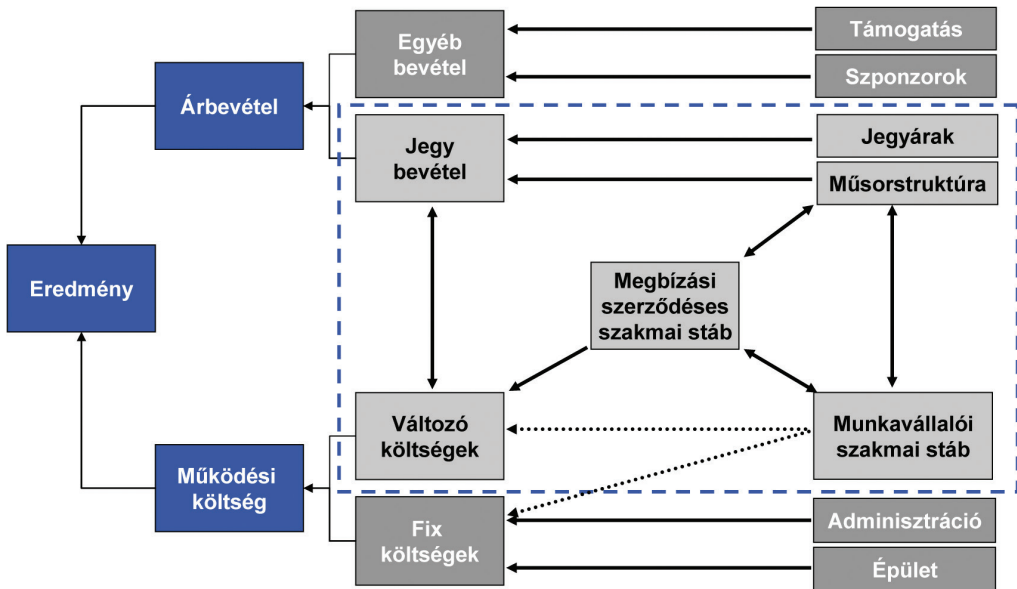
32 Powerhouse Museum Strategic Plan 2009–2012, www.powerhousemuseum.com

33 A *Museums Strategy for Wales*, www.wales.gov.uk

4.3 Működési modell és tervezés

Magyarországon – de az angolszász területeket leszámítva gyakorlatilag mindenhol a világon – a helyi önkormányzat és/vagy az állam igen hangsúlyos szerepet játszik a kulturális intézmények finanszírozásában. Ugyanakkor sok esetben az önkormányzatok (az állam) nem vagy csak nagyon közvetetten kapnak visszacsatolást a közösségi támogatás felhasználásáról. Az intézmények persze készítenek különböző beszámolókat, amelyeket átadnak a fenntartóiknak. Azonban ezek a beszámolóok rosszul strukturált adatokat tartalmaznak, és nagyon nehéz belőlük valódi, az adott intézmény teljesítményének értékelésére, pláne az intézmények közötti összehasonlításra is alkalmas információt kinyerni. Pedig a kulturális intézmények működésének ugyanúgy megvannak a sajátos elemei, mint a vállalatok működésének, a költségeik és a bevételeik is jól tipizálhatóak.

A kulturális intézmények esetében is igaz, hogy a „termék gyártása” a változó költségek legfőbb okozója. A 15-ös számú ábra egy előadó-művészeti intézményben mutatja be ezeket az összefüggéseket.



15. számú ábra: Előadó-művészeti intézmények gazdálkodási modellje.
Forrás: IFUA Horváth & Partners ábrája

Az intézmény eredményét az árbevétel és a működési költség befolyásolja.

A 15-ös számú ábrán látható működési eredmény nem egyezik meg a számviteli eredménnyel, mert nem tartalmazza például az intézmény működésének szempontjából igen jelentős, új produkciók bemutatásához kapcsolódó költségeket.

A működési eredmény fix bevételei és költségei az intézmény számára csak hosszabb távon befolyásolhatók, míg a változó bevételek és költségek néhány hónapon, azaz akár például évadon belül is befolyásolhatók.

1. Fix bevételek és költségek

a) *Fix bevételek.* A fix bevételek alapvetően két részre oszthatók. A jelentősebb részt a

finanszírozási támogatás teszi ki, míg a kisebb – az előzőhöz mérten többnyire elenyésző – részt az egyéb saját bevételek egy része.

A finanszírozási támogatásba alapvetően az alapítótól/fenntartótól kapott összes támogatást értjük, függetlenül attól, hogy azt milyen jogcímen kapja azt az intézmény, például színházak esetében ideértjük a működési és a művészeti támogatást is.

A fix bevételek közé soroljuk az „egyéb” saját bevételek mindazon tételeit, amelyek várhatóan minimum egy naptári évig rendszeres támogatást jelentenek a színház részére. Ilyenek például:

- pályázati úton elnyert támogatás (alapítványtól kapott támogatás; egyéb pályázati úton elnyert támogatás);
- az intézmény saját helyiségeinek hasznosításából származó bevételek (büfébérleti díj; ruhatári szolgáltatás díja; kiállító- vagy színházterem vagy egyéb nézőforgalmi helyiség bérbeadása).

A fix bevételek a saját épülettel rendelkező intézmények esetében a teljes intézményi bevétel 40–90 százalékát teszik ki Magyarországon, de egész Európában hasonló a tendencia a magas presztízsű kulturális intézmények (például operaházak, nemzeti múzeumok) esetében.

A közpolitikának nagy felelőssége van abban, hogy az állami/helyi önkormányzati szubvenció ne váljon öngerjesztő folyamattá. Az intézmények ugyanis két alapvető stratégia közül választhatnak. Egyrészt a minőséget favorizálják, és annak elérése érdekében a belépődíjakat (látogatóktól származó árbevétel) viszonylag magasan tartják. A kapott támogatást arra fordítják, hogy még híresebb művészeket, kiállításokat szerződtessenek. Az intézmény híressé válik jó minőségű teljesítményéről, ami megemeli a keresletet, tehát emelni lehet a belépődíjakat is. Az így keletkező pluszbevételt ismét a minőség emelésére fordítják... Ezt a folyamatot támogatja a például a „sztárrendszer” is. A színházak sztárokat foglalkoztatnak, akiknek a tehetségét elismeri a szakma és a közönség. A bizonytalan, kevésbé informált közönségnél ez csökkenti a kockázatot, ami a kereslet növekedéséhez vezet. A sztár tehát biztos közönséget teremt, ami újból az árak emelését vonja-vonhatja maga után.

A második esetben az intézmény úgy akar minél nagyobb számú közönséget megnyerni magának, hogy ennek érdekében mesterségesen alacsonyan tartja az árakat. Ekkor az állami támogatás arra fordítódik, hogy ezeket az alacsony árakat tartani tudja az intézmény.

Bármelyik stratégiát választja is egy intézmény, a szubvenció megerősíti a választott stratégiát. Ez azt eredményezi, hogy egyfajta differenciálódás következik be a kínálatban. Fontos azonban annak hangsúlyozása – elsősorban finanszírozói döntéshozói oldalról –, hogy a megítélt támogatások ne hassanak a fenti folyamatok kialakulása ellen. Ennek érdekében az intézményekkel lehetőség szerint hosszabb – három-öt éves – periódusban fixen kiszámítható (nem fix összegű!) finanszírozásban érdemes megállapodni, amely természetesen az intézmény teljesítményéhez is köthető.

A közösségi finanszírozás esetében többször merül(t) fel kritikaként, hogy nem az intézményt, hanem közvetlenül a látogatókat kellene szubvencionálni. Érdekes kezdeményezés volt, amikor az USA-ban (Ontario) megpróbálták a színházak, illetve a produkciók helyett a közönséget támogatni. Jövedelmi helyzettől függően olcsóbb – biankó – jegyeket árusítottak az önkormányzatok. Azonban nagyon gyorsan kialakult a jegyek feketepiaca. Így a kedvezőtlenebb helyzetben lévők továbbra sem mentek el több előadásra, ugyanakkor a produkciók kínálata nagyon beszűkült, hiszen gyakorlatilag egyetlen réteg határozta meg a keresletet. Végül a kísérletet fel kellett függeszteni.

b) *Fix költségek.* A fix költségek közé alapvetően az épületfenntartás és -üzemeltetés költségeit, az alkalmazotti költségeket és járulékokat, valamint az egyéb adminisztrációs költségeket soroljuk, azaz azokat a költségeket, amelyek legalább egy évig az intézmény számára fixnek tekinthetők, és kifizetésük, év közbeni felmerülésük is viszonylag egyenletesnek mondható.

- A fix költségek legjelentősebb részét az épület(ek) fenntartásának, működtetésének költségei teszik ki, ideértve a közüzemi szolgáltatási díjakat, a karbantartási költségeket, valamint az őrzés-védelem és a takarítás költségeit is.
- Alkalmazotti költségek (bér és járuléka).
- Az adminisztrációs költségekhez tartoznak mindazon díjak és költségek, amelyek az intézmény nem szakmai működését biztosítják (gépkocsik díja, marketingköltség, oktatások díja, posta, biztosítás stb.).

A magyarországi kulturális intézményi struktúrára jellemző, hogy az épülettel rendelkező intézmények esetében a fix költségek a teljes költségnek több mint 60 százalékát teszik ki. Az alkalmazotti, adott esetben pedig közalkalmazotti(!) munkaviszony miatt ez a költségtípus akár a teljes költség 85 százalékát is elérheti.

Összességében ma Magyarországon elmondható, hogy az intézmények nagy többségében a fixnek tekinthető állami/önkormányzati támogatás a fix költségeket nagyságrendileg fedezi, míg a változó költségeket részben vagy teljes egészében a változó bevételnek kell fedeznie. Előzőekből viszont az is következik, hogy minden egyéb kiadást (például épületfelújítás, új előadás vagy új kiállítás létrehozása) a működési eredménynek kell fedeznie.

2. Változó bevételek és költségek

Mivel a változó bevételek és költségek az intézmény termékéhez kötődnek, ezért ezt az alfejezetet egy előadó-művészeti intézmény példáján keresztül mutatjuk be. Egy előadó-művészeti intézmény „terméke” az előadás. Az előadásnak az estéről estére való előállítása generálja az intézmény változó költségeit és a saját bevétel legnagyobb részét kitevő jegybevételt.

Éppen ezért nagyon fontos, hogy milyen az intézmény terméke: műsorstruktúrája vagy épp időszakos kiállításai.

a) *Változó bevételek.* A változó bevételek legfontosabb része a jegybevétel. A jegybevételt alapvetően három tényező befolyásolja:

- a műsorstruktúra, azaz egyes produkciókból az egyes játszóhelyeken hány előadás van egy adott időszak alatt;
- a jegyárpolyitika, azaz milyen áron adja az egyes előadásokra a jegyeket az intézmény, illetve milyen a jegyárak eloszlása a nézőtérén;
- a kihasználtság, azaz az egyes előadásokon mekkora a fizető nézők száma.

Bár a kihasználtság külső tényezőként jelenik meg az intézmény számára, azonban ettől függetlenül mindhárom tényező tervezésére szükség van a finanszírozási igény kialakításához, és mindhárom tényező tervezhető, akár középtávon (1–3 év) is.

A változó bevételek másik fontos, bár nagyságrendjében Magyarországon sokkal kevésbé meghatározó része az egyéb változó bevétel. Ideérthetjük például a szponzorációt, az intézmény eszközeinek és épületének ad-hoc bérbeadását vagy a merchandisingból³⁴ származó bevételt.

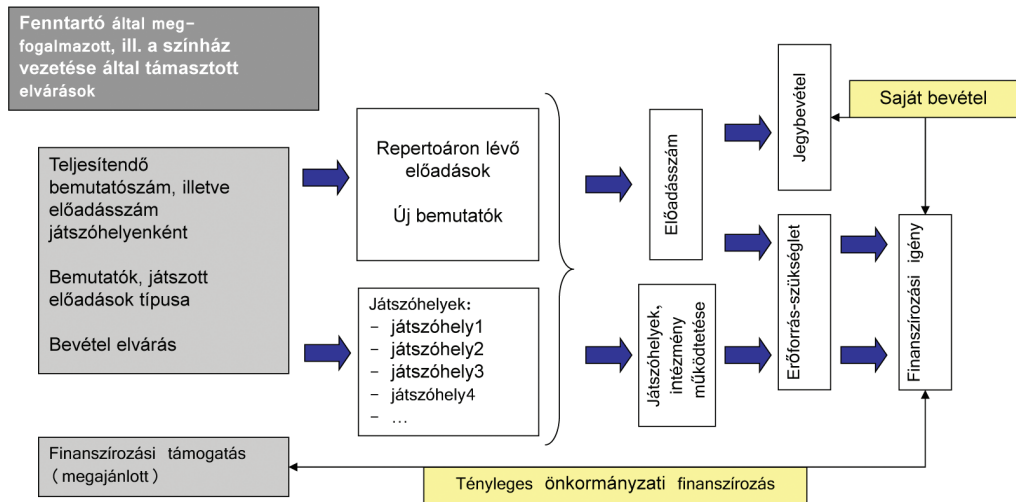
b) *Változó költségek.* A változó költségeket is alapvetően két nagyobb tételhez lehet kötni: az intézményben megbízási szerződéssel dolgozó stáb (előadó-művészek és a művészeti

34 Egy-egy előadáshoz, kiállításához kapcsolódó termékek, például plakátok, cédéek.

tevékenységet ellátó egyéb személyzet, például ügyelők) költségéhez, valamint az előadásokhoz közvetlenül kapcsolódó egyéb költségekhez (például jogdíjak, színpadi kellékanyag, jelmezpótlás). A változó költségek gyakorlatilag teljesen a műsorstruktúrától függenek.

3. Éves terv készítése az intézményeknél

Amennyiben a kulturális intézmények tisztában vannak a fix és a változó költségeiket és bevételeiket befolyásoló tételekkel, készen állnak arra, hogy a finanszírozási igényüket érdemben meg tudják határozni, és meg tudják vitatni a fenntartójukkal.



16. számú ábra: A finanszírozási igény tervezését támogató legfontosabb összefüggések az előadó-művészeti intézményeknél. Forrás: IFUA Horváth & Partners, 2005

a) *Fix költségek és bevételek tervezése.* A fix bevételek és költségek tulajdonsága, hogy nem (vagy csak nagyon áttételesen) függenek az intézmény teljesítményétől, azaz ezek a bevételek akkor is befolyanak, illetve a költségek akkor is felmerülnek, ha az intézmény „zárva tartja a kapuit”, és egyetlen előadást sem játszik, egyetlen kiállítást sem rendez.

A fix elemek tervezése a következő módszerek valamelyikével történhet:

- az előző évi tényköltségek és bevételek felszorozása az inflációval;
- az előző évi tényfelhasználásnak (például villamosenergia-mennyiség) a tervén várható áraival való felszorozása, illetve megállapodások rögzítése (például újratárgyalt támogatási szerződés a helyi önkormányzattal, állammal);
- fix elemek tervezése: felhasználás tervezése szorozva a tervén áraival.

A fix költségek egy részét gyakorlatilag nem tudja befolyásolni az intézmény (például gázfogyasztás), míg más része az intézmény által befolyásolható (például bérköltségek) – bár ezek is inkább hosszabb távon (éves szinten).

A fix bevételek tekintetében az intézmények inkább rossz alkupozícióban vannak a helyi önkormányzattal vagy az állammal mint fenntartóval szemben, de minden szereplő számára érték lehet a hosszabb távú szerződés megkötése, amellyel ezeket a bevételeket kiszámíthatóvá lehet tenni oly módon, hogy az intézmény ennek megfelelően alakítja a működési tervét.

b) *Változó költségek és bevételek tervezése.* Mivel a változó bevételek és költségek az intéz-

mény termékéhez kötődnek, ezért ezt az alfejezetet egy színház példáján keresztül mutatjuk be. A színház esetében a változó bevételek és költségek a műsorstruktúrához kötődnek. Éppen ezért a változó elemek megtervezése gyakorlatilag a műsorterv gazdasági számszerűsítését jelenti.

A változó elemek megtervezéséhez alapvetően arra az információra van szükség, hogy a terv időszakában melyik produkcióból mennyi előadás lesz. Ez már elegendő információt szolgáltat egy elfogadható pontosságú tervezéshez.

A költségek tervezésénél az előadásszámból kell kiindulni, s azt meg kell szorozni az előadás napi költségével.

Az előadás napi költsége alatt a következőket értjük:

- művészek költsége (színészek, táncosok, zenészek, egyéb közreműködők);
- előadást támogató szakmai stáb költsége (ügylők, sűgők stb.);
- nézőtéri alkalmazottak költsége;
- jogdíjak;
- színpadi fogyó kellékek költsége;
- bérleti díj (ha van).

Finomíthatja a tervezést, ha az egyes előadások szereposztása is megtervezett, hiszen ekkor nem átlagos előadásköltséggel lehet számolni, hanem pontos költséggel. A változó költségekkel való kalkuláláshoz természetesen szükség van arra, hogy egy produkció színpadra állításakor ezt a típusú költséget is betervezzék.

A bevételek tervezésénél is az előadásszámból kell kiindulni, s azt meg kell szorozni az előadás napi bevételével.

A napi bevétel tervezésénél a következőket kell figyelembe venni az előadás átlagos kihasználtságát és az eszmei nézőszámmal számított árbevételt.

A fix és a változó költségek és bevételek tervezése mellett a nagyobb kiadások, „beruházások” tervezésére szintén szükség van, hiszen ezek olyan kiadásokat jelentenek az intézmény számára, amelyeket többnyire az adott évben kell előteremteni, ugyanakkor ezekhez általában fenntartói elvárás is fűződik (adott évben tartott új bemutatók száma; adott évben megvalósított új kiállítások száma stb.).

c) *Produkciók tervezése.* A produkciókat kétféleképpen kell megtervezni: új produkció előállítási költségeinek tervezése; a bemutató kiadásainak tervezése.

Az új produkciók költségeinek tervezésekor nem csupán a bemutatóig felmerülő költségeket érdemes megtervezni, hanem a bemutatót követően, az egyes előadások alkalmával felmerülő költségeket is.

A bemutatóig felmerülő költségek tervezése elsősorban azt a célt szolgálja, hogy kereteket adjon a bemutató létrehozásában részt vevő szereplőknek. Itt a következők megtervezésére van szükség:

- eladó-művészeti tevékenységhez kapcsolódó költségek (próbadíjak);
- alkotó művészeti tevékenységhez kapcsolódó költségek (rendező, díszlettervező stb. díja);
- gyártás költségei (díslet, jelmez stb.);
- közvetlen anyagköltségek (mikroportelem, szárazjég stb.);
- egyéb, az új produkcióhoz kapcsolódó költségek (marketing, szállítás stb.).

A bemutatóhoz kapcsolódóan az előbbieken túl azt is meg kell tervezni, hogy mennyi lesz egy-egy előadás napi játszási költsége. Ez az információ egyrészt támogatja a közreműködőkkel való szerződéskötést (például magasabb próbadíj, alacsonyabb játszási díj, vagy

fordítva), másrészt befolyásolhatja az adott előadás kivitelezését (például televíziókat kell minden alkalommal kölcsönözni, ami jelentősen megdrágítja az előadást, vagy vászonra vetítenek).

Szintén fontos lehet az esti költségek tervezése a jegyár kialakításának szempontjából. Ugyanis egy-egy darab színen tartásának szempontjából alapvető kritérium, hogy a bevétel legalább az esti közvetlen költségeket elérje. Amennyiben egy előadásnak nagyon magas az esti közvetlen költsége, úgy vagy a jegybevételt kell a megfelelő mértékben növelni (ha lehetséges), vagy az előadást le kell venni műsorról, illetve adott esetben nem szabad bemutatni, hiszen minden egyes előadás veszteséget termel.

Ezen költség megtervezése természetesen elengedhetetlen ahhoz, hogy a változó költségeket meg tudja tervezni a színház, amennyiben a terv időszakában az új produkció már műsoron van.

Amellett, hogy az intézmény megtervezi a produkció költségeit, nagyobb kiadással járó produkció esetében fontos szerepe van a likviditási terv készítésének is.

Ilyenkor kifejezetten a pénz áramlását kell szem előtt tartani, és a terv elkészítésekor biztosítani kell, hogy a bemutatóig felmerülő számlákat az intézmény időben, szerződés szerint ki tudja fizetni.

4.4 Összegzés

A kulturális közpolitikáról szóló fejezetben bemutattuk a stratégiaalkotás folyamatát, jellemzően múzeumi, valamint a tervezés – elsősorban finanszírozási igény tervezésének – folyamatát, színházi példákon keresztül. A szektor specialitásait megértve és figyelembe véve, a stratégiaalkotásnak, illetve a tervezésnek elsősorban a vállalatoknál elterjedt eszközei ebben a szektorban is alkalmazhatók. Érdemes példaként tekinteni a nemzetközi gyakorlatra, ahol mind a stratégiaalkotásnak, mind a tervezésnek több éves-évtizedes hagyománya van. A fenntartó és az intézmények általi közös stratégia például egyaránt segíti a fenntartót szociogazdasági, valamint az intézményt kulturális céljainak elérésében, míg az átlátható tervezés az együttműködés kiszámítható finansziális alapjait teremtheti meg, a nyugodt szakmai munka légkörét biztosítva ezáltal a teljes kulturális szféra valamennyi szereplője számára.

Kérdések

1. Írja le a stratégiaalkotás lépéseit, az egyes lépések legfontosabb jellemzőinek rövid, két-három mondatos kifejtésével.
2. Gyűjtse össze a változó költségeket és bevételeket befolyásoló legfontosabb tényezőket az alábbi intézményeknél:
 - a) színházak;
 - b) múzeumok;
 - c) művelődési házak;
 - d) könyvtárak;
 - e) állatkertek.
3. Fejtse ki, hogy véleménye szerint a tervezés milyen módon támogatja az intézmény és a fenntartó közötti, egymást értő párbeszéd kialakítását.

