



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 28. szám

Csuhai Sándor – Fekete Letícia –
Kádár Krisztián

Hatékony közigazgatás

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627

www.allamtudomany.hu

Hatékony közigazgatás⁴

1. Bevezetés

A 2013-ban fogant kutatási projekt (JÁK) egy gondolat kísérletet indított útjára azzal a céllal, hogy megvizsgálja a jó állam mérhetőségét (Kaiser–Kis, 2014). Ez a kijelentés önmagában is számos kérdést ébreszt, kezdve az indokoltságtól a mérési fókuszon át a fogalmi keretek körülhatárolásáig. Jelen tanulmány elődje az a 2014-ben megjelent munka (Cserny et al., 2014: 233–266), amely lefektette a Hatékony közigazgatás hatásterület mérésmódszertani alapjait, definiálta a mérés tárgyát és fókuszát, javaslatot tett egy eszközkészletre, útjára engedve ezzel az indikátorképzési szakaszt. Utóbbi keretében jelent meg 2015-ben a *Jó Állam Jelentés* (JÁJ), immár konkrét mérőszámokkal, az összes hatásterületre érvényes strukturális és formai kötöttségekkel. Jelen tanulmánykötettel egy időben jelenik meg a JÁJ 2016. évi kiadása, gyakorlatilag azonos formában, képviselve azt a – külföldön is közkedvelt – közpolitikai-szakmai műfajt, amely bizonyos tudományos-kutatási eredmények némileg egyszerűsített, a tudományos közlésre vonatkozó szabályoktól mentes, közérthető disszeminációját célozza.⁵ Hasonlóan jelen kötet többi fejezetéhez, ehelyütt – egyfajta háttér tanulmányként – a Hatékony közigazgatás hatásterületre vonatkozó mérési adatok és eredmények tudományos igényű narratívájával szeretnénk szolgálni. A tanulmány célja tehát, hogy megossza azokat a kutatási kérdéseket, és az ezekre adott válaszokat (téziskezdeményeket), amelyek a kutatás során megfogalmazódtak, teret adjanak a módszertani kihívások bemutatásának, valamint azoknak a megfontolásoknak (kötöttségeknek, lehetőségeknek), amelyek mentén az operacionalizálás megvalósult. Végül fontos hangsúlyozni, hogy a kutatási projekt nem zárult le – ennek két fontos implikációja van az Olvasó számára. Egyrészt – kvázi kutatási előrehaladási jelentésként – nem kívánja újfent megfogalmazni a korábban tett megállapításokat, viszont határozottan épít a korábbi hipotézisekre, bizonyos esetekben tovább konkretizálva vagy éppen ellenpontozva azokat, másrészt – interim jellegéből fakadóan – újabb kérdések kerülnek terítékre a közigazgatás teljesítményével, kapacitásával kapcsolatban, amelyek megválaszolása majd a soron következő mérföldkövek feladata lehet.

Az utóbbi figyelmeztetést ugyanakkor máris oldani kívánjuk azzal, hogy – mint önálló közlemény – természetesen a bevezetésben visszautalunk azokra a legfontosabb alapvetésekre, amelyekből a mérési program is elindult. Míg a korábbi tanulmányban még

¹ Kulturális antropológus, módszertani szakértő; szakmai vezető, Mérési és Módszertani Labor, Államkutatási és Fejlesztési Intézet

² Közgazdász, szervezetfejlesztési tanácsadó, eGov Tanácsadó Kft.

³ Jogász, mesteroktató, Budapesti Corvinus Egyetem

⁴ A tanulmány Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége II.*, Dialóg Campus, Budapest, 2016. 145-167 oldalszámokon című kiadványban jelent meg.

⁵ A sajátos műfajhoz legközelebb talán a Bertelsmann Alapítvány által gondozott Bertelsmann Transformation Index és Bertelsmann Sustainable Governance Index című, kétévente megjelenő publikációk állnak. A tanulmány egyes részleteinek kidolgozásában, pontosításában részt vettek még (ábécésorrendben): - Fibinger Anita, Tarpai Zoltán

empíria híján fektettük le az indikátorképzés elveit, immár a mérési tapasztalatok birtokában újra foglalkozunk a metodológiai kihívásokkal, és ezzel szoros összefüggésben ismét érdemes kinyitni a konceptuális kereteket, azaz megvizsgálni, hogy mit is érthetünk a *közigazgatás jó volta* alatt. A tanulmány további fejezetei a konkrét mérési eredmények kontextusát ismertetik (ugyanakkor jelen keretek között nem elemzik sem az értékeket, sem azok tendenciáit), külön kitérve a – 2016. évi JÁJ-ban nővumként szereplő – nemzetközi komparáció és a társadalmi percepciók vizsgálatok lehetőségeire és korlátaira.

2. Mi történt eddig?

A Hatékony közigazgatás hatásterületének kutatása mindenekelőtt a konceptuális keretek megrajzolásával kezdődött. Ennek kapcsán az alábbi három fő tételt fogalmaztuk meg:

1. A JÁK szerkezetéből kiindulva, ahol az állami képességek (funkciók) külön-külön hatásterületként kerültek meghatározásra, a közigazgatást szűkebb – az előbbi funkciókat horizontális, infrastruktúra-jelleggel kiszolgáló – „adminisztráció” értelmében rögzítettük. Ebből a „köztes” szerepéből fakadóan a közigazgatás folyamatai elsősorban a közigazgatás minőségét fejlesztik, és képessé tesznek más szereplőket, hogy ellássák funkcióikat (ezért is alkalmazzuk következetesen a *kormányzás* helyett az *igazgatás* fogalmát) (Cserny et al., 2014: 233).
2. Míg a közigazgatás esetében egy szűkebb, addig a hatékonyság kapcsán egy tágabb értelmezési tartományt jelöltünk ki, amely nem csupán a ráfordítások és eredmények egymásra vetített értékeit vizsgálja, hanem a közigazgatási teljesítmény minden olyan aspektusát elemzi, amelyek a közigazgatás (fenti határokon belüli) céljainak, rendeltetésének elérését képesek leírni (Cserny et al., 2014: 234–235).
3. Analitikai keretnek fogadtuk el az aktuális közigazgatási reformprogram célrendszerét, beavatkozási logikáját, amellet érvelve, hogy a közigazgatás rendeltetésének való megfelelés kvantifikálására a mindenkori közigazgatás-fejlesztési felelős (a kormányzat) közigazgatásképeének reflexiója érvényes és legitim referenciakeretként szolgálhat (Cserny et al., 2014: 236).

Ezen alapvetésekből kiindulva fogalmaztuk meg a mérési programot, határoztuk meg az egyes mérési területek célját és tartalmát, és válogattuk ki az egyes indikátorokat (Cserny et al., 2014: 258–266). Ebben a fázisban sem volt kétséges ugyanakkor, hogy a *Jó Állam Jelentés* előállításához szükséges praktikum és követelményrendszer (azaz a mérőszámok ötéves retrospektív elérhetősége, a tendenciák kiolvashatóságának igénye, az adatok forrásának megbízhatósága) felülírja majd a tanulmányban rögzített irányokat. A lefektetett mérési elvek (kívánságok) és a gyakorlati megvalósulás közötti eltérés ugyanakkor ráirányítja a figyelmet két fontos szempontra (amely egyúttal válasz a jó állam/közigazgatás vizsgálatát érő szkepszisre). Egyfelől a célorientált „indikátorvadászat” minden egyes példány esetében vizsgálja annak alkalmasságát (relevanciáját, értékhardozó jellegét és validitását), s ez praktikus visszahat az analitikai keretek formálására is. Másfelől egyértelműen rámutat azokra a területekre, amelyeket sem az állam, sem más szereplő nem mér, holott jelentős információval szolgálnának a közigazgatás minőségére vonatkozóan.

Az analitikai keretek fent említett formálódása vezetett ahhoz, hogy a korábbi alapvetéseinket is újfent megvizsgáljuk, és némileg összhangba hozzuk őket a *Jó Állam Jelentés*ben használt indikátorkészletünkkel. Fontos leszögezni ugyanakkor, hogy a konceptuális keretek ilyen induktív alakítása nem tulajdonít az indikátoroknak normatív erőt (tehát nem attól válik egy jelenség meghatározóvá a közigazgatás minősítése szempontjából, mert annak mérése bekerül a vizsgálati körbe). A soron következő fejezetek

ezeket a dilemmákat veszik számba.

3. Módszertani kérdések és válaszok

3.1. A mérési problémáról még egyszer...

A JÁK kapcsán már számtalanszor esett szó arról, hogy a mérés-összemérés az ember egyik olthatatlan vágya, amely a közigazgatást sem kerüli el. Mind a tudományos, mind a gyakorló szakértői kíváncsiság régóta kiemelt figyelmet szentel a közigazgatási teljesítmény és termelékenység problémakörének.⁶ Amíg korábban megelégedtünk azzal a megállapítással, hogy a közigazgatási teljesítmény mérése „jelenleg nincs azon a szinten, hogy precíz ítéleteket lehessen alkotni” (Boyle, 2007: 9), ezúttal megvizsgáltuk ennek a kihívásnak az okait is.

A mérés és összevetés minden esetben két elem összekapcsolását feltételezi: a jelenségét, amelyet mérünk, és egy egységét, amellyel összemérjük. Ezek eredhetnek tapasztalásból, a józan ész logikájából, vélemény, elvárások, szükségletek egyvelegéből vagy lehetnek akár véletlenszerűek is – s végül létrejönnek az összehasonlítás sztenderdjei (ilyenek például az 50 km/h gyorshajtási limit, a „szobahőmérséklet”, illetve a „90-60-90” szépségideál). Az előbb említett példákban két közös vonás van: 1. egy tökéletesen definiált jelenség, amelyben a változatok ismertek vagy megjósolhatók, valamint 2. egy általánosan elfogadott sztenderd az összehasonlításhoz, amely alkalmazható minden lehetséges (vagy legalábbis releváns) előfordulásra. Ugyanakkor a felsorolt példákban is kitűnik, hogy ezek korántsem egzakt kategóriák, a sztenderdek jellemzően feltételeznek értékválasztást és bizonyos fokú mérlegelést, amelyek helytől és időtől függően változhatnak (a fenti példákkal élve, az 50 km/h még éppen biztonságérzetet nyújt, a létminimum alatt nem biztosított a teljes élet, a szépség szubjektivitása kapcsán pedig a kanti gondolattal élve „szép az, ami érdek nélkül tetszik” stb.). Gyakran előfordul, hogy maga a mérési tárgy szolgál összehasonlítási sztenderdként, többek között a GDP esetében, amelynek időbeli csökkenés-növekedése negatív-pozitív konnotációt von maga után, míg az inflációs ráta stagnálása pozitív ítéletben részesül. A gazdasági növekedés és az infláció jelenségei per se kvantitatív terminusokban – közös referenciaegységgel (pénzértékben) – mérhetők, s ez az időbeli vagy földrajzi összehasonlítást homogénné és konzisztenssé teszi. Ugyanakkor a heterogén célok mentén működő és sokféle outputot előállító komplex rendszerekben, mint amilyen a közigazgatás is, nem létezik általánosan elfogadott „egyenérték”, így sztenderdeket és indikátorokat is jóval nehezebb rögzíteni.⁷

Mint látni fogjuk, az eltérő célok eltérő igényeknek különféle módon igyekeznek megfelelni, s ez különböző (értékelői) perspektívákat, fókusz és végső soron referenciakereteket feltételez. A közigazgatás kapcsán nem csupán az indiai elefánt tanmeséjéből ismert szűk fókuszú vizsgálódás kerülendő (tudniillik a vizsgálati tárgy egy-egy szegmensének megismeréséből nem juthatunk komplex eredményre), hanem az eltérő perspektívák figyelmen kívül hagyásának veszélyére is fel kell hívni a figyelmet. A közigazgatás kapcsán is azonosíthatók a különböző értékelői perspektívák: más igényt

⁶ A teljesítménykonceptiók áttekintéséhez kiváló alapot nyújtanak Dubnick (2005), Ingraham (2005) és Bouckaert–Halligan (2008) publikációi. A teljesítménymérés kutatásának jelen állapotát mutatja be de Lancer Julnes–Holzer (2008).

⁷ Ennek kapcsán említhetők a közigazgatási gyakorlatból különféle kísérletek vagy akár olyan intézményesült szabályok, sztenderdek, mint például az EU NUTS-régióinak lakosságszámhoz kötött földrajzi behatárolása, továbbá a közös önkormányzati hivatalok kötelező megalakítása bizonyos lakosságszám alatt.

támaszt a közigazgatással szemben az adófizető állampolgár, a szolgáltatást igénybe vevő ügyfél, a döntéshozó kormányzat vagy az európai uniós intézmények, és ezek az elvárások eltérő – gyakran egymásnak ellentmondó – célokat irányoznak elő. Ennek a szerepkonfliktusnak köszönhetően sem lehet a sztenderdek egy egydimenziós, unilineáris skálán mérni, de feladatunk szempontjából fontos megállapítás az is, hogy az értékelési tényezők megválasztása sem mellőzheti a szubjektivitást (Oszlak, 1973: 4).

Ilyen kikristályosodott sztenderdek híján viszont a közigazgatás köznapi értékelése gyakran emocionális, semmint tudományos-rationális szempontokra hagyatkozik, az értékelés premisszái pedig gyakran a közvéleményt tápláló hiedelmekből, egyéni percepcióból indulnak ki (helyettesítve a mérési sztenderdeket). A közigazgatás társadalmi beágyazottsága természetesen vitán felüli az állam 20. században tapasztalt térnyerésével az élet különböző területein, ezért korántsem érdektelen annak társadalmi percepciója. Az a jelenség azonban, amely a *bürokratikus* jelzőt negatív jelentéstartalommal ruházta fel a köznyelvben, jól jelzi, hogy az egyéni tapasztalatok, a kielégítetlen társadalmi igények és az ebből fakadó frusztráció miként extrapoláltak egy társadalmi szinten elfogadott igazsággá, amely a „nem hatékony közigazgatás” imázsát teremtette meg. Tulajdonképpen a világ régióitól függetlenül széles körben elfogadott nézetek szerint „a bürokrácia fenntartásának költségei túlzóak”, „a közszolgáltatások megszervezése alacsony hatékonyságú”, illetve „magasak az ügyfelek adminisztratív terhei”. Ahhoz azonban, hogy meg tudjuk mérni, mennyire „túlköltokező”, „terhes”, vagy milyen kevésbé hatékony, tovább kell lépni mérhető sztenderdek meghatározásának irányába. A hiedelmeket, tényeknek hitt vélekedéseket (vagy azok ellenkezőjét) tudományosan igazolt igazsággá változtatni nem egyszerű feladat. A kérdés tehát újfent kínálkozik: *Miként lehet a hatékonyságot konceptualizálni a közigazgatási teljesítmény kontextusában?*

A teljesítménymérési problematikát az alábbiakban foglaljuk össze annak érdekében, hogy a következőkben bemutatott fogalmi behatárolásoknak, módszertani megfontolásoknak „megágyazzanak”.

1. A közigazgatás egészére nézve nem létezik olyan sztenderd, amelyik egydimenziós-lineáris értékelést nyújtana, az egy-egy intézményével kapcsolatban felállított sztenderdek pedig inkább normatív erővel, mintsem az összehasonlítást segítő deskriptív funkcióval bírnak.
2. A közigazgatás szerteágazó funkcionalitása többféle szerepet követel meg az adminisztrációtól, önálló célokkal, amelyek érdekkonfliktusokhoz, *trade-off* helyzetekhez vezethetnek. Ezért az értékelés perspektívájának megválasztása mindig gondos mérlegelést, de szükségképpen szubjektív választást igényel.
3. A fentiekből kiindulva a legtöbb nemzetközi mérés előszeretettel alkalmazza a társadalmi percepció, a közvélemény becsatornázását annak érdekében, hogy a közigazgatás komplexitása a befogadói oldalon koncentráltan csapódjon le (Boyle, 2007: 10), azonban az ilyen mérések a torzításukból adódóan, a fent leírt vélelmek és hiedelmek miatt – véleményünk szerint – mérsékelten képesek egy komparatív skálán „beárzni” a közigazgatás minőségét.⁸
4. Szintén közigazgatási sajátosság – bizonyos szegmensekben – az „aktív passzivitás”, az a rendelkezésreállási funkció, amelynek során a közigazgatás komoly erőforrások felhasználásával éppen azt kívánja elérni, hogy „ne történjen semmi”. Ebben

⁸ Christopher Pollitt tanulmányában szkeptikus a nemzetközi rangsorok valódi hasznával kapcsolatban, ti. hogy bármilyen döntést megalapozhatnak-e (Pollitt, 2005), Van de Walle pedig a szubjektív értékelések veszélyeire hívja fel a figyelmet, amelyek inkább a közigazgatás közvélemény-nézőpontú imázsát (*popular image*) adják vissza, semmint a tényleges funkcionalitásának leírását (Van de Walle, 2006).

az esetben a teljesítmény, az eredmény az, hogy nem jelentkeznek az ún. *bürokratikus inkapacitás* tünetei, amely jelenség mérése további nehézségekbe ütközik (Hajnal, 2008: 32).

5. Végül a közigazgatás mint közjóság önmagában is kihúzza a talajt a „jól bevált” közigazgatási teljesítménymérési módszerek talpa alól: kínálata piaci alapon nem szervezhető meg, hiszen a kezdeti költségek túl magasak, a realizálható közvetlen piaci haszon pedig túl alacsony; a közigazgatás fogyasztásából senkit sem lehet kizárni (bár ez nyilvánvalóan nem is célja az államnak), mivel a közpénzből nyújtott szolgáltatások igénybevétele minden állampolgár számára lehetséges. A közjavak másik jellemzője, hogy fogyasztásuk nem rivalizáló, tehát az egyik egyén fogyasztása nem csökkenti a többi felhasználó fogyasztási lehetőségeit (Rosen, 2005).

3.2. A mérés fókuszálása – konceptualizálás

Ebben a fejezetben arra teszünk kísérletet, hogy logikailag egymásra épülő lépések mentén felépítsük (rekonstruáljuk) azt a módszertant, amely a Hatékony közigazgatás hatásterület indikátorainak szelektációjához vezetett. Ennek során eldöntjük, hogy milyen perspektívából és mit (nem) szeretnénk a képeken látni, majd beállítjuk a fókuszot, és elkészítjük a pillanatfelvételeket az alábbiak szerint.

Első lépés: mit nem mérünk?

Ebben a fázisban olyan szempontokat veszünk sorra, amelyek ugyan markánsan befolyásolják a közigazgatás teljesítményét, de amelyeket – különböző megfontolásokból – mégsem vonunk be a vizsgálódás körébe. A közigazgatás tágabb környezete természetesen kihat annak teljesítményére, így értelemszerűen a politikai-adminisztratív rendszer karaktere, az állam társadalomban elfoglalt szerepe, a gazdasági feltételek és lehetőségek mind kulcstényezőnek számítanak. A legfőbb gond velük, hogy ezek sem térben, sem időben nem konstans tényezők, folyamatosan (ciklikusan) változnak, s ehhez az adminisztráció idomulni igyekszik. Nézzük ezeket sorban!

Ha a *politikai-adminisztratív rendszereket* vizsgáljuk, jól kitapintható az intézményrendszer folyamatos pulzálása az állami (köz-) feladatok tekintetében: intézmények sűrűsödése és visszametszése, igazgatási szintek bővülése és szűkülése figyelhető meg. A fokozódó intézményesülés oka az intézményrendszerre ható kettős nyomás, egyrészt a felmerülő új ügyek kezelése, másrészt a közszolgáltatások kiterjesztése tekintetében. Ezen bővülés következtében viszont beáll a túlterhelés állapota, ezért állandó törekvés jelentkezik a funkciók leválasztására vagy leadására az alsóbb igazgatási szintek irányába (Ágh, 2002: 163–168). Az intézmény azért jó, mert stabilitást és hatékonyságot biztosít, de éppen ezért előbb-utóbb túlzottan megmerevedik, és ezzel a megváltozott körülmények között a hatékonyság, illetve végső soron a változás akadályává válik. Időnként tehát az intézmények merevségét oldani kell a nagyobb hatékonyság érdekében, sőt intézményeket megszüntetni, lerombolni szükséges a haladáshoz – ez adja a ciklikus mozgás igényét és belső hajtóerejét (Colomer, 1996: 16).

Az állam társadalomban elfoglalt szerepe határozottan kapcsolódik az előbbi tényezőhöz, hiszen ennek az intézményi környezetnek definitív nemzeti karakterei vannak, és az utóbbi évtizedek állandósult vitája a nagy és kis (minimális) állam szembeállítására körül zajlik. Pedig a valódi dilemma nem az intézményrendszer méretéről szól, hanem annak hatóképességéről: egy túlterjeszkedő intervencionista állam túlterheli az intézményrendszert

és (nagy mérete ellenére) gyenge államot eredményez. Az olcsó állam követelménye viszont csak annyiban jogos, amennyiben nem feltétlenül kis államot jelent, hanem szorosan összekapcsolódik az erős állam (*effective state*) legfontosabb jegyeivel (eredményesség, hatásosság, hatékonyság) (Ágh, 2002: 179–184).

Adott ország gazdasági feltételei alapvető korlátokat szabnak és lehetőségeket nyitnak meg adott kormányzat számára igazgatási gépezetének paraméterezésére, noha az optimális üzemméret beállítása abban az esetben is kihívás, amikor bőven rendelkezésre állnak források nagyobb államapparátus és intézményrendszer fenntartására. Mégis jól látható a nemzetközi mérésekben, hogy adott ország gazdasági fejlettsége és a kormányzati kiadások GDP-arányos mértéke nem korrelál, s ez azt sejteti, hogy nagyobb nemzetgazdasági teljesítmény mellett csekélyebb az igény a robusztus adminisztrációra (Kirchner, 2011).

Számunkra a fentiek az alábbi *tanulságokkal* szolgálnak:

1. A komparatív közigazgatásban szerint egy ország közigazgatási rendszerében felfedezhetők a modellkövetés bizonyos jegyei, amelyek részben történeti, részben kulturális, részben behaviorista gyökerekből táplálkoznak (Kuhlmann–Wollmann, 2014: 44). Ezen közigazgatási modellek értelemszerűen más és más intézményeket másképp működtetnek, így a magunk részéről nem tartjuk célravezetőnek olyan értékelési kritériumok megfogalmazását, amelyekben a választott igazgatási modell függő változóként befolyásolja az intézmény célját és következésképp az értékelés irányát is. Konkrétan nem kívánjuk értékelési körbe vonni a nemzetközi mérések amúgy közkedvelt indikátorai közül például a közigazgatási apparátus létszámát, személyi állományának méretét, vagy akár a teljes foglalkoztatotti körben betöltött részarányát, a (központi) kormányzati kiadások GDP-re vetített részarányát, továbbá minden olyan információt figyelmen kívül hagyunk, amely bármely közigazgatási alrendszer (pl. nyitott vagy zárt közszolgálati rendszer, decentralizált-centralizált igazgatási szervezet, politikai-adminisztratív, duális vagy monista rendszer) tekintetében modelfüggő (tehát egyoldalúságot eredményező) információt hordozna.
2. Az intézményrendszer fent leírt változékonysága (tetézve a sokkal rövidebb távon is érzékelhető, mindenkorai kormányzatok által „szabodon” gyakorolt intézmény- és szervezetátalakítási politikával) értelemszerűen nem tenne időtállóvá olyan értékeléseket, amelyek adott struktúrából indulnak ki, ezért nagyobb figyelmet érdemes szentelni a működésre, illetve az outputokra, amelyek az állami (köz-) feladatvolumen kissé lomhább mozgásából fakadóan stabilabb alapokon vizsgálhatók. Az olyan vizsgálatokat tehát, amelyek a közigazgatási szervezetrendszer belső működési rendjének részleteire vagy egyes szervezetek fejlettségére vonatkoznak, mellőzzük a kutatásaink során.
3. A modellektől független értékelés ugyanakkor nem jelent értéksemlegességet. Amint azt az előző fejezetben is megállapítottuk, a méréseknek célorientáltak kell lenniük, a célok pedig az aktuális és a vágyott állapot közötti tartományt fogják át egy olyan skálán, amelyen az elmozdulás minőségi változást feltételez akár negatív, akár pozitív irányba. Ennek kapcsán érdemes idézni Hood értékméletét, amely szerint minden igazgatási rendszer ún. alfa-, béta- és gammaértékeket hordoz. Vizsgálatában arra jutott, hogy míg az angolszász országok elsősorban az eredményt (outcome), a skandinávok a transzparens, nyitott folyamatot, addig a németek a közigazgatás stabilitását, reszponzivitását tekintik fő érték mérőnek a jó közigazgatás vonatkozásában (Hood, 1991). A mi szempontunkból ez azért érdekes, mert az egyébként konvergáló nemzeti igazgatási rendszerek esetében is azt látjuk, hogy a számtalan érték közül némelyik dominál, és a jó közigazgatás tényezői más-más súllyal esnek latba.

Második lépés: milyen perspektívát választunk?

Az előző lépésben lefejtettük a vizsgálati tárgyunkról azokat a mérési dilemmákat, amelyek véleményünk szerint nehezen kontrollálható torzításokat eredményeznének a közigazgatás minőségének megállapításában. Ebben a lépésben pedig a – korábban taglalt – szűkebb értelemben vett közigazgatás funkcionális szempontú azonosítását végezzük el.⁹ Az igen sokoldalú, multifunkcionális igazgatási rendszer profiljába a következő főbb tevékenységcsoportokat sorolhatjuk: (a) a közpolitikai döntéshozatal előkészítése, (b) a döntések végrehajtása, (c) igazgatási szolgáltatások nyújtása, (d) hatósági típusú igényérvényesítés, valamint (e) az ezeket kiszolgáló adminisztráció fenntartása. Maguk a tevékenységcsoportok is jelzik az eltérő szerepeket és az azokhoz kapcsolódó eltérő függéseket: mást vár el az adminisztrációtól a társadalom (mint ügyfelek és mint adófizetők), a kormányzat/politikum (mint a közigazgatás főnöke), az Európai Unió a maga sajátos, többszintű kormányzási--közpolitikai modelljében, vagy éppen egy külföldi tőkebefektető társaság.

Számtalan példát lehet hozni az egyes szerepek konfliktusos jellegére, és nem nehéz belátni, hogy a különböző célcsoportok olykor „szerepkonfliktusba” is vezetik a közigazgatást.¹⁰ Ez természetesen nem zárja ki, hogy akár több perspektíva is megférjen egymás mellett a mérési rendszerben, ugyanakkor a közpolitikai kormányzáshoz kapcsolódó előkészítés és végrehajtás „végeredménye”, vagyis a közszolgáltatások, nagy ellátórendszerek teljesítménye a többi hatásterületen már értékelésre került, így ehelyütt a hangsúlyt inkább az egyéni és a társadalmi igények referenciakeretén belülré helyeztük (a közszektor teljesítménye helyett a közigazgatási teljesítmény a fókusz). A perspektívát tehát az ügyfél és az adófizető állampolgárok (és részben a vállalkozások) aspektusai jelentik, még akkor is, ha ezek is feltételezhetnek konkuráló érdekeket (például egy ügyfélszolgálati fejlesztés pozitív értékelést kap az ügyfél perspektívájából, de annak magas fenntartási költségei kedvezőtlenek lehetnek az adófizető számára, vagy fordítva, egy folyamategyszerűsítés költséghatékonyabb ügyintézés eredményezhet, de akár az eljárás jogbiztonságát, kiszámíthatóságát is veszélyeztetheti, utóbbi pedig már kedvezőtlen az ügyfél számára).

Harmadik lépés: az élesség beállítása

Az előző lépések során meghúztuk annak a közigazgatásfogalomnak a határait, amelyet mérni szeretnénk, ezúttal pedig azt kell eldöntenünk, hogy a közigazgatás *milyensége* szempontjából mit értékelünk, és mit hagyunk ezúttal figyelmen kívül. Arról már eddig is több szó esett, hogy a minőséget valamiféle *teljesítmény* formájában tudjuk megragadni. Akár a politikai, akár az adminisztratív rendszerek esetén szokás a formális-jogi

⁹ A funkcionális megközelítés alternatívája lehetne egy elvi megközelítés, amely azt vizsgálja, hogy a közigazgatásnak milyen elvi megfontolások mentén kell ellátnia feladatát, betölteni szerepét.

¹⁰ Az NPM ideológiai köntösébe bújt állami „fogyókúra” társadalmi bázisa a középosztályok nyomása volt. A növekvő adóterhek ellen tiltakozó és a társadalmi igazságosság helyett az öngondoskodást előtérbe helyező középosztálybeli csoportok kis és olcsó államot követeltek, mivel sokallták az adóterheket és meg tudták fizetni a magánosított szolgáltatásokat. De ha az állam kihagyja a marginális rétegeket, és csak üzleti viszonyt alakít ki az állampolgárokkal, akkor túl sok konfliktust vállal fel a szegényebb rétegekkel, ez pedig meghívás egy szélesebb és mélyebb társadalmi konfliktusra. Ha pedig túl széles körnek nyújt közszolgáltatást (ingyenesen), akkor a középosztállyal kerül szembe, mert drága és nem elég hatékony kormányzatot hoz létre (Agh, 2002: 202).

intézményrendszer meglétét értékelni, azonban részben a fejlett demokráciák adottságai (vagyis az intézményrendszer teljes kiépítettsége), részben a 3.1. alfejezetben említett kötöttségek arra készítetik az értékelőket, hogy a formális intézmények teljesítményét, azaz működőképességét mérjék vissza. Annál is inkább érdemes ezt a stratégiát választani, mert nincs feltétlenül egyetértés a formális intézmények jó voltában, tehát önmagában az a tény, hogy kötelező a jogszabályalkotási folyamatban az előzetes hatásvizsgálat-elemzés, még nem feltétlenül mond valamit a jogalkotás minőségéről. Az adott intézményt és ezen keresztül az egész rendszert tehát nem annak formális megléte, hanem sokkal inkább működése legitimálja. A közigazgatás rendszere is a megfelelő kritériumok alapján jó működőképességével (*performance*) legitimálja magát. Mielőtt e kritériumokat kibontanánk, fontos megjegyezni, hogy a közigazgatásban a funkciók betöltéséhez formális és informális intézmények, folyamatok jönnek létre, ám ehelyütt egy újabb metszéssel utóbbi a mérési tartományon kívülre kell helyeznünk, annak csak becsülhető mértéke okán (latencia).

A jó közigazgatás fő kritériumait a választott perspektívákból közelítjük:

1. Az ügyfél nézőpontjából az output meglétének és minőségének van elsőbbsége, amennyiben a teljesítmény, a működőképesség szempontjai kerülnek előtérbe (outputlegitimáció). A fő kérdés itt arra vonatkozik, hogy a közigazgatás mennyire képes ellátni funkcióit, betölteni szerepét.
2. Az adófizető nézőpontjából pedig az inputlegitimáció az elsődleges, itt a gazdaságosság elve jelentkezik, és arra keressük a választ, hogy a közigazgatás a rábizott erőforrásokkal hogyan „sáfárkodik”.

A két megközelítés cél-eszköz logikája együttesen adja tehát eredményül a működőképes és erőforrásait hatékonyan megszervezni képes közigazgatás képét. A szakirodalomban gyakran találkozunk az adminisztratív kapacitás fogalmával,¹¹ amely a kormányzati kapacitás, közpolitikai kapacitás fogalmain belül – bár nem teljesen egybevágó definícióval – azt a részképességet jelöli, amely a közpolitikák eredményes előkészítésére és végrehajtására irányul. Az e fejezetben megfogalmazott konceptuális keretek mentén a mi mérési tárgyunk esetében is tulajdonképpen az a képesség kerül górcső alá, amely lehetővé teszi a külső elvárásoknak megfelelő eredménnyel záruló folyamatok és az ehhez szükséges szervezeti és személyi erőforrások megszervezését. Ugyanakkor a (köz)politikai eredményesség kategóriája már nem az adminisztratív-bürokratikus kapacitás terepére, de kétségtelen, hogy utóbbi determinálja előbbi.

Jelen fejezetet összegezve megállapíthatjuk, hogy a Hatékony közigazgatás hatásterület a jó állam adminisztratív kapacitását hivatott megmérni a társadalom és az egyének perspektívájából, s egyfelől rámutat az igazgatási gépezet működőképességére (teljesítmény, output), másfelől erőforrás-felhasználásának gazdaságosságára (input). A mérési tartomány fentiek szerinti lecsupaszítása kétség kívül egy „steril” reflexiót ad a közigazgatás minőségéről, bízva abban, hogy a tágabb jelentéstartalommal bíró közigazgatás-kategória nem elemzett aspektusainak értékelésére a – jelen hatásterület által horizontálisan támogatott – többi hatásterület (Demokrácia, Jólét, Versenyképesség, Fenntarthatóság, Biztonság) keretében kerül sor.

A fentiek konkrét lefordítását a Jó Állam Index (JÁX) egységes mérési keretlogikájának feltöltése érdekében az 1. táblázatban összefoglaltak szerint végeztük el.

¹¹ Az adminisztratív kapacitás fogalmának kialakulásáról, az elméletalkotásról lásd: Addison (2009).

1. táblázat
A Jó Állam Index (JÁX) egységes mérési keretlogikája

Perspektíva		Dimenzió	Fókusz	
ügyfél	adófizető		teljesítmény, működőképesség	erőforrás- gazdálkodás
×		Hozzáférhetőség	×	
×		Ügyfélteher	×	
	×	Erőforrás-felhasználás		×
×	×	Felkészültség		×
×	×	Elégedettség (percepció)	×	×

Forrás: A szerzők szerkesztése

4. Pillanatfelvételek – a mérés operacionalizálása

A következő szakaszban a JÁX-hoz szükséges indikátorok szelekciójára került sor (tekintettel a meglehetősen szórványosan rendelkezésre álló megbízható adatok hiányosságaira, nyugodtan nevezhetjük ezt a lépést „indikátorvadászatnak”). Ebben tulajdonképpen a lehetséges indikátorok egyfajta alkalmassági tesztjét végeztük el. Az alkalmassági teszt fő funkciója, hogy biztosítsa a mérőszámok (számszerűsített adatok) transzformálhatóságát valamilyen minőséget leíró, értéket hordozó információegységekké. A tesztelés az alábbi szekvenciálisan érvényesülő szempontok mentén történt.

1. A *relevanciateszt* során az adott indikátor esetében azt vizsgáltuk, hogy az adott képesség, dimenzió szempontjából képes-e jól leírni és mérhetővé tenni a jelenséget. (Például a közigazgatási ágazat saját bevételeinek arányát vagy beruházási volumenét nem tartottuk relevánsnak a közigazgatás minősége szempontjából.) A relevanciateszt során egy kiegészítő logikát is bevetettünk annak érdekében, hogy minél közvetlenebb értékelési-mérési eredményt kapjunk, azaz a mérési cél és a mért jelenség között minél kevesebb kauzális lépést (interpretációt) kelljen megtenni. Így egy adott jelenség kapcsán előnyben részesítettük a célcsoport (társadalmi) igénybevételt, használatot is bemutató ún. *outcome* indikátorokat (pl. a fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya). Ezek híján megelégedtünk a lehetőséget, kínálatot felmutató ún. *output* indikátorokkal (pl. az ügyintézés menetét támogató szolgáltatások száma), végül megbízható kimeneti indikátorok híján (vagy mert a leírandó jelenség ezt kívánta) vetettünk be *input* indikátorokat (például tudományos fokozattal rendelkező minisztériumi tisztviselők aránya). Megjegyzendő, hogy a nemzetközi mérési rendszerekben is – részben az adekvát kimeneti mutatók hiánya miatt – divatos az inputok alapján értékelni a vizsgálati tárgyat (erőforrások minősége, kombinálásuk megfelelősége), s ezt gyakran azzal igazolják, hogy „alacsony színvonalú erőforrással csak alacsony színvonalú output születhet” (Boyle, 2007: 11).
2. Az értékvizsgálat lényege, hogy nem csupán leíró adatokat kerestünk, hanem olyanokat, amelyek elmozdulása/tendenciája egyértelműen jelzi, hogy hozzájárul-e a jó államhoz/jó közigazgatáshoz, vagy annak ellenében hat, rontva a közigazgatási képességet. A cél annak vizsgálata, hogy az indikátor értéke vagy még inkább annak

változása azonosítható üzenetet hordoz-e a közigazgatás minősége tekintetében. Ezek alapján számos olyan – egyébként releváns – indikátor esett áldozatul, vált alkalmatlanná, amelyekből hiányzott az ilyen értelemben vett „normatív erő” (például a közigazgatás számítógép-állománya vagy a számítástechnikai szolgáltatásokra fordított kiadások esetében nehezen állapítható meg a méréshez hozzáadott érték).

3. A *validitásteszt* keretében végül azt vizsgáltuk, hogy rendelkezésre állnak-e adott indikátor kapcsán longitudinális (öt évre visszamenő), megbízható idősoros adatok vagy adatforrások. Megjegyzendő, hogy akár a 2015., akár a 2016. évi JÁJ-ban nem csupán hivatalos statisztikai adatszolgáltatásból vagy máshol publikált adatforrásokból táplálkoztunk, hanem adott esetben saját indikátorszámításokat is elvégeztünk, akár elemi adatok gyűjtésével, primer méréssel, akár más mérések újrafeldolgozásával (például az átlagos kormányablak-közelség esetében).

2. táblázat
Az indikátorkészlet elemei

Dimenzió	Input indikátor	Output indikátor	Outcome indikátor
Hozzáférhetőség	–	2 db	3 db
Ügyfélteher	2 db	1 db	2 db
Erőforrás-hatékonyság	3 db	–	2 db
Felkészültség	4 db	–	1 db
Elégedettség	1 db	–	4 db

Forrás: A szerzők szerkesztése

A fentiek eredményeként kapott indikátorkészlet elemei természetesen önmagukban is további szakmai vitákra, diskurzusokra adhatnak alapot, és elsősorban az empiria, valamint a konceptuális keretek kölcsönhatásából fakadóan – a kutatás közbeni fázisában nem szokatlan módon – még rendszerszintű inkonzisztencia is felfedezhető, amely további finomhangolásra, csiszolásra sarkallja a jelen tanulmányt is jegyző kutatói munkacsoport tagjait.

5. Nemzetközi kitekintés a hatásterület dimenzióihoz kapcsolódóan

Az OECD nemzetközi szervezet 2009 óta végez összehasonlító méréseket a tagországok kormányzati struktúrája, működése, eredményei és jó gyakorlatai vonatkozásában, s az eredményeket két évente *Government at a Glance* (GaaG) elnevezésű tanulmányában publikálja. A GaaG-tanulmányok kiváló lehetőséget nyújtanak a tagországok közötti összehasonlító elemzésekre, hiszen az azonos módszertan alapján történő egységes mérés alapján megállapítható a tagországok pontos rangsora az egyes vizsgálandó területek vonatkozásában. A mérési eredmények átlagai összképet adnak arról, hogy melyek a kormányzati működés erősségei, illetve hiányosságai európai szinten. Nem utolsósorban pedig számos olyan indikátort tartalmaznak, amelyeket a tagországok saját maguk is továbbfejleszhetnek az adott működési terület mélyebb megismerése végett.

A Hatékony közigazgatás hatásterület dimenziói tekintetében alkalmazott OECD-mutatószámokat az alábbiakban mutatjuk be. Éles határvonal nem különíthető el az egyes területek indikátorai között, sok esetben egy-egy indikátor több dimenzióban is értelmezhető.

Például a közigazgatási szolgáltatást nyújtó intézménytől való fizikai távolság egyrészt a hozzáférhetőség tekintetében értelmezhető, ugyanakkor az ügyintézés helyszínére utazás ideje ügyfélteherként is értelmezhető.

5.1. Hozzáférhetőség dimenzió

Az e-kormányzati szolgáltatások használata az állampolgárok és a vállalkozások által (*Use of e-government services by individuals and businesses*) mutatószám az állampolgárok és vállalkozások közigazgatási szervezetekkel történő online interakcióinak három szintjét vizsgálja a 16–74 év közötti állampolgárok és a tíz főnél nagyobb vállalkozások esetében: 1. online információgyűjtés, 2. űrlapok online letöltése, 3. kitöltött űrlap online beküldése valamely hatósághoz/közszolgálati intézményhez.

Az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést (*Financial and geographic access to health care*) inverz módon vizsgálja a mutatószám, azaz a ki nem elégített/nem teljesült orvosi/kórházi kezelési szükségletekre és azok okaira kérdez rá. A felsőoktatáshoz való hozzáférhetőséget (*Access to education*) a kiadások oldaláról közelíti az OECD-mérés, azaz a felsőoktatásban részt vevők összes közvetlen kiadását vizsgálja és összehasonlítja. Közvetetten idekapcsolható mutató a jogszolgáltatásokkal kapcsolatos hozzáférés és a jogi folyamatokkal kapcsolatos informáltság foka is (*Access to judicial systems and legal information [Serving citizens]*).

A 2013-as GaaG is vizsgálta a közigazgatási szolgáltatások elérhetőségét és minőségét a fentiekén túl a szolgáltatások megfizethetősége (*affordability*) szerint is, ezen belül az egészségügyi célú magán- (azaz biztosítás által nem fedezett) költségeket, a felsőfokú intézményekben fizetendő tandíj jövedelemhez viszonyított arányát, valamint a jogszolgáltatáshoz kapcsolódó egyes költségeket (bírószági költségek, a végrehajtás költségei, átlagos ügyvédi költség).

Érdekes aspektusa a hozzáférhetőség dimenzióának a civil lakosság (közösségi vagy önkéntes csoportokon keresztül történő) közszolgáltatások nyújtásába való bevonásának mértéke, amely összefüggésbe hozható az elégedettség dimenzióval is. A vizsgálatok szerint minél közelebb van a szolgáltatás nyújtása az állampolgárokhoz, annál elégedettebbek vele (*Partnering with citizens in the delivery of public services*). A GaaG 2011 felmérte a civil lakosság bevonásának okait, korlátait, a hatékony bevonást elősegítő tényezőket.

5.2. Ügyfélteher dimenzió

Az ügyfélteher vonatkozásában a közigazgatási szolgáltatások megfizethetőségén túlmenően a szolgáltatások időszerősége (*timeliness*), azaz a szolgáltatás időben történő nyújtása is értelmezhető. A szolgáltatások időszerőségét a GaaG 2013 vizsgálja az egészségügy (várólisták) és az adóbevallás (online vs. papíralapú adóbevallás feldolgozása, bírószági ügyek átfutási ideje) területén is. A közigazgatási szolgáltatások minőségére vonatkozó indikátorok is utalnak az ügyfélterhek mértékére, úgymint például az ügyfelek tájékozódását segítő, jogait és kötelezettségeit tartalmazó ügyfélkártyák, a betegjogi tájékoztatók megléte, amelyek csökkenthetik az ügyfelek tájékozódási idejét és lerövidíthetik az ügyintézésre fordítandó időt.

5.2.1. A lakossági adminisztratív terhek mérése 2010-ig – nemzetközi helyzetkép

Az adminisztratív terhek csökkentésének témája hosszú évek óta az európai politikai napirend magas szintjén szerepel. 2007-ben az Európai Bizottság elindított egy cselekvési

programot a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentésére. Ezenkívül általánosan elfogadott tény, hogy az adminisztratív terhek csökkentése fontos hajtóereje az e-kormányzat fejlesztésének. A közigazgatás fejlesztéséért felelős főigazgatók az Európai Közigazgatás-fejlesztési Hálózat (EUPAN) keretein belül létrehozta egy tanulócsoporthat, amelynek tagjai (több mint 25 európai ország) a munka során megosztották egymás között a tapasztalataikat a módszereik és gyakorlati ismereteik terén.

A tudásmegosztás eredményei alapján kijelenthető, hogy az európai országok egyre növekvő száma dolgozott a lakossági adminisztratív terhek mérésén és csökkentésén, különböző módszereket alkalmazva. A kvantitatív módszerek mellett (mint például az SCM-modell) egyre nagyobb figyelem jutott a kvalitatív módszerek alkalmazásának – utóbbiak elsősorban a lakosság által érzékelt terheket mutatják, illetve a jobb és kevesebb adminisztratív terhet jelentő szolgáltatások azonosítását teszik lehetővé. A kvalitatív módszerek körében három modellt születtek: a lakossági SCM-modell, az egyensúly modell és az ügyfélutazás feltérképezése modell.

A gyakorlati tapasztalatokat összesítve megállapítható, hogy valamennyi – a munkacsoportban részt vevő – ország indított programot a közigazgatási szolgáltatások javítására. Ezek célja ugyanaz, bár címe eltérő: adminisztratív tehercsökkentés, egyszerűsítés, közigazgatási modernizáció, minőségmenedzsment, hatékonyság és eredményesség, e-kormányzás. Ezen programok megközelítése nem minden esetben az adminisztratív terhek csökkentése (vagyis az információs kötelezettség megszüntetése), hanem – gyakran ennél szélesebb körben – a lakossági szolgáltatások fejlesztése. Egy másik aspektus például a távolság csökkentésére a szolgáltatások közelebb hozásával a lakossághoz, az egyablakos ügyintézésre, illetve helyi és regionális központok létrehozására irányul. Némely esetben már ez is csökkenti az adminisztratív terheket.

Az állampolgári adminisztratív terhek csökkentése nem mindig jelenik meg önálló politikai célként, gyakran része egy szélesebb körű programnak a vállalkozások, a közigazgatás, a köztisztviselők, illetve az adófizetők terheinek minimalizálása érdekében. Egyes országokban már néhány éve jól működő programokat vezettek be az adminisztratív terhek csökkentésére, többek között strukturált méréssel egybekötve, míg más országok a program kialakításának korai szakaszánál tartanak. A másik különbség, hogy egyes államok az adminisztratív terhek mérését kvantitatív módon (pl. SCM segítségével) mérték, míg más országokban azon dolgoztak, hogy minőségi módszerrel nyerjenek betekintést az állampolgárok adminisztratív terheibe (pl. az ügyfélút feltérképezése és az élethelyzetek koncepciója).

A legtöbb országban az e-kormányzat szorosan kapcsolódott az adminisztratív terhek csökkentéséhez és a kormányzati szolgáltatások fejlesztéséhez, például a duplikált információbevitel elkerülésével, elektronikus azonosítással, elektronikus űrlapok alkalmazásával stb. Az e-kormányzati politika középpontjában egyre inkább a szolgáltatások javítása és az adatok megosztásának folyamata áll, „az adatok mozogjanak, ne az állampolgár” elve szerint. Általánosságban az adminisztratív terhek számszerűsítése és a mérhető cél (például 25%-os csökkenés) elérése volt a politikai vezetők célkitűzése. Ennek egy közös információs infrastruktúra fontos alapja. De a mennyiségi adatok mellett a polgárok számára valóban érzékelhető javulás is elengedhetetlen. Ezért a politikai célok és a polgárok megítélésének összhangba hozása a leghatékonyabb megoldás.

A lakossági adminisztratív terhek mérése 2010–2014 között – nemzetközi helyzetkép

Az „eljárások egyszerűsítése” (adminisztratív egyszerűsítés) a jogi aktusok és előírások (beleértve a miniszteri rendeleteket, közös miniszteri határozatokat, körleveleket stb.) rendszeres és folyamatos felülvizsgálatát, valamint – a hatékonyság és a minőségi ellátás

nyújtásának elvével összhangban – a közigazgatási gyakorlatok/eljárások átalakítását egyaránt jelenti, mind az állampolgárok, mind a vállalkozások számára.

Az adminisztratív egyszerűsítés egy szabályozási eszköz, amelynek célja a jogszabályok felülvizsgálata és egyszerűsítése. Az adminisztratív szabályok olyan dokumentációs igényt és alaki követelményeket támasztanak, amelyek meghatározzák az egyéni gazdasági döntéseket. Ezen szabályok különböznek a gazdasági szabályozástól, amely közvetlenül avatkozik bele a gazdasági döntésekbe, vagy a szociális szabályozástól, amely közösségi érdekeket véd. Az elmúlt évtizedekben az államok aktív szerepet vállaltak az adminisztratív egyszerűsítési projektek megvalósításában, a bürokráciacsökkentés, a folyamatracionalizálás és ennek megfelelően a lakossági és vállalkozói adminisztratív terhek csökkentése vonatkozásában.

A felesleges terhek megszüntetése alapesetben nem mond ellent a jogi szabályozás közpolitikai céljainak. Ezen célok teljesítése csupán hatékonyabb módon történik. Az információs kötelezettségek megszüntetése tehát nem feltétlenül jelenti a közpolitikai célok megváltoztatását. Ez az egyik legfőbb oka annak, hogy az egyszerűsítés egyre népszerűbbé válik politikai szinten is. A kezdeményezés népszerűsége az egyszerűsítés céljaiban rejlik, vagyis a felesleges, terhet generáló papírmunka csökkentésében. Az európai országok által indított főbb egyszerűsítési programokat ennek megfelelően nagyfokú médiafigyelem kíséri.

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy ha egy egyszerűsítési projekt konkretizálása, indítása megtörténik, az érintettek közötti konszenzus és döntéshozatal már nem olyan egyszerű, mint amilyenek az a projekt elején látszódik. A projektek három fő érintett csoportja: (1) a közpolitika irányítói (minisztériumok), az engedélyt kiadó hatóságok (önkormányzati vagy regionális felügyelőségek), (2) vállalkozások (amelyek jellemzően már átéltek egy adminisztratív tehercsökkentést, így szkeptikusak a jövőbeli eredményeket illetően), (3) a civil társadalom érintettjei, akik minél szigorúbb szabályozásokat követelnek. A kiterjedtebb egyszerűsítési cselekvési tervek leggyakoribb akadályozó tényezői: (1) a jogi/szabályozási keret komplexitása, (2) a stratégiai tervezés hiánya, (3) a közigazgatás jellemző velejárója, a tehetetlenség és idegenkedés a változás és a reform kapcsán, (4) a köztisztviselők idegenkedése a „komfortzónából” való kilépéstől, (5) félelem a közérdek védelmének veszélyeztetésétől, (6) a konszenzus és a koordináció hiánya, (7) silók megléte.

Az egyszerűsítés és az adminisztratív terhek csökkentése komplex téma, amely a közigazgatás valamennyi szintje között koordinációt igényel. Ennek következtében a tagállamok többsége az egyszerűsítés irányítását egy központi kormányzati szervhez, jellemzően a miniszterelnöki hivatalhoz, a közigazgatási reformért felelős minisztériumhoz vagy a pénzügyminisztériumhoz delegálja. Más tagállamok feltételezése szerint az egyszerűsítés többféle közpolitikai területet ölel át, így esetükben a feladatot többféle állami ügynökség végzi, az adott tématerülethez kötődően. Néhány ország ad hoc tanácsadói, szakértői testületeket hozott létre a döntéshozatal támogatásához (pl. az adminisztratív terhek mérése, az *ex post* hatáselemzés területén).

Az egyszerűsítés végrehajtása hosszú folyamat, amelynek eredményeit folyamatosan láthatóvá kell tenni. Ennek megfelelően a kvantitatív módszerek (SCM-modell) mellett megjelennek a kvalitatív eredményeket mérő technikák (a jogszabály hasznosságának értékelése, a kötelezettség irritációs faktorát mérő módszer) is. Ami az irritációs faktort/költséget illeti, ezek azok a szubjektíven megélt terhek, amelyeknek a zavaró hatása abból adódik, hogy az ügyfél nem érti a kötelezettség racionalitását, vagy nem tudja teljesíteni a jogszabály céljait. Ahhoz, hogy az egyszerűsítést hatékonyan lehessen megvalósítani, szükség van az ügyfelek bevonására. Ha az érintettek motiváltak, a munkájukat „reklámozzák”, s ezzel a program kommunikációs kapacitása megnő, valamint

a változással szembeni ellenállás csökkentése is megvalósul.

A folyamatok egyszerűsítését és a bürokrácia csökkentését többféle módszerrel valósítják meg az egyes tagállamok. Ilyen eszközök lehetnek: az engedélyezési rendszer megszüntetése, a szükséges dokumentumok számának csökkentése egy eljárásban, a maximális válaszütd rövidülése, a „hallgatás beleegyezés” szabályának szélesebb körben való alkalmazása, az IKT-módszerek használata, az egyablakos ügyintézés biztosítása, az információk megosztása az állami szervek között stb.

A bürokrácia csökkentésére és az államigazgatási szervek kompetenciái közötti átfedések kihasználása érdekében néhány tagállam az elmúlt évtizedben egyablakos ügyintézési pontokat alakított ki, amelyek kezdetben csupán információnyújtásra voltak alkalmasak, de később fokozatosan a közigazgatási termékek előállításának feladatát (engedélyek, tanúsítványok kiállítása) is el tudták látni. Ezen szervezetek kialakításának háttérében az a gondolat állt, hogy az ügyfelek (akár természetes személyek, akár vállalkozások) felé nem elvárás annak az ismerete, hogyan működik a közigazgatás, vagy hogy az egyes közigazgatási szervek hatáskörét miként osztották fel. Ők inkább abban érdekeltek, hogy az „egy ablak” a teljes közigazgatást képviselje. EU-szinten ezeket az egyablakos ügyintézési pontokat egyedi kontaktpontoknak nevezik (*Points of Single Contact – PSCs*), amelyek kialakítása valamennyi tagállam esetében – akár fizikai, akár elektronikus szinten – megvalósult, figyelembe véve a 2006/123/EC bizottsági határozat végrehajtását.

Általánosságban az egyablakos ügyintézés koncepciójának alapja annak biztosítása, hogy az ügyfelek egykapus hozzáférési pontot kapjanak az információkhoz és a szolgáltatási ügyletekhez. *Az ügyfélközpontú modell kulcselemei a következők:*

1. Gyorsaság: a szolgáltatás nyújtása a lehető leggyorsabban történjen, mind az ügyfelek, mind a közigazgatási szervek számára, mialatt az eredmények átadása a lehető legrövidebb időn belül történjen!
2. Elkötelezettség: az a mód, miszerint a szolgáltatások nyújtása állampolgárközpontúan történik.
3. Rugalmasság: intelligens mechanizmus kialakításával bármilyen variáció és bármilyen változtatási igény kezelése biztosított.
4. Érték: az ügyfél számára láthatóvá kell tenni, hogy az egyablakos ügyintézési pont költségkímélő, és az eredmények értékének hajtóereje az ügyfél, nem pedig a közigazgatási szerv vagy annak a folyamatai.
5. Integráció: az egyablakos ügyintézési pontnak teljesen integrálnak kell lennie, s a „rossz ajtó” politikája nem alkalmazható.
6. Választási lehetőség: a szolgáltatás nyújtása többféle csatornán keresztül történjen, biztosítva az ügyfelek számára a választás lehetőségét a speciális igények kielégítésére bármely időben!
7. Tapasztalat: a szolgáltatások megszemélyesítésére van szükség annak érdekében, hogy az ügyfél a piaci szektorban nyújtott szolgáltatással összehasonlítható tapasztalatot szerezzon.

5.3. Erőforrás-gazdálkodás dimenzió

Az erőforrás-gazdálkodás alapvető indikátorát jelenti a kormányzat minden szintjének intézményei, valamint a közintézmények által felügyelt nonprofit intézmények esetében az alkalmazotti létszám az összes munkavállaló arányában (*Employment in the public sector*). Ezen belül vizsgálják a központi és a helyi közigazgatásban dolgozók arányát. A nők arányának mérése a munkaerőpiacon – és azon belül a kormányzatban – kiemelt szerepet

kapott. Vizsgálják ezen belül a nők arányát a vezetői pozíciókban, a részmunkaidőt végzők között, az igazságszolgáltatási szektorban a bírák között, valamint a politikai szintű vezetői (miniszteri, államtitkári) pozíciókban.

A humán erőforrás-gazdálkodás fontos mutatója a közigazgatásban dolgozók kompenzációja (illetmény + juttatások), amely 2008 óta képezi mérés tárgyát. Külön indikátor vonatkozik a felső és a középvezetők, a szakértők, a felsőfokú végzettségűek, valamint a titkársági munkát végzők kompenzációjára.

A GaaG 2015 a 2008 óta végrehajtott központi kormányzati kompenzációs reformokat is összehasonlította. Ezek a 2008-as gazdasági válság hatására nem az illetmények és juttatások növelésére, hanem azok különböző módokon történő csökkentésére vonatkoztak. Egyéb humán erőforrás-gazdálkodási reformokat is összehasonlítottak, úgymint elbocsátások, felvételi stop, kiszervezések, a kormányzati szintek csökkentésére irányuló decentralizáció, nyugdíjazás stb.

A humán erőforrás-menedzsment gyakorlatának vonatkozásában is készültek összehasonlító mérések (GaaG, 2009), mint például a humán erőforrás-tevékenységek delegálása a központi kormányzattól a minisztériumokhoz, a kormányzati vezetők jogköre a juttatások megállapításának vonatkozásában. A hagyományos HR-feladatok összehasonlítására is sor került, mint például a toborzási rendszer típusa (pozícióalapú vs. karrieralapú), a teljesítmény-menedzsment alkalmazása, a teljesítményalapú bérezés, a főtisztviselői kör megléte/kezelése, valamint ezek bizonyos korrelációi.

5.4. Felkészültség dimenzió

A felkészültség dimenzióhoz kapcsolható a 2010-ben elvégzett kérdőíves felméréssorozat, amely a kormányzati tanácsadók felkészültségét, stratégiai döntéshozatali segítő képességeit vizsgálta. Két kérdőív két nézőpontból (a minisztériumi vezetők, illetve maguk a tanácsadók aspektusából) vizsgálta a kormányzati tanácsadók szerepét, azaz hogy milyen tevékenységet végeznek (stratégiai tanácsadás, politikai tanácsadás, koordináció, szakpolitika-megvalósítás, médiatevékenység, közalkalmazottak irányítása stb.). A felkészültség témájához kapcsolódóan az OECD *Education at a Glance 2010* kiadványában olvashatók felmérések az oktatási rendszerek hatékonyságával, fejlettségével kapcsolatban.

5.5. Elégedettség dimenzió

Szoros összefüggés állapítható meg a kormányzatba vetett bizalom (*Trust in government*) és az állampolgárok elégedettsége között. A bizalom mérése a 2013-as GaaG központi kérdésköre volt.

A bizalom három szintjét vették górcső alá:

1. politikai szint (pártok),
2. kormányzati szakpolitikák (kormányzati intézkedések),
3. közigazgatási szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettség.

Általános tendencia, hogy közeledve a harmadik szinthez (szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettség) folyamatosan nő a bizalom szintje. Korrelációs vizsgálatokra is sor került a kormányzatba, illetve a pénzügyi intézményekbe, bankokba vetett bizalom szintje között, valamint a kormányzat iránti bizalom és a médiába vetett hit között. A bizalom kérdése igen összetett, sok tényező befolyásolja, úgymint kultúra, vallás, társadalmi státusz stb. E kérdőív általánosságban kérdez rá a bizalom mértékére, nem tárja fel mélyebben a befolyásoló tényezőket.

Külön mérések valósulnak meg az állampolgárok közszolgáltatásokkal való elégedettsége vonatkozásában az oktatás, az egészségügy és az igazságszolgáltatás területén. Az OECD a jogrendszer hatékonysága és igazságossága (*Effectiveness and fairness of judicial systems*) tekintetében is végez percepció méréseket, ezek főként a pártatlan és kormányzati befolyástól mentes igazságszolgáltatásra, valamint a bírósági döntések időszerűségére kérdeznék rá.

6. Elégedettségmérési kutatási módszertan

Jelen összefoglaló részben a közigazgatási elégedettségméréshez egy olyan tervet, illetve a felmérés számára a későbbiekben keretet jelentő alapelveket vázolunk, amelyek egy későbbi, operatív tervezést alapoznak meg. Az általános módszertani elveken túl azonban itt a klasszikus és/vagy új megoldások már a célokhoz, a célcsoport alapjellemzőihez, a várható időbeni lehetőségekhez és egy észszerű erőforráskerethez illeszkedő alapvonalakat rajzolnak meg. Ezen kereteket konkrét kutatással alakítani akkor lehet, ha ugyanezen körülményekre vonatkozóan további konkrét információk véglegesednek.

6.1. Célok, kutatási célterületek, amelyek feltárását a felmérés eredményezheti

A jó állam koncepciójának egyik alapszempontja, hogy a közigazgatás mennyire ügyfélbarát módon tudja ellátni a feladatait. Cél ezért felmérni az ügyfelek elégedettségét az eljárások végén (illetve akár közben is), valamint felmérni, mit gondolnak az emberek – a felhasználók, ügyfelek – a közszolgáltatások működéséről, hatásosságáról, színvonaláról. Elérendő cél a felmérésben annak vizsgálata is, milyen a közszolgáltatások hozzáférhetősége (ezt az ügyfélbarát elv is érinti) és hozzáférés szempontjából az igénybevétel mintázata a társadalomban.

További fontos területet jelent, hogy a közszolgáltatások néhány alapvető működési dimenzióját ne csak az ügyfélpercepción keresztül lássuk, hanem viszonyítani tudjunk például az intézmények ügyféloldali infrastruktúrájának egyes jellemzőihez (például a kulturált várakozás körülményei), valamint a speciális igényű ügyfelek elvárásainak való megfeleléshez is. A felmérés terveink szerint visszacsatolást ad a közigazgatás társadalmi percepciójáról, illetve képet fest a köztisztviselők iránt táplált bizalomról is, miközben megjelöli a fejlesztendő területeket, és felhívja a figyelmet a kockázatot jelentő szegmensekre és intézményekre. Fontos kérdés a közigazgatásról alkotott kép felmérésében, hogy mennyire tudunk széles körű tudáshoz jutni, és milyen érvényességű információkat sikerül szerezni. A kép hitelességének igénye hordozza módszertani, kutatási-tervezési szempontból a legtöbb megoldandó problémát.

6.2. Célcsoport

A célcsoport meghatározása a kutatás egészére nézve számos, az átlagos elégedettségmérésekhez képest nehéz problémát vet fel. A célcsoport nem homogén, semmilyen tekintetben nem határolódik társadalmi, szociokulturális vagy egyéni jellemzőkön alapuló csoportokra. A társadalom minden résztvevője kapcsolatba kerül a közigazgatással. A *társadalom* meghatározástípusok némelyikébe határesetként bekerülő csoportok is idesorolhatók: a jogi személyek egy része (vállalatok, egyesületek, civil szervezetek) és számos egyéb szervezet mellett a hazánkban tartózkodó külföldi állampolgárok is.

Javasoljuk a célcsoport tág meghatározását a kutatás további tervezéséhez: *Mindenki,*

aki potenciális felhasználó/ügyfél. Aki felhasználó/ügyfél vagy felhasználó/ügyfél lesz, lehet, személyesen vagy megbízottja útján.

A célcsoport tág meghatározása lényegében csak egyetlen, az életkorra terjedő szűkítést feltételez: a gyermekkorúak, akik saját cselekvőként nem válnak közvetlenül ügyfeleivé a közigazgatásnak (pl.: személyi igazolvány kérésüket nem maguk kezdeményezik). A célcsoport tág meghatározásában szereplő jövőbeniséget („ügyfél lesz”) itt nem érvényesítjük, mert a jelenben még nem potenciális ügyfelek.¹² Kérdésként merül fel, amit a kutatás konkrét megvalósításához az operatív tervezésben már rendezni kell: hogy a potenciális, de eddig még passzív ügyfeleket hogyan lehet, érdemes-e olyan rendszerrel kapcsolatos elégedettségéről kérdezni, amellyel nem kerültek (még) kapcsolatba. Előzetesen azt az elvet javasoljuk, hogy ezt a csoportot is tartsuk a felmérés látókörében, mert ennek is van képe, hallomásból szerzett „kvázipasztalata” a közigazgatásról. Ennek a tapasztalatnak a megismerése a közigazgatás valódi működésének áttekintéséhez nem ad hozzá információt, de (1) a csoport cselekvését ez az esetleg torzult, a közvetítettség során átalakult vélekedés fogja meghatározni, és (2) az általa átvett vélemény, közvetett percepció a közvélekedésről, közelégedettségéről sokat elmond. Ez utóbbi dimenzió fontos információt adhat.

Át kell tekintenünk a célcsoport azon jellegzetességeit, amelyek az általános jellegéből, heterogenitásából fakadnak, és a kutatás tervezésére (és a szükséges erőforrásokra) jelentős hatással vannak.

1. A célcsoport területileg szórt, mindenféle területi szempontot figyelembe kell venni a mintavétel során.
2. A célcsoport egy része szövegértési nehézségekkel küzd, ezt itt két eredet alapján veszünk figyelembe:
 - A célcsoport egy része ún. korlátozott nyelvi kóddal¹³ használja a nyelvet: a bonyolult szerkezeteket, többszörösen összetett mondatokat, több logikai feltételt tartalmazó szövegrészeket, ritkán előforduló szókészletet, hivatalos nyelvi formulákat stb. nem használja, nem érti meg olyan könnyen, mint a tagolt, rövid egységeket. A felvételekből kiesik a célcsoport egy része, ha nem megfelelő formát alkalmazunk, vagy a válaszadási arány lezuhan a kérdőívek, interjúk végére (mivel a kérdezett elfárad).
 - Az olvasáskészség, a szövegértési kompetencia a nyelvileg kidolgozott kódot használók egy részét is kizárhatja a mintából, ha nem alkalmazunk erre tekintettel lévő módokat, eszközöket.
3. Ezenfelül a célcsoport egy része digitális analfabéta, illetve nem tudja aktívan használni a digitális eszközöket, tartalmakat. Ez a hazai lakosság közel 40%-át jelenti – így azt a kockázatot rejti, hogy ha online megoldást alkalmazunk, elveszítjük a célcsoport egy jelentős részét.
4. A célcsoport egyéb jellegzetességei közt szerepelnek további klasszikus, gátló jellemzőkkel rendelkezők: azok, akik általában hasonló megkeresésre passzívan, elutasítóan reagálnak, azok, akik pillanatnyi helyzetük miatt jellemzően nem vesznek részt elégedettségmérésben és semmilyen más mérésben sem, például a depressziósok, kedélybetegek egy része – ők rendkívül széles társadalmi kört jelentenek, így részvételük az eredmények belső arányait jelentősen befolyásolhatja

¹² A célcsoport tág meghatározásában szereplő jövőbeniség („ügyfél lesz”) a már jelenleg is potenciális ügyfelekre vonatkozik, akik passzív helyzetből bármikor aktív helyzetbe kerülhetnek valamely közigazgatási aktus során.

¹³ Basil Bernstein elmélete szerint alkalmazzuk a kidolgozott/korlátozott nyelvi kód fogalom- és gondolatkörét.

(érvényességi kockázat, ha kimaradnak).

5. Szerepelnek a célcsoportban speciális csoportok is, például: szociokulturális szempontból speciális csoportok, hátrányos helyzetűek, akik eszközei nagyban korlátozottak, mélyszegénységben élők (1,5 m fő), fogyatékkal élők (össz.: 580 e fő), mozgáskorlátozottak (250 e fő), siketek (60 e fő), látássérültek (85 e fő).

6.3. Minta: mintavételi eljárások és a torzítatlanság biztosíthatósága

A mintavételi eljárásokat meg kell különböztetnünk az empirikus felvétel során kialakuló tényleges minta létrejöttétől. A reprezentatív mintavétel nehézségeinél lényegesen nehezebb biztosítani a *torzítatlanságot* a felvétel terepmunkafázisában, azt, hogy a célcsoport jellegzetességei közt felsorolt csoportok, akik elérése vagy válaszadása nehezített, tehát jelentős csoportok ne maradjanak ki a mintából vagy ne legyenek rendkívüli mértékben alulreprezentáltak. Szintén biztosítani kell, hogy a mintába ne kerüljenek felülreprezentált csoportok se később kezelhetetlen mértékben, például ne csak a hétköznapi délelőtt ráérők kerüljenek a válaszadók közé stb. Mindkét, a torzítatlanság követelményére negatívan ható jelenséget kezelni lehet súlyozási eljárásokkal, illetve a mintából vett alminta segítségével, de csak bizonyos határok között, és a megbízhatóság rovására történt (kisebb-nagyobb) engedmények árán.

A torzítatlanságot olyan dimenziókban a legnehezebb biztosítani, amelyeket nem lehet jól kontrollálni. Ha például kimaradnak azok, akik idegenkednek a hivataloktól, és a téma miatt nem válaszolnak nekünk sem, akkor a nemek, lakóhely stb. szerint reprezentatív lesz a minta, miközben jelentős számok fognak hiányozni azokról a grafikonoszlopokról, amelyek éppen a közigazgatáshoz, hivatalokhoz kapcsolódó alapattitűdre vonatkoznak.

A mintavételi eljárások alkalmazását az adott rész módszer szerint adekvátan tervezzük:

1. Az alapozó fogalomkészlet pontosítását szolgáló felvételek esetében a szakértői kiválasztás és az elérhető megfelelő alanyok kiválasztási elvét követjük.¹⁴
2. Az interjúk és fókuszcsoportok esetében vegyesen követjük a két mintavételi típust: a statisztikai és a szakértői kiválasztást. Alapvetően itt a kompetenciaalapú kiválasztás, tehát a válaszolónál meglévő információk és az áttekintés várható értéke szerint. (Ezen elv esetében nem a lehetséges válaszolók köréből, hanem a lehetséges tudás, információ köréből igyekszünk minél nagyobb lefedettséget elérni.)
3. A kérdezésen alapuló és statisztikai feldolgozásra szánt felvételek esetében véletlen kiválasztásos és többlépcsős reprezentatív mintavételi eljárásokat tervezhetünk. A mintanagyságokat a tervezett alcsoportok mérete és az elegendő megbízhatóság szerint véglegesíthetjük. A teljes lakosságra vonatkozóan 800–2500 fő közötti válaszadó elegendő lehet.

6.4. Összetett módszertan

A kutatási szakaszokon belül is a módszerek kombinálásával gyűjthetjük össze a szükséges adatokat és összefüggéseket. A módszerek kombinálásával egymásra épülő rendszer hozható létre, ahol a kvalitatív módszerek „rajzolnak”, míg a kvantitatív módszerek adják a kép elemeinek mértékeit. A statisztikai elemző módszerek lehetőséget nyújtanak statisztikai értelemben vett magyarázó változók megtalálására is, de ezeket nem javasolt

¹⁴ Itt csak az a – módszertani típusú – cél, hogy az operatív tervezés jó úton halad-e, tehát a célcsoport egészét nem szükséges elérni, és kiterjedt reprezentativitási kritériumok sincsenek.

magyarázatokban előkészítés (kvalitatív módszerek) nélkül felhasználni, vagy kvalitatív ellenőrzés (validáló interjúk) nélkül ok vagy összefüggések indoklásaként alkalmazni.

Összegezve: interjúk és fókuszcsoportos felvételek, háttéradatbázisok és pilot kérdőívek készíthetők elő a kérdőíves felvételeket, majd ezeket megfigyelések és további célcsoportos interjúk egészíthetik ki. Végül záró, validáló interjúsort javasolt alkalmazni. Annak feltáró jellege miatt nincs klasszikus, „hard” hipotézis és tesztelőstratégia a kutatásban. Előzetesen hipotéziseket nem fogalmazunk meg. A kutatás közbelső szakaszaiban az előzetes várakozások körvonalazásának és a műhelyben való megvitatásának várhatóan nagy haszna lesz, de lefektetett vagy akár statisztikai hipotézisek megfogalmazását nem tervezzük. Feltáró kutatás esetén a hipotézisek inkább csökkentik a kutatói mozgásteret, mintsem javítanak az érvényes munka esélyeit. A tényleges dimenziók feltárása és értő megragadása a cél. A mérés szerepe elsősorban a már megismert jelenségek (pl. vélemények a szolgáltatásról) célcsoportbeli elterjedtségének, erősségének stb. a feltárása.

7. Összefoglalás

Jelen tanulmány elsődleges céljának azt tekintettük, hogy a *Jó Állam Jelentésben* bemutatott indikátorok – mint a hatékony közigazgatás fokmérőinek kiválasztása – mögött milyen megfontolások, kötöttségek, azaz milyen fogalmi keretrendszer állt. Azt kívántuk bizonyítani, hogy az egyes mutatók beavogatása nem csupán ötletszerűen ment végbe, hanem gondos mérlegelés, alkalmasságuk tesztelésének módszertani megalapozásán követően.

Ez természetesen nem jelenti azt továbbra sem, hogy adott mérőszámok értékének ismeretében egyértelműen megállapítható a közigazgatás hatékonysága. A magunk részéről továbbra is hangsúlyozzuk a Jó Állam kutatási projekt azon hozzáadott értékét, amely akár a mérési dimenziók, akár az indikátorok szelekciója során a közigazgatás mint komplex rendszer összetevőinek minél teljesebb számbavételét, a hatások és kölcsönhatások, valamint a teljesítményre kifutó oksági mechanizmusok megismerését célozza.

Az egyes fejezetekben megtalálható részösszegzéseket nem kívánjuk megismételni, de a további munka során is alapvető sarokkövekként tekinthetünk az alábbiakra:

1. A komplex közigazgatási rendszer mérésénél nincsenek mindenható sztenderdek, amelyek megkönnyítenék a vizsgálati tárgy értékelését.
2. A közigazgatás mérésekor a jó állam teljes struktúrájában betöltött szűkebb, horizontális jellegére koncentrálunk, ebből a kontextusból való kiemelése nem javasolt.
3. A közigazgatást nem érdemes ún. modellfüggő értékelés tárgyává tenni, ugyanakkor az aktuális közigazgatás-irányítási, intézményalakítási folyamatok és kapcsolódó reformstratégiák eredményeinek és hatásainak mérése és visszacsatolása nem ellentétes a közigazgatás objektív reflexiójának igényével.

A jövőre nézve természetesen számos feladat rajzolódik ki a hatékony közigazgatást elemző munkacsoport előtt. Általánosságban megfogalmazható az a törekvés, hogy mind a konceptuális keretek, mind azok gyakorlati megvalósítása további finomítást igényel, akár a kérdésfeltevés, akár az arra adott válaszok tekintetében. Ilyen feladat lehet például az adminisztratív struktúra, valamint a működőképesség és teljesítmény összefüggéseinek vizsgálata.

A megfelelő indikátorok keresése és ezek híján képzése folyamatos feladat. A mutatók kapcsán továbbra is elsődleges kérdés és megoldandó feladat marad, hogy a teljesítmény szintje, színvonala miként társítható az input- vagy folyamatváltozókhoz. Az indikátorok

körének kiterjesztése alapvetően két markáns irányban képzelhető el: a nemzetközi mérésekhez való kapcsolhatóság vizsgálatával, valamint a percepciók felmérésekből származó adatok becslésével. Ezek lehetőségeit vizsgálta meg a 3., illetve a 4. fejezet. Előbbi elsősorban az OECD GaaG indikátorrendszerére fókuszált, hiszen ez a jó állam hatékony közigazgatás fókuszához legközelebb álló adatgyűjtés, utóbbi pedig a 2016. évi *Jó Állam Véleményfelmérés* egyes módszertani bizonytalanságait kiigazítani hivatott kutatási koncepció bemutatása.

Végezetül fontos említést tenni arról is, hogy jelen tanulmány megírásával és a *Jó Állam Jelentés* elkészítésével egy időben a közigazgatási koordinációt ellátó kormányzati felelősök döntöttek arról, hogy a 2014–2020 között, az Európai Szociális Alap által finanszírozott Közigazgatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) keretében megvalósuló projektek beavatkozásait a projektgazdáknak meg kell feleltetniük a JÁX által kínált fejlesztési irányokkal is (tehát minden szakmai felelősnek választania kell olyan JÁX-indikátorokat, amelyek pozitív irányba történő elmozdulásához hozzá tud járulni). Amint az a korábbi kutatási jelentésekből is kiderült, a Hatékony közigazgatás mutatórendszere nem tekintette elsődleges céljának a közigazgatás-fejlesztési projektek hatásainak mérhetőségét, ugyanakkor izgalmas továbbfejlesztési feladatokkal jár a mutatók ilyen szerves felhasználási esete és gyakorlata. Mint azt már fentebb részletesen kifejtettük: a mérés célrendszere határozza meg annak egyes aspektusait, így ha módosul a cél (jelesül a közigazgatás-fejlesztési projektek mérésének és visszacsatolásának biztosítása), akkor értelemszerűen indokolt lehet változtatni a mérési architektúrán is.

Felhasznált irodalom

- Addison, Helen J. (2009): „Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature”. *Workingpaper, LSE Department of government*. Elérhető: http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf. Letöltve: 2016. augusztus 11.
- Ágh Attila (2002): *Demokratizálás és európaizálás*. Budapest, Villányi Úti Könyvek Politikatudományi Sorozat.
- Bouckaert, Geert – Halligan, John (2008): *Managing performance: International comparisons*. New York, Routledge.
- Boyle, Richard (2007): „Comparing Public Administrations”. *CPMR Research Report*, Vol. 7. Dublin, Institute of Public Administration.
- Colomer, Josep (1996) (ed.): *Political Institutions in Europe*. London–New York, Routledge.
- Cserny Ákos – Fekete Leticia – Kádár Krisztián – Kowalik Tamás – Tózsza Réka – Ugrósdý Márton (2014): „Hatékony közigazgatás”. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A jó állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- De Lancer Julnes, P. – Holzer, M. (2008): „Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organisations”. In: de Lancer Julnes, P. – Holzer, M. (eds.): *Performance Measurement: Building Theory, Improving Practice*. New York, M. E. Sharpe.
- Dubnick, Melvin J. (2005): „Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms”. *Public Performance and Management Review*, 28. 376–417.
- Hajnal György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSZK ROP.
- Hood, Christopher (1991): „A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, Vol. 69. Spring, 3–19.
- Ingraham, Patricia W. (2005): „Performance: Promises to Keep and Miles to Go”. *Public Administration Review*, 65. 390–395
- Kaiser Tamás – Kis Norbert (2014) (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Kirchner, Stephen (2011): „Why Does Government Grow?”. *CIS Policy Monograph*, Vol. 117. Centre

for Independent Studies.

- Kuhlmann, Sabine – Wohlmann, Hellmut (2014): *Introduction to Comparative Public Administration–Administrative Systems and Reforms in Europe*. Northampton–Cheltenham, Edward Elgar.
- OECD (2011): *Government at a Glance 2011*. Párizs, OECD Publishing.
- OECD (2013): *Government at a Glance 2013*. Párizs, OECD Publishing.
- Oszlak, Oscar (1973): „Indicators of Bureaucratic Performance in Third World Countries”. *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. 17. No. 3.
- Rosen, Harvey S. (2005): *Public Finance*. 7., New York, McGraw-Hill.
- Pollitt, C. (2005): „Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16. 25–44.
- Van de Walle, S. (2006): „The impact of public service values on services of general interest reform debates”. *Public Management Review*, 8. 183–205.