

IX. A „jó állam” közigazgatás-fejlesztési gyakorlata: egy alkalmazott hatáselemzési modell

(Bojtor András – Bozsó Gábor – Demeter Endre)

Bevezetés

A közszféra nagymértékben hozzájárul a lakosság életkörülményeinek alakításához az általa nyújtott szolgáltatások igénybevehetőségén és minőségén keresztül. Ez egyben azt is jelenti, hogy a közszférát érintő fejlesztések célja szolgáltató állam esetében az, hogy az állam polgárai olcsóbban és/vagy jobb színvonalon és/vagy szélesebb körben és/vagy könnyebben hozzáférjenek a közszolgáltatásokhoz – nincs ez másként a közigazgatással sem. A jelenlegi globális trendeknek megfelelően a közigazgatást érintő fejlesztések is javarészt a digitális technológiák elterjedésére alapulnak, azokhoz kapcsolódnak. Ennek megfelelően napjainkban a közigazgatás digitális transzformációját, az e-közigazgatás kiépülését éljük. A közigazgatás fejlettsége, korszerűsége viszont nemcsak az állampolgárok mindennapjaira van hatással, hanem az adott ország gazdasági versenyképességére is. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (KKFS) megfogalmazása szerint „a közigazgatásra a versenyszféra szereplői mellett, a versenyképesség aktív alakítójaként kell gondolni”¹.

A közszférában megvalósított, leginkább oktatási, szociálpolitikai programokra vonatkozó értékelések napjainkban már elterjedtek az igazgatási, adminisztratív szektorban is.² A fejezetben az állami működés egyik nehezen lehatárolható területe, a közigazgatásban zajló stratégiai folyamatok eredményeként megvalósuló szakpolitikai beavatkozás, az EU fejlesztéspolitikai programjaként létrehozott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) hatásvizsgálatának módszereivel foglalkozunk. Feltételezzük, hogy felépíthető, s a gyakorlatban is eredményesen használható olyan hatáselemzési modell, amely hatékonyan képes megragadni egy országos jelentőségű, több, de kezelhető számú megvalósító szervezet részvételével zajló fejlesztési projekt hatásait.

A fejezet első részében bemutatjuk a szakpolitikai tervezés – kiemelten a *monitoring* és az értékelési szakaszok – elméleti alapjait, majd áttekintjük a magyar közigazgatás-fejlesztés stratégiai determinációit. Ezt követően olyan működő monitoring- és hatáselemzési rendszert mutatunk be, amely a terület szakpolitikai célkitűzéseihez illesztett beavatkozás, operatív program megvalósulását követi nyomon, kialakítva a feltételeit annak, hogy a fejlesztések befejeztével megfelelő mennyiségű és minőségű adattal rendelkezünk a hatások kimutatásához. E rendszer a jövőbeli fejlesztési prioritások meghatározását is segítheti a későbbiekben. Számba vesszük a modell korlátait, amelyek az egész hatásmérési

¹ Miniszterelnökség 2015: 6.

² DAHLER-LARSEN 2011.

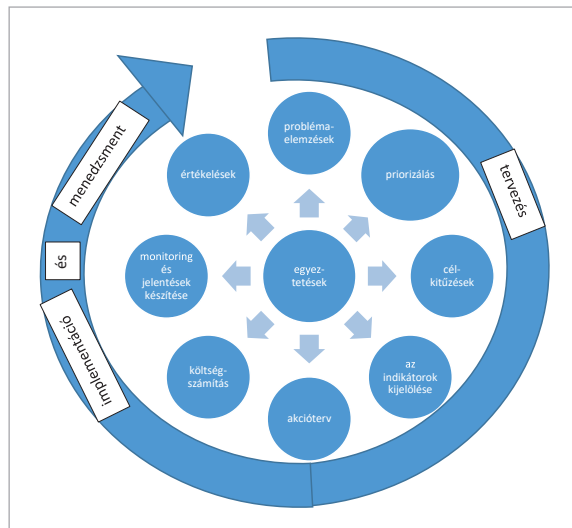
folyamat eredményeit torzíthatják. A bemutatott jó gyakorlat az államtudományok keretein belül³ alkalmazott mérési és elemzési keretrendszerként azonosítható.

A közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztését célul kitűző fejlesztési program többszintű indikátorrendszerének része egy hatásmérési rendszer, a Jó Állam Mutatók (JÁM) és a Jó Állam Projektmutatók (JÁPM) alkotta rendszer (JÁM-JÁPM-rendszer), amelynek a modellszintű bemutatását tesszük meg ebben a fejezetben.

Két megjegyzést fontosnak tartunk még tenni. Az első, hogy az alkalmazott „jó gyakorlat” bemutatása és értékelése elsődlegesen a folyamat, a modell és annak kereteinek bemutatására és vizsgálatára, nem pedig az alkalmazás tapasztalataiból származó megállapításokra fókuszál. A második, hogy a vizsgált fejlesztéspolitikai beavatkozás még nem zárult, a hatásmérési modell jelenleg is futó folyamatokat vizsgál, tehát a hatásvizsgálat megállapításai csak „időköziek” (*midterm*) lehetnek.

A szakpolitikai stratégia kialakításának folyamata

A hatásos kormányzati szakpolitikák kialakításának első lépése a szakterület-problémák részletes feltárása, a beavatkozási pontok azonosítása, majd ezt követi a megoldási javaslatok felderítése, összegyűjtése, priorizálása, a célkitűzések és a hozzákapcsolódó indikátorok kijelölése, a végrehajtási akciótervek kidolgozása, a felmerülő költségek tervezése, végül az implementáció folyamatos figyelemmel kísérése. A folyamat zárásának a jelentés és az értékelés készítése tekinthető.⁴



1. ábra: A stratégiai folyamat lépései

Forrás: a szerzők fordítása az OECD 2018: 13. alapján

³ KAISER 2016.

⁴ OECD 2018.

A fejezetben bemutatott JÁM-JÁPM hatásmérési rendszer a folyamatos monitoringra épülő értékelésre, illetve a részletes hatásvizsgálat megalapozására alkalmas elsősorban. Az értékelések iránti igény jelentősen megnövekedett az utóbbi időszakban,⁵ egyrésztől az új közmenedzsment (*New Public Management*) elméletének terjedésével, másrésztől azzal a céllal, hogy az állampolgárok elégedettségérzése növekedjen a folyamatokba való bevonódásuk révén, harmadrészt a szakpolitikák mind horizontális, mind vertikális összetettsége miatt. Az Európai Unió emellett azért is szentel kiemelt figyelmet az értékeléseknek, hogy ezáltal előmozdítsa a közösségi források lehető leghatékonyabb felhasználását.⁶ Az értékelés során nem elég csak azt elemezni, hogy a program a céljait teljesítette-e, hanem azt is érdemes vizsgálni, hogy sikerült-e a segítségével a kezelendő problémákat megoldani.

A magyar közigazgatás-fejlesztés stratégiai keretei

A magyar közigazgatásban 2010 óta jelentős reformokat hajtottak végre, amelyek definíció szerint „szándékos változtatások a közszektor szervezeteinek felépítésében és folyamataiban abból a célból, hogy jobban működjenek”.⁷ Átfogóan átszervezték a területi közigazgatást, s bevezették többek között az egyablakos ügyintézés. Centralizált, erős állami szerepfelfogásra épülő rendszer formálódott.⁸ A jó állam, jó kormányzás kérdésköre intenzíven megjelenik a kutatásokban, hangsúlyosan vizsgálva az állami képességek és kapacitások mérhetőségének kérdéskörét.⁹ A jó kormányzás során a magas szakmai kompetenciákkal rendelkező közszféra alkalmazottai munkájukat felelősségteljesen, értékválasztásuknak megfelelően látják el.¹⁰ A követendő értékválasztások nem függetleníthetők többek között a közjó, a jóllét, a hatékonyság kérdéseit érintő multidiszciplináris értékelésektől.¹¹

A nemzetközi szakirodalom szerint a jó kormányzás magában foglalja a jogállamiságot, az integritást, a pártatlanságot, a befogadást, a nyitottságot, az ügyfélközpontúságot, a reakcióképességet, az elérhetőséget, a hatékonyságot, az eredményességet, a jövőképet, az önértékelést, az innovációt, a számonkérhetőséget és nem utolsósorban a fenntarthatóságot.¹² A Magyary-program alapján „(a)z állam attól tekinthető jónak,¹³ hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”.¹⁴ A jó kormányzásnak szüksége van a lakosságnak mind a jövőbe, mind az állami intézményekbe vetett bizalmára.¹⁵

⁵ WOLLMAN 2007.

⁶ PATTYN et al. 2018.

⁷ POLLITT–BOUCKAERT 2011.

⁸ BALÁZS 2016.

⁹ KAISER–BOZSÓ 2016.

¹⁰ VÉRTESY 2012.

¹¹ KIS 2014.

¹² European Commission 2017: 19–20.

¹³ A jó állam Magyary-programban megjelenő fogalomhasználata a magyar tudományos és szakmai közösségben a jó kormányzás (*good governance*) nemzetközi fogalmának szinonimájaként terjedt el.

¹⁴ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012: 6.

¹⁵ KIS 2018.

A Magyary-programok¹⁶ folytatásaként elfogadott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia¹⁷ célul tűzte ki, hogy a közigazgatás hozzájáruljon Magyarország versenyképességének növekedéséhez, hatékonyan működjön, illetve növelje a közszolgáltatások ügyfél-orientáltságát és a lakosság közigazgatásba vetett bizalmát. Ezek megvalósulásához hozzájárulnak az e-kormányzati fejlesztések, amelyek akkor tudnak hatásosak lenni, ha a lakosság és a vállalati szektor szereplői rendelkeznek a szükséges felhasználói kompetenciákkal, amelyekkel e fejlesztések eredményei hatékonyan és minél tágabb felhasználói körben alkalmazhatók. A jövőbeli digitális kihívások sikeres kezeléséhez nem elegendő önmagában a digitális infrastruktúra kiépítése, hanem szükség van a digitális gazdaság mellett a digitális kompetenciák és a digitális állam fejlesztésére is.¹⁸

Az új közmenedzsment elméletének terjedésével megjelent az igény a teljesítmény-indikátorok és -célok használatára, amelytől az átláthatóság növekedése, a végrehajtás felgyorsítása várható, ugyanakkor legfontosabb hatása az érintettek tanulási és fejlődési folyamataiban várható. A KKFS azonban nem foglalkozik részletesen a Magyary-programok sikerességével és sikertelenségével, illetve nem jelöl meg teljesítményindikátorokat, a beavatkozások célértékeit is csak minimálisan mutatja be az OECD kapcsolódó elemzése alapján.¹⁹

A 2014–2020 közötti európai uniós keret költségvetés kohéziós politikájának 11. tematikus célja *A hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásainak javítása és a hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulás*. A magyar fejlesztési politikában a fenti időszakban a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program²⁰ fogja össze a kapcsolódó fejlesztéseket. A KKFS lefektetett céljai szerint az állami szervezeteknek professzionálisan, költséghatékonyan és ügyfélközpontúan kell kínálniuk szolgáltatásaikat az igénybe vevő állampolgárok és gazdasági szereplők számára. További fontos jellemzője a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési ciklusnak, hogy a jó kormányzás fő ismérve az együttműködés és a szakpolitikai prioritizálás mellett az eredményorientáltság²¹ volt.

A nemzetközi intézmények országokat összehasonlító, előzetes értékválasztási premisszákon alapuló értekelési rendszerei (mint az IMD, WEF, a Világbank rangsorai) csak korlátozottan alkalmasak egy fejlesztés elért hatásainak megjelenítésére két okból is. A nemzetközi felmérések mérőszámainak és értékeléseinek célja az országok fejlettségének összehasonlíthatósága, nem a fejlesztések hatásainak és hatásosságának vizsgálata. A másik, hogy a méréseket és az értékeléseket a nemzetközi felmérések általában eltérő értékválasztás mentén végzik.²² Egyes rangsorok esetében hiányzik az adatok megalapozottsága, illetve a módszertani átláthatóság is.²³ Ezzel szemben a „jó állam” kutatásain alapuló JÁM-JÁPM értékelési rendszer nemcsak a monitoring és az értékelés átfogó keretrendszerét

¹⁶ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011; Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012.

¹⁷ Miniszterelnökség 2015.

¹⁸ Magyarország Kormánya 2017.

¹⁹ OECD 2017.

²⁰ Magyarország Kormánya 2014.

²¹ McCANN 2015.

²² BOJTOR–BOZSÓ 2019.

²³ NÉMETH–VARGHA–PÁLYI 2019.

teremti meg, de képes a magyar sajátosságokat is figyelembe venni, s visszacsatolást nyújtani a döntéshozók számára.²⁴ A megfelelő minőségű és mennyiségű adat előállítását, utánkövetését, valamint tényalapú feldolgozását a fejlesztési projektektől független, de a közigazgatáshoz szorosan kapcsolódó (mind kutatási, mind humán erőforrás-pótló, mind mély módszertani tudással rendelkező) intézmény²⁵ biztosítja. A szervezet független, de a közigazgatás intézményrendszerével szoros kapcsolatban áll, stratégiai partner-státusza hozzájárul a monitoring és a jelentési szakasz eredményes teljesítéséhez. Jelen esetben ez azt jelenti, hogy a szolgáltatott adatok megbízhatók, a módszertani követelményeknek megfelelnek, illetve a rájuk épülő jelentést mind a politikai, mind a szakpolitikai szereplők a következő stratégiák elkészítéséhez figyelembe veszik.

A közigazgatás-fejlesztés alkalmazott hatásmérési, hatáselemzési eszköze: a Jó Állam Mutatók mérési és monitoringrendszere

A modell kialakításának keretei

A *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* című dokumentumban²⁶ a közigazgatás mérésének minőségfejlesztését stratégiai célként rögzítették. Ez a kormányzati cél hívta életre a KÖFOP-2.1.2 projektjének keretében az NKE-n azt a Kutatásmódszertani és Mérésügyi Irodát, amely az e tanulmánykötetben közölt kutatások megalapozását végezte, és agilis módszertant alkalmazva alkalmazott hatásmérési monitoringeszközt és módszertant dolgozott ki, amely a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 1. és 2. prioritásán nevesített kiemelt projektek tervezett eredményeit, az átfogó közigazgatás-fejlesztés hatásait követi nyomon a közigazgatás és a társadalom egészére vonatkozó mutatók elmozdulásában.

A JÁM-JÁPM-rendszer többszintű hatáselemzési modellt alkotva a Jó Állam Jelentés (JÁJ)²⁷ mutatórendszerére, valamint a JÁJ-ban található Jó Állam Mutatók (JÁM) és Jó Állam Projektmutatók (JÁPM), továbbá a közzsféra teljesítményéhez kapcsolódó nemzetközi és országos felmérések rendszerére épül. A stratégiai szinten a Jó Állam jelentésekbe (JÁJ) bekerült (illetve *A jó állam mérhetősége* tanulmánykötetben javasolt) országos szintű, jellemzően robosztus vagy egyes kiemelt fejlesztési célokhoz (kormányablakok, igazgatási szakrendszerek, képzések) kötődő mutatók találhatóak. Emellett megkülönböztetendők a projektszint feletti (szinergikus), illetve az egyes projektek konkrét fejlesztési céljaihoz kötődő hatások mérései (2. ábra).

²⁴ KAISER szerk. 2016.

²⁵ A forrás elosztását és felhasználását irányító állami szervezet (KÖFOP Irányító Hatóság) megbízására ez az intézmény a JÁM-JÁPM hatásmérési rendszert kifejlesztő Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE).

²⁶ Miniszterelnökség 2015.

²⁷ KAISER szerk. 2015; KAISER szerk. 2016; KAISER szerk. 2017; KAISER szerk. 2018.

Jelen fejezet terjedelmi és szerkesztési szempontok miatt nem tárgyalja részletesen a hatásvizsgálatok és -elemzések elméletét, de néhány rövid megállapítást szükséges tennünk a modell bemutatása és elemzése előtt.

A hatásvizsgálatok szükségességét indokolja, hogy általuk javítható a döntés minősége, hiszen a hatásvizsgálat az intuitív döntéshozatallal szemben a tényekre, adatokra alapozott döntést támogatja, mivel a folyamat során vizsgáljuk és leírjuk a szakpolitikai beavatkozás (a vizsgált esetben a KÖFOP fejlesztéseinek) várt és számszerűsített tényleges hatásait. Az OECD²⁸ meghatározása szerint a hatásvizsgálat a becsült költségek, következmények és a szabályozás „mellékhatásainak”, egyedi, nem várt következményeinek információ-, tényalapú elemzővizsgálata. További lényeges ismérv még, hogy a hatásvizsgálat a döntéshozatali ciklus mely pontján készül: hatásvizsgálatot végezhetünk a beavatkozási terv jóváhagyása előtt (*ex ante*, vagyis előzetesen), a végrehajtás után (*ex post*, vagyis utólagosan) vagy az e pontok közötti szakaszok bármelyikében (*ex dure*, vagyis köztes állapotban). További fontos megállapítás, hogy az eredmények (*output*) és a hatások (*outcome*) elválasztásának szükségességében konszenzus figyelhető meg, ugyanakkor, hogy mit is jelentenek pontosan az adott kategóriák, már tudományos disputa tárgya.²⁹ Míg az eredmények kategóriájába a rövid és közepes időtávú változások sorolhatók, addig a hatások a végrehajtott beavatkozás hosszú távú változásai.³⁰

A szakpolitikák (*public policies*) kialakítása során az állami intézkedések, beavatkozások vagy tevékenységek kapcsán bármely területen szükség lehet hatásvizsgálatokra, hatáselemzésekre. Legyen szó kiterjedt, társadalmi méretű hatások kiváltására szolgáló cselekvésről, mint például a gazdasági teljesítmény növelése vagy a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, vagy csak egy jól meghatározott projektről, mint egy közszolgáltatást nyújtó intézmény fejlesztése.³¹ A hagyományos közpolitikai hatásvizsgálattól némileg eltér azonban a fejlesztéspolitikai hatásvizsgálat³² területe. Alapesetben ugyanis minden beavatkozás valamely társadalmi mutató elmozdulását irányozza elő, a fejlesztéspolitika (a társadalmi mutatók javítását célzó cselekvések) így nem elkülönült szakpolitikának, hanem horizontális, a klasszikus értelemben vett szakpolitikákon átívelő, azokat fejlesztő tevékenységnek tekinthető.

1. táblázat: A hatáselemzések mátrixa és a JÁM-JÁPM mérési monitoring tevékenység besorolása

	Közpolitikai hatásvizsgálat	Fejlesztéspolitikai hatásvizsgálat
Előzetes hatáselemzés		
Köztes hatáselemzés		X
Utólagos hatáselemzés		X

Forrás: a szerzők szerkesztése

²⁸ OECD 2019.

²⁹ BELCHER –PALENBERG 2018.

³⁰ OECD 2002.

³¹ SCHMITT 2013.

³² OECD 2002.

A JÁM-JÁPM mérési és monitoringrendszer az NKE által kifejlesztett és működtetett innovatív hatásmérési, hatáselemzési eszköz, a fejlesztéspolitikai (köztes és utólagos) hatásvizsgálat és monitoring egyedileg kifejlesztett módszertan szerint végzett változata. A rendszer országos és projektszinten méri, és folyamatosan nyomon követi a projektek eredményeit és hatásait. A rendszer nem elméleti keretrendszer, hanem jelenleg is működő gyakorlat, szakértői-tanácsadói tevékenységet végző szakemberekkel, valamint IT-adatbázissal és kimutatásokat, adatszolgáltatásokat készítő (*monitoring and reporting*) rendszerrel.

A JÁM-JÁPM hatásmérés-illesztése és illeszkedése a közzféra célrendszerébe

A „jó állammal” kapcsolatos kutatások az állami kapacitások és kormányzati képességek mérhetőségének problematikájával, valamint a kormányzás teljesítményét, hatékonyságát mérő indikátorok fejlesztésével és mérésével foglalkoznak 2014 óta, jelenleg a digitális közszolgáltatások komplex kutatássorozata (D3K) keretében. A kutatás zászlóshajója a nemzeti³³ kormányzati teljesítménymérési indikátorok keretrendszere, a 2019-ig évente kiadott Jó Állam Jelentés. Az indikátorrendszer létrehozásával olyan tudományos megalapozottságú kormányzati értékelési és mérési módszertan kifejlesztésére került sor, amely nemzeti indikátor-keretrendszert alkotva és működtetve alkalmas a nemzeti kormányzati hatékonyság rendszeres értékelésére. A Jelentés 2015-ös első megjelenése óta 150 mutatót tartalmazó strukturált indikátorrendszer, amelynek nem célja a nemzetközi teljesítménymutatók és rangsorok eredményeinek megisméltése és az ezen alapuló versenyelvű, összehasonlító megközelítés. Elméleti alapvetése, hogy a kormányzati teljesítménymérés elválaszthatatlan az adott ország történelmi hagyományaitól, gazdasági-társadalmi helyzetétől, speciális adottságaitól és problémáitól, valamint az ebből következő vagy ezekre reagáló kormányzati célkitűzésektől.³⁴

A Jó Állam Jelentés mutatóihoz való illeszkedés a stratégiai tervezésen alapuló kormányzás szemléletét erősíti a fejlesztésekben, viszont ennek a hatásvizsgálatokkal való összekötése jelentős szakmai kihívás, mivel a Jó Állam Mutatók és az egyes projektek szakmai tartalma között jól belátható a távolság.

A Jó Állam Mutatók szerepe a KÖFOP eredményeinek mérésében arra a logikus kapcsolatra épül, hogy a Jó Állam Jelentésben mint helyzetértékelést végző mutatórendszerben olyan stratégiai céldimenziók és mutatók szerepelnek, amelyek a KÖFOP mint operatív program (OP) fejlesztési céljaival egyirányúak. A Jó Állam Jelentés mutatói tehát olyan rendszereket vizsgálnak, amelyeket a KÖFOP fejleszteni kíván, vagyis a KÖFOP hatására elért eredmények várhatóan meg fognak mutatkozni a mutatók értékeinek elmozdulásában.³⁵

³³ A nemzetközi kormányzati indikátorokról bővebben: KAISER–BOZSÓ–CSUHAI 2016.

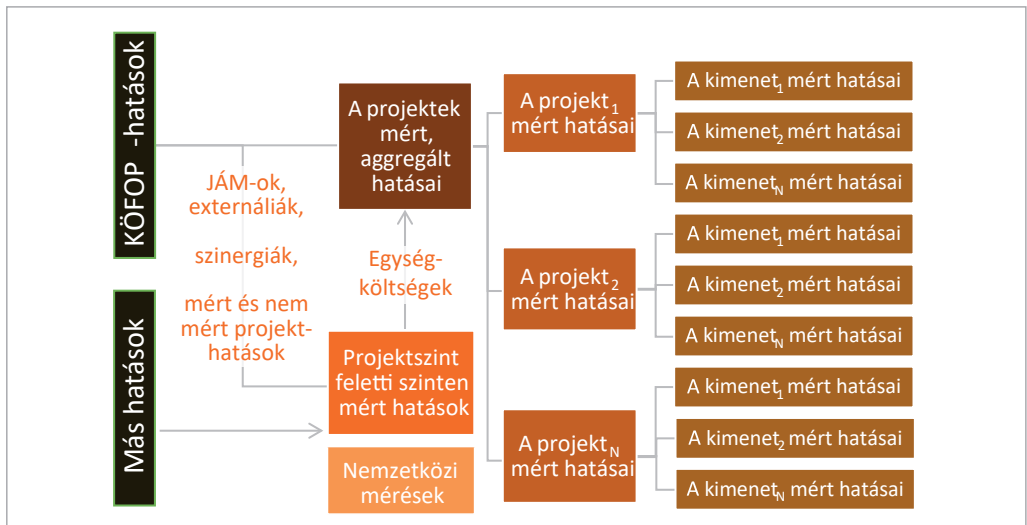
³⁴ KAISER 2015: 2.

³⁵ Az elektronikusan intézhető hatósági ügyek száma például nőni fog, a digitális ügyintézés a lakosság és a vállalkozások körében terjedni fog, a közigazgatásban dolgozó tisztviselők felkészültsége is javul, és a munkájukkal való elégedettségben is növekedés várható.

Fontos adottság, hogy a Jó Állam Jelentés mutatórendszere nem a KÖFOP kiemelt projektjei hatásvizsgálatának céljával jött létre, azaz az indikátorokat nem a KÖFOP fejlesztési céljai ismeretében definiálták. Emiatt ez olyan külsőnek tekinthető mutatórendszer, amelyben a közszolgáltatás és a közigazgatás fejlesztéseinek hatásai egyes mutatók esetében csak közvetetten jelennek meg, míg más esetekben közvetlen hatások mentén érzékelhetők.³⁶

A JÁM-JÁPM rendszerének elméleti háttere és gyakorlati megfontolásai

A JÁM-JÁPM-rendszer a fejlesztéspolitikai (köztes és utólagos) hatásvizsgálat és monitoring eszközeül szolgál egy speciálisan a KÖFOP programjai számára kifejlesztett, a következőkben részletezendő módszertan szerint.



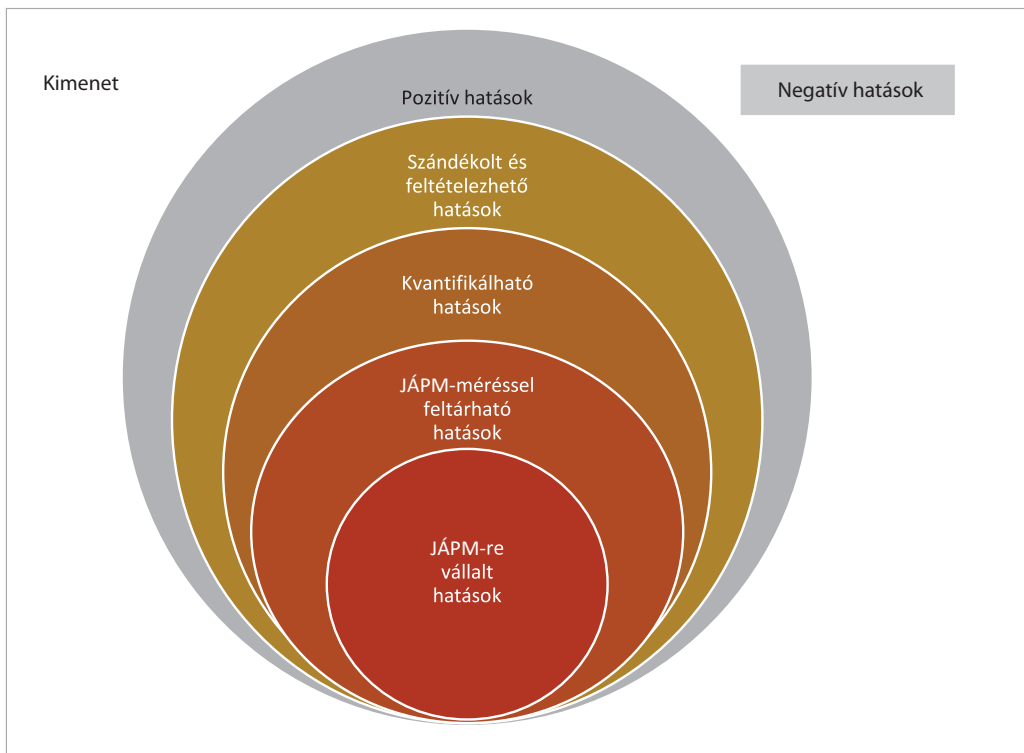
2. ábra: Közigazgatás-fejlesztések hatásméréseinek tere a KÖFOP és a JÁM-JÁPM-rendszer szempontjából
 Forrás: a szerzők szerkesztése szakmai dokumentumok alapján

A JÁM-JÁPM mérési-monitoring rendszerének lényege, hogy a projekt megvalósítása során létrejövő eredmények hatásainak vizsgálatához fel kell tárni egyedileg azokat a projektkimeneteket (*outputokat*), elvárt eredményeket, amelyek a projekt szempontjából relevánsak, hatásuk mérhetővé tehető az értékelésre kifejlesztett hatáskeretrendszerben. Az úgynevezett módszertani fejlesztés során olyan mérési eljárásokat alakítanak ki, amelyek alkalmasak arra, hogy a projektkimenetek hatásairól érvényes és megbíz-

³⁶ Egy-egy JÁM-ot – amellet, hogy egyszerre számos projekt is hatással lehet rá – több demográfiai, társadalmi, gazdasági, technológiai, politikai folyamat is befolyásolhat (lásd e-közigazgatást használók aránya az internetező lakosságon belül). Azaz egy projekt akkor is lehet sikeres – hathat kedvező irányba –, ha közben a mutató értéke összességében kedvezőtlen irányba mozdul el.

ható módon számszerű eredményeket szolgáltatassanak, valamint hogy lehetőség szerint kapcsolódjanak a projektet lebonyolító szervezet általánosabb céljaihoz, minőségbiztosítási, minőségirányítási rendszeréhez.

A fentieknek megfelelően a KÖFOP-hatások feltárásában egyszerre kell alkalmazni mikroszintű (projektkimenethez kötött) hatásméréseket, mezoszintű (projekt- és hatáskategória-szintű) hatásértékelést és makroszintű hatáskimutatást (JÁM-ok, projektszint feletti mérések). E megközelítések együttes alkalmazása azért megkerülhetetlen, mert a projektek tartalmi, kimenetei, a létrehozni kívánt hatások heterogének, az elérni kívánt és a ténylegesen elért hatásokat más folyamatok is befolyásolják, valamint percepciókon alapulnak (mint az elégedettség esetében), viszonylagosak, illetve *benchmarkok* (például releváns nemzetközi indikátorok) segítségével értékelhetők.



3. ábra: Projektkimenetekhez és JÁPM-ekhez kapcsolódó hatásmérési tér

Forrás: a szerzők szerkesztése szakmai dokumentumok alapján

A fentiekből kitűnik, hogy a KÖFOP-hatások mérése szerteágazó feladat, amely során a tervek szerint megvalósuló hatásmérések több korlátjával is számolni kell.

A hatások legalapvetőbb szintjén negatív és pozitív hatások különíthetők el egymástól. A projektgazdák értelemszerűen pozitív változások generalására tesznek számszerű vállalásokat, a negatív hatások mérése így tervszerűen nem történik meg, de ez nem jelenti, hogy ilyen hatások nem jönnek létre. Például ha adott JÁPM-mérés csak az egyik

célcsoport (mondjuk, a lakosság) számára jelentkező pozitív hatásokkal foglalkozik, akkor nem áll rendelkezésre információ arról, hogy egy másik célcsoportban (esetleg a közigazgatásban) a megvalósuló fejlesztésnek milyen hatása lesz. Elképzelhető, hogy egy eljárás kapcsán az ügyfélteher csökkenése az ügyintézői oldalon adminisztratívteher-növekedést jelent. Fontos megjegyezni azt is, hogy a negatív és pozitív megkülönböztetés normatív, sok esetben értékválasztáson alapul, adott fejlesztés ugyanis egyszerre válthat ki – nézőponttól függően – pozitív és negatív hatásokat: például a munkaidő-ráfordítás csökkenése adott közigazgatási szervezetnél álláshelyek megszűnéséhez vagy új munkakörökbe való áthelyezéshez vezethet.

Éppen ezért meg kell különböztetni szándékolt és nem szándékolt hatásokat az egyes, korábban már *stakeholderelemzéssel*³⁷ azonosított érintettek esetében. Ugyanakkor a szándékok a stakeholderek szintjén sok esetben nincsenek fedésben, ezért érdemes a kiemelt projektek támogatói, kedvezményezett szervezeti és lebonyolítói szintjein lévő szándékokat megkülönböztetni. Fontos rögzíteni, hogy a JÁM-JÁPM-rendszer csupán a szándékolt pozitív hatások feltárására alkalmas, azaz a JÁPM-vállalások segítségével arra a kérdésre lehet választ kapni, hogy a projektmegvalósítást követően a fejlesztés eléri-e azt a hatást, amely miatt a fejlesztés mellett döntöttek.

A hatások eredményei nemcsak közvetlenek, hanem közvetettek is lehetnek: olyan hatások, amelyekről információ áll rendelkezésre, de nem mérték azokat. A *spillover-jelenség* mechanizmusa szerint a hatások maguk is hatásokat váltanak ki, és ezek a tova-gyűrűző hatások újabb hatásokat kiváltva csatlakoznak a hatásútvonalba. Eszerint egy fejlesztés fontosságát, indokoltságát nem pusztán az jellemzi, hogy mekkora a közvetlen hatása, hanem hogy milyen további fejlesztések épülnek rá, illetve milyen további fej-lesztéseket tesz lehetővé a jövőben. Különösen fontosak ezek a hatások azoknál a kiemelt projekteknél, amelyek egymásra épülnek, illetve amelyek között szinergia feltételez-hető – e hatások méréséhez projektszint feletti vizsgálatokra van szükség.

A hatások projektszint feletti kimutatásának másik kulcskérdése az aggregálhatóság. A projektcélok, -témák, -kimenetek és a mérési lehetőségek sokszínűsége miatt szükséges a volumenek meghatározása mellett azoknak a paramétereknek (egységköltségeknek) a megállapítása is, amelyek lehetővé teszik a hatások egymás mellé rendelhetőségét hatáskategóriánként, illetve a teherjellegű – azaz időbeli és/vagy anyagi költségként jellemezhető – hatáskategóriák együttes értelmezését. A KÖFOP keretében megvalósított fejlesztések más hatáskategóriák (mint a szolgáltatásminőség, az elégedettség) esetében nem aggregálhatók. Az e dimenziókban elért változások rögzítéséhez nélkülözhetetlenek az ezen a területen megvalósítandó makroszintű (például országos vagy ágazati szintű), olyan empirikus adatgyűjtések, illetve adatfelvételek, amelyek a JÁM-ok alapjait is jelentik.

³⁷ FREEMAN–REED 1983.

Az értékelés módszertana és folyamata

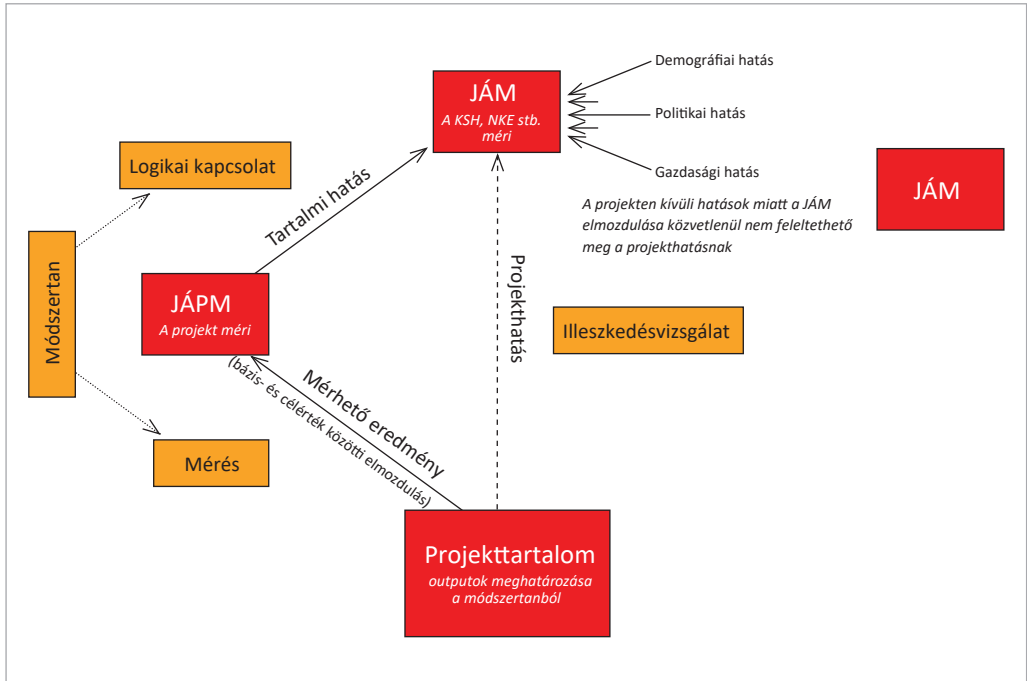
A rendszer lényege, hogy a támogatott kiemelt projekt megvalósítása során létrejövő eredmények hatásainak vizsgálatához fel kell tárnunk egyedileg azokat a *projektoutputokat* (kimeneteket), amelyek a projekt szempontjából relevánsak, hatásuk mérhetővé tehető, és várható, hogy ez a hatás beilleszthető az értékelésre kifejlesztett hatáskeretrendszerbe (lásd 2. táblázat).

E keretrendszer (más néven: hatásmátrix) célja, hogy a fejlesztést végző kedvezményezett szervezet a projekt tartalmát a projekthatások felől közelítő struktúrában mutassa be. Fontos, hogy azonosítsuk azokat a legfőbb kimeneteket, amelyek mentén értelmezhető a projekt általános társadalmi hatása, illetve amelyeket súlyuknál fogva érdemes, illetve szükséges mérhetővé tenni. A táblázat kitöltésekor a projekt tartalmi kimeneteit abból a szempontból kell megragadni, hogy hol, miként és miben érnek el javulást a közigazgatás folyamataiban, illetve a lakosságot, a vállalkozásokat célzó eljárások, szolgáltatások esetében. Ez egyfajta outcome-szemléletű áttekintést jelent, amely arra keres választ, hogy az érintettek számára milyen hozadéka lesz a projekt megvalósításának.

2. táblázat: A projektek tervezett tartalmát (kimeneteit) feltáró hatásmátrix

A projekttől elvárt, pozitív társadalmi/szervezeti hatású kimenet megnevezése		Hatásdimenziók				
		Időráfordítás-csökkenés	Költség-csökkenés	A szolgáltatáshoz, eljáráshoz való hozzáférhetőség növelése, a hozzáférési korlátok csökkentése	Szolgáltatás-, eljárás-fejlesztéshez kapcsolódó képessé-tétel, kompetencia-növekedés	Az elégedettség és/vagy az igény-bevétel növekedése
Célcsoport	Lakosság					
	Vállalkozások – kiemelt partnerek					
	Állami szervezetek – közigazgatás					
	Saját szervezet					

Forrás: a szerzők szerkesztése szakmai dokumentumok alapján



4. ábra: A JÁM-JÁPM-rendszer logikai modellje

Forrás: a szerzők szerkesztése szakmai dokumentumok alapján

A rendszer másik fontos egyedi tulajdonsága és eleme a Jó Állam Projektmutatókra vonatkozó célértékvállalás, amely során a kedvezményezett arányos és reális célértéket határoz meg a mérési specifikációval ellátott Jó Állam Projektmutatóhoz. Bár a hatásvizsgálat a Jó Állam Mutatók rendszerére épül, a JÁM-ok magas absztrakciós szintjük miatt nem alkalmasak arra, hogy a projekthatást közvetlenül lehessen mérni az elmozdulásukon. A Jó Állam Projektmutatók bizonyos értelemben a Jó Állam Mutatók egyfajta operacionalizálásaként is felfoghatók, a magas szinten aggregáló Jó Állam Mutatókat a projekthatás szintjén értelmezhető Jó Állam Projektmutatók segítségével tesszük mérhetővé. Ezért alakították ki a JÁM-okat és a projektek között közbülső lépcsőként a JÁPM-et. A rendszerben ezeknek a Jó Állam Projektmutatóknak az elmozdulására történik célérték-meghatározás, amelynek teljesülése esetén logikailag belátható lesz, hogy a projekt hozzájárul az adott Jó Állam Mutató elmozdulásához is. Következésképpen a vállalások ösztönzik a teljesítményt, valamint ezzel párhuzamosan hozzájárulnak a projekt, a fejlesztés, végső soron a beavatkozás eredményességéhez.

A JÁM-JÁPM-rendszer hatásvizsgálati folyamata három főbb szakaszra bontható:

- Módszertani fejlesztési szakasz: a *Módszertani összefoglaló* elfogadása előtti szakasz, amelynek célja a projektkimenetekhez kapcsolódó hatások meghatározása, a hatások mérésére alkalmas módszertanok specifikációja, valamint ezek ismeretében a célértékvállalás.

- Mérési-monitoring szakasz: a *Módszertani összefoglaló*ban rögzített mérések lebonyolításának támogatása (például a mérőeszköz-fejlesztés támogatásával), valamint a mérések megvalósításának nyomon követése, szükség esetén korrekciója (például projektterv-változás).
- Záró szakasz: a mérési eredmények rögzítése, értékelése, értelmezése, a hatások kimutatásához a volumenadatok megismerése, projektszintű záró fejezetek készítése.

A hatásvizsgálati mérési-monitoring folyamat megkezdésének feltétele, hogy a kedvezményezett szervezetek a fejlesztési kereteket kidolgozzák, és véglegesítsék. A hatásvizsgálat előkészítése a projekttevékenységek átvilágításával kezdődik.

A módszertani fejlesztés lényege, hogy a hatásmátrix segítségével szakmai konzultációk során azonosítják a projekt fő kimeneteit, ezek különböző dimenziókban (időráfordítás-csökkenés, költségcsökkenés, a hozzáférhetőség növekedése, kompetencianövekedés, az elégedettség vagy az igénybevétel növekedése) kifejtett hatásait, valamint a lehetséges mérési pontokat és módszereket. Olyan, a projektek tartalmához (elvárt eredményeihez, outputjaihoz, kimeneteihez) kapcsolódó mutatókat (Jó Állam Projektmutatók) dolgoznak ki, amelyek egyrészt mérhetők, másrészt elmozdulásuk közvetetten vagy közvetlenül hat a kiválasztott Jó Állam Mutatóra.

A módszertani fejlesztési szakaszban kialakítják azokat a mérési eljárásokat, amelyek alkalmasak a korábban kiválasztott, a projekttervvel kapcsolódó Jó Állam Projektmutatók elmozdulásának megbízható mérésére.

A kedvezményezett projektek vállalják a kiválasztott Jó Állam Projektmutatók pozitív irányba mozdítását, és e vállalásokon keresztül egyúttal projektszintű hatásmérések elvégzésére is vállalást tesznek. E mérések adatszolgáltatásai hozzájárulnak a többszintű hatáselemzések készítéséhez.

A módszertani fejlesztési szakasz a *Módszertani összefoglaló* című dokumentum háromoldalú (NKE, kedvezményezett szervezet, Irányító Hatóság) aláírásával zárul le. Ezt követően a mérések lebonyolítása és az adatszolgáltatás a projektszervezetek feladata. A mérések minőségbiztosítását, az adatszolgáltatások feldolgozását és a projektek megvalósítása során esetlegesen felmerülő változások kezelését a mérési-monitoring folyamat során az NKE kutatói és szakértői csapata biztosítja.

A mérések minőségbiztosítása kulcstényezőnek tekinthető, mivel a jól megtervezett mérések rossz végrehajtása esetén az eredmények megbízhatósága és érvényessége kétségbe vonhatóvá teszi a hatásvizsgálatokat. Az érvényességet az adatfelvételi módszertan, a mérőeszközök (például kérdőívek, interjúvázlatok) és a mintavétel szakmai jóváhagyáshoz kötöttsége hivatott elősegíteni.

A fejlesztések végrehajtása során jellemző változásokat és kihívásokat is a monitoring-szakaszban lehetséges kezelni a mérések áttervezésével és ütemezésével.

Ezeket a folyamatokat online monitoringrendszer támogatja, amely alkalmas a monitoringfolyamatok nyomon követésére, a mérések során gyűjtött információk rögzítésére, illetve riportolási funkciók is tartoznak hozzá, amelyek a hatásmérési rendszer értékeléséhez is fontos inputokkal szolgálnak.

A hatásvizsgálat záró szakaszában történik az adatszolgáltatások feldolgozása, valamint az eredmények egyedi és aggregált kiértékelése, amelybe országos és szakpolitikai felmérések eredményeit is beépítik.

A kifejlesztett modell korlátai

Fontos megtenni itt azt a distinkciót, hogy a hatásmérés nem rokon természetű a hatékonyság- és költséghatékonyság-méréssel. A JÁM-JÁPM-rendszerrel nem hatékonyság-mérés történik, annak ellenére sem, hogy a projekteredményekhez kapcsolódó hatásokat feltárják, és ezek a pénzbeli ráfordításokkal arányba állíthatók. A hatékonyság mérhetősége a következő korlátokba ütközik.

A hatékonyságmérés az eredmények és a ráfordítások közötti közvetlen kapcsolatra épül, itt külön vizsgálatot igényel, hogy a ráfordítások miként, milyen hatásútvonalon teremtik meg az eredményeket, és eközben milyen tényezők segítik, illetve gátolják az eredmények létrejöttét. A hányadosból (eredmények/ráfordítások) kimaradnak a nem szándékolt – a jelen módszertani fejlesztés során nem feltárt – eredmények és a nem várt, pótlólagosan bevont – például a projektgazda általános működéséből fakadó – járulékos költségek is. A hatékonyság akkor értékelhető, ha tudjuk, mit lehetett volna ugyanannyi költségből megvalósítani, vagy ha tudjuk, hogy mások máshol (benchmarkok) mennyiből mit tudtak előállítani.

Ugyan a vizsgálat tárgyát képező kiemelt projektek száma nem túl magas (kb. 60), fejlesztési tartalmaik heterogenitása, valamint fejlesztési, mérési és értékelési képességeik korlátai gyakran okoznak nehézséget a hatásvizsgálati folyamat során. A fejlesztések hatásosságának értékeléséhez tisztázni kell az időtávot, és meg kell határozni az értékelési kategóriákat, aminek nehézsége abban rejlik, hogy mind a jogszabályi, mind az intézményi környezet gyors átalakuláson mehet keresztül, miközben egy-egy fejlesztés hatását erősíthetik, vagy épp gyengíthetik más fejlesztések.

Összefoglalás és következtetések

Elsődleges célunk a fejezet megírásával az volt, hogy bemutassa a Jó Állam Mutatókra épülő mérési és monitoringrendszer mint a hatásvizsgálatok egy változatának, a fejlesztéspolitikai hatásvizsgálatok speciális területének innovatív eszközét. Az eszközt az NKE a Miniszterelnökség felkérésére 2016 óta a KÖFOP kiemelt programjainak értékelése során használja. Az értékelések a kiemelt programok zárásával és az azt követő záró mérések adatszolgáltatásainak beérkezésével meg is kezdődtek 2021 folyamán. A módszertani fejlesztések és a mérési-monitoring szakasz során az elmúlt években összegyűlt tapasztalatok, illetve a kapcsolódó hatásmérések és kutatások várhatóan további publikációk hasznos alapanyagaként szolgálnak majd.

A stratégiai és KÖFOP-célok a társadalmi, szervezeti, gazdasági alrendszerek fejlesztésére irányulnak, amelyek általános, és nem projektszintű célmegjelölések. A KÖFOP

azonban – a beavatkozási logikát követve – a célok eléréséhez szükséges tevékenységeket részfeladatokra (intézkedésekre) bontja le, majd a megvalósítást projektekhez, konkrét tevékenységekhez köti, konkrét eredményhez kapcsolt célokon keresztül.

A fejezet módszertani érdekessége, hogy esettanulmány-módszert alkalmaz a közpolitika-alkotás folyamatában az alkalmazott, hatásvizsgálati mérési és monitoring-modell rendszerének bemutatására és annak értékelésben betöltött lehetőségeinek és korlátainak vizsgálatára a projektrendszerben működő fejlesztéspolitika szűkebb területén, a közigazgatás-fejlesztésben.

A JÁM-JÁPM-rendszer a fejlesztéspolitikai hatásmérések és a teljesítési monitoring közé sorolható be. Egyes elemeiben a hatásmérésekhez, más elemeiben a teljesítési monitoringhoz áll közelebb.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a Jó Állam Mutatók mérési-monitoring rendszere hiánypótló eszköznek tekinthető az *ex post* és a *midtermértékelések* és -hatásvizsgálatok körében. Segítségükkel képet kaphatunk arról, hogy a KÖFOP kiemelt projekt által megvalósított fejlesztések milyen célzott hatásokat érnek el az implementációt követően, hogy érdemben hozzájárulnak-e a lakosság és a vállalkozások ügyfélterheinek csökkentéséhez, a hazai és az európai gazdaság versenyképességének növeléséhez és a korszerű, 21. századi közszolgáltatások működési alapjainak megteremtéséhez.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszer-váltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BELCHER, Brian – PALENBERG, Markus (2018): Outcomes and Impacts of Development Interventions. *American Journal of Evaluation*, 39(4), 478–495.
- BOJTOR András – BOZSÓ Gábor (2019): Kitekintés a közigazgatás-fejlesztés nemzetközi mérhetőségére. In KAISER Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége III*. Budapest: Dialóg Campus. 271–294.
- DAHLER-LARSEN, Peter (2011): *The Evaluation Society*. Stanford: Stanford University Press.
- European Commission (2017): *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners 2017 edition*.
- FREEMAN, R. Edward – REED, L. David (1983): Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance. *California Management Review*, 25(3), 88–106.
- KAISER Tamás (2016): *Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében*. Államtudományi Műhelytanulmányok 2016/1. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KAISER Tamás szerk. (2015): *Jó Állam Jelentés 2015*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KAISER Tamás szerk. (2016): *Jó Állam Jelentés 2016*. Budapest: Dialóg Campus.
- KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest: Dialóg Campus.
- KAISER Tamás szerk. (2018): *Jó Állam Jelentés 2018*. Budapest: Dialóg Campus.
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor (2016): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In KAISER Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége II*. Budapest: Dialóg Campus. 11–36.
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor – CSUHAI Sándor (2016): *A kormányzás hatékonyságának feltételei, modelljei*. Kormányzati Tanulmányok. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

- KIS Norbert (2014): A kormányzás minőségének értékdilemmái. In KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 13–57.
- KIS Norbert (2018): A bizalom szerepe és hatása az állam működésére és fenntarthatóságára. *Pénzügyi Szemle*, 63(3), 299–311.
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 11.0)*.
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012): *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 12.0)*.
- Magyarország Kormánya (2014): *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020*.
- Magyarország Kormánya (2017): *A Digitális Jólét Program 2.0*. Budapest: [k. n.].
- MCCANN, Philip (2015): *The Regional And Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-orientation and Smart Specialisation*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Miniszterelnökség (2015): *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*.
- NÉMETH Erzsébet – VARGHA Bálint Tamás – PÁLYI Katalin Ágnes (2019): Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága. *Pénzügyi Szemle*, 64(3), 321–337.
- OECD (2002): *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-based Management*.
- OECD (2017): *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy 2014-2020*.
- OECD (2018): *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of administration reform and sector strategies*.
- OECD (2019): *Implementing Regulatory Impact Analysis in the Central Government of Peru. Case Studies 2014-16*.
- PATTYN, Valérie et al. (2018): Policy Evaluation in Europe. In ONGARO, Edoardo – VAN THIEL, Sandra (szerk.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, 577–593.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHMITT, Sophie (2013): Comparative Approaches to the Study of Public Policy-making. In ARARAL, Eduardo et al. (szerk.): *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge, 29–43.
- VÉRTESY László (2012): A jó kormányzás mérhetősége. *Magyar Közigazgatás*, 62(2), 44–56.
- WOLLMANN, Hellmut (2007): Policy Evaluation and Evaluation Research. In FISCHER, Frank – MILLER, J. Gerald – SIDNEY, S. Mara (szerk.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Boca Raton – London – New York: CRC Press.