



BOZSÓ GÁBOR, JUGOVITS KÁROLY, SZABÓ TAMÁS
KÖZIGAZGATÁSI FELADATELLÁTÁS
HATÉKONYSÁGA ÉS HATÁSELEMZÉSE

KORMÁNYZATI ÉS KÖZIGAZGATÁSI TANULMÁNYOK



KÖZIGAZGATÁSI FELADATELLÁTÁS HATÉKONYSÁGA ÉS HATÁSELEMZÉSE

Szerzők:

Bozsó Gábor
Jugovits Károly
Szabó Tamás

Szakmai lektor:

Dr. Kaiser Tamás

Az eredeti megjelenés éve:

2016

A hatályosított kézirat lezárás dátuma:

2020. március 23.

* * *

A kiadvány a

KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	5
-----------------	---

I. modul:

Állami feladatellátás, közpolitika és modern kormányzás	6
1. Az állami feladatellátás területi és történeti dimenziókban	6
2. A közpolitika fogalma, rendszere – a közpolitikai aktorok és közpolitikai ciklus	11
2.1. A közpolitikai hálózatok típusai és szereplői.....	14
2.2. A közpolitika-csinálás és közpolitikai ciklus jelensége.....	16

II. modul:

A hatáselemzés alapkérdései	20
1. A tényeken alapuló közpolitikai döntéshozatal	20
2. Az elemzések fogalmi köre	22
2.1. <i>Hatásvizsgálat, hatáselemzés</i>	23
2.2. <i>Közpolitika, program és projekt</i>	23
2.3. <i>Ráfordítás, eredmény és hatás</i>	23
2.4. <i>Eredményesség, hatásosság és hatékonyság</i>	26
2.5. <i>Racionális, kielégítő és optimális döntés</i>	27
3. A hatáselemzés hazai környezete.....	29
3.1. <i>Hatáselemzési rendszer 2010 előtt</i>	29
3.2. <i>A hatályos hatáselemzési rendszer</i>	31
3.3. <i>A hatásvizsgálati lap</i>	34
4. Az elemzés rendszertana.....	35

III. modul:

Az előzetes hatásvizsgálat	39
1. A szakpolitikák elemzésének célja, lehetőségei, a megvalósíthatóság korlátai.....	39
1.1. <i>Az előzetes hatásvizsgálat célja, lehetőségei</i>	39
1.2. <i>Az előzetes hatásvizsgálat főbb lépései gyakorlati szempontból</i>	42
1.3. <i>A megvalósítás korlátai: a gyakorlat eltérései a közpolitikai modelltől</i>	45

2. Az előzetes hatásvizsgálat közpolitikai módszerei.....	46
2.1. Költség-haszon elemzés	47
2.2. Több szempontú elemzés	48
2.3. Modellelés.....	49
2.4. Legkisebbköltség-elemzés	49
2.5. Költséghatékonyság-elemzés.....	49
2.6. A kockázatelemzés.....	50
2.7. A SWOT-elemzés	50
3. Egy adott közpolitikai terület mintaelemzése (esettanulmány)	51
IV. modul:	
Az utólagos hatásvizsgálat.....	55
1. Az evalváció (értékelés) célja, lehetőségei.....	55
2. Az utólagos hatásvizsgálat-készítés módszerei.....	56
2.1. Fókusz kijelölés	57
2.2. Tényellentétes vizsgálat	60
2.3. Kísérleti és kvázi kísérleti vizsgálatok	62
Összegzés	64
Bibliográfia	65
Jogszabálytár	69

BEVEZETÉS

Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) jelentős mértékben átalakította a közszolgálatban dolgozó tisztviselők képzési rendszerét annak érdekében, hogy a közigazgatás valós fejlesztési igényeit jobban szolgáló, a tanulást hatékonyabban támogató képzések fogadják a tisztviselőket. A törvény két új előmeneteli képzést vezet be: a kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzést és a közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzést. Az utóbbi a közszolgálatba belépők számára szolgál alaptudásként, mivel a jogalkotó az állami szolgálati jogviszony létesítését csak olyan személlyel teszi lehetővé, aki közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséggel rendelkezik, vagy vállalja, hogy kinevezésétől számított két éven belül közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés során közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséget szerez. *A közigazgatási feladatellátás hatékonysága és hatáselemzése* című tantárgy kidolgozására a szakirányú szakképzettség képzésfejlesztésének keretében került sor; a tárgy felépítésében illeszkedik a komplex kompetenciaalapú képzés követelményeihez, és a jelen szakanyagon túl fontos pillére az esettanulmányok feldolgozása, amelyek a hatáselemzések világából hoznak hétköznapi, ám elgondolkodtató problémákat, amelyekkel a tisztviselők mindennapi munkájuk során is szembesülhetnek.

Fontosnak tartjuk már a bevezetőben hangsúlyozni, hogy e tárgynak nem célja a közigazgatás hatékonysági kérdéseinek vagy a közpolitika-alkotás és a hatásvizsgálatok világának részletes ismertetése, mivel ezekben a témákban számos közérthető és tudományos, magyar és idegen nyelvű kézikönyv, monográfia és cikk született és áll rendelkezésre a téma iránt érdeklődők számára (e munkák egy hasznos gyűjteményét a szakanyag bibliográfiája tartalmazza). Ezzel szemben célkitűzésünk a hatásvizsgálat elhelyezése és szerepének általános bemutatása a közpolitikai folyamatokban, ezért a szakanyagban a kapcsolódó témák részletes, mély tárgyalása helyett – amely inkább a közpolitikai elemzők vagy hatásvizsgálati szakértők képzéseinek tematikájához illeszkedne – csupán az alapfogalmak és összefüggések, valamint ezek gyakorlati alkalmazhatóságának bemutatására, egyfajta szemléletátadásra és szemléletformálásra törekszünk.

I. MODUL ÁLLAMI FELADATELLÁTÁS, KÖZPOLITIKA ÉS MODERN KORMÁNYZÁS

1. AZ ÁLLAMI FELADATELLÁTÁS TERÜLETI ÉS TÖRTÉNETI DIMENZIÓKBAN

Az állam és az állami feladatellátás rendszerének több jelentős megközelítését ismerjük. Ezeket mind a létrejöttük kora, mind helye alapján megkülönböztethetjük. A társadalmi és gazdasági modernizációval párhuzamosan folyamatosan alakult az állami és kormányzati feladatellátás rendszere. A közigazgatási – benne a központi állami és önkormányzati – struktúrák napjainkban egyre inkább komplex rendszereket alkotnak. A 20. század egyik kiemelkedő társadalom- és államelméleti dilemmája az államszervezet optimális kiterjedéséről és az állami hatalom mértékéről szólt. A fejlett demokratikus világban az angolszász államfelfogás, valamint az európai kontinentális modell különböztethető meg alapvetően. Az angolszász országokban (Nagy-Britannia, Egyesült Államok, Kanada, Új-Zéland) a piac, és vele a liberális gazdaságpolitika tisztelete hagyományosan magas presztízst élvez. Ez megnyilvánul az államfelfogás és a kormányzati közpolitika különböző szegmenseiben, így többek között az állami adó- és költségvetési politikákban, ahol csökken az állami redistribúció mértéke; a rugalmasabb foglalkoztatási szabályozásokban; az öngondoskodásra építő szociális és egészségügyi ellátási rendszerekben.

A 19. század elejének klasszikus „éjjeliőr-államképe” a maga liberális, minimalista, úgynevezett *laissez faire* (ejtsd: leszé fer) típusú megközelítésével idővel jelentős változásokon esett át. Tanulságos, hogy alig másfél évszázad alatt honnan hova jutott el az állami feladatellátás rendszere. A kizárólag a gazdaság és társadalom működéséhez elengedhetetlenül szükséges szabályozó keretrendszerek működtetésétől (jogrendszer, pénzügyi rendszer, klasszikus közigazgatási funkciók) az állami felelősség- és feladatvállalás olyan magas szintjeiig, mint a társadalom egészét közvetlenül érintő közoktatás; a közegészségügy és szociális gondoskodás

(benne a nyugdíj- és egészségbiztosítással); a művelődés; a közösségi infrastruktúrák vagy éppen a kutatásfejlesztés intézményi keretei. A folyamatosan bővülő állami funkciók és a feladatellátás hatóterülete a működtetés mellett egyre több formális (közvetett) és tényleges (közvetlen) támogatási formában öltött testet – például ösztönzők az adórendszerben; regionális fejlesztési programok; lakástámogatási modellek; konkrét egyedi állami támogatások; szakpolitikai támogatási programok. Az állam fenntartó, működtető és támogató funkciói egyszerre mutathatóak ki napjaink kormányzati tevékenységeiben – igaz, eltérő módon és mértékben. Míg a skandináv jóléti államkoncepció nagyban épít a formális és tényleges támogatásokra, addig a kisebb állam ethosza által meghatározott angolszász modell sokkal inkább koncentrálna a klasszikus működtetési funkciókra. A feladatellátás speciális esete, amikor az állam szerepvállalása közvetlenül az állami utasítás rendszerében nyilvánul meg. Ilyenkor az állam – az egyes társadalmi alrendszerek autonómiáját csökkentve, vagy akár időlegesen felfüggesztve – közvetlen módon avatkozik be és utasít: speciális jogosítványokat (rendkívüli állapot; hadiállapot etc.) gyakorolhat, illetve gazdasági válságszituációkban közvetlen intézkedéseket hozhat. Erre számos példa akadt a 2008-ban kezdődött pénzügyi-gazdasági világválság kezelése során: több ezermilliárd dollár, euró értékű állami bankmentő csomagok; iparági-ágazati intézkedéscsomagok (például roncsautóprogramok). A direkt közvetlen állami utasításos rendszer ténylegesen megvalósult az államszocialista politikai rendszerekben: erre a Szovjetuniótól a kelet-közép-európai országokon keresztül az egyes harmadik világbeli rendszerekig (például Kína, Észak-Korea) egészen napjainkig találunk példákat.

A megnövekedett állami szerepvállalás a fejlett demokratikus országokban a *jóléti állam* (*welfare state*) képében öltött testet, ami a gyakorlatban magas szintű állami feladatellátást és kiterjedt közösségi ellátórendszereket (szociális, egészségügy, oktatás, kultúra) eredményezett. A jóléti állam európai kontinentális változatait az angolszász modellnél kiterjedtebb feladatellátás jellemezte. A föderális hagyományokkal rendelkező német államfelfogás a jóléti szolgáltatások mellett a feladatellátás terén ösztönözte a decentralizált, *többszintű területi kormányzás és döntéshozatal* (*multi-level governance, MLG*) modelljét, az „erős állam és erős önkormányzatok” elvére alapozva. A francia napóleoni államszervezés tradíciói ugyanakkor éppen az erős és centralizált központi államhatalomban és feladatellátásban, valamint annak hatékony helyi-területi megszervezésében – prefektusi hivatalok – gyökereztek. A skandináv államfelfogás pedig döntően a kiterjedt és magas szintű jóléti struktúrák működtetésére épült.

A modern állam kereteinek értelmezése terén paradigmaticus változások következtek be az 1970-es években. A második világháború utáni évtizedekben a jóléti állam elosztórendszereinek kialakításával és az állami szerepvállalás növekedésével a feladatok egyre komp-

lexebbé váltak, s vele a közkiadások dinamikusan növekedtek. Azonban a jóléti rendszerek expanzióján alapuló folyamat káros mellékhatásaként az intézmények is egyre költségesebben, ráadásul csökkenő hatékonysággal működtek. A magas adók a politikai stabilitás bázisát jelentő középosztály elégedetlenségét is kiváltották. Miközben folyamatosan növekedett a közszolgáltatások minőségével szemben támasztott társadalmi elvárás, addig a gazdasági teljesítőképesség – különösen az 1970-es évek gazdasági nehézségeinek hatására – alapvetően csökkenni kezdett vagy stagnálásba váltott. Az új jelszó „az olcsóbb és hatékonyabb állam” lett, ehhez igazodó szervezeti és működési struktúrákkal. Miközben a történeti fejlődésből és a modernizációból fakadóan újabb és újabb területekhez kapcsolódóan alakultak ki és erősödtek meg a társadalmi elvárások az állami feladatellátás iránt, addig a reálgazdasági körülmények egyszerűen nem tették lehetővé, hogy a korábbi időszak komplex jóléti feladatellátási és újraelosztó rendszere változatlan formában fennmaradjon. Ezzel viszont a kormányzati fenntarthatóság esélye került veszélybe. Ez indukálta a kormányzás megújítására irányuló törekvéseket, eszméket, mozgalmakat. Az évtized válságjelenségei (nemzetközi olajválságok: 1973, 1979), a különböző globalizációs trendek (a Bretton Woods-i rendszer vége, az amerikai-hollywoodi kultúra térnyerése, a multinacionális nagyvállalatok nagymértékű kapitalizálódása), a dominánssá váló új típusú állam- és kormányzati filozófiák – neoliberalizmus, neokonzervativizmus –, valamint menedzsmentelméletek (különösen az úgynevezett *New Public Management* – NPM) együttesen az állami feladatellátás közvetlen „áramvonalasítását”, jelentős mértékű visszametszését eredményezték. A történetileg eltérő hagyományok miatt a különböző kormányzatok más-más eszközök alkalmazásával reagáltak a változásokra. A hagyományosan erős és kiterjedt bürokratikus rendszerekkel, közszolgálati ethosszal rendelkező német és francia kormányzat és közigazgatás a klasszikus weberiánus modell erényeit megtartva a korábbi közszolgáltatási szint fenntartására, de egyúttal annak modernizálására törekedett. Ez a folyamat az erősen központosított berendezkedésű Franciaországban egy belső decentralizációs reformfolyamattal kapcsolódott össze, ami 1982-ben az önálló politikai régiók létrehozását, ezzel pedig a kétszintű területi önkormányzati struktúra bevezetését eredményezte. Az angolszász országokban a kormányzati tevékenység meghatározó részévé tették a takarékoság és a hatékonyság jegyében az állami tulajdon privatizációját, az állami közszolgáltatások magánszereplők számára történő kiszervezését (*contracting out*), továbbá az állami szektorokban a versenyelv minél szélesebb alkalmazását. Ilyen átfogó közigazgatási kezdeményezés volt az úgynevezett *Next Steps* közigazgatási reformprogram Nagy-Britanniában az 1980-as évek második felében, a második Thatcher-kormány időszakában, vagy szűk fél évtizeddel később az Egyesült Államokban a Clinton-adminisztrációhoz kapcsolódó *Reinventing Government* átfogó teljesítményvizsgáló szövet-

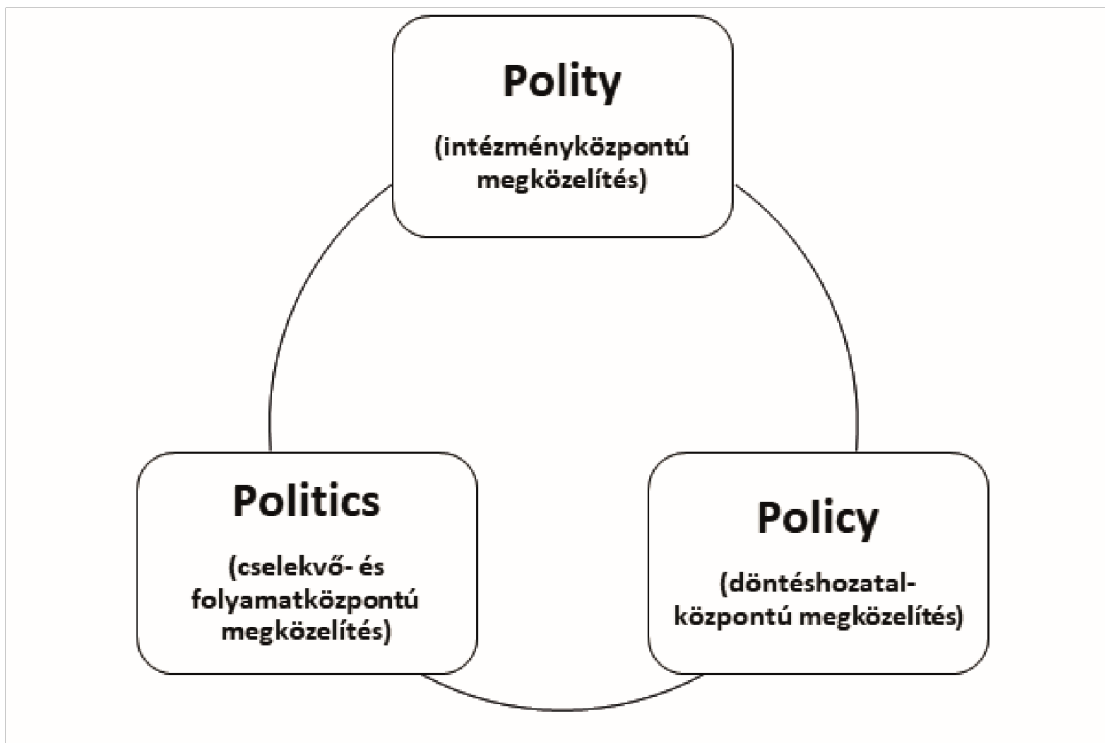
ségi programja (GAEBLER–OSBOURNE 1994; JENEI 2005). Az elmúlt másfél-két évtized európai szociáldemokrata kormányai – így a „hosszú” munkáspárti ciklus Nagy-Britanniában (1997–2010) vagy a német Gerhard Schröder szociáldemokrata-zöld koalíciós kormányai (1998–2005) – bizonyos strukturális módosításokkal, de érintetlenül hagyták a korábbi időszak NPM reformjait. Habár a társadalmi igazságosság gondolata hangsúlyosabban jelent meg egyes kormányzati szakpolitikák tervezése és végrehajtása során, mégsem került sor a korábbi neokonzervatív kurzusok privatizációs tranzakcióinak „visszaállamosítására”, és nem történt meg a közfeladat-ellátás kiterjesztése a klasszikus jóléti állam időszakának egykori mértékéig (HORVÁTH M. 2005).

Ugyanakkor az új közmenedzsment (NPM) mozgalom két évtizedes „diadalmenetét” követően már a 2000-es években erőteljes kritikák fogalmazódtak meg a gyakorlattal szemben, amelyek különösen felerősödtek a 2008-ban kezdődött gazdasági világválság időszakában, majd az azt követő években. Mindezzel párhuzamosan az állam szerepének felértékelése, s ezzel az állami feladatellátás egyfajta reneszánsza következett be (FORGÁCS 2009). Az egységesen úgynevezett *neoweberianus állam* (*Neo-Weberian State* – NWS) elnevezéssel illetett államfelfogás a következő *kormányzat* (*government*) vagy *kormányzás* (*governance*) dilemmával szembesült: indokolt-e, és ha igen, milyen feltételek mellett a nem kormányzati szereplők bevonása a kormányzás *közpolitika-csinálási* (*policy making*) folyamatába. Az irányzat teoretikusai a tradicionális kormányzati feladatok ellátása során egyértelműen a kormányzati (*government*) struktúrák preferálása mellett teszik le a voksot, egyúttal kritikusán viszonyulva az új közmenedzsment piacpárti gyakorlatához. Másrésztől viszont nem kérdőjelezi meg teljes egészében a hálózati alapú többszintű kormányzás gyakorlatát, de hatékonysági alapon legalább újra kívánják gondolni azt, hangsúlyozva az erős központ (állam/nemzeti kormányzat) és a követendő normák, szabályok fontosságát. A neoweberianus felfogás ugyanakkor nem kívánja teljes egészében elvetni az új közmenedzsment eszközrendszerét, de egyértelműen törekszik a menedzserialista felfogás és a hagyományos, „weberianus” közigazgatás gyakorlatának hatékony és eredményes együttes alkalmazására. Az NWS eszközeiben és lehetőségeiben az állam megerősítését a jogszerűség és jogállamiság hangsúlyozásával, valamint a külső civil társadalmi kontroll intézményeinek biztosításával képzelel el, ezzel is stabilizálva a bürokratikus kompetenciák, s vele a központi állam pozícióit (STUMPF 2008). A felsorolt különböző új irányzatok között a legátfogóbb és leginkább normatív irányzatnak a *good governance*, azaz a „jó kormányzás” paradigmája tekinthető, amely már önmagában is az egyik legfontosabb kérdésköre az elmúlt 25–30 év politikatudományi diskurzusának. Számos *szakértői intézet* (*think tank*), nemzetközi szervezet vett és vesz részt a „jó kormányzás” paramétereinek meghatározásában (*White paper on Governance of Collective*

Investment schemes). A „jó kormányzás” paradigmája is átalakult, az eredendően neoliberais koncepció napjainkban a demokrácia, a hatékonyság és az átláthatóság normatív elemeinek szintézisét fejezi ki. Ugyanakkor szükséges leszögezni, hogy az ezredforduló óta eltelt másfél évtized jó néhány gazdasági, társadalmi és politikai válságot termelt ki. Ezek közül különösen fontosak a 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági világválság napjainkig érő hatásai, a 2001. szeptember 11-e óta globális méretben jelentkező nemzetközi terrorizmus keltette biztonsági kihívások, a 2010-es évek közepére felerősödött nemzetközi menekült- és migrációs folyamatok, valamint a globális éghajlatváltozás és felmelegedés jelentette környezeti veszélyek. Másrészt a felsorolt válságjelenségekkel párhuzamosan rohamtempóban alakul át a világgazdaság szerkezete, benne a negyedik úgynevezett kvaterner (infokommunikációs és csúcstechnológiai iparágak) szektor előretörésével, valamint az információs társadalomnak a reálgazdasági folyamatokra gyakorolt közvetlen és közvetett hatásaival (például az úgynevezett megosztáson alapuló gazdasági kezdeményezések – *sharing economy*). Mindezen posztmodern jelenségek napi szintű cselekvési kényszerbe hozzák a nemzeti és szubnacionális (társégi és helyi) közpolitikai döntéshozókat: a nemzeti parlamenteket és kormányokat; polgármestereket és képviselőket – illetve a különböző létező nemzetközi kormányközi szervezeteket (Európai Unió, más makroregionális szabadkereskedelmi kezdeményezések: NAFTA, ASEAN etc.). Különösen a 2010-es évek szólnak az állami felelősség és feladatvállalás globális mértékű megerősítéséről. A folyamat keretében egyfajta „állami visszavétel és térfoglalás” történik olyan ágazatpolitikai és szabályozási területeken, ahol a megelőző negyedszázad NPM reformjai éppen az „állam visszavonulását” eredményezték privatizációk, feladatkiszervezések, deregulációs és devolúciós aktusok révén. Ez a megváltozott neoweberiánus indíttatású szemlélet tükröződik jó néhány szakpolitika aktuális nemzetközi történéseiben. Példaként említhető: a piaci és versenyjogi szabályozás; a pénzügyi és a bankfelügyelet megszigorítása; a folyamatos társadalmi kihívásoknak kitett oktatás- és egészségpolitika, például az egészségbiztosítás rendszerét kiterjesztő úgynevezett *Obamacare* törvény az Egyesült Államokban; az állami szerepvállalás növelése a stratégiai iparágakban; terrorellenes kormányzati intézkedések; a klímaváltozásra adott kormányzati szakpolitikai válaszok.

2. A KÖZPOLITIKA FOGALMA, RENDSZERE – A KÖZPOLITIKAI AKTOROK ÉS KÖZPOLITIKAI CIKLUS

A modern kormányzás rendszerének értelmezéséhez szükséges röviden tisztázni magát a *közpolitika* (*public policy*) fogalmát. A nemzetközi politikatudomány háromszintű megközelítést alkalmaz a politika történéseinek, eseményeinek és a szereplők magatartásának leírására, amit politikatudományi háromszögnek is szokás nevezni (BAYER 1999).



A *polity* fogalma a politikai intézmények működésére, a szervezeti (állami, kormányzati és egyéb nem kormányzati) struktúrák leírására fókuszál. A korai ipari társadalom korszakának egy szűk elitdemokrácián – köszönhetően a rendkívül korlátozott választójognak – alapuló állami közegeben a 19. század utolsó harmadában létrejövő modern politikatudomány nagyon sokáig kizárólag az intézményközpontú megközelítésre koncentrált. A *politics* jellegű megközelítés előtérbe kerülése már a 20. század első felében meglóduló demokratizálódá-

si folyamattal állítható párhuzamba. Ezt az időszakot az érett ipari társadalom, valamint az immáron jelentős társadalmi bázison alapuló tömegdemokrácia jellemezte. Az általános választójog világméretű elterjedése robbanásszerűen kiterjesztette a politikai közösségek korábbi szűk társadalmi keresztmetszetét: sokasodó érdekcsoportok (*stakeholderek*), valamint az általános választójoghoz igazodó tömegpártok határozták meg mindinkább a politika – s vele az állam – jellegét és működését. A jelentős mértékben demokratizálódó politikai rendszerekben a politikai pártok váltak elsődleges szereplőkké, a vizsgálatok hangsúlya pedig a cselekvésközpontú jelenségek és interakciók irányába tolódott el.

A politika *intézményi (polity)* és *konfliktusos (politics)* dimenziójának feltárását követően a *policy*, vagyis tágabb értelemben a közpolitika jelenti a politikatudomány harmadik, egyben legfrissebb megközelítését. A hazai szakirodalomban a *public policy* terminus technicushoz a *közpolitika* kifejezést először Ágh Attila használta az 1990-es évek elején. Urbán László egy 1995-ös, a *Közgazdasági Szemlében* publikált tanulmányában a politika és a közgazdaságtan kapcsolatrendszerére építve a *közcélú szabályozás hatáselemzése* definíciót ajánlotta. „A közcélú szabályozás fogalma tehát az összes politikai döntésnek – a törvényalkotástól a politikai adminisztrációban zajló mindennapi döntéshozatali folyamatokat vezérlő és összehangoló elvek és iránymutatások sokaságáig terjedő – összefoglaló elnevezése” (URBÁN 1995. 272). Amíg a *polity* megközelítés a politika intézményi, strukturális dimenzióira helyezi a hangsúlyt, addig a *politics* a szereplők, cselekvő aktorok szempontjából magyarázza a politika történéseit. A *policy* – mint közpolitika – esetében egyszerre jelennek meg tartalmi (szakpolitikai), intézményi (döntéshozatali szisztémák, intézmények), illetve cselekvő (döntéshozók és a döntéshozatal egyéb érintettjei) vizsgálati aspektusok. A *public policy* kifejezést először az amerikai Harold D. Lasswell alkalmazta az 1930-as években az alábbi hármas kritériumrendszer mentén: multidiszciplináris megközelítés;¹ problémaorientáltság és problémamegoldás; normatív jelleg (LASSWELL 1936).

A fejlett országokban a második világháború után meghatározó folyamattá vált a rendkívül széles alapokon nyugvó jóléti államfelfogás és kormányzati gyakorlat kialakítása, illetve az állami és közigazgatási döntéshozatali szisztémáknak a demokratikus politizálás, döntéshozatal jegyében történő átalakítása. Ez utóbbi azt jelentette, hogy a korábbi – jórészt monolitikus döntéshozatali struktúrák mentén működő – államszervezet (*government*, azaz kormányzat) funkcióját egy olyan sokszereplős és többdimenziós komplex *folyamatrendszer (governance, azaz kormányzás)* vette át, ahol az állami-kormányzati szervek, apparátusok már nem az egyetlen és kizárólagos szereplői a közpolitika-alkotásnak. A klasszikus *government*-felfogás kiemelkedő teoretikusa, a polgári politikai filozófia meghatározó alakja, Max

1 Erősen építve a szociológia, a közgazdaságtudomány és a jogtudomány teoretikus és módszertani eszközeire.

Weber (1864–1920) még a következők szerint definiálta a korabeli „modern polgári állam” meghatározó jellemzőit a 20. század elején:

› az állam területén a legitim erőszak monopoljoga (hadsereg, rendészeti szervek), › az előzőből következő legális uralom.²

Max Weber a 19. századi katonás poroszos államfelfogásából fakadóan az erős, hatásköreit precízen és magabiztosan gyakorló államot eszményítette. Ebben a *weberiánus* gondolati rendszerben nehezen értelmezhető az állam „kivonulása” és az így megüresedett terek átengedése a piaci és más társadalmi szereplők számára – legyen az privatizáció vagy kompetencia-átadás úgynevezett paraadminisztratív intézmények részére (köztestületi feladatellátás); korábbi állami feladatok kivezetése, deregulációja; az állam hatósági-szankcionálási eszközeinek szűkítése. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy Weber a bürokratikus államfelfogását szigorúan a kapitalista termelési viszonyok között képzelte el, ahol a magántulajdon szent és sérthetetlen, s így a gazdasági berendezkedés megkérdőjelezhetetlen alapja.

A 20. század utolsó harmadára, a jóléti állam válságára adott rendszerszintű válaszokkal (új közmenedzsment; a többszintű kormányzás koncepciója; egyéb neoliberális és neokonzervatív felfogások) párhuzamosan a modern demokratikus kormányzati- és közpolitikai rendszerek egyre inkább a konszenzuális konzultatív alapokra épülő több-, esetenként sokszereplős kormányzásmoделlre (*governance*) „állítottak át”. Ebben az állam (kormányzat) elveszíti a közpolitikai és közigazgatási folyamatokban betöltött korábbi – a *government* típusú működésre jellemző – kizárólagos monopolhelyzetét. A többszereplős *governance*-modell az állami és közpolitikai döntéshozók mellett a korábbiakhoz képest jelentősen felülértékelteti a különböző érintett érdekcsoportok, illetve az ágazatpolitikákhoz kapcsolódó szakértői oldal jelenlétét, szervezett és intézményes bevonását – ami együttesen alkotja az úgynevezett közpolitikai hálózatok rendszerét. A fejlett demokratikus országok politikai intézményrendszereiben a *governance* típusú konzultatív-kooperatív testületek sokasága működött, szabályozott intézményi csatornákat teremtve a gazdasági és civil érdekszervezetek és az állam szervei között. Mégis, csupán az 1990-es évekre vált széles körben elfogadottá, hogy a modern kormányzás és közpolitika hálózati alapon működik. Ennek bázisán alakultak ki azok a network-elemzési technikák, amelyek segítségével a makro- (országos) és mikroszintű

2 Max Weber három uralomtípusról beszélt: tradicionális, karizmatikus, legális. Ezeket az uralom elfogadottságának eredőitől tette függővé, így a tradicionális uralom esetében az elfogadottság alapja az uralmat kezében tartó dinasztia elismerése; a karizmatikus uralom esetén a hatalmat gyakorló karizmája, személyisége (például diktátorok esetében); legális uralom esetében pedig a törvényi szabályozások jelennek az elfogadottság alapját (például demokratikus többpártrendszerben a választói felhatalmazás a kormányzati hatalom, uralom alapja).

(helyi-lokális) közpolitikai folyamatok mérhetőek, empirikusan alátámaszthatóak (BOGASON 2006; BEVIR 2008; RICHARDS–KOOIMAN 2004; GAJDUSCHEK 2009).

2.1. A KÖZPOLITIKAI HÁLÓZATOK TÍPUSAI ÉS SZEREPLŐI

A modern közpolitika kialakításához és működtetéséhez különböző szereplők különböző mértékben járulnak hozzá. A modern *governance* alapú kormányzásnak fontos konzultatív-kooperációs dimenziója, hogy a döntéshozatal során az érintett külső társadalmi és/vagy gazdasági érdekcsoportok (*stakeholderek*) szabályozott bevonása történik, ami létrehozza a tartós érdek- és kommunikációs *közpolitikai közösségeit (policy community)*. A hálózati jellegű működés nemcsak hatékonyabb, hanem az így érintett döntések szakmai legitimitását is erősíti, mivel az érintett szereplők különböző formában és mértékben történő megszólítására és bevonására törekszik. A közpolitika leírásával foglalkozó szakértők az 1950–60-as évekre teszik, amikor az első közpolitikai hálózatok (*policy network*) létrejöttek a korábban egymástól jobbra elszigetelt politikai, gazdasági és civil elitcsoportok plurális halmazából. Szükséges megjegyezni, hogy az érett, jelentős demokratikus hagyományokkal rendelkező, gazdasági és társadalmi szempontból fejlettebb angolszász és európai országokban kiterjedt közpolitikai hálózatok alakultak ki a 20. század második felében. Ezzel szemben Európa középső és keleti régióiban az államszocialista évtizedek miatti történeti megkésettség következtében csak az 1989–1990-es politikai és gazdasági rendszerváltozás után indulhatott el a különböző közpolitikai szereplők (különösen a gazdasági és társadalmi érdekszervezetek szintjén), illetve rajtuk keresztül a közpolitikai hálózatok megszerveződése. A folyamatnak erős háttérrel biztosítottak az 1990-es években a kialakuló intézményes érdekegyeztetési és közpolitikai konzultációs mechanizmusok, struktúrák. A másik fontos hatást az európai uniós tagságra való felkészülés (jogharmonizáció, intézményi kapacitások erősítése), valamint a csatlakozást követően a különböző felzárkóztató és fejlesztési EU-s projektek (egészségügy, város- és vidékfejlesztés etc.) előkészítése, végrehajtása és fenntartása jelentette. Ugyanakkor a közpolitikai hálózatok politikaformáló szerepe még így is jelentős elmaradásban van a fejlett nyugat- és észak-európai országok tapasztalataihoz képest.

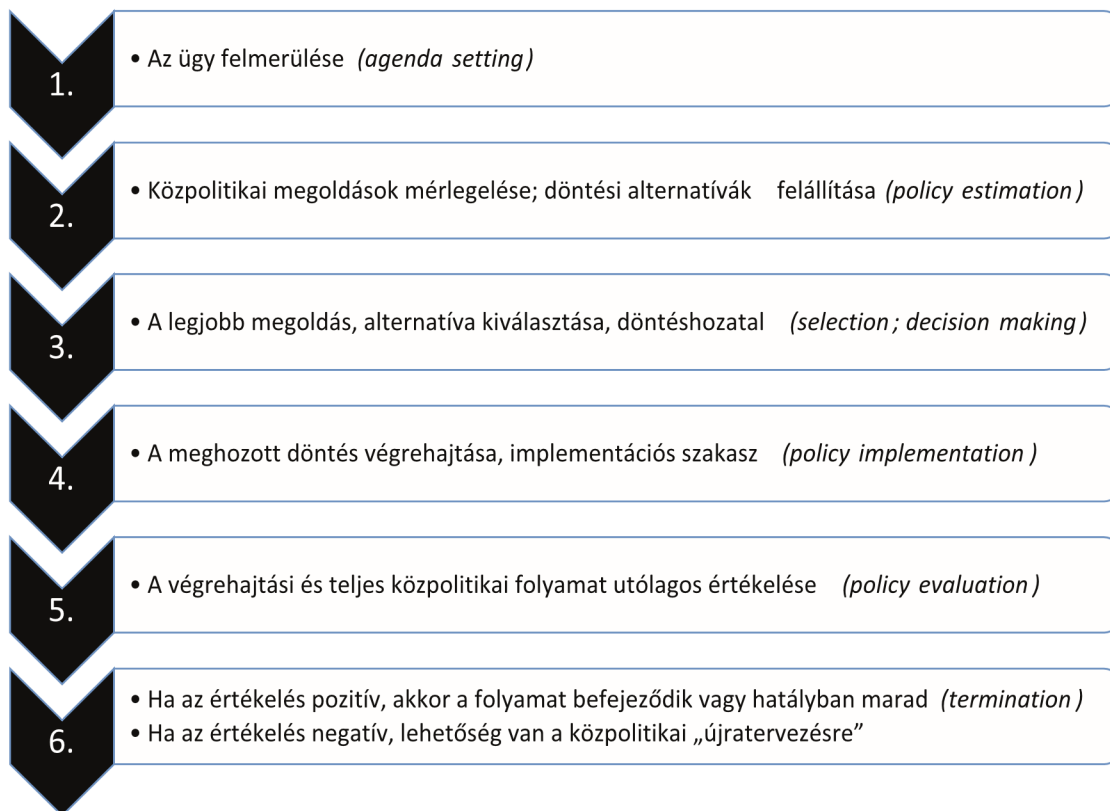
Fontos vizsgálandó kérdés, hogy milyen típusú *szereplők (policy actor)* alkotják a közpolitikai hálózatokat. Ezt érdemes egy olyan háromszög alakú kooperációban elképzelni, ahol 1. a politikumot az állami, kormányzati szektor intézményei testesítik meg; 2. az érdekcsoportok szegmensét az érintett megfelelő legitimitással rendelkező *stakeholderek* (szakszervezetek, munkaadói szövetségek, egyéb gazdasági és társadalmi szereplők) biztosítják; 3. vala-

mint képviseltetik magukat az ágazati kompetenciával bíró különböző *szakértői csoportok*. A közpolitikai aktorok közpolitikai hálózatokban történő összekapcsolódása különböző erősségű kötésekön keresztül valósulhat meg. A szakirodalom a legerősebb kapcsolódásokat közpolitikai közösség elnevezéssel definiálja – *policy community*: a szereplők tartós együttműködésben működtetik a közpolitikai hálózatot; ez a tartósság alapulhat közös érdekeken (például ágazati közpolitikai háromszögek) és/vagy erős intézményi alapokon (mint a tripartit alapú korporatív testületek, érdekegyeztető-konzultatív fórumok). A *policy community* esetében rendkívül masszív *kormányzat-érdekcsoportok-szakértők*-kapcsolódást a *közpolitikai vasháromszög (iron triangle)* elnevezéssel is szokás illetni-igaz, ezt elsősorban az Egyesült Államok komplex és decentralizált közpolitikai hálózataira használják, ahol az ágazati kapcsolatrendszerek aktorai (érintett kormányhivatal – illetékes kongresszusi bizottságok – érdekcsoportok) szinte „szétrobbanthatatlan” módon alakítják az adott szakpolitika történéseit (ÁGH 1994).

Lehetnek azonban olyan hálózatok is, amelyek működése esetleges, kevésbé kiszámítható. Ezek a gyengébb kötésű *közpolitikai hálózatok (policy network)*, vagy az akár csak meghatározott ügyek (*issue*) mentén összeálló az úgynevezett ügyhálózatok (*issue network*). A hazai szakirodalom is behatóan foglalkozik a hálózatok kérdéskörével. Érdemes megemlíteni Gajduschek György 2009-ben megjelent tanulmányát, amelyben a szerző átfogóan bemutatja és elemzi a kormányzás (*governance*) alapú közpolitikai hálózatok belső evolúcióját, valamint a téma szempontjából kiemelkedő közpolitikai gondolkodók teoretikus munkásságát. Gajduschek rámutat: ahol az egyes ágazatokhoz kapcsolódva egyre kifinomultabban működő, sokszereplős, komplex közpolitikai hálózatok terei alakulnak ki, ott, egyre inkább csökken a klasszikus kormányzati (*government*) intézmények szerepe a külső, nem kormányzati szereplők (*stakeholderek*) javára (GAJDUSCHEK 2009).

A közpolitikai hálózatok vizsgálatánál fontos kérdés, hogy milyen lehetőségek, eszközök állnak az egyes szereplők rendelkezésére. A holland Erik-Hans Klijn a rendelkezésére álló erőforrások (legyen az állami autoritás, jogalkotás, pénz, szakértelem etc.); a kereteket meghatározó *szabály- és normarendszerek* (jogszabályok, intézményi szabályok); valamint a szereplők által követett *stratégiák* (amelyek lehetnek helyesek vagy helytelenek) minőségétől teszi függővé az egyes szereplők közpolitikai hálózatokban betöltött valós szerepét, „hatalmi” pozícióit. Ráadásul tovább árnyalja a képet a tény, hogy a modern fejlett társadalmak belső, funk-

cionális differenciáltságából fakadóan a közpolitika állami és nem állami szereplői egyszerre



több különböző közpolitikai hálózatnak is részesei lehetnek (KICKERT–KLIJN–KOPPENJAN 1997).

2.2. A KÖZPOLITIKA-CSINÁLÁS ÉS KÖZPOLITIKAI CIKLUS JELENSÉGE

A közpolitika további alapvető fogalma a *policy making*, szabad fordításban „közpolitika-csinálás”, de nevezhetjük közpolitikai folyamatnak is: a különböző szintű döntéshozatalt fejezi ki, benne a *közpolitikai ügyek (policy issue)* felszínre kerülésétől és menedzselésétől a közpolitikai döntéshozatalon át egészen az utólagos átfogó értékelésig, adott esetben korrekcióig – így adva ki egy teljes *közpolitikai ciklust (policy cycle)*. Az ezredforduló környékén egy hivatalos brit kormányzati közpolitikai kiadvány a következő definíciót adta: „a policy making a folyamat, amely révén a kormányzat a saját politikai vízióit igyekszik konkrét cselekvési programokra, akciókra lefordítani az óhajtott célok, társadalmi hatások megvalósítása érdekében” (*Modernising Government* 1999. 15).

A közpolitika-csinálás folyamata jól elkülöníthető, de egymással összefüggő, egymást kiegészítő szakaszokból áll. A szakaszolásnak különböző elméletei ismeretesek a közpolitikai szak-

irodalomban. Harold D. Lasswell még hét önálló szakaszt különített el a közpolitikai ügyek felmerülésétől a végrehajtáson keresztül egészen a döntéshozatal utólagos értékeléséig, s vele a folyamat zárásáig. Ezt tovább redukálta az amerikai Gary D. Brewer 1974-es *The Policy*



Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline című munkájában, amelyben hat önálló közpolitikai szakasról beszél egy teljes közpolitikai ciklus keretében, ezek a következők (BREWER 1974):

1. közpolitikai kezdeményezés (*invention/initiation*),
2. a megoldási lehetőségek mérlegelése (*estimation*),
3. a legjobb megoldás kiválasztása; a döntéshozatal (*selection*),
4. a meghozott döntés végrehajtása (*implementation*),
5. a folyamat értékelése (*evaluation*),
6. ha a folyamat elérte a kívánt hatást, akkor a közpolitikai folyamat befejeződik (*termination*).

A szakirodalom még jó néhány szakaszolást ismer, így Jones ötszakaszos, David Easton 1979-es hétszakaszos vagy az amerikai Hogwood–Gunn szerzőpáros 1984-es nyolcszakaszos felosztását (VASS 2001). Napjainkra közmegegyezés alakult ki abban, hogy az alább definiált négy szakasz elengedhetetlen eleme a közpolitika-csinálás folyamatának:

- I. Az adott közpolitikai ügynek mint szabályozandó kérdésnek a felmerülése és a *politikai napirendre (policy agenda)* kerülése – ez az úgynevezett *napirendre kerülés (agenda setting)* szakasza, ahol különösen fontos a kiindulási támpontot nyújtó bemeneti (*input*) mutató pontos meghatározása és adatokkal való feltöltése.
- II. Valamely napirendre került közpolitikai probléma – többé-kevésbé meghatározott kritériumokat és célokat követő – megoldását célzó szabályok, intézmények és tevékenységek egy meghatározott rendszerére vonatkozó, viszonylag részletes elképzelés (javaslat), vagyis a közpolitikai alternatívák kidolgozása.
- III. A kidolgozott közpolitikai alternatívák hatásainak előzetes elemzése és értékelése a folyamat következő eleme. Ez a közpolitikai folyamatok eredményeként előállt néhány viszonylag konkrét közpolitikai alternatíva átfogó és komplex előzetes elemzését és értékelését takarja. Leggyakrabban közpolitika-elemzésnek, esetleg (előzetes) hatáselemzésnek, hatásértékelésnek nevezzük.
- IV. Maga a konkrét közpolitikai döntés (jogszabályalkotás vagy egyedi határozat, döntés) mint a teljes folyamat kulcsmozzanata – ez az úgynevezett döntéshozatal (*decision making*) szakasza.
- V. Jogalkalmazás vagy egyedi döntések realizálása révén a meghozott közpolitikai döntések végrehajtása – ez az úgynevezett végrehajtás (*policy implementation*) szakasza. A végrehajtás látható és mérhető eredményei a kimeneti *output* mutatók, mint például a különböző kvantitatív/kvalitatív mutatókkal leírható, számszerűsíthető eredmények, más szóval eredményindikátorok.
- VI. A közpolitika-alkotás teljes folyamatának utólagos értékelése, amelynek fókuszában a végrehajtott döntések által keletkeztetett társadalmi hatások vizsgálata áll. A végrehajtott döntés pozitív társadalmi hatások esetén kaphat utólagos megerősítést, de eredményezheti a döntés visszavonását (például egy jogszabály hatályon kívül helyezése) is. Ennek a befejező szakasznak a középpontjában a *közpolitikai értékelés* vagy *programértékelés (policy evaluation)* áll. Néhány példa:
 - a megépült új autópályák mint közpolitikai *output* (eredményindikátor) – a távolsági közlekedési lehetőségek javulása mint pozitív társadalmi *outcome* (hatásindikátor);
 - új, a költségvetésbe bekerült adóbevételek mint közpolitikai *output* (eredményindikátor) – a növekvő adóterhelés miatt várhatóan megnövekedő állampolgári elégedetlenség mint lehetséges negatív társadalmi *outcome* (hatásindikátor); megnövekedett bevételek és költségvetési mozgástér mint potenciális pozitív társadalmi *outcome*;

- több jogerős elmarasztaló ítélet mint közpolitikai *output* (eredményindikátor)
- javuló állampolgári biztonságérzet mint lehetséges pozitív társadalmi *outcome* (hatásindikátor); túlsúlyolt büntetésvégrehajtási intézetek mint potenciális negatív társadalmi *outcome*.

A másik tárgyalandó fogalmunk az úgynevezett közpolitikai ciklus (*policy cycle*), amely egy adott szempontból teljesnek tekinthető, egymásra épülő és egymásból következő szakaszokból álló folyamatot fejez ki. A közpolitikai ciklus többféle értelmezése ismeretes:

1. Konkrét ágazati szakpolitikai intézkedés, intézkedéssorozat felmerülése a döntéshozatal végrehajtására és értékelésére (például egy új adónem bevezetése).
2. Egy hosszabb, de jól behatárolható időszakra (például negyedéves, féléves, éves ciklus) vonatkozó, átfogó közpolitika-alkotási gyakorlat.

A fogalom akár egy teljes parlamenti, kormányzati, önkormányzati közpolitikai ciklusra is vonatkozhat.

II. MODUL A HATÁSELEMZÉS ALAPKÉRDÉSEI

1. A TÉNYEKEN ALAPULÓ KÖZPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL

A politika történéseinek, eseményeinek és a szereplők magatartásának leírására szolgál a *politikatudományi háromszög* (*polity, politics, policy*), amelyben a politika tartalmi oldalát, az egy-egy probléma megoldására alkalmazott politikai cselekvéseket *közpolitikának*, az e logika szerint zajló megvalósítás folyamatát *közpolitikai döntéshozatalnak* nevezik (BAYER 1999). A közpolitikai döntések hatásainak és magának a döntéshozatalnak a vizsgálatokor egy sor tudományterület eredményeit vehetjük alapul: a politikatudomány, a közgazdaságtan, a szervezetszociológia, a játék- és információelmélet, valamint a pszichológia módszertani megközelítéseinek felhasználásával különböző leíró modellek születtek az elmúlt évtizedekben (ezekről bővebben lásd: PARSONS 1995). Az 1950-es évek kialakulóban lévő közpolitikatudománya és annak gondolkodói még úgy tartották, hogy a közpolitikai döntés és döntés-előkészítés a fokozatosság tudománya. Változtatni ez alapján egyszerre csak egyet és kicsit, gyakran széles körű egyeztetések után lehet (LINDBLOM 1959), azt azonban már ebben az időszakban is felismerték, hogy ha így alakulnak ki a közpolitikai döntések, az könnyen *lokális optimumokhoz*, azaz olyan helyzetekhez vezethet, amelyek az alternatívák közeli, szűk körét mérlegelve talán a legjobbnak tűnnek. Valójában – az elérhető szakpolitikai megoldások teljességét figyelembe véve – ez a megközelítés csak ritka esetben, a döntéshozatalban részt vevő felek általánosan egyező akarata és álláspontja esetén eredményez hatékony megvalósítást, döntésvégrehajtást, végső soron pedig optimális állami működést (VÁRADI 2012).

Az elméleti megfontolásoktól megtisztított problémamegoldás leegyszerűsített folyamata egy, a hétköznapi életben is könnyen felfedezhető gondolati sík mentén történik: az emberi élet és társadalmi együttélés önkéntelenül is problémákat eredményez, azok igényeket generálnak; a kormányzat feladata pedig az e folyamat során keletkező szükségletek kielégítése. A társadalmi probléma felismerése a célok kijelölését alapozza meg, amelyek pedig

elvezetnek a szükséges eszközök kiválasztásához, végül a megvalósításhoz és – ideális esetben – a probléma megoldásához. Ez a gondolati sík illeszkedik a *közpolitikai ciklus* korábban megismert modelljéhez is, amely egy adott közpolitikai beavatkozás kezdeményezésétől (a probléma felismerésétől) a beavatkozás befejezéséig (a probléma megoldásáig) tart. A kérdés, hogy a kormányzat e logika (társadalmi probléma → célok → eszközök → megvalósítás) alkalmazása során mit vesz alapul, milyen kiindulópontokat határoz meg.

A közpolitikai szemlélet racionalitását alapul véve a problémamegoldás valójában egy megismerő folyamat (avagy annak kellene lennie), amely során a kormányzat főleg társadalomtudományi módszertanra – és az egyéb kapcsolódó tudományokban felhalmozott ismeretekre – támaszkodva megkísérli az adott, konkrét probléma mélyebb megismerését és megoldását. A szakirodalom ezt a nem általános, inkább megkövetelhető, ideális döntéshozatali formát nevezi *tényeken alapuló közpolitikai döntéshozatalnak (evidence-based policy making)*, amely tudományos eredmények, információk, statisztikai és egyéb számszaki elemzések, illetve bármely tény felhasználásával készült dokumentumon vagy egyéb ismereteken alapul (HOWLETT ET AL. 2009). Az információk lehetséges csoportosítása egy adott környezeti és szervezeti kontextusban a következő (SATTERFIELD ET AL. 2009):

- *tudományos adatok*: alap- és alkalmazott kutatások új tudományos eredményei az adott problématerülettel, szakpolitikával kapcsolatban;
- *erőforrásokra vonatkozó ismeretek*: külső adottságként megjelenő (települési, megyei, régiós vagy akár nemzeti szintű; természeti, technológiai, társadalmi és egyéb jellegű) erőforrások és belső, a feladat megvalósításához és a célkitűzések végrehajtásához rendelkezésre álló szervezeti, személyi stb. erőforrások;
- *környezeti információk*: minden – nem erőforrás-kategóriába sorolható – adottság, igény, preferencia, amit a döntéshozatal során figyelembe kell venni; a történelmi múltból eredeztethető értékektől (például magyarságtudat) a legújabb nemzet-karakterológiai jellemzőkig (például a nemzeti függetlenség minél magasabb fokú megtartása iránti elvárás).

A tényeken alapuló – eredetileg az egészségügy terén felmerülő – döntéshozatal célja a probléma és „környezete” alapos megismerése, egy komplex valóságkép feltárása, nem engedve teret a különböző személyes meglátások, intuíciók vagy akár szubjektív preferenciák által vezérelt döntéseknek és végrehajtásuknak. Az információkon és tényeken alapuló, megfontolt ítélet és az ezek alapján gondosan megformált cselekvési terv csakúgy, mint a tudományos eszközökkel elért vagy alátámasztott, világosan prezentált következtetés, ugyan csak megkerülhetetlen elemei a tényeken alapuló közpolitika mentén értelmezett társadal-

mi problémamegoldási folyamatnak. A tények a közpolitikai ciklus valamennyi szakaszában fontos szerephez jutnak. Legfontosabb forrásai a statisztikák, a mérések és rangsorok, a tudományos elemzések.

Ez a modell – a tudományos igényességű kutatásokkal megalapozott döntés-előkészítés – a világ fejlett országaiban az elmúlt évek egyik fő szakpolitika-előkészítési áramlatának legfontosabb törekvése. Elsőként az Egyesült Királyság által bevezetett kormányzati modernizációs program (*Modernising Government*) keretében vált hivatalosan is a közpolitikai döntéshozatal és módszertan elemévé. Magyarországon ezzel szemben az tapasztalható, hogy – bár a problémaészlelés és definíció nagyjából megfelel a tényeken alapuló döntéshozatal modelljének – a közpolitikai alternatívák kidolgozása (a későbbiekben ezt *előzetes hatáselemzésnek* nevezzük majd), amelyet köztisztviselők és általuk megbízott szakértők végeznének el, nem integráns részei a magyar közpolitikai valóságnak. A köztisztviselők tudása és a politikusok döntéseit aggregáló intézmények nem a közpolitikai ciklus tényeken alapuló, stratégiai struktúrájába rendeződnek, hanem stratégiaalakításra, implementációra és intézményi tanulásra kevésbé alkalmas államigazgatási-politikai keretek között működnek. A döntéshozatal e pontban tárgyalt modellje ezzel a hagyományos, bürokratikus modellel szemben azt próbálja érzékeltetni, hogy a döntéshozatalban érintett szereplőknek – a kormányzati döntéshozóktól kezdve egészen a végrehajtásban érintett ügyintézőkig – ebben a szemléletben lenne szükséges gondolkodniuk a közpolitikai döntéshozatal előkészítése, a folyamatok modellezése, a szervezeti kérdések, valamint a megvalósítás tervezésekor.

A tényeken alapuló döntéshozatal elmélete így a – modul és a tananyag további részeiben – bemutatott fogalmaknak, elméleti és gyakorlati megfontolásoknak egyfajta preskriptív (előíró, szabályalkotó) keretét képezi.

2. AZ ELEMZÉSEK FOGALMI KÖRE

A hatáselemzések készítése sajátos – leginkább szakértői, de tudományos módszertant alkalmazó – tevékenység, amely során az elemzők szintén sajátos eszközrendszerre és fogalmi készletre támaszkodnak. A következőkben elsőként a hatásvizsgálatok során felmerülő fogalmakat, azok összefüggéseit tisztázzuk – a hatáselemzések készítése közbeni felmerülések logikai sorrendjében.

2.1. HATÁSVIZSGÁLAT, HATÁSELEMZÉS

A *hatáselemzés* átfogó, komplex fogalom, amely a közpolitikai folyamatba illeszkedve, a társadalmi beavatkozások hatásait vizsgáló alkalmazott kutatás formáját ölti. Sajátlagos intézményi-jogi környezete, széles körű módszertana, cél- és eszközrendszere van, amelyek révén a hatékony és hatásos közpolitika-csinálás szemléletének és (elő)feltételének lényeges elemét alkotja.

A *hatásvizsgálat* ehhez képest szűkebb fogalom, amely a közpolitikai program végrehajtásának meghatározott fázisaiban készül, többnyire meghatározott kritériumok és formai jegyek alapján, a közpolitikai döntéshozók információs igényeinek kielégítése érdekében. A két fogalom kapcsolódása tehát úgy írható le a legegyszerűbben, hogy a hatáselemzés egy átfogó szemléletet tükröz, a hatásvizsgálat pedig ez alapján végzett gyakorlati tevékenység.

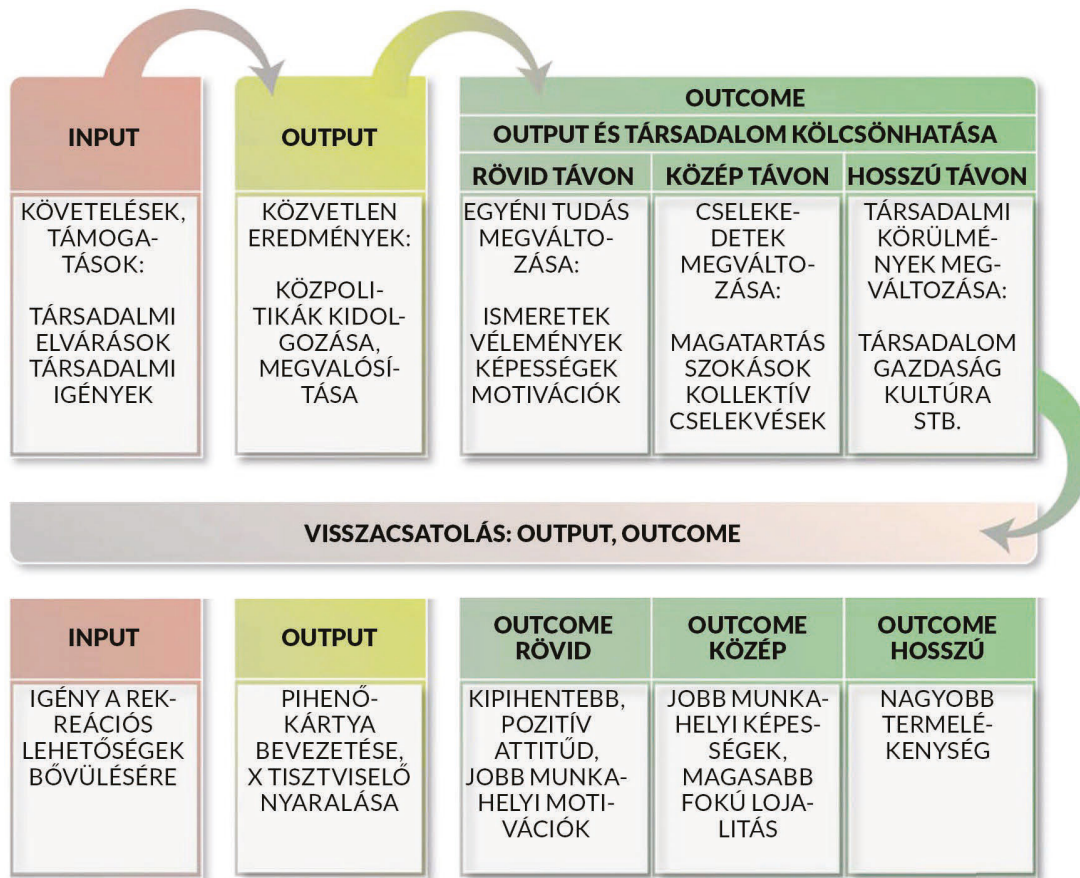
2.2. KÖZPOLITIKA, PROGRAM ÉS PROJEKT

A közigazgatási feladatellátás hatékonyságának elemzésekor kiemelt jelentősége van annak a kérdésnek, hogy tulajdonképpen mit is értékelünk. A tényeken alapuló közpolitikai döntéshozatal elméletéből kiindulva erre könnyen adhatunk egyszerű választ: elemezni közpolitikákat lehet. A szakmai közbeszédben azonban emellett más meghatározásokat is találhatunk az elemzések potenciális tárgyára utaló megjelölések között: az önálló értelemben vett közpolitikák mellett köz- vagy szakpolitikai programokról és projektekről is lehet hallani. E meghatározások egymásra épülésének alapja maga a közpolitika oksági modellje, az a mód és rendszer, ahogyan és amelyben a kormányzati tevékenységekről gondolkodunk a közpolitika szemléletében. A közpolitika programmodelljében a legmagasabb szintet a *közpolitika* képviseli, amely a kormányzat tevékenységének egy nagy, kevésbé körülhatárolható egységet képez: például a szociálpolitika, amely gazdasági, társadalmi és egyéb vonatkozásai, kapcsolódásai révén csak mint átfogó értelmezés szolgál minden olyan tevékenységre, amely a társadalom működésével foglalkozik, annak működését kívánja befolyásolni a szociális élet területén belül. A közpolitikán belül elhatárolhatók további speciális részcélok, eszközök és/vagy célcsoportok által definiált egységek. Ezeket egységesen *programnak* nevezzük: a szociálpolitikán belül például megkülönböztethetünk lakáshoz jutást segítő programo(ka)t. Ezek a programok általában tovább bonthatók különböző *projektekre*, amelyek már egy adott, konkrét formában megjelenő cselekvési tervben összegezhetőek: a lakáshoz jutást segítő progra-

mon belül például ilyen lehet az egy adott megye üres lakásait meghatározott kedvezmény mellett értékesítő kormányzati projekt (GAJDUSCHEK–HAJNAL 2010).

2.3. RÁFORDÍTÁS, EREDMÉNY ÉS HATÁS

A közpolitikai szemlélet a kormányzat tevékenységét a társadalom kontextusában, a társadalomhoz való kapcsolata függvényeként értelmezi. Ezt a kapcsolatot szintén számos tudomány eszköztára segítségével lehetne leírni, a döntések és azok hatásainak elemzése céljából azonban egy, a rendszerszemlélet eszközeit felhasználó megközelítéssel mutatható be legegyszerűbben. A rendszerszerű politikai gondolkodás kialakulásával az 1960-as évektől elterjedt a *rendszer* fogalma a politika történéseinek leírására, amelyet elsőként a társadalomtudományokra adaptálható formájában David Easton kanadai politológus dolgozott ki (EASTON 1953). Az általa leírt strukturalista-funkcionalista felfogás – tulajdonképpen a (köz)politika munkamodellje – szerint a politikai rendszer olyan elkülönült entitás, amelynek *bemeneti (input)* oldalán a társadalom, vagyis a *külső környezet* felől érkező *követelések* (például anyagi természetű, szabályozással kapcsolatos, részvételre irányuló) és az ezek megvalósításához szükséges *támogatások* (például, a követelésekkel összhangban: adófizetés, szabályok betartása, részvétel a politikai közéletben) állnak. A politikai rendszerben mindezek a bemenetek *kimenetekké (outputokká)* alakulnak, amelyeknek szintén két fajtája van: *döntések* és *vezérlések* (mindkét esetben az *inputokhoz* hasonlóan: anyagi természetű, szabályozással kapcsolatos, részvételre irányuló). Mindezt kiegészíti még a *visszacsatolás (feedback)* fogalma, amely a politikai rendszer működése során keletkezett információk, ismeretek visszarámlását jelenti az *inputok* oldalára. Ezáltal egyfajta tanulási folyamat valósul meg, amellyel a rendszer körforgása teljessé válik, illetve újraindul. Az *input*-oldalon jelenik meg tehát minden ráfordítás, ami a kormányzást éri, az *outputok* között pedig azok az eredmények, amelyek a ráfordítások birtokában megvalósultak.



Ez a megközelítés a fogalmak jelentésének feltárásán túl az összefüggések megértésére, különösen az *output* és egy másik lényeges fogalom, az *outcome* közötti különbség felismerésére irányul, amelynek kiemelt jelentősége van a hatáselemzés és általában a hatékonyság gondolkörén belül. Míg ugyanis az *input*okat ráfordításnak tekinthetjük, addig az *output*ot úgy definiálhatjuk, mint a kormányzati tevékenység közvetlen eredményét, az *outcome* pedig már ennek a tevékenységnek a környezetében, azaz a társadalommal való kölcsönhatásban nyeri el értelmét. Más megfogalmazásban az *input*ok a kitűzött cél megvalósulása érdekében felhasznált ráfordításokat (szavazatot, költségvetési forrást stb.) jelentik, az *output*ok pedig arra kérdeznék rá, hogy milyen eredményt értünk el az adott területen. Például hány fő végzett az állam által támogatott átképzéseken? Az *outcome*-ok ezen túlmutatva azt a kérdést járják körül, hogy vajon milyen változást értünk el az eredmények hatására, azaz például csökkent-e az átképzések hatására a munkanélküliség, és ha igen, mennyivel. Utóbbi esetben továbbá megkülönböztethetünk rövid, közép- és hosszú távú hatásokat, sőt egyes

források (SCHMITT 2013. 31) az ennél is hosszabb időtávon érvényesülő hatást *végső társadalmi hatásnak (effect)* is nevezik.

Látható tehát, hogy nem ugyanazt takarja egy közpolitika eredménye és a társadalomra gyakorolt tényleges hatása. A hatáselemzés szempontjából természetesen az utóbbi tényezőnek, vagyis az *outcome*-nak, a ténylegesen elért társadalmi hatásnak van jelentősége, az ilyen hatások felmérése – az egyes közpolitikák megvalósítása előtt vagy után – azonban korántsem egyértelmű, ahogyan az a későbbiekben érzékelhető lesz.

2.4. EREDMÉNYESSÉG, HATÁSOSSÁG ÉS HATÉKONYSÁG

A rendszerelmélet gondolkörén belül maradva a következő tisztázandó fogalmat maga a *hatékonyság* és annak mintegy logikai előzményeként az *eredményesség*, illetve e fogalmak kapcsolata és a hatáselemzésben való konkrét alkalmazása jelenti. Az *eredményesség (effectiveness)* a kitűzött célok (ebben az esetben *outputok*) és azok elérése vagy a cél teljesülésének foka közt kifejezett arányosságot mutatja. Ha egy adott társadalmi probléma megszüntetéséhez adott mennyiségű *outputra*, például 10 000 új munkahelyre van szükség, de az annak érdekében kidolgozott program csak 50%-át (példánkban 5000 munkahelyet) tudta teljesíteni ennek a célkitűzésnek, akkor az értékek (az elért eredmény és a célkitűzés) összevetése önmagában csak a program eredményességéről ad információt, a valós hatásokról – azaz, hogy hányan tudtak ténylegesen elhelyezkedni – már nem. Az adott program következképpen 50%-ban volt eredményes. A *hatásosság (efficacy)* a politikai és szakpolitikai döntések társadalmi hatásait és következményeit fejezi ki, más szóval az érintettek társadalmi helyzete, igényei s aktivitása felől mutatja a végeredményt.

A *hatékonyság (efficiency)* ezzel szemben azt mutatja meg, hogy egységnyi ráfordítással – például 1 millió forint állami támogatás segítségével – mekkora hatást sikerült elérni, vagy egységnyi hatás eléréséhez mekkora ráfordítás szükséges. Példánkban ezt a következő kérdések fedik le: hány új munkahelyet sikerült teremteni az adott forrásból, illetve mennyibe került egy új munkahely megteremtése?

Ahogyan az észrevehető, az eredményesség a közpolitikai szemlélet szerint inkább *output* jellegű, míg a hatékonyság *outcome* jellegű mutató. A két fogalom elválasztása a közszféra tárgyalásakor azért indokolt, mert egy közigazgatási szerv (és így a teljes kormányzat) sem juthat közvetlen információhoz a tevékenysége hatásával kapcsolatban. Nem, vagy legalábbis nem pontosan lehet megmérni, mennyi a haszna egy munkavállaló munkához juttatásának, míg a magánszférában a vállalkozások a piac viszonyai között pontos információkhoz

jutnak saját tevékenységükkel kapcsolatban. Amennyiben egy vállalkozás profitot termel, akkor eredményesnek, ha pedig nem, veszteségesnek tekintjük; illetve minél kisebb ráfordítás mellett éri el ezt a profitot, vagy minél nagyobb profitot termel adott ráfordítás mellett, a vállalkozás annál hatékonyabb. Ugyanez a képlet az állami szereplők esetében nem alkalmazható: egyrészt a kormányzatok alapvetően *monopol* helyzetben vannak egy országon belül, azaz nincs más szereplő, aki vagy amely közszolgáltatásokat állítana elő, hacsak nem az állam megbízásából; másrészt – a legtöbb esetben – nem törekednek haszonra. Tevékenységük, a közszükségletek kielégítése sokszor nem is számszerűsíthető.

2.5. RACIONÁLIS, KIELÉGÍTŐ ÉS OPTIMÁLIS DÖNTÉS

A hatáselemzés célja végső soron a kormányzati döntéshozatal támogatása, segítségnyújtás a leginkább megfelelő (eredményes, gyors, hatékony, hatásos stb.) döntés kialakításához.³ Az érvényesnek elfogadott tudományos módszerek a döntési alternatívák megfelelőségét vizsgálva ugyanakkor azt állapítják meg, hogy egy döntés sohasem lehet teljes mértékben racionális, amennyiben a szó eredeti értelmét nézzük. Ez a kijelentés könnyen belátható, ha arra gondolunk, hogy a céljainknak leginkább megfelelő alternatíva kiválasztása azt feltételezi, hogy a döntéshez szükséges minden ismeret, vagyis az összes lehetséges döntés minden lehetséges következményére vonatkozó tudás birtokában vagyunk, ami józan elgondolással irreális elvárás. A döntésemélet ezért – az úgynevezett *korlátozott racionalitás elmélete* alapján – egyezményesen azt állítja, hogy a racionális döntés elvileg is lehetetlen, helytállóbb ezért inkább a *kielégítő (satisficing) alternatíva* választásáról beszélni (SIMON 1956; 1982). A döntések racionalitásának még pesszimistább modellje az úgynevezett *szemeteskuka-modell (garbage can model)*, amely nagy magyarázó erővel bír, gyakran hivatkozott, bár kevésbé alátámasztott modellje a valóságban zajló döntési folyamatoknak. E szerint a döntéshozatal sok esetben nem a logikusnak tűnő folyamat szerint megy végbe: a szervezetek gyakran a meglévő megoldásokhoz keresnek problémákat, vagy a döntéshozók úgy kerülnek döntési helyzetbe, hogy magára a döntésre semmi szükség nincsen (mert például nincsen probléma, csak elvárás az adott területen történő kormányzati cselekvésre).

A közigazgatási szervezeteken belüli döntéshozatal elméletei közt továbbra is helye van a Lindblom (1959) által *kis lépések tudományának (incremental decision making)* nevezett, korábban hivatkozott tézisnek, amely a korlátozott racionalitás meglátásai nyomán úgy tartja,

³ A jelen kurzus összefüggésében ezt emeljük ki, de a hatásvizsgálatoknak fontos szerepe van még az igazgatási eljárások részeként, illetve nem kormányzati szereplők esetében a szempont-érvényesítés eszköze lehet (Szepesi 2013).

hogy a közigazgatás alapvetően politikai jellegéből adódóan a célok és preferenciák megkövetelt tisztázása megoldhatatlan feladatot jelent. Ezt azzal magyarázza, hogy az egy-egy közpolitika kapcsán esetlegesen szembekerülő preferenciákon kívül (például helyi és országos érdekek, környezetvédelem és ipari fejlesztés) a döntést az is megnehezíti, hogy az egyes alternatívák mögött általában erős érdekcsoportok, lobbik állnak. Mindezen tényezők összességükben – a döntések komplexitásával kiegészülve – megalapozzák, hogy a közigazgatás rendszerében folyó döntéshozatali mechanizmus a legtöbb esetben nem vezethet optimális eredményre. A kis lépések technikája éppen ezt a problémát próbálja megszüntetni azáltal, hogy széles körű egyeztetési mechanizmust ajánl, ahol az érdekeltek a maguk szempontjából vizsgálják a javasolt döntést, így olyan következményekre is felhívhatják a figyelmet, amelyre még a legalaposabb egyedi döntéshozó sem lenne képes. Ez az evolutív folyamatszemplélet ugyanakkor nem alkalmas nagyívű (akár drasztikusnak is nevezhető) beavatkozások végrehvitelére, ami a valóban szükséges esetekben problémát jelenthet. Így ennek az elméletnek az elsődleges korlátja az, hogy csapdába és zsákutcákba vezethet, mert nem képes elszakadni a kötődéseitől, fennáll az útfüggőség (*path dependence*) veszélye.

A közpolitikai gondolkodásra jellemző – szintén racionalitáson alapuló felfogásából kiinduló – szemlélet szerint bár a legégetőbb, legfontosabb társadalmi problémák, feszültségek válnak a közpolitikai döntések tárgyává, amelyeket a politikai döntéshozó legtöbb esetben a teljes végrehajtási apparátuson, a közigazgatás kiterjedt szervezetrendszerén keresztül old meg, mégsem állíthatjuk, hogy ezek a döntések minden esetben optimális megoldást kínálnak. A hatáselemzések célja mindezek alapján úgy foglalható össze, mint egy, az „optimum” elképzelt szintjének növelésére irányuló, a racionalitáshoz, ám annak kielégítő fajtájához minél inkább közelítő, valós problémákat felismerő és azokra megoldást kínáló folyamat során kialakított döntés többirányú (előzetes és utólagos) támogatása.

3. A HATÁSELEMZÉS HAZAI KÖRNYEZETE

A közigazgatási feladatellátás hatékonysága érdekében végzett hatáselemzés mélyebb összefüggéseinek kibontása előtt ebben a fejezetben áttekintjük a magyar közigazgatás keretein belül végzett hatásvizsgálat rendszerét, ami betekintést enged abba a folyamatba, amelynek továbbfejlesztését, minőségének emelését a jelen szakanyag támogatni kívánja. A közpolitikák és azok részeinek (programok, projektek) elemzése a fejlett demokratikus országok többségének közpolitikai gyakorlatában magától értetődő, felhasználási területe pedig ehhez igazodva igen sokszínű: a különböző fejlesztési, költségvetésből finanszírozott kiadási programok, beruházások mellett megtalálhatók a szervezeteken belül végzett, vezetési eszközhöz hasonló elemzések is, az OECD-országok többségében a központi kormányzat által bevezetni tervezett szabályozási eszközöknél pedig kötelező az úgynevezett *szabályozási hatásvizsgálat (regulatory impact assessment)* elvégzése. Magyarországon a hatásvizsgálat rendszerszerű megjelenésével ellentétben inkább elszigetelt, hatásvizsgálat-jellegű tevékenységeket találhatunk: ilyenek például a költségvetési elemzések, az Állami Számvevőszék célszerűségi vizsgálatait, a nagyprojektek költség-haszon-vizsgálata vagy a stratégiai környezeti hatásvizsgálat. A hatásvizsgálatoknak szinte minden országban meghatározó területét képezik ezenkívül a jogszabályok társadalmi hatásainak felmérése céljából végzett elemzések. Ez a tevékenység többnyire – így Magyarországon is – a jogszabály-előkészítés rendszerébe van beágyazva, annak mintegy részeként végeznek a hatások felmérésével kapcsolatos vizsgálatokat. A következőkben ezt a tevékenységet mint a magyar közigazgatás hatáselemzésre vonatkozó gyakorlatát mutatjuk be (bővebben lásd: SZEPESI 2013).

3.1. HATÁSELEMZÉSI RENDSZER 2010 ELŐTT

A központi közigazgatás hatásvizsgálati rendszerét meghatározó fő szabályok, illetve maga a rendszer kialakulása lépcsőfokainak vizsgálatakor első lépésként a korábbi *jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt* (a továbbiakban: korábbi Jat.) kell áttekinteni. A jogszabály gyakorlatilag általános értelemben kijelölte a hatásvizsgálati kereteket, általános kötelezettségeket határozott meg, illetve – ilyen értelemben – megalapozta a további részletszabályok kialakításának lehetőségét. A törvény egyaránt általános kötelezettséget határozott meg az előzetes és utólagos hatásvizsgálatra vonatkozóan.

18. § (1) A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdek-összeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.

A törvény rendelkezéseinek értékeléséhez figyelembe kell venni, hogy a rendszerváltás előtti kormányzati döntéshozatal zártsága igen magas fokú volt, a döntések meghozatala a nyilvánosság kizárásával történt, így a hatásvizsgálatok hasznossága is megkérdőjeleződött: ha ugyanis a döntéshozatalban a nyilvánosság nem képez visszatartó erőt, akkor valójában semmi nem ösztönzi a döntéshozót a hatáselemzésben leírt javaslatok betartására. A rendszerváltás utáni gyakorlat többé-kevésbé ehhez a szellemiséghez igazodott: hatáselemzések inkább ad hoc módon, szinte kizárólag a legelemibb, közvetlen költségvetési hatások figyelembevételével születtek, és nem végezték el, vagy nem megfelelő részletességgel tértek ki az egyéb (társadalmi, egészségi, környezeti stb.) területen várható, akár hosszabb időtávon releváns következmények feltárására. Az előzetes, vagyis az egyes szabályozásra vonatkozó döntések előtt elvégzett hatásvizsgálatok mellett a törvény előírta a döntéseket követő vizsgálatok elvégzését is – ez volt az úgynevezett *hatályosulás vizsgálata*.⁴

44. § A jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell.

45. § (1) A szakminiszter feladata, hogy folyamatosan vizsgálja – az érdekelt minisztereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával – a jogszabályok *hatályosulását, és a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket. E kötelessége nem érinti a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökének a jogkörét.*

A hazai hatásvizsgálati rendszer egy új mérföldkövét jelentette 2004-ben az uniós csatlakozás. Uniós tagállamként – illetve már azt megelőzően is – számos, a jogharmonizáció területére tartozó jogszabályt léptettek életbe, a szabályozási területek között pedig a hatásvizsgálati rendszer fejlesztése, az Unió elvárásainak való megfelelés is szerepelt. Az *igazságügyi miniszter 8001/2006 (I. 30.) IM tájékoztatója a szabályozási hatásvizsgálat elkészítésének mód-*

⁴ A fogalmak (előzetes, utólagos hatásvizsgálat) bővebb kifejtését a szakanyag III. és IV. moduljai tartalmazzák.

szertanáról ehhez nyújtott elvi segítséget: felhívta a figyelmet a döntéshozatali felelősségre, utalt az Európai Unió *Better Regulation* (a jogalkotási minőség fejlesztése) szemléletére,⁵ igyekezett meghonosítani a minőségi jogalkotás elemeit. Mindezen törekvések ellenére a hatásvizsgálati rendszer magyarországi működésének tapasztalatai negatívak voltak, a vizsgálatok már ebben az időben is inkább formalizált, kötelező jogi dokumentummellékletként, mint érdemi tartalommal bíró döntéselőkészítő vagy -értékelő anyagként funkcionáltak. Nem volt megfelelő a hatásvizsgálati lap, az érdemi hatásvizsgálatra vonatkozóan hiányoztak a részlet-szabályok, így a hatásvizsgálat nem vált a döntéshozatali folyamat részévé. A hatásvizsgálat inkább adminisztratív teherként jelent meg az érintettek számára. Összességében a korábbi szabályozás sem jogi oldalról, sem a kapcsolódó folyamatokat érintő szervezési kérdésekben, sem pedig erőforrásoldalról nem eredményezte egy érdemi hatáselemzési rendszer működését. Ennek negatív következményeként értékelhetjük a jogszabálytömeg gyakori változásait, a nagyszámú módosításokat. A szabályozás így megérett az újragondolásra.

3.2. A HATÁLYOS HATÁSELEMZÉSI RENDSZER

A hatásvizsgálatok készítésének intézményi és működési kerete 2010-ben változott meg gyökeresen. A *jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* (a továbbiakban: Jat.) már konkrét kereteket fogalmaz meg az előzetes és utólagos hatásvizsgálat elvégzésének kötelezettségéről oly módon, hogy meghatározza a főbb vizsgálandó hatások körét.

5 Az Európai Unió *Better Regulation* elnevezésű politikája mindehhez szervesen kapcsolódva a szabályozás hatékonyságának növelésével, a gazdasági költségek minimális szinten tartásával kívánja a közigazgatási rendszereket megreformálni. Forrás (angolul): http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm.

17. § (1) A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. Miniszteri rendelet rendelkezhet úgy, hogy az általa meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez. (2) A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

- a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
 - aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, ab) környezeti és egészségi következményeit,
 - ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
- c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Míg a korábbi Jat. csak mintegy keretszabályjelleggel, általánosságban határozta meg a vizsgálandó hatások körét, az új szabályozásban ez már tételesen megjelenik, sokkal pontosabb követelményeket ír elő a hatások vizsgálata kapcsán. Továbbá már nem elég a megalkotandó jogszabály szükségességét indokolni, vizsgálni kell az elmaradás várható hatásait, illetve az alkalmazást igénylő feltételeket is. A Jat. felhatalmazása alapján került sor az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 4.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIM hatásvizsgálati rendelet) megalkotására is, amely tartalmazta a legfontosabb hatásvizsgálati alapfogalmakat és eljárási elveket, valamint új hatásvizsgálati lapot vezetett be. Ennek értelmében a hatásvizsgálatokat intézményi oldalról a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal Kutatási Osztálya mint a jogszabályi hatásvizsgálatok módszertani központja segítette. Munkájának három fő területét a hatásvizsgálatok támogatása, kutatási-elemzési feladatok ellátása, illetve a módszertani fejlesztés és támogatás alkotta.

A bürokráciacsökkentés célkitűzésével összhangban 2015-ben és 2016-ban számos intézményi racionalizáció történt, ami a hatásvizsgálat működési kereteit és ezáltal jogi szabályozását is jelentősen érintette: a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal beolvadása a Miniszterelnökség szervezetébe maga után vonta a KIM hatásvizsgálati rendeletének felváltását is. A jogalkotó ezt az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelettel tette meg, ami visszatérést jelentett a korábbi Jat. által alkalmazott keretszabályozás-jellegű formulához.

3. § Az előzetes hatásvizsgálat során
- a) *a legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatot, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni;*
 - b) *a szabályozás pozitív és negatív hatásait is fel kell tárni;*
 - c) *a számszerűsíthető előnyöket és hátrányokat számszerűsíteni kell, majd ilyen formában kell elemezni;*
 - d) *egy előzetes hatásvizsgálaton belül egységes módszertani elvrendszert kell alkalmazni;*
 - e) *a szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni;*
 - f) *több döntési változat esetén valamennyi változat tekintetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat.*
4. § (1) Az előzetes hatásvizsgálat részleteinek megtervezése érdekében a szabályozási igény felmerülését követően – a szabályozás megalkotására vonatkozó kormányzati szándék esetén – a szabályozás előkészítője megvizsgálja a szabályozás célját és felméri a szabályozás várható tartalmi elemeit.
- (2) *A szabályozás előkészítője kiválasztja azokat a jelentős következményekkel járó, érdemi szabályozási elemeket, amelyek következményeinek elemzésére kiterjed az előzetes hatásvizsgálat, és kiválasztja a vizsgálandó hatásokat.*

- (3) *A szabályozás előkészítője értékeli a szabályozás elmaradásának várható következményeit, a szabályozás elmaradása esetén jelentkező költségvetési hatásokat.*
- (4) *Az előzetes hatásvizsgálat során valamennyi releváns időtáv figyelembevételével a hatásvizsgálati lapon rögzíteni kell a szabályozás közvetett és közvetlen hatásait.*
5. § Az előzetes hatásvizsgálat adatait és az előzetes hatásvizsgálat során feltárt eredményeket a hatásvizsgálati lapon szükséges rögzíteni.
6. § Az előzetes hatásvizsgálatra vonatkozó 3. § a)–e) pontjában és 4. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket az utólagos hatásvizsgálatra is alkalmazni kell.

Intézményi oldalról a hatályos rendszerben a korábban a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal által végzett hatásvizsgálat-támogató tevékenység a Miniszterelnökség keretein belül működő Kormányirodához került. A *Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról* szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás (MvM hatásvizsgálati utasítás) szerint a Kormányiroda – többek közt – koordinálja a kormányzati jogalkotás folyamatában a hatáselemzési rendszer

módszertanával és a folyamatszabályozással összefüggő műveleteket; összehangolja a hatáselemzési rendszerrel kapcsolatban a kormányzati munkában felmerülő statisztikai, információs, módszertani, folyamatszabályozási, szervezeti és más releváns kérdések kidolgozásával kapcsolatos műveleteket; irányítja a kapcsolattartást és indokolt esetben felhasználja a különböző tudományos-szakmai kutatóműhelyek és más szereplők ezeket illető szakmai munkáját.

3.3. A HATÁSVIZSGÁLATI LAP

A hatásvizsgálatok elkészítésének formális kerete a KIM hatásvizsgálati rendeletének mellékletét képező úgynevezett *hatásvizsgálati lap* volt. Az elkészítendő hatásvizsgálatok összegzésére szolgáló Excel-formátumú dokumentum összesen hat szerkeszthető részre oszlott:

1. Főlap,
2. Társadalmi, gazdasági hatások,
3. Költségvetés,
4. Adminisztratív terhek, igazgatási hatások,
5. További hatások,
6. EHK (előnyök-hátrányok-kockázatok).

A főlap a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat legfontosabb eredményeit mutatta be, egyfajta összegzését adva a többi lap – a konkrét hatások leírásáról szóló lapok – adattartalmának; az utolsó, hatodik lap pedig az előnyök, hátrányok és kockázatok összegzésére szolgált. A hatásvizsgálati lap utólagos hatásvizsgálatra vonatkozó részében a már meglévő jogszabály következményeit kellett elvégezni. Az erről szóló minisztériumi tájékoztató szerint „az utólagos hatásvizsgálat jelentősége abban rejlik, hogy a feltárt eredmények visszacsatolhatóak a jogalkotási folyamatba” (KAPOSI ET AL. 2011. 29.). Ennek részei a következők:

1. jogalkotási tapasztalatok összegyűjtése (például statisztikák, kérdőívek, publikációk, adattárak),
2. problémás területek megjelölése,
3. a hatálybalépést megelőző legfontosabb változások vizsgálata,
4. a problémás területek meghatározása, definiálása,
5. a feltárt problémák összefüggéseinek elemzése.

Az MvM hatásvizsgálati utasítás itt is visszalépésként értékelhető a tekintetben, hogy a korábbi strukturált dokumentumot túlzottan leegyszerűsítette, a hatások feltárásához nem nyújt kellő támpontot az azt végzők számára. Az utasítás 1. melléklete a hatásvizsgálatok készítésére szolgáló dokumentum formai elvárásait az alábbiak szerint tartalmazza.

<i>Hatásvizsgálati lap</i>		
<i>Előterjesztés, tervezet címe:</i>		
<i>I. Költségvetési hatások:</i>		
<i>II.</i>	<i>Adminisztratív terhek:</i>	
<i>III.</i>	<i>Egyéb hatások:</i>	
<i>Budapest, év</i>		
<i>..... hónap</i>		<i>..... nap</i>
<i>Készítette:</i>	<i>Látta:</i>	<i>Jóváhagyta:</i>

Látható, hogy a költségvetési hatások feltárása és az adminisztratív terhek összegző, szöveges bemutatása mellett a hatásvizsgálati lap nem írja elő a további lehetséges hatások különválasztását vagy valamiféle rendszerezését az azt készítő számára. Kérdéses, hogy – amennyiben a hatásvizsgálatot készítő személy nincs az elemzéshez szükséges gyakorlat birtokában – hogyan lesz képes rendszerszerűen ismertetni az adott jogszabály minden lényeges hatását, ha ehhez a hatásoknak csupán a fent látható hármass felosztásából tud kiindulni.

4. AZ ELEMZÉS RENDSZERTANA

A hatáselemzések (vagy tágabb metszetben: a hatásvizsgálatok) célja általános értelemben a társadalmi-politikai beavatkozások, intézkedések hatásainak, eredményeinek felmérése – függetlenül attól, hogy a vizsgálat a beavatkozáshoz képest mikor (előtte, közben vagy utána) történik. Fontos leszögezni, hogy a hatásvizsgálat nem kutatási módszer, hanem olyan alkalmazott kutatás, amely több módszer alkalmazásával a társadalmi beavatkozások hatásainak elemzésére irányul.

Itt ismét érdemes visszatérni a közpolitika-csinálás normatív modelljéhez, azaz a közpolitikai ciklushoz: a közpolitikák kezdeményezését követő szakaszban az állami és közpolitikai dön-

téshozók a részükre felkínált megoldási lehetőségeket mérlegelik, majd a legjobb megoldás kiválasztása után döntenek, a döntés végrehajtását követően pedig a folyamat értékelésére kerül sor, végül – esetlegesen, az elért eredmény függvényében – a ciklus újraindul. Ahogyan az érzékelhető, ebben a folyamatban két ponton szükséges a hatások elemzéséről szólni: egyrészt a közpolitikai döntés megszületése előtt, a döntési alternatívák kialakításakor, másrészt már a döntés után, az elért eredmény értékelésekor. Ez az egyszerű folyamat is rávilágít tehát a hatáselemzések két fő típusára: az előzetes és az utólagos hatásvizsgálatokra, illetve azok rendszertani elhelyezkedésére. A közpolitikai döntéshozatal ciklusmodelljében az előbbi a megoldási lehetőségek mérlegelését segíti, az utóbbi pedig a már végrehajtott döntés értékelését takarja. Az előbbit az angol nyelvű irodalomban, illetve a szakmai diskurzusban szokás *közpolitika-elemzésnek* (*public policy analysis*), az utóbbit pedig *közpolitikaértékelésnek* (*public policy evaluation*) vagy *programkiértékelésnek* (*program evaluation*) is nevezni. Emellett – viszonylag ritkábban – beszélhetünk még köztes hatáselemzésről is, amely e két típus jegyeit hordozza magán, időzítése pedig az adott beavatkozás folyamatába illeszkedik. Ezenkívül még további szempontok alapján is el lehet egymástól különíteni a különböző hatásvizsgálatokat: így a hatásvizsgálat mélysége szerint beszélhetünk *gyorselemzésről* (amely pár nap alatt elkészül), *áttekintő elemzésről* (amely pár hetet vesz igénybe) és *mélyelemzésről* (amelynek elkészítése néhány hónapig tart). A hatásvizsgálat funkciója szerint lehet *rendszer-támogató*, *döntéstámogató*, *megvalósítást támogató* vagy *kommunikációs* (SZEPESI 2011. 8.).

A továbbiakban a hatáselemzést tárgyaló szakirodalom legtipikusabb felosztása szerint előzetes és utólagos hatásvizsgálatként mutatjuk be az elemzések legfőbb tulajdonságait. Azon túl, hogy e két típus időzítése a közpolitikai folyamaton belül más időállapotra vonatkozik, a két hatásvizsgálatot nagyban megkülönbözteti az alkalmazott, illetve alkalmazható eszközrendszere is. Az előzetes hatásvizsgálat esetében a közgazdaságtan tudományos módszereire épülő előrejelzésre, becslésre van szükség, ezért ezekben az elemzésekben alapvetően a döntéseméleti módszerek dominálnak, így a bizonytalanság kezelését lehetővé tévő technikák (döntési és valószínűségi elágazásokból összeálló döntési fák, dinamikus modellezés stb.), vagy a statisztikai trendbecslés módszerei (regressziós egyenes felrajzolása) jöhetnek szóba egy adott beavatkozást megelőző alternatívák felállítása céljából. A hatások meghatározásának hosszú ideig leginkább ajánlott módszere a közgazdaságtani alapú költség-haszon-elemzés volt. Az utólagos hatásvizsgálat esetében már nem közelítő eredmények megfogalmazását támaszthatjuk követelményként egy elemzés felé, hanem a

tényleges – szándékolt és nem szándékolt – hatások lehetőség szerinti pontos és teljes feltárását. Az utólagos hatáselemzés ezért a társadalomtudományok módszertanára épül mind az adatgyűjtés technikáját, mind a *vizsgálódás stratégiáját (research design)* tekintve (GAJDUSC-HEK 2016. 808–809.).

A következőkben a hatáselemzés e két fajtáját, illetve technikáit tekintjük át.

Mely kérdésekre kell a(z) előzetes) hatásvizsgálatoknak választ adniuk?⁶

Mi a probléma, és ez miért probléma?

Az előzetes hatásvizsgálat folyamatának első lépése a probléma létezésének visszaigazolása, az érintettek körének azonosítása, a probléma nagyságának és jelentőségének megállapítása, okainak és következményeinek elemzése, valamint a probléma fennmaradásának a valószínűsége közpolitikai intézkedés elmaradása esetén.

A kérdésre adott válasznak biztosítani kell a szükséges információt a politikai döntéshozók számára, hogy létezik-e olyan probléma, amely valamilyen közpolitikai választ, beavatkozást igényel.

Miért van a jogalkotónak dolga?

A probléma fennállásának, nagyságának és okainak megállapítása után, az előzetes hatásvizsgálat elemzése során figyelembe kell venni, hogy az érintettek egyedül képesek-e megfelelő megoldást találni, vagy a kormány (amennyiben rendelkezik a megfelelő joggal) beavatkozására, intézkedésére van szükség, és így érhető el a legjobb megoldás. A kérdésre adott válasznak elegendő információt kell nyújtania a döntéshozók számára, hogy dönthessenek a közpolitikai válasz szükségességéről.

3. Mi a kitűzött célunk?

A hatásvizsgálatnak ki kell jelölnie a megvalósítandó közpolitikai intézkedés célját. Egyértelműen meg kell határozni a politikai intézkedések célkitűzéseit, beleértve a közpolitikai célok szintjét és azokat a feltételeket, amelyek alapján az alternatív közpolitikai lehetőségek összehasonlíthatóak lesznek. Ki kell terjednie arra is, hogy mi az értékelt kezdeményezés sikerességi feltétele. Sarkalatos kérdés annak a megállapítása, hogy bekövetkezett-e a kívánt hatás, és hogy a végrehajtott beavatkozás eredményeként jött-e létre, vagy az eredmény más tényezőknek (is) tulajdonítható.

6 Az Európai Unió minőségi jogalkotás (*Better Regulation*) programjának iránymutatásait felhasználva.

4. Mik a különböző alternatívák a célok eléréséhez?

A közpolitikai célok elérésének több különböző útja van. A hatásvizsgálat feladata a megalapozott döntéshozatal támogatása úgy, hogy segít kiválasztani, melyik utat követni. Ehhez először azonosítani, majd szűkíteni kell a rendelkezésre álló alternatívákat, majd kiválasztani a legmegfelelőbbeket további elemzésre és összehasonlításra. A folyamat végén a legmegfelelőbbnek azonosított közpolitikai alternatívák lépnek be a konkrét hatásvizsgálati fázisba, és kerül sor konkrét vizsgálatra.

5. Melyek a gazdasági, társadalmi és környezeti hatásai és kik lehetnek ezek érintettjei? Miután sikerült kiválasztani a lehetséges közpolitikai alternatívák egy csoportját, egy kiterjedt értékelést kell készíteni annak gazdasági, társadalmi és környezeti hatásairól, valamint ezek lehetséges érintettjeiről.

A folyamat végén a döntéshozóknak tudniuk kell, hogy a közpolitikai alternatívák milyen mértékben segítik elérni a céljaikat, milyen előnyökkel járnak, mekkora költségvonzattal rendelkeznek, milyen következményekkel kell számolniuk a különböző érdekeltteknek, és milyen kockázata van a nem kívánt következményeknek. Azt is meg kell vizsgálni, hogy a célcsoport esetleges sikere nem más csoportok kárára történt-e (*kiszorító hatás*).

6. Hogyan hasonlíthatóak össze a lehetséges közpolitikai alternatívák a hatékonyság és az eredményesség (hasznok és költségek) szempontjából?

A különböző hatások értékelését és az érintett résztvevők közötti megosztását alapul véve, a hatástanulmánynak össze kell hasonlítania a különböző lehetőségeket hatékonyság, eredményesség és koherencia szempontjából, valamint aszerint, hogy megfelelnek-e az arányosság elvének.

A folyamat végén, az előzetes hatásvizsgálatnak be kell mutatnia a döntéshozók számára valamennyi lényeges információt a közpolitikai alternatívák közti választáshoz, valamint – ahol ez lehetséges – a legmegfelelőbbnek tartott megoldásra kell javaslatot tennie.

7. Hogyan történik majd a megvalósítás nyomon követése (*monitoring*) és az azt követő értékelés, utólagos hatásvizsgálat?

A közpolitikai ciklus részeként a hatásvizsgálatnak ki kell terjednie a megvalósítás nyomon követésére és a közpolitikai intézkedés utólagos értékelésére. Ennek célja, hogy már a végrehajtás folyamatában, valamint annak befejeztével választ kapjunk arra, hogy az intézkedés valóban a tervezett eredményt hozta-e, valamint célja, hogy az adott közpolitika esetleges jövőbeni felülvizsgálata során tapasztalati információval szolgáljon.

A folyamat végén a döntéshozóknak tudniuk kell, hogyan történik majd a közpolitika nyomon követése és értékelése: ezzel lehetővé teszi a közpolitika esetleges finomhangolását és módosítását, továbbá információkat nyújt a jövőbeni beavatkozások tervezéséhez.

III. MODUL AZ ELŐZETES HATÁSVIZSGÁLAT

1. A SZAKPOLITIKÁK ELEMZÉSÉNEK CÉLJA, LEHETŐSÉGEI, A MEGVALÓSÍTHATÓSÁG KORLÁTAI

1.1. AZ ELŐZETES HATÁSVIZSGÁLAT CÉLJA, LEHETŐSÉGEI

Az előzetes hatáselemzés (vagy hatásvizsgálat) egy adott szakpolitikai program végrehajtását megelőzően készülő dokumentum: formátuma kötöttségek nélküli, célja pedig egyfajta becslés készítése, előrejelzés nyújtása a döntéshozók számára a program végrehajtásához szükséges beavatkozás várható hatásairól. Ez a vizsgálat az úgynevezett alappályából (alapszenárióból) kiindulva megmutatja, hogy várhatóan milyen mértékű és irányú változást idéz elő az adott beavatkozás, azaz hogyan változtatja meg azt a pályát, amely a beavatkozás hiányában érvényesült volna. Mindezt egyszerűbben szemléltetve:

- alappálya (a kormányzat nem csinál „semmit”) – szakpolitikai program (végrehajtja a beavatkozást)
- hatás (a két eset különbsége)

Az alapeset azt feltételezi, hogy a kormányzat nem avatkozik be az adott szakpolitikai területen (például nem vezet be támogatást a köztisztviselők rekreációjának céljából), a módosult esetben viszont azzal a feltételezéssel kell számolni, mintha a kormányzat már megtette volna az adott beavatkozást. A kettő eset közötti különbség megmutatja azt a hatást, amelyet az elemzés célul tűzött ki. Több döntési alternatíva hatásainak számszerűsítése így értelem-szerűen választ ad arra a kérdésre, hogy az egyes beavatkozási alternatívák, vagyis szakpolitikai programok közül melyiket érdemes választani (például a kormányzat fizetést kiegészítő támogatást ad a köztisztviselőknek, vagy kuponkedvezményt, esetleg a szállásadókat támogatja). A hatáselemzés funkciója alapvetően az információnyújtás, amelyet több tényezőre

bonthatunk az alapján, hogy milyen információkat kíván nyújtani az elemzés a döntéshozók számára. Ez alapján információ nyújtható például:

- › a program „értékéről”, azaz *mekkora hasznosulást eredményez* a beavatkozás a ráfordításokhoz képest;
- › a megfigyelni kívánt *mutatószámok kiválasztásához* és az azokban bekövetkező változás kívánt mértékének meghatározásához;
- › az azonos célra irányuló szakpolitikai programok, *alternatívák közti választáshoz*; › a kitűzött eredmény *költséghatékony megvalósításához*.

Az előzetes hatáselemzés tervezésének fő kérdései:

1. Hogyan írható le a szóban forgó program?
2. Mi a programmal kitűzött cél?
3. Milyen eredményt szeretnénk elérni? Hogyan képzelhető el az alappálya módosulása?
4. Mik a kitűzött cél elérése során felmerülő korlátok?
5. Kik az érdekelt/érintett felek?
6. Melyek azok az alapvető hatások vagy eredmények, amelyek elérésére az érdekelt felek törekednek?
7. Mi a tervezett program kapcsolata a kormányzat prioritásaival?
8. Miért lehetséges (vagy miért lehetetlen) megvalósítani a programot?
9. Melyek a fennálló hiányosságok? Hogyan lehet ezeket a hiányosságokat orvosolni?
10. Ki(k)nek kell részt vennie a javaslat kidolgozásában? Mi a kidolgozás menete?
11. Milyen források állnak rendelkezésre a hatáselemzés végrehajtása érdekében?
12. Milyen kockázatok és akadályok merülhetnek fel a program sikere felé vezető úton, és hogyan lehet ezeket csökkenteni?

Az előzetes hatáselemzés megvalósítása problémaszpecifikus, az adott programhoz illesztett sajátos lépések sorozata mentén történik, mivel a közpolitikai döntéshozók konkrét, gyakorlati információs igényeit elégíti ki, megvalósítási utakat tár fel, azokhoz különböző hatékonyságot rendel, ezáltal összehasonlíthatóvá, mérhetővé teszi a külső szemlélő számára összehasonlíthatatlannak tűnő társadalmi valóságot.

Az előzetes hatásvizsgálat általában korábbi hatásvizsgálatok és kutatások eredményeire támaszkodva, valamint hasonló programok hazai és nemzetközi tapasztalatait is felhasználva (*benchmark*) becsüli meg a megvalósítani tervezett program, beavatkozás/intézkedés várható hatásait. Visszautalva a korábban leírt közpolitikai ciklusra, erre jellemzően a program, beavatkozás/intézkedés tervezési szakaszában, a döntés-előkészítés folyamatában kerül sor, amikor már ismertek az intézkedés céljai, erőforrásai.

A hatásvizsgálat több megközelítéssel és számos módszerrel végezhető, amelyek legtöbbször alkalmazása speciális szaktudást igényel. Ebben az esetben valamilyen előrejelző (gyakran több szempontú elemzés vagy mikroszimulációs) modell segítségével történik a hatáselemzés. Utaltunk már rá, hogy a tárgynak nem célja a téma részletes, mély tárgyalása, csupán az alapfogalmak és összefüggések gyakorlati alkalmazhatósága és a szemléletátadás.

Kiindulópontnak tekintjük, hogy a hatásvizsgálatok fő célja a közpolitikai intézkedés/beavatkozás várható társadalmi hatásainak feltárása. A vizsgálat során törekednünk kell a hatások teljes körű feltérképezésére, ezért meg kell vizsgálnunk, hogy a beavatkozás úgynevezett szándékos hatásai mellett milyen úgynevezett nem szándékolt (vagy externális) hatások lépnek fel. Ezek a nem szándékolt hatások érinthetik a beavatkozás nem célzott szereplőit vagy egyéb szakpolitikákat. Például egy szociális bérlakásprogramnak a rászoruló és az ingatlanfejlesztők a beavatkozás szándékolt érintettjei, de a kedvezményezett körből kizsorszoruló, vagy az ingatlant bérbeadók számára is jelentkezőek majd hatások az intézkedés következtében. A példa alapján tipikus nem szándékolt hatás lehet a programból kimaradók hátrányosabb helyzetbe kerülése, ezt nevezzük *kizsorszorítási hatás*nak. Egy másik nem szándékolt hatás az úgynevezett *holttehervesztés*, amely például akkor keletkezik, ha a közpolitikai program olyan szereplőknek nyújt támogatást, akik a támogatás nélkül is elboldogulnak. Például, ha egy helyi vállalkozások letelepedését támogató programban már helyi szinten működő és tevékenykedő vállalkozások is támogatást nyernek. Ebben az esetben a támogatás összegét társadalmi szempontból elpazaroltuk, hiszen ha helyette olyan szereplőnek ítéltük volna oda, aki annak hiányában nem tud vállalkozást indítani, azzal összességében nagyobb mértékű gazdasági fejlődés valósult volna meg. Fontos megjegyezni, hogy az elemzők komoly problémája, hogy ezek a hatások sokszor nehezen vagy egyáltalán nem mérhetőek. Ahhoz tehát, hogy el tudjuk különíteni a különböző hatásokat, át kell látnunk, hogy valójában milyen mechanizmusok állnak a hatások mögött, és azokkal összhangban kell megterveznünk az elemzést, hogy a társadalmi hatások mellett az ilyen értelemben vett költségek kérdése is felvethető legyen.

A jogszabályi hatásvizsgálatok szemszögéből nézve ugyanez a dilemma vetődik fel. Egy jogszabály megalkotása közgazdasági értelemben szinte semmibe nem kerül, és viszonylag

rövid idő alatt véghezvihető. Ám a valóság nem ezt a logikát követi. Az előkészítetlen jogszabály nem éri el célját, esetleg negatív, nem szándékolt hatással jár, miközben nyilvánvaló alkalmatlanságával a jogrendszerbe vetett bizalmat rombolja. Másfelől a jogszabály akkor is jelentős társadalmi költségekkel járhat – és a legtöbb esetben jár is –, amikor költségvetési hatásai nincsenek. A közgazdász például felhívja a figyelmet arra, hogy a jogszabályok számos alternatívát kizárnak (megtiltanak) a gazdasági folyamatokban, noha a gazdálkodók esetleg azt választanák mint legoptimálisabb megoldást. Vagy azok betartása gyakran direkt költségekkel jár (például tanúsítványok, engedélyek kötelező beszerzése, adózási szabályok változása gyakran nagyobb alkalmazotti létszámot igényel). Máskor a mindennapi munka során többletfeladatok jelennek meg (például különféle adatszolgáltatási, adminisztrációs kötelezettségek). Ez utóbbi kifejezetten jelentős lehet, ezért az EU-ban és Magyarországon is egyre nagyobb figyelmet kap. A jó előzetes hatásvizsgálat így törekszik teljességében áttekinteni a várható társadalmi szintű hatásokat és költségeket.

1.2. AZ ELŐZETES HATÁSVIZSGÁLAT FŐBB LÉPÉSEI GYAKORLATI SZEMPONTBÓL

„Nulladik” lépésnek tekintjük az elemzés néhány sarokpontjának kijelölését: ezek a szándék, az idő, az erőforrás és a mélység.

Fontos feltárni a hatásvizsgálat szereplőinek *szándékait*, amely során a résztvevők motivációját kell átgondolnunk, valamint a hatásvizsgálat funkciójával és szempontjaival kapcsolatos elvárásokat kell összehangolni.

Motiváció: az egyes résztvevők elvárásainak számbavétele.

Funkció: a motivációk összegzése alapján határozhatjuk meg, hogy mit akarunk elérni a hatásvizsgálattal.

Szempont: mire gyakorolt hatás(oka)t vizsgálunk?

Az elemzés lefolytatására rendelkezésre álló *idő* a munka fontos adottsága, amelyet a hatás vizsgálat elkészítése előtt fontos meghatározni. Eszerint beszélhetünk:

- › gyorselemzésről, amely maximum pár nap alatt készül;
- › áttekintő elemzésről, amely pár hetet vesz igénybe;
- › mélyelemzésről, amelynek elkészítése néhány hónapig tart.

Az erőforrások számbavételekor:

- › a már rendelkezésre álló és a szervezeten kívülről beszerezendő kapacitásokat,
- › a humán, az anyagi és az eszközjellegű (infrastruktúra, adatbázisok) erőforrásokat kell számba venni.

Az elemzés *mélységét* a legjobban úgy tudjuk kijelölni, ha a hatások vizsgálatát az alábbi szempontok szerint jellemezzük:

- › a szakpolitikai beavatkozás (például helyi gazdaságfejlesztés, a közigazgatás személyi állománya) szűken vett területén belül tárja-e fel a hatásokat, vagy a tovagyűrűző (*spillover*) hatásokat is figyelembe véve más területekre is kiterjed;
- › az előző ponthoz kapcsolódóan csak a költségvetési hatásokra terjed-e ki az elemzés, vagy a szélesebb értelemben vett társadalmi, környezeti és egyéb hatásokra is;
- › milyen típusú hatásokat tár fel: a közvetlen és közvetett, a szándékolt és nem szándékolt hatásokat hogyan kezeli;
- › az érintettek szempontjából vizsgálva a helyzetet, mennyiben értékeli a beavatkozás célcsoportját, vagy – a hatások teljességének áttekintésére törekedve – a tovagyűrűző (*spill-over*) hatások érintettjeinek, a beavatkozás okozta változás nyerteseinek és veszteseseinek várható reakcióit;
- › milyen időtávra terjed ki: rövid, közép- vagy hosszú távú. Fontos szempont lehet, hogy a beavatkozás és a hatások milyen időtávban jelentkeznek, valamint, hogy az előzetes hatásvizsgálat esetén a döntésre, illetve utólagos hatásvizsgálat esetén a visszacsatolásra, a közpolitika értékelésére mikor kerül sor.

Első lépés:

A *probléma elemzése* az előzetes hatásvizsgálat kiindulópontja (bővebben lásd: SZEPESI 2013).

Ennek főbb elemei, lépései a következők:

- a jelenség azon elemeinek meghatározása, amelyekre a program közvetlenül hat;
- › a főbb érintett szereplők és a probléma által befolyásolt jellemzőik meghatározása, amelyekhez paramétereket rendelünk;
- › végiggondoljuk, hogy a legjelentősebb hatások és az érintettek jellemzői között milyen ok-okozati összefüggések állhatnak fenn;
- › ezeket a kapcsolatokat például egy folyamatábra segítségével ábrázoljuk.

Második lépés:

Az összefüggéseket különböző módszerekkel igyekszünk számszerűsíteni. Ez egyrészt módszertani, másrészt információs (adatigény) kihívásokat is jelenthet. Előfordulhat, hogy bizonyos hatásokat nem tudunk számszerűsíteni (például egy nagyvállalat válaszreakcióját), de ez nem jelenti azt, hogy figyelmen kívül hagyjuk. A számszerűsítéshez szükséges információk előállítására különböző módszerekkel történhet:

- › *benchmarking*, azaz hatáseggyütthetők átvétele tanulmányokból, nemzetközi standardokból:

korábbi, hasonló programok hazai vagy nemzetközi hatásvizsgálatainak feldolgozása és az abban szereplő mért hatások alapulvétele;

- › kérdőíves adatfelvétel vagy szakértői becslések; › statisztikai módszerek alkalmazása; › modellek építése.

Harmadik lépés:

A hatások értékelése. Fontos eszköze a scenárió- vagy forgatókönyv-elemzés, amelynek lényege, hogy (különböző) esetek lehetséges végkimeneteleit használjuk. Ekkor a különféle forgatókönyvek eltérő értékekkel becsülik a számszerűsített hatásokat.

A fő kérdés, hogy a kvantitatív célokkal rendelkező program eléri-e a célját.

Hasonlóan fontos, hogy a program gazdaságos-e, azaz a cél a lehető legalacsonyabb költségek mellett érhető-e el ezen beavatkozási eszköz alkalmazásával, illetve a program költséghatékony-e, tehát hasznai és hosszabb távon felmerülő hozamai indokolják-e a felmerülő költségeket.

A hatásvizsgálat esetenként alternatív eszközök összevetését is igényelheti (bővebben lásd: SZEPESI 2013).

Kvantitatív célokkal nem rendelkező beavatkozások esetén meg kell vizsgálni, hogy megvalósul-e a hatékonyság, a méltányosság, az adminisztratív kivitelezhetőség.

1.3. A MEGVALÓSÍTÁS KORLÁTAI: A GYAKORLAT ELTÉRÉSEI A KÖZPOLITIKAI MODELLTŐL

Érdeemes néhány pontban röviden kitérni a hatáselemzések elméletére és a gyakorlati alkalmazásokor megjelenő problémákra, eltérésekre (HAJNAL–GAJDUSCHEK 2002. 22–25.).

- › *Célok meghatározatlansága:* gyakori hiba, hogy a közpolitikai probléma felmerülése után a figyelem a kezeléséhez szükséges eszközökre irányul, és nem jut elég idő annak a meghatározására, hogy az eszközöknek milyen célokat kellene szolgálniuk. Egy fiktív példával illusztrálva: a vidéki falvak elnéptelenedésének megakadályozásáról hoznak törvényt, amelyben előírnak az önkormányzatok számára feladatokat (iskola, könyvtár, bolt, posta fenntartása), viszont az összetett probléma célrendszerével a jogszabály már nem foglalkozik. Célrendszernek tekinthető a munkalehetőségek biztosítása, a szolgáltatások elérhetősége, az infrastrukturális minimumok meghatározása stb. Azonosítható a racionális cél-eszköz logika hiánya, amelynek egy lehetséges megoldása, hogy a jogi dokumentum mellett elkészül egy közpolitikai szemléletű beavatkozási stratégia, amelyből következnek a jogszabályi intézkedések.
- › *Az eszköz- és erőforrásigény szisztematikus felméréseinek hiánya:* elmarad vagy hiányos a döntés rövid és hosszú távú (költségvetési) hatásainak, a humán és más erőforrásigények feltárása, valamint a megvalósítás szervezési feladatainak értékelése stb. Probléma lehet még magának a hatásvizsgálatnak a kiterjedtsége, mélysége, módszere, megbízhatósága és megfelelősége (például kiterjed-e a jelentősebb nem kívánatos hatásokra) is.
- › *A megvalósítás elmaradása vagy korlátozott végrehajtása:* a probléma felismerése, a beavatkozási szándékok és néha még a megalkotott jogszabályok ellenére is gyakori a valódi végrehajtás és jogszabály érvényesülésének elmaradása, vagy a végrehajtás során torzulnak a beavatkozás/intézkedés közpolitikai céljai.
- › *A visszacsatolások elmaradása:* a közpolitikai ciklus lényeges eleme a beavatkozás/intézkedés értékelése. A megvalósítás során gyűjtött adatok, tapasztalatok rendszerezése, elemzése fontos információval szolgálhat a végrehajtás nyomon követéséhez, valamint a beavatkozás értékeléséhez.
- › *Speciális szakértelem kérdése:* a modern kor kormányzati kihívásaira válaszolni képes közpolitika-elemzés, a hatástanulmányok készítése magas szintű, speciális szakértelmet igénylő feladat. A nemzetközi példák alapján a jelentős programok hatáselemzéseit felkészült szakemberek összetett módszertan alapján, empirikus és alkalmazott kutatások módszereit is alkalmazva végzik.

2. AZ ELŐZETES HATÁSVIZSGÁLAT KÖZPOLITIKAI MÓDSZEREI

Az egy adott közpolitikai program várható hatásainak elemzésekor felmerülő módszerek sokfélék lehetnek. Ez mindenekelőtt az előzetes hatáselemzés problémaspécifikusságából fakad, ami a vizsgált programot egyedi esetnek tekinti. A módszerek elkülönítése ezért nem egyezményes, az egyes módszereket egybefoglaló elemzéstípusok határvonalai összeérnek. Elhatárolásukkor arra a kérdésre kell válaszolni, hogy vajon mennyire szisztematikusan állnak hozzá az adott program vizsgálatához. Ez alapján a módszereknek összesen három csoportját különböztethetjük meg (HAJNAL–GAJDUSCHEK 2010. 292.):

- › *Intuitív módszerek*, amelyek legfőbb jellemzője a szisztematikus jelleg hiánya. Ez azonban semmit nem von le a módszer értékéből; a modellezést, kalkulációt itt ugyanis az elemzést végző ismeretei, tapasztalatai helyettesítik, ezek birtokában mond véleményt a megvalósítandó program várható hatásairól. Az intuitív módszerek használata leginkább akkor indokolt, ha a szisztematikus elemzések nem érnek célt, vagy azok lefolytatása a program jellegéből adódóan eleve nem lehetséges.
- › *Megvalósíthatósági módszerek*, amelyek közös metszete a többé-kevésbé szisztematikus modellezés megléte, az adott program megvalósíthatóságának különböző szempontok szerinti vizsgálata. A vizsgálat fókusza irányulhat a társadalom, az igazgatás vagy a gazdaság szegmenseire, azaz választ adhat arra a kérdésre, hogy a program megvalósítható-e az adott társadalmi kontextusban, a rendelkezésre álló igazgatási kapacitásokkal és költségvetési keretek között.
- › *Szisztematikus módszerek*: a hatáselemzés szisztematikusan végzett elemzéseinek alapját képező technikák, amelyek az elérhető adatok alapján tényszerű, számszerű eredményeket produkáló mennyiségi (kvantitatív) méréseket takarnak, ellentétben az előző két csoport legfőképpen minőségi jellemzésen alapuló elemzésével.

A fejezet további részében röviden bemutatjuk a legfontosabb vizsgálati módszereket.

2.1. KÖLTSÉG-HASZON ELEMZÉS

A közgazdasági szemléletű költség-haszon elemzés (*cost-benefit analysis* – CBA) lényege, hogy számszerűsíti és pénzben kifejezi a közpolitikai intézkedés vagy a megvalósításra alkalmas alternatívák valamennyi (vagy csak a legfontosabb) költségét és hasznosságát.

A módszert széles körben alkalmazzák hatásvizsgálatok és megtérülési számítások készítésekor, de a közpolitikai ciklus lehetséges megoldási javaslatainak értékelési szakaszában a legelterjedtebb. A módszer legtöbbször az elosztási hatásokat (ezen az állam által elvont jövedelem-újraelosztást értjük) figyelmen kívül hagyja, és csak annak a közpolitikai/szabályozási alternatívának a kiválasztására összpontosít, amelyik a legnagyobb nettó hasznot eredményezi. Ennek megfelelően a költség-haszon elemzés során leginkább alkalmazott módszer a nettóhaszon-számítás. Ez különbözik a haszon-költség arány módszerétől, amit jellemzően a költséghatékonyság-elemzés során alkalmaznak. Előbbi esetén inkább kivonják a haszonból a költséget, mint a haszon és a költség hányadosát vennék.

Szólnak érvek és ellenérvek is amellett, hogy a közpolitikai javaslatok összehasonlítására ezt az elemzéstípust érdemes-e választani. Legfőbb előnye abban rejlik, hogy képes objektív mértékegységek használatával (számszerűsített értékek) összehasonlítani az alternatív lehetőségeket és kiválasztani a társadalmilag legoptimálisabb megoldást, azaz amit az általános közgazdaságtani értelemben társadalmi haszonként ismerünk. Ezt a hasznot kapcsolhatjuk a jó állam és jó kormányzás (*good governance*) modern célrendszeréhez, amely a hazai szakirodalomban a Magyar Program nyomán az „egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja” (KAISER 2010. 7.). A CBA hátrányai viszont gyakran meglehetősen komolyak lehetnek. A módszer általában azon a feltételezésen alapul, hogy a jövedelem/bevétel jó közelítése, proxy mutatója lehet a boldogságnak és az elégedettségnek. A tény ezzel szemben az, hogy szándékosan hagyja figyelmen kívül a fent említett elosztási hatásokat (néhány modellbeli finomhangolási kísérlettől eltekintve), ezen felül hiányzik belőle az objektivitás, amikor bizonyos paraméterek kiválasztására kerül sor, amelyek az értékelés során egy bizonyos közpolitikai alternatíva javára billenthetik a mérleg nyelvét a többivel szemben.

Összegezve, a CBA segíthet egy közpolitikai intézkedés teljes hatásának felmérésében, és abban, hogy megérte-e a ráfordítás. Emellett bizonyítékul szolgál a tanulmányozott intézkedés hatásvizsgálatában használt feltételezések és előrejelzések érvényességére és megfelelőségére. A költség-haszon elemzés alkalmazásának egyik jelentős előnye a visszatekintő értékelések (utólagos hatásvizsgálat) során, hogy a közpolitikai intézkedés költségeit és hasznait áttekinthető és megfelelően alátámasztott módon veszi figyelembe.

A módszer elősegíti a költségvetési elszámoltathatóságot, és felhasználható a kormányzati intézkedések hozzáadott értékének bemutatására, alátámasztására is. A CBA-módszerrel néha nehézkes a pénzben nem számszerűsíthető költségek és hasznok számszerűsítése, illetve előfordulhat, hogy számos feltételezésen alapulhat az egész folyamat. Ennek eredményeképpen fennáll a lehetősége annak, hogy az eszmei értéket vagy az eredményt (*outcome*) alul- vagy túlbecsülik, illetve akár figyelmen kívül hagyják. Ennek köszönhetően a többszemponútú elemzés alkalmazása egyre gyakoribbá válik.

2.2. TÖBB SZEMPONTÚ ELEMZÉS

A több szempontú elemzés (*multi-criteria analysis - MCA*) lényege, hogy segít döntésre jutni a meghatározott célok és a kapcsolódó feltételek alapján. Jellemzően az MCA-t arra használják, hogy értékeljék és rangsorolják az alternatív lehetőségeket egy hatáselemzésben, vagy értékeljék egy utólagos hatásvizsgálatban, értékelésben, hogy a különböző kitűzött célok milyen mértékben teljesültek, illetve nem teljesültek. A kiválasztott szempontok tartalmazhatják a KKV-kra gyakorolt hatást, az alapvető jogok védelmének mértékét, a fogyasztók védelmét stb. A több szempontú elemzés különösen hasznos, amikor a hatáselemzést összhangba kell hozni a specifikus közpolitikai célokkal. Következésképpen az elemző módszert, a hatékonyság- és eredményesség-értékeléseket, valamint a szabályalkotás koherenciáját egyszerre biztosító eszközként alkalmazzák. Ez a módszer lehetővé teszi az elosztási hatások (például érintettek típusa, területi különbségek vagy idő) rögzítését és bizonyítását, valamint a dimenziók közötti kereszthatásokat (például a gazdasági, társadalmi vagy környezeti hatások között létrejövő kereszthatások).

A több szempontú elemzés legfőbb előnye a költség-haszon elemzéssel szemben, hogy nem rejti el az elosztási hatásokat (*distributional impacts*) és a kereszthatásokat (*trade-offs*) egyetlen összesített értékbe. Éppen ellenkezőleg: lehetőséget ad a különböző közpolitikai alternatívák előnyeinek és hátrányainak elbírálására a főbb szempontok (amelyek száma általában több, mivel nemcsak hatékonyságot, hanem az eredményességet és a koherenciát is elsődlegesen figyelembe kell venni az alternatívák rangsorolásakor) szerinti hatásgörbőjüket alapul véve.

Összegezve, az MCA-t jellemzően az értékelési folyamat végén alkalmazzák azzal a céllal, hogy a végső következtetéseket levonják. Különösképpen hasznos lehet összetett beavatkozások esetében, amelyek eltérően számszerűsített, különböző mértékegységekkel ellátott és/vagy minőségi hatásokat (amelyek nem számszerűsíthetőek) tartalmaznak.

2.3. MODELLEZÉS

A több szempontú elemzéshez kapcsolódóan térünk ki a modellezés módszerére. A modell-építés általában részletes elemzés során feltárt hatásmechanizmusokra épül, amely az összefüggések elméleti hátterének és a számítások paramétereinek megalapozottságát, valamint a releváns *benchmark*-értékek alapos áttekintését jelenti. A modellezés jól használható gyakran ismétlődő elemzési feladatok gyors, megbízható eredménnyel járó meghatározásához. Előnye, hogy csak egyszer kell felállítani a modellt, a kellő változók behelyettesítésével pedig bármikor gyorsan kiszámolja a kívánt hatásokat. A modellezés impozáns és széleskörűen alkalmazható technika. Hátránya, hogy bonyolultsága miatt sokszor túlértékelik megbízhatóságát.

Mivel a modell a valós hatások egyszerűsítésére épül, a vizsgálat megbízhatósága és hitelessége érdekében célszerű minden esetben átgondolni, és – lehetőség szerint – kiegészíteni más módszertannal is.

2.4. LEGKISEBBKÖLTSÉG-ELEMZÉS

A legkisebbköltség-elemzés az előzetes hatásvizsgálatok készítésénél a legelterjedtebb. Kizárólag a költségeket veszi figyelembe annak érdekében, hogy az alternatív lehetőségek közül kiválassza azt, amelyik a legalacsonyabb nettó költséggel jár. Ezt a módszert akkor célszerű választani, ha a haszon állandó, és csak azt kell eldönteni, hogy melyik úton, milyen költségek árán érhető el. A költségek pontos számszerűsítésére vagy akár mennyiségi meghatározására sincs szükség, de a lehetőségek közötti viszonylagos nagyságát meg kell határozni.

2.5. KÖLTSÉGHATÉKONYSÁG-ELEMZÉS

A költséghatékonyság elemzés (*cost-effectiveness analysis* – CEA) során mennyiségileg kell meghatározni (nem pénzben számszerűsíteni) azt a hasznot, amelyet a társadalom egy forint/ euró/dollár költséggel állít elő. A költséghatékonyság-elemzés nagyon hasonlít a költség-haszon elemzésre, azonban a számszerűsített haszon helyett más mértékeket használ, mint például a megnövekedett várható élettartam, az iskolai végzettség szintjének növelése, csökkentett károsanyag-kibocsátások stb.

A hatásvizsgálatok során az alternatívák összehasonlítására alkalmazott módszer jellemzően az úgynevezett haszon-költség arány, amely a haszon és a költség hányadosát jelenti. Ezt a módszert általában valamennyi, kiadással járó közpolitikai programban (intézkedéscsomagban) alkalmazzák, mivel a különböző programok közül ez vezet a legjobb ár-érték arány felismeréséhez. Néhány jellemző kérdés, amely a költséghatékonyság-elemzés segítségével megválaszolható: „Hány új munkahelyet lehet teremteni egységnyi forint ráfordításával?” vagy „Hány további élet menthető meg minden elköltött forinttal?”

A CEA kevésbé könnyen alkalmazható olyan intézkedések esetén, amikor egynél több célkitűzés van jelen. Ha a beavatkozás számos célkitűzés elérésére törekszik (például munkahelyteremtés és környezetvédelem), vagy tartalmaz közvetett hatásokat, az elemző módszer eredménye félrevezető vagy irreleváns lehet.

Összegezve, a költséghatékonyság-elemzést nagyon gyakran alkalmazzák az értékelt közpolitikai intézkedés és a legjobb gyakorlat vagy más, hasonló célok elérésére törekvő beavatkozások összehasonlítására.

2.6. A KOCKÁZATELEMZÉS

A közpolitikai beavatkozások közgazdasági szemléletű hagyományos költség-haszon elemzéseit egészíti ki. A módszer jellegzetesen a biztonsági, egészségügyi, környezetvédelmi kockázatokat elemzi. A folyamat során megbecsülik a kedvezőtlen következmények nagyságrendjét és ezek bekövetkezési valószínűségeit. Célja, hogy összehasonlítsa e kockázatokat beavatkozás/intézkedés nélkül, illetve a beavatkozás/intézkedés megvalósulása esetén.

A kockázatelemzés alkalmas kiegészítő módszer a különböző típusú kockázatok áttekintésére, valamint a továbbfejlesztett közgazdasági modellbe beépítés esetén ezek számszerűsített kifejezésére.

2.7. A SWOT-ELEMZÉS

A SWOT-elemzést egy projekttel vagy céggel kapcsolatos erősségek (*strengths*), gyengeségek (*weaknesses*), lehetőségek (*opportunities*) és veszélyek (*threats*) azonosítására alkalmazzák, továbbá arra, hogy az értékelés idővel miképpen fog változni.

Az értékelés kontextusában ez a módszer jól alkalmazható például egy projekt által nyújtott szolgáltatások értékelése során.

Általában csoportmunka keretében vitatják meg a különböző véleményeket, és azokat egy SWOT- mátrixba rendezik. A SWOT átalakíthatja az eddigi gyengeségeket egy építő jellegű tanulási folyamattá.

A SWOT nem egy analitikai eszköz önmagában, inkább egy módja az előzetes elemzések összegzésének, amely hozzájárul a követendő stratégia (például „védekező” vagy „támadó”) kialakításához.

A hatások meghatározásának hosszú ideig leginkább ajánlott módszere a közgazdaságtani alapú költség-haszon elemzés volt, amely szisztematikus kvantitatív módszerként értelmezhető. Egyre nagyobb hangsúlyt kapnak ugyanakkor azok a módszerek, amelyek a tények feltárása mellett vagy helyett a felek szempontjait elemzik, keresve a közös, esetlegesen kompromisszumos, elfogadható megoldásokat (GAJDUSCHEK 2016. 808.). Erre a szemléletre igyekszünk utalni a mintaelemzésekben és a tantárgy során feldolgozott esettanulmányokban.

3. EGY ADOTT KÖZPOLITIKAI TERÜLET MINTAELEMZÉSE (ESETTANULMÁNY)

A közigazgatásban az elmúlt évek intenzív reformfolyamatainak eredményeképpen a személyi állományon fáradtság és a *kiégés (burnout)* tünetei, valamint motivációjának csökkenése vált érzékelhetővé, amelyeket belső felmérések és kutatások is visszaigazoltak. A helyzetelemzések megállapítása szerint ennek a változó környezethez való folytonos alkalmazkodás okozta munkahelyi stressz, a munkaerőhiány okozta szervezeti túlterheltség és a gyakori túlórák a legfőbb okai. Az előbb említett okok mellett egy kevésbé várt, mégis jól kivehető, újabb ok is kitűnt: a minőségi regeneráció elmaradása, vagyis a tisztviselők nem tudnak kellőképpen feltöltődni és kikapcsolódni a szabadságuk alatt. A kormányzat stratégiai emberierőforrásmenedzsmentért felelős helyettes államtitkára – alternatív javaslatokat is figyelembe véve – azt a stratégiai célt fogalmazta meg, hogy az államnak és közigazgatásnak alapvető célja fenntartani és fejleszteni a személyi állomány képességeit, aminek egy jelentős kockázata a felmérésekben is megjelenő korlátozott mértékű, minőségi regeneráció. Ennek előmozdítása érdekében kormányzati intézkedésre van szükség.

Az intézkedésjavaslat szerint valamennyi közigazgatásban dolgozó fix (bruttó) 40 000 forint összegű, egységes mértékű üdülési támogatásban részesülne, amelyet belföldön tudna érvényesíteni. Az intézkedéscsomag része az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény

[Áttv.] módosítása, miszerint az évben egyszer valamennyi tisztviselő, legalább hétnapos, egybefüggő, a munkaadó által kötelezően kiadandó szabadságra jogosult.

Az előzetes hatásvizsgálat mintaelemzésének nem célja a módszerek részletes kibontása, sokkal inkább a gondolatmenet és a szemlélet bemutatása.

Az elemzés sarokpontjai közül a mélység kialakítására térünk ki. Az adott esetben a hatások szűken vett hatásdimenzióját a közigazgatás személyi állományának motiváltsága, a közigazgatás személyzetpolitikája jelenti. A hatások tovább gyűrűzhetnek a turizmusra és általában a nemzetgazdaságra. A hatások számos közvetlen és közvetett költségvetési hatással bírnak. Az eset jól látható kihívása, hogy a hasznok és a nem szándékolt hatások (például a nem kedvezményezett körbe tartozó állami alkalmazottak csalódottsága, motivációcsökkenése) kevésbé számszerűsíthetőek. Az elemzésnek itt a rövid és (a felhasználhatóság függvényében) a középtávú hatásokra kell figyelemmel lennie.

A közigazgatásban dolgozó köztisztviselők és kormánytisztviselők létszáma körülbelül 110 000 fő (*A köztisztviselők és közalkalmazottak létszáma a költségvetési intézményekben, 2016*).

Az intézkedés számos szereplőt, számos jellemzőjében (változóiban) érint. Így az üdülési támogatás érintettjei (és érintett változóik) a következők (a gondolatmenetet lásd: SZEPESI 2013):

- › az érintett állami alkalmazottak a motiváltságuk és életminőségük változása révén,
- › a szálláshely-szolgáltatást nyújtó cégek a tevékenységük forgalma és jövedelmezősége révén,
- › a vendéglátásban és turizmusban tevékenységet végző vállalkozások szintén a forgalmuk és jövedelmezőség révén,
- › a kormányzat a központi költségvetés kiadási többlete és a generálódó többletbevételek révén,
- › az önkormányzatok a bevételek (közvetlen: idegenforgalmi adó, közvetett: például iparűzési adó) révén és többletköltségek (például adminisztrációs költségek) megjelenése miatt,
- › egyéb érintettek, például a támogatásban nem részesülő alkalmazottak.

Az érintettek felsorolását még folytathatnánk, amennyiben a vizsgálat kiterjed(ne) a munkaadó (költségvetési szervek) egyes adminisztratív terheire is. Az előzetes hatásvizsgálatok során azonban a probléma komplexitását az egyszerűsítő feltevések oldják, amelyek lehatárolják a vizsgálat körét és ezzel korlátozzák az érintettek és a vizsgálandó jellemzők listáját is. Ezen feltételezések hiányában a vizsgálat vég nélkül folytatódhatna, hiszen minden minden-nel összefügg. Például a kötelező távollét bevezetésével kapacitásproblémák, ebből fakadó-

an pedig hatékonyságcsökkenés merülhet fel, mivel számos közigazgatási szervezetben nem teljes körűen megoldott a munkakörök helyettesítése; vagy a turizmus állami támogatásával a megnövekedett keresletre válaszul a szálláshelyek árat emelhetnek, ami megjelenhet az inflációban is. A sort szinte vég nélkül lehetne folytatni, de érezzük, hogy az indirekt hatások kiterjedt folyamatában előbb-utóbb lesz egy olyan pont, amikor a létrejövő hatás már kívül lesz a még mérhető tartományon.

Az előzetes hatásvizsgálatot folytató elemző tehát a probléma lehatárolásának fontos eszközeként alkalmazza az egyszerűsítő feltevéseket, amelyek nélkül az elemzés elvégezhetetlen lenne. Ez azonban nem menti fel azon kötelezettsége alól, hogy feltevéseit az elemzésében egyértelműen leírja, és megvizsgálja, hogy mennyiben korlátozzák a következtetések levonásában, illetve mennyire érzékenyek arra az eredmények.

Milyen hatások merülhetnek fel ebben a konkrét esetben? A hatások az érintettek főbb változóiban jelentkeznek, így azokat az érintettek (alkalmazottak, központi kormányzat, vállalkozások, önkormányzat) és a hatástípusok (gazdasági, társadalmi, környezeti, mentális) szerint érdemes csoportosítani. A teljesség igénye nélkül az alábbi potenciális hatások merülhetnek fel:

- › a kedvezményezett állami alkalmazottak fásultságának és kiegészének csökkenése, rekreációjának és motivációjának növekedése,
- › az önkormányzat bevételeinek és adminisztratív terheinek növekedése,
- › a központi költségvetés kiadási és bevételi oldalának változása,
- › változás a foglalkoztatottsági mutatókban,
- › szálláshelynyújtó vállalkozások forgalomnövekedése – csúcsidőszakokban kapacitásbővítés,
- › a nem kedvezményezetti körbe tartozó állami alkalmazottak csaldódottsága, motivációcsökkenése,
- › a nemzetgazdasági értelemben vett közigazgatási szektor kibocsájtásának csökkenése.

Egyéb felmerült, továbbgyűrűző hatások:

- › vállalkozások indulhatnak és kerülhetnek át a vendéglátásba és a turizmusba,
- › a turizmusban dolgozók létszámának bővülése és bérnövekedése,
- › a keresletnövekedés áremelkedést eredményezhet, ami az infláció növekedéséhez vezethet.

A probléma elemzésének kulcselemeit a költségvetési hatások, valamint a kedvezményezett állami alkalmazottaknál jelentkező motivációs hasznok és ezek számszerűsítése jelentik. A számszerűsítés komoly módszertani dilemmáit az alábbiakban erősen leegyszerűsítve, egy egyszerű gondolatmenettel készült szakértői becsléssel szemléltetjük.

KÖZIGAZGATÁSI FELADATELLÁTÁS HATÉKONYSÁGA ÉS HATÁSELEMZÉSE

Elemző kérdés	Válasz (számítás)	Megjegyzés
Mennyit költünk a programra?	$110\,000 \text{ (fő)} \times 40\,000 \text{ (Ft)} = 4\,400\,000\,000 \text{ (Ft)}$, azaz 4,4 milliárd forint.	Az intézkedés bruttó összegét megszoroztuk a kormánytisztviselők és köztisztviselők KSH szerinti átlagos létszámadataival.
Hány állami alkalmazott kap ebből üdülési támogatást?	110 000 állami alkalmazott.	
Mennyivel jelent ez maximálisan több belföldi vendégéjszakát?	$4,4 \text{ milliárd (Ft)} / 4400 \text{ (Ft)} = 100\,000 \text{ (éjszaka)}$ kb. 100 000 éjszakával.	Az országos átlagos szállásárak 4400 Ft/éj.
Mennyivel csökken a fluktuáció az érintett szervezetekben?	10%-kal.	Nehezen alátámasztható szakértői becslés. Minden 7. alkalmazott távozik kiegészés jelek miatt. (fiktív)

A mintaelemzéshez kapcsolódóan számos kérdésre próbálhatunk különböző módszerekkel (korábbi hazai és nemzetközi tapasztalatok, becslések, adatfelvétel, modellezés stb.) választ adni, amelyek eredményeképpen számszerűsíthetővé válnak a beavatkozás/intézkedés hatásai. A tantárgynak és a fejezetnek nem célja az elemzések ennél részletesebb ismertetése, viszont ajánljuk az irodalomjegyzék példaelemzéseinek megismerését.

IV. MODUL AZ UTÓLAGOS HATÁSVIZSGÁLAT

1. AZ EVALVÁCIÓ (ÉRTÉKELES) CÉLJA, LEHETŐSÉGEI

A közpolitikák, kormányzati programok értékelése alapvető ambícióját tekintve nem sokban különbözik az előzetes hatáselemzésnek vagy közpolitika-elemzésnek nevezett tevékenységtől. Az elemző célja ebben az esetben is az, hogy információt nyújtson a döntéshozó számára a szakpolitikai tevékenység keretében ellátandó feladatok – adatokon, elemzéseken, összefoglalóan: tényeken alapuló – végzéséhez. A megvalósítást megelőző vizsgálatokkal szemben azonban itt már alapvetően más kiindulópontot tételezhetünk fel az elemzés forrásai, háttere kapcsán. Értékelni ugyanis csak abban az esetben lehet, ha már megfelelő mennyiségű információ gyűlt össze a szóban forgó tevékenységről, van tényszerű alapja az elemzésnek. Ahogyan a két hatáselemzés rendszertanánál láttuk, az előzetes elemzés funkciója különböző döntési alternatívák felállítása, amelyben a közgazdaságtan tudományos módszertana van az elemző segítségére; ezeknek a vizsgálatoknak a bizonytalanság megléte miatt központi eleme a becslés. Ezzel szemben a már megvalósított beavatkozások esetén a ténylegesség követelménye érvényesül, megközelítésében pedig a különböző társadalomtudományi módszerek dominálnak.

Az értékelés által megcélzott kérdések körét Gajduschek és Hajnal (2010) alapvetően négy, egymásra épülő kategóriába sorolja: ezek a *szükségletek*, a *szervezeti folyamatok*, a *végeredmény* és – nem utolsósorban – a *hatékonyság*. Az első, vagyis a szükségletek értékelésének művelete logikailag inkább az előzetes hatáselemzés gondolkörébe tartozik, célja ugyanis a beavatkozás előzményét képező társadalmi igény létezésének, illetve a problémán alapuló beavatkozás indokoltságának vizsgálata. Az adott közpolitika alapját képező igény vizsgálata azonban a beavatkozást követően is éppen annyira indokolt, bizonyos esetekben ennek – legalábbis átfogóbb – vizsgálatára sincs szükség. Így például a kisebbségek védelmére vagy a családon belüli erőszak kezelésére szolgáló intézményrendszer fejlesztése kapcsán külö-

nősebb elemzés nélkül is kijelenthető, hogy a hozzájuk kötődő intézkedés, illetve az annak alapjául szolgáló probléma valós és megoldásra szorul. A szervezeti folyamatok értékelésekor vissza kell utalni a közpolitikákkal kiváltott hatások külső és belső hatásokra történt felosztására: míg az előbbit ténylegesen az adott beavatkozás váltja ki, az utóbbi esetében ez nem – vagy nem közvetlenül – bizonyítható, így nem is tekinthetjük annak részeként. A külső és belső hatások elválasztásával így a beavatkozás tényleges hatásmechanizmusának (belső hatásainak) feltárását végzi el az értékelő. A végeredmény értékelésekor viszonylag egyértelmű kérdések kerülnek terítékre: valóban biztosította a beavatkozás a kitűzött cél elérését? Jobban, eredményesebben működik az adott közpolitika? Az előző két területből kiindulva (szükségletek és szervezeti folyamatok), amennyiben ezekre pozitív választ adunk, nagy valószínűséggel a végeredmény is pozitív lesz. Itt azonban még nem zárul az értékelés által megcélzott kérdések köre. Pozitív kimenetelű beavatkozás esetén is felmerül ugyanis egy sor további kérdés, amely a megvalósítás mikéntjére világít rá: a költségek meghaladják-e a (számszerűsíthető) hasznokat, illetve az adott eredményt mekkora ráfordítás mellett érték el. Ezek a kérdések főként a megvalósítás költségein keresztül kívánják feltárni az adott beavatkozás hatékonyságát. A következőkben a szóba jöhető módszereket, a vizsgálat lehetőségeit, a megvalósíthatóság elméleti megfontolásait és magát a gyakorlati megvalósítást mutatjuk be.

2. AZ UTÓLAGOS HATÁSVIZSGÁLAT-KÉSZÍTÉS MÓDSZEREI

A hatásvizsgálatok készítésének lehetséges módszereit ismertetve abból indulunk ki, hogy a hatásvizsgálat olyan információgyűjtő és -elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozások eredményességének növelése. Így a következő módszereket – amelyek között vannak a professzionális hatásvizsgálatok során is elvégzett, leegyszerűsített matematikaiközgazdaságtani módszerek, illetve egyszerű, logikailag vezérelt módszerek – egy folyamatba rendezve mutatjuk be annak függvényében, hogy milyen módon járulnak hozzá a beavatkozások eredményességével kapcsolatos kérdések megválaszolásához (GAJDUSCHEK-HAJNAL 2010; MAJOR 2013; SZEPESI 2013 alapján). A kvantitatív módszeren alapuló vizsgálatok mennyiségi alapon, valamely adathalmaz (például egy adott évben meghozott jogszabályok száma, elfogadásuk időtartama stb.) alapján vonnak le következtetéseket az adott szakpolitikai területről. A kvalitatív vizsgálatok nem a rendelkezésre álló, számokkal kifejezhető és

mérés tárgyát képező információ számosságából, hanem minőségéből (például a parlamenti képviselők jogalkotásra vonatkozó véleményéből) kiindulva tesznek értékelő jellegű megállapításokat. Az előbbi korlátai közé tartozik legfőképpen az adatok mögött álló mélyebb összefüggések feltáratlansága, az utóbbi hátránya pedig legtöbbször a szubjektív elem, az értékelő saját meglátásainak, prekoncepcióinak hangsúlyos megjelenése. A megfelelő módszertan kiválasztását nagyban meghatározza az adott beavatkozás speciális jellege, számszaki (kvantitatív) mérhetősége vagy az összefüggések és a mögöttük álló érdekek, értékek, vélemények stb.

(kvalitatív) megismerhetősége.

2.1. FÓKUSZKIJELÖLÉS

A közpolitikai beavatkozás minden esetben egy komplex, társadalmi, gazdasági és egyéb dimenziók mentén értelmezett térben realizálódik, ezért elengedhetetlen egy előre meghatározott és világos szempontrendszer kialakítása a megfelelő hatások elkülönítése érdekében. A hatásvizsgálatok készítésének első, logikai alapon elvégezhető módszereként így magukat a felmerülő kérdéseket kell megkeresni és egyfajta rendszerbe helyezni a későbbi vizsgálatok megalapozása érdekében. Ez a módszer, a *hatásvizsgálati mátrix* kijelöli a hatásvizsgálat főbb szempontjait, valamint eszközt ad a felmerülő hatások rangsorolásához és szelekciójához. A szempontok meghatározása során a következő területeken célszerű kijelölni a vizsgálat fókuszait.

A fókuszkielölés területei és kérdései

Fókuszterület	Vizsgált kérdés
Tematikus fókusz	Mire gyakorolt hatást vizsgálunk?
Döntéshozói fókusz	Milyen jellegű hatást vizsgálunk?
Érintetti fókusz	Kire gyakorolt hatást vizsgálunk?
Időbeli fókusz	Milyen időtávú hatást vizsgálunk?

Forrás: saját szerkesztés Szepesi 2013 alapján

A *tematikus fókusz* a hatásvizsgálat téma szerinti vonatkozási pontját jelöli ki. Más szóval, milyen tágabb dimenziót veszünk alapul a változás vizsgálatakor? Például a gazdaságot, a társadalmat, a környezetet, és mindehhez kapcsolódóan még milyen egyéb szempontokat

kapcsolunk. Az itt vizsgált hatások továbbá aszerint különböztethetők meg, hogy a vizsgálatuk során felhasznált adatok milyen mértékben tényszerűek, vagy pedig egyéni értékítéleten alapulók – a döntéshozatal szempontjából nyilvánvalóan az előbbi, tényadatokon alapuló eredmények hasznosabbak. A gazdaság esetében a vizsgálat alapja lehet például – legalapvetőbb szempontként – a bruttó hazai termék (GDP), a foglalkoztatásra vagy a költségvetésre vonatkozó statisztikák, vagyis olyan információk, amelyekre vonatkozó adatok már a hatásvizsgálat megkezdésekor rendelkezésünkre állnak. Mélyebb, átfogóbb vizsgálat esetén ezeket az adatokat kiegészíthetik a saját adatgyűjtések strukturáltabb, speciálisabb információi (például egy hajléktalansággal kapcsolatos országos program esetén a hajléktalanság finanszírozására vonatkozó adatok). A társadalmi hatások keretében legtöbbször értékalapú tényezők kerülnek a vizsgálat fókuszába, ezért itt különösen fontos az értékelő megfelelő, szakmai alapon hozott döntése az egyes szempontok értékelése során. Ugyanez a probléma nem merül fel például a környezeti hatások vizsgálatánál, amikor a vizsgálatot az értékelő személyétől függetlenül, akár teljes mértékben automatikus (gépesített) formában lehet elvégezni. A víz, a levegő vagy a termőföldek állapotfelmérése egy természetvédelmi program keretében például teljes mértékben természettudományos módszereken alapul. E három „klasszikus” tematikus fókuszon túl az adott beavatkozás vizsgálatakor kijelölhetők további speciális szempontok is: a biztonsági kockázatok, a demográfiai folyamatok vagy egyes kiemelt társadalmi csoportok helyzetének változásai mind olyan jelentőségű hatások, amelyek egy sikeres hatáselemzés alapját képezhetik.

A *döntéshozói fókusz* arra ad választ, hogy milyen – döntéshozói szempontból vett – aspektusokat vegyünk vizsgálat alá. Itt leggyakrabban a várható változás mértékének nagyságát, az intézkedés hatására bekövetkező mennyiségi vagy minőségi változást tekintjük elsődleges fókuszunknak, ám felmerülhetnek olyan egyéb kérdések is, amelyeknek az utólagos hatáselemzéskor nagy relevanciája van. Ilyenek lehetnek az intézkedés megvalósítását befolyásoló tényezők (például a végrehajtó apparátus felkészültsége és motivációja, a szabályozás elkerülését célzó érintetti reakciók), a változásban rejlő lehetőségek és kockázatok (például egy esetleges dolgozói sztrájk bekövetkezése munkaügyi reform esetén, vagy a hajléktalanság felszámolásával járó nem hajléktalanügyi, hanem például munkaerőpiaci hatások), valamint az intézkedés megítélése is (az intézkedést hogyan élik majd meg az érintettek, mennyire fogadják el, hogyan érinti várakozásaikat és milyen szimbolikus hatással bír majd rájuk nézve).

Többször szoltunk már az érintettekről, akiket a hatásvizsgálat érintetti fókusza szempontjából három részre oszthatunk a rájuk gyakorolt hatások alapján: célcsoportra, kulcsszereplőkre és törzsszereplőkre. Az első csoportba azok tartoznak, akiket az intézkedés közvetlenül befolyásol, akiknek érdekében az adott közpolitika beavatkozik. A második csoportba so-

rolhatjuk azokat a szintén közvetlenül érintett szereplőket, akik az adott beavatkozás megvalósításakor lényeges szerepet kapnak (vagy ahhoz jutnak), de a közpolitika változása nem rájuk vonatkozik, nem az ő érdekeik mentén szerveződik. A harmadik csoportot pedig azok alkotják, akik kormányzati szempontból, az adott közpolitika nézőpontjából kiemelt fontossággal bírnak.

Az *időbeli fókusz* magát a hatásvizsgálat időtávját jelöli ki, amelyben az intézkedés hatását vizsgáljuk. A közgazdaságtani elemzések kategorizálását alapul véve itt három időtávot különböztethetünk meg: a vizsgálat időtávja *rövidnek* tekinthető, ha egy évet vagy annál rövidebb időszakot vizsgálunk (ez az időtáv például elegendő a közvetlen költségvetési hatások elemzésére, de nem terjed ki a csak évekkkel később jelentkező, közvetett hatásokra); a *praktikus időtáv* általában 2–4 év (ebben az esetben az intézkedés hatásai és az érintettek reakciói már láthatóak, a változás valószínűsíthetően beépül a mindennapi gyakorlatba); a *kifutási időtáv* esetében pedig a megfigyelés időhorizontja nem rögzített (az határozza meg, hogy mikorra várható az intézkedés vizsgált következményeinek kiteljesedése).

Fókuszkielölés – válaszlehetőségekkel

Vizsgált terület	Fókuszterület	Vizsgált kérdés	Kijelölt vizsgálati fókusz
Köztisztviselők üdüléstámogatási programja	Tematikus fókusz	Mire gyakorolt hatást vizsgálunk?	gazdasági hatás (finanszírozhatóság) társadalmi hatás (köztisztviselők motivációja) specifikus hatások (munkaerőpiaci termelékenység növekedése, egészségügyi hatások)
	Döntéshozói fókusz	Milyen jellegű hatást vizsgálunk?	munkával töltött napok száma lehetőségek és kockázatok (nem várt pozitív hatások és visszaélésszerű igénybevételek) a program fogadtatása az érintettek és társadalom szélesebb rétegei szempontjából
	Érintetti fókusz	Kire gyakorolt hatást vizsgálunk?	célcsoport: köztisztviselők, akikre a támogatási program vonatkozik kulcsszereplők: szálláshelyek törzsszereplők: közszolgálat személyi állománya
	Időbeli fókusz	Milyen időtávú hatást vizsgálunk?	rövid távú praktikus időtávú

Forrás: saját szerkesztés

A fókuszkielölés eredménye egy bővített leírás, amelyben az egyes fókuszterületek kérdéseire adott válaszok szerepelnek az adott beavatkozáshoz illeszkedő mélységben és részletességgel. Ezt kiegészíti a választott fókuszterületek indoklása, amely viszonyítási pontot alkothat a további hatásvizsgálatok számára.

2.2. TÉNYELLENTÉTES VIZSGÁLAT

Amennyiben feltártuk az adott közpolitikai beavatkozás minden szükséges fókuszát, megkezdődhet a szűkebb értelemben vett hatáselemzés, a közpolitikai program által keltett hatások feltárása. Az értékelés során sokszor azonban nem is az a legnehezebb feladat, hogy elemezzük, mi történt a program megvalósítása után, hanem az, hogy megtaláljuk az alkalmas viszonyítási pontot, amelyhez hasonlítani kívánjuk a történeteket annak érdekében, hogy a program által okozott valós hatást meghatározhassuk (ez a kérdés némileg hasonlóságot mutat az *output-outcome* korábban tárgyalt problémakörével). Ezt a viszonyítási pontot nevezzük *tényellentétes* (*counterfactual* vagy „magyarul” kontrafaktuális) helyzetnek. A tényellentétes „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 implicálja, hogy ha a sivatagi csatát a németek nyerték volna, a szövetségesek elveszítették volna a háborút” (MARSHALL 1998; idézi: GAJDUSCHEK–HAJNAL 2010. 167.). A közpolitikai programok hatásvizsgálatában kiemelten fontos szerepe van a program által generált hatások elkülönítésének az adott életviszonyra ható egyéb hatásoktól: ha egy munkanélküliséget csökkentő program lezárultát követően a munkával rendelkezők száma 10%-kal magasabb lesz, mint a kiinduló állapotban, attól még nem lehetünk biztosak abban, hogy a változás teljes egészében az adott beavatkozásnak köszönhető (valószínűleg sokan nem vettek részt benne, mégis találtak munkát, mások részt vettek benne, mégsem találtak). A tényellentétes tehát az a „megtisztított” hatás, amelyet konkrétan és közvetlenül a beavatkozásnak köszönhetünk, vizsgálata azonban – ahogyan az a fenti példából is kitűnik – nehézkes, csak összehasonlításra alapuló becsléssel végezhető el. A vonatkozó becslés alapja az úgynevezett kontrollcsoport: egy olyan, potenciális szereplőkből álló egység, akiknek tagjai részt vehettek volna a programban, és a résztvevőkhöz minél inkább hasonlóak, de valójában nem vettek részt benne. A kontrollcsoport állapotának vizsgálatával készítünk becslést a tényellentétes állapotról, amelynek segítségével a program hatását becsülni tudjuk.

Az egyik legegyszerűbb módszer erre a *különbségek különbségének* (*difference in differences*) módszere, amely az adott program hatásait két időállapotban (beavatkozás előtt és után), két érintetti csoporton (program- és kontrollcsoport) hajtja végre annak érdekében, hogy a kiváltott hatások minél pontosabban megbecsülhetőek legyenek. Ez az eljárás akkor alkalmazható, ha feltételezzük, hogy a program- és a kontrollcsoport tagjai nem tekinthetők hasonlóknak már a program megkezdése előtt sem, ugyanakkor a két csoport tagjai a program időtartama alatt hasonló külső hatásoknak voltak kitéve, és a program hiányában ugyanakkora mértékben változott volna körükben a vizsgálni kívánt kimeneti változó (a termelékenység) értéke.

Mindezt leghatékonyabban az úgynevezett randomizálás biztosítja, azaz a két csoportot a véletlen elve alapján hozzák létre.

Az így megállapított csoport program előtti és utáni értékeinek összehasonlítása egy közelítő eredményt ad a program sikerességéről.

Mintaelemzés: *különbségek különbsége* módszer

Egy köztisztviselőre jutó termelékenységi mutató			
	Előtte (2015)	Utána (2016)	K ü l ö n b s é g (időben)
Programcsoport (a programban részt vettek)	10	14	+4
Kontrollcsoport (programban nem vettek részt)	10	11	+1
Különbség (csoportok között)	0	+3	+3

Forrás: saját szerkesztés

A fenti példa első sorából látható, hogy az adott program (köztisztviselők üdüléstámogatási programja) 2015-ös bevezetésének hatására az egy köztisztviselőre jutó valamely termelékenységi mutató (feldolgozott ügyiratok, lefolytatott ellenőrzések száma stb.) 2016-ban +4 egységgel növekedett – ez a beavatkozást megelőző és az azt követő időszak közötti teljes változás. Egy szimpla előtte-utána megközelítés ekkor azt sugallná, hogy az intézkedés ennyivel, azaz +4 egységgel növelte a közsféra teljesítményét. A termelékenység mutatói azonban számos egyéb folyamat, körülmény hatására változhatnak, a vizsgált program pedig csak egy ezek közül, ezért szükséges elkülöníteni a program saját hatásait az egyéb hatásoktól. A megfelelő kontrollcsoport ebben az esetben azok a köztisztviselők lennének, akik a programban nem vettek részt, a körükben megfigyelhető változások ugyanis feltételezhetően jól reprezentálják azt, ami a programban részt vettekkel történt volna az intézkedés bevezetésének hiányában. A táblázat második sorából láthatjuk, hogy azok körében is emelkedik a termelékenység, akik nem vettek részt a programban, bár kisebb mértékben, csupán +1 egységgel. A különbségek különbségének módszere tehát ennek a két változásnak, a +4 és a +1 egységnek a különbségét, azaz +3 egységet tekint a program által okozott hatásnak.

Más szemszögből nézve úgy is értelmezhetjük a fentieket, hogy a programban részt vettek és azok, akik a programban nem vettek részt, termelékenységében meglévő különbséget hasonlítjuk össze az üdüléstámogatási program bevezetése előtt és után. A kettő közötti

különbség szintén azt mutatja, hogy a program +3 egységgel növeli azon köztisztviselők termelékenységét, akik részt vettek a programban.

A különbségek különbsége módszer tehát egyszerű összehasonlítást tesz lehetővé egy közpolitikai program formájában megnyilvánuló beavatkozás hatásainak számszerűsítésére. A módszer korlátai kapcsán azonban azt is hangsúlyozni kell, hogy a módszer minden eltérést, ami a program- és a kontrollcsoport eredményeinek alakulásában tapasztalható a két összehasonlított időpont között, teljes egészében a programnak tulajdonít. Ez a módszer tehát azon a meglehetősen erőteljes feltételezésen nyugszik, hogy a kontrollcsoport sorsának alakulása megbízhatóan jelzi az elemző számára, hogy mi történt volna a programcsoporttal a program hiányában. Amennyiben ez a feltételezés sérül, a módszer eredményei már nem megbízhatóak.

2.3. KÍSÉRLETI ÉS KVÁZI KÍSÉRLETI VIZSGÁLATOK

A közpolitikai beavatkozás hatásának felmérése alapvetően a hatással érintett (avagy potenciálisan érintett) célcsoportok vizsgálatával végezhető el. A vizsgálatok logikája kétfajta csoportot különböztet meg; a szegmentáció alapját az képezi, hogy az adott vizsgált csoport „elszenvedte-e” a beavatkozást, avagy szintén a célcsoportba tartozik, de esetükben nem került sor beavatkozásra. Míg előbbit kontrollcsoportnak, utóbbit kísérleti csoportnak nevezük. A kísérleti csoport egyfajta viszonyítási alapot képez: azt mutatja meg, hogyan viselkedett volna a kontrollcsoport, ha rájuk nézve nem került volna sor a beavatkozásra. Egy rövid példával szemléltetve az előbbieket: államilag finanszírozott, 20–30 év közöttiek számára karrierváltás céljából szervezett informatika-képzés esetében a kontrollcsoport azon 20–30 év közöttiek, akik elvégezték a képzést, a kísérleti csoport pedig azon 20–30 év közöttiek egy adott – ideális esetben a kontrollcsoporttal azonos – számú kiválasztott csoportja, akik minden jellemzőjükben megfeleltek a képzés követelményeinek, mégsem végezték el azt. A vizsgálat alapját az képezi, hogy a két csoport karrierváltási arányai milyen mértékben térnek el egymástól. Látható, hogy ez a módszer némileg átfedést képez a tényellentétes-vizsgálatokkal is. A kísérleti vizsgálatok előfeltétele, hogy a kontroll- és kísérleti csoportok a beavatkozás előtt azonosak legyenek, vagyis hogy a beavatkozás után megfigyelt különbségek oka – a véletlenül kívül – maga a beavatkozás legyen.

A kvázi kísérletek eltérő jellege a csoportok kiválasztásának módszeréből fakad. Míg a kísérlet esetén a kiválasztás a randomizálás módszerével történik (többfajta elv alapján, de

minden esetben véletlenszerűen képződnek a csoportok), addig a kvázi kísérletek során vagy már meglévő csoportokból kiindulva történik a vizsgálat, vagy a vizsgáló maga dönti el, hogy az adott személyt melyik csoportba sorolja. Az eltérések forrása tehát ebben az esetben a véletlen és a beavatkozáson kívül egy harmadik tényező is lehet, ami a két csoportnak már a beavatkozás előtt is fennálló, a tényleges hatással összefüggésbe hozható különbségeiből fakad – amelyre ilyen módon tehát a kiválasztás, a csoportképzés is hatással van. A kvázi kísérletek két nagy típusa az időbeli változás vizsgálata és a csoportok összehasonlítása révén kívánja feltárni a beavatkozások hatását, kiszűrve a már fennálló különbségek által adódó alternatív magyarázatokat (MOKSONY, 2005).

ÖSSZEGZÉS

Napjaink közpolitikai problémáinak összetettsége egyre növekszik: az alternatívák kidolgozása, ezek értékelése folyamatosan próbára teszi az emberi tudás és a tudományos megismerés határait. Mind a nemzetközi gyakorlatok, mind a hazai környezetben tapasztalható elvárások abba az irányba mutatnak, hogy egyre növekvő igény mutatkozik a módszertanilag és szakmailag fejlettebb közpolitikai döntéstámogatási technikák alkalmazása iránt. Következésképpen a közpolitikai folyamatokban – kiemelten a döntés-előkészítés és a visszacsatolás során – a hatásvizsgálatok jelentősége egyre inkább felértékelődik, mivel az általuk alkalmazott módszerek révén lényegesen megnövelhető az elfogadásra kerülő beavatkozások és intézkedések hatékonysága és eredményessége.

A tantárgy az állami feladatellátás felé irányuló, folyamatosan növekvő igényekre és elvárásokra tekintettel kíván hozzájárulni a kormányzás és a közigazgatás szereplőinek ismeretbővítéséhez és kompetenciáinak fejlesztéséhez.

A szakanyag első moduljában a modern kormányzásfogalom történeti és elméleti hátterét mutattuk be, majd ismertettük a közpolitika fogalmát, a közpolitikai ciklus lépéseit és szereplőit.

A második modul a tényalapú közpolitika-alkotás jelentőségén keresztül vezetett el a hatáselemzés alapkérdéseinek és kulcsfogalmainak bemutatásához.

A hatásvizsgálatokra rátérve az időbeliségük alapján két típus különböztethető meg: az előzetes (*ex-ante*) és az utólagos (*ex-post*) hatásvizsgálat.

A két hatásvizsgálat-típus között – mind a logikai felépítésben, mind a használt módszertani eszközöket tekintve – számos különbség figyelhető meg. Az utólagos hatásvizsgálat elsődleges célja a belső érvényesség biztosítása, vagyis annak elérése, hogy az általa mért hatás valóban ok-okozati viszonyokon alapuljon. Az előzetes hatásvizsgálat – mint egyfajta előrejelzés – szempontjából viszont kulcsfontosságú, hogy olyan korábbi hatásvizsgálatok tapasztalataira épüljön, amelyeknek minél magasabb a külső érvényessége. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a különböző módszerekkel végzett hatásvizsgálatok szükségszerűen mindig egyedi közpolitikai programokat, intézkedéseket vizsgálnak egyedi környezetben, így csak nagy körültekintéssel lehet a vizsgálatokból következtetéseket levonni, és azokat más környezetben alkalmazni.

BIBLIOGRÁFIA

ÁGH Attila (1994): Az amerikai közpolitika. *Politikatudományi Szemle*, 1. szám. 185–210.

ÁGH Attila (1995): Az európai közpolitika. *Politikatudományi Szemle*, 2. szám. 139–162.

BACHE, Ian – FLINDERS, Matthew szerk. (2004): *Multi-level Governance*. Oxford, Oxford University Press.

BAYER József (1999): *A politikatudomány alapjai*. Budapest, Napvilág.

BOGASON, Peter (2006): Networks and Bargaining in Policy Analysis. In PETERS, Guy B. – PIERRE, Jon eds.: *Handbook of Public Policy*. London, Sage.

BREWER, Gary D. (1974): *The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline*. Santa Monica, The Rand Corporation.

DYE, Thomas R. (1972): *Understanding Public Policy*. New York, Prentice-Hall.

EASTON, David (1953): *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York, Alfred A. Knopf.

ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press – Princeton, Princeton University Press.

Minőségi jogalkotás (Better Regulation) programja. Európai Bizottság. Elérhető: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap3_en.htm (Letöltve: 2016. 12. 01.)

FORGÁCS Imre (2009): *Mégsem éjjeliőr?* Budapest, Osiris.

GAEBLER, Ted – OSBOURNE, Michael (1994): *Új utak a közigazgatásban*. Budapest, Kossuth.

GAJDUSCHEK György (2009): Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, 18. évf. 2. szám. 58–80.

GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC.

GAJDUSCHEK György (2016): Előkészítetlenség és az utólagos hatásvizsgálat hiánya. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.

HAJNAL György – GAJDUSCHEK György (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

HOWLETT, Michael.– RAMESH, M.– PERL, Anthony (2009): *Studying public policy*. Oxford, Oxford University Press.

JENEI György (2005): *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest, Századvég.

KAISER Tamás (2014): Bevezető – A Jó Állam Kutatóműhely. In KAISER Tamás – KIS Norbert szerk.: *A Jó Állam mérhetősége*. Tanulmánykötet. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem.

KAPOSI Judit – SINKA Zoltán – ZOLTAI-MENYHÁRT Tamás (2011): *Az új hatásvizsgálati rendszer és hatásvizsgálati lap általános bemutatása*. Budapest, KIM.

KEATING, Michael (1998): *The New Regionalism in Western Europe*. Northampton, Edward Elgar Publishing.

KICKERT, Walter – KLIJN, Erik-Hans – KOPPENJAN, Joop (1997): *Managing Complex Networks*. New York, Sage Publications.

A köztisztviselők és közalkalmazottak létszáma a költségvetési intézményekben, 2016. KSH. Elérhető: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli006.html (Letöltve: 2016. 12. 01.)

LASSWELL, Harold (1936): *Politics: Who gets What, When and How?* Cleveland, Meridian.

LINDBLOM, Charles E. (1959): The Science Of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, Vol. 19. No. 2. 79–88.

MAJOR Klára (2013): *Hatásvizsgálati kézikönyv. I. kötet: Hatásvizsgálat elemzőknek*. Budapest, HÉTFA Kutatóintézet.

MARSHALL, Gordon ed. (1998): *Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford, Oxford University Press.

Modernising Government (1999): Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of her Majesty. London, March *White paper on Governance of Collective Investment schemes (CIS)*. OECD, 2005.

MOKSONY Ferenc (2005): A hatáselemzés módszerei. In: *A fejlesztéspolitikai intézkedések társadalmi hatásainak vizsgálata*. Budapest, TÁRKI. 42–112.

PARSONS, Wayne (1995): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 35–54.

PETERS, Guy – PIERRE, Jon (2003): *Handbook of Public Administration*. New York–London, Sage Publications.

POLLIT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-weberian State*. Oxford, Oxford University Press.

[S. n.]: Public Sector Modernisation. The Way Forward. *OECD Policy Brief*, 2005. November. <http://www.oecd.org/site/govgfg/39044786.pdf> (Letöltve: 2017. 01. 04.)

RHODES, Rod A. W. (1997): *Understanding Governance*. Buckingham–Philadelphia, Open University Press.

SATTERFIELD, Jason et al. (2009): Toward a Transdisciplinary Model of Evidence-Based Practice. *Milbank Quarterly*, 87. 368–390.

SCHMITT, Sophie (2013): Comparative Approaches to the Study of Public Policy-making. In ARARAL, Eduardo – FRITZEN, Scott – HOWLETT, Michael – RAMESH, M. – WU, Xun eds.: *Routledge Handbook of Public Policy*. New York, Routledge.

SIMON, Herbert (1956): Rational Choice and the Structure of the Environment. *Psychological Review*, 63 (2): 129–138.

SIMON, Herbert (1982): *Korlátozott racionalitás*. Budapest, KJK.

STUMPF István (2008): A „szuperkapitalizmus” válsága, avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. *Közigazgatási Szemle*, 2008/3–4. szám. 16–23.

SÁGI Matild – SZÉLL Krisztián (2015): *Hatásvizsgálatok alapszintű kézikönyve. Módszertani segédkönyv oktatásfejlesztők számára*. Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet.

SZEPESI Balázs (2013): *Hatásvizsgálati kézikönyv. II. kötet: Hatásvizsgálat szervezőknek*. Budapest, HÉTFÁ Kutatóintézet.

VÁRADI Balázs (2012): A szakpolitika-alkotás minősége. In FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota szerk.: *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*. Budapest, Budapesti Intézet. <http://mek.oszk.hu/11400/11433/11433.pdf> (Letöltve: 2017. 01. 04.)

VASS László (2001): A közpolitika és magyarországi környezete. In PESTI Sándor szerk.: *Közpolitika – Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel.

JOGSZABÁLYTÁR

- › Az Európai Unió Minőségi jogalkotás (Better Regulation) programjának iránymutatásai http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_hu
- › A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000130.TV
- › A Központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000043.TV
- › A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000130.TV
- › A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000131.TV
- › Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600052.TV×hift=ffffff4&xtreferer=00000001.TXT
- › A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III.12.) Korm. rendelet http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200038.KOR
- › 514/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a Magyarország Kormánya és az Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) közötti második közgazdaság-fejlesztési keretmegállapodás kihirdetéséről http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300514.KOR
- › A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?docid=A10H1144.KOR>

KÖZIGAZGATÁSI FELADATELLÁTÁS HATÉKONYSÁGA ÉS HATÁSELEMZÉSE

- › Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 4.) KIM rendelet http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600012.MVM×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT
- › Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600012.MVM
- › A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A16U0022.MVM×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.



Kiadó:

Nemzeti Közsolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-301-9 (elektronikus)