

Kaiser Tamás

A KÖZIGAZGATÁSI TELJESÍTMÉNYMÉRÉS FEJLESZTÉSPOLITIKAI ASPEKTUSAI: „NAGYRENDSZEREK” ÉS PROJEKTSZINTŰ „RÉSZRENDSZEREK” ÖSSZEKAPCSOLÁSA

*Development Policy Aspects of Administrative Performance Measurement: Linking
“Large Systems” and Project-level “Subsystems”*

Kaiser Tamás, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai
Tanszék, kaiser.tamas@uni-nke.hu

A napjainkban zajló komplex társadalmi, gazdasági, geopolitikai, technológiai és szervezeti változások kiemelten szükségessé teszik a közigazgatásban megvalósuló fejlesztések stratégiai és operatív dimenziójának összekapcsolását. A tanulmány előfeltevése szerint az országos léptékű helyzetleíró mutatók és a projektalapú fejlesztések interaktív viszonyrendszere komplex mérési rendszer kiépítésével valósítható meg, amely egyszerre képes támogatni, mérni a fejlesztések eredményes megvalósítását, továbbá alkalmas azok társadalmi-gazdasági hatásainak azonosítására és alátámasztására. A hipotézist a tanulmány a releváns hazai és nemzetközi szakirodalom megállapításaira támaszkodva a 2014–2020 közötti Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program keretében megvalósított projektek támogatását szolgáló módszertani fejlesztések és mérések alapján igazolja. Mindezek alapján néhány következtetést és ajánlást fogalmaz meg a 2021–2027 közötti időszak teljesítménymérési perspektíváival kapcsolatban.

KULCSSZAVAK:

közigazgatás, teljesítménymérés, indikátorrendszer, Jó Állam Mutató, Jó Állam Projektmutató

Nowadays the complex social, economic, geopolitical, technological and organisational changes make an urgent need to link the strategic and operational dimension in public administration. The hypothesis of the paper implies that the interactive relationship between the national-level situation indicators and the project-based development outputs can be achieved by establishing a complex measurement system that can both support the measurement of the effective implementation of development, and identify and support its socio-economic impacts. The hypothesis is validated by drawing on the findings of the relevant national and international literature on methodological developments and measurement, as well as by relying on the experiences of methodology development and performance measurement activities carried out within the framework of the Hungarian Public Administration and Public Service Development Operational Programme 2014–2020. This leads to some conclusions and recommendations on performance measurement perspectives for the period 2021–2027.

KEYWORDS:

public administration, performance measurement, indicator system, Good State and Governance Indicator, Good State and Governance Project Indicator

1. BEVEZETÉS

A napjainkban zajló társadalmi, gazdasági, geopolitikai, technológiai és szervezeti változások, a digitalizáció komplex feltétel- és hatásrendszere, az állampolgárok növekvő igényei és elvárásai, a versenyképesség tényezőinek átalakulása együtt és külön-külön is indokolttá teszik a közszektor teljesítménymérésének újragondolását és új, innovatív megoldásokkal való megújítását. A kihívások lényege szinte mindenhol hasonló: komplex problémák keretei között válik szükségessé az egyén és közösség számára egyaránt biztonságot teremtő fenntarthatóság és jóllét kiépítésének sürgető kényszere, továbbá a globális, regionális, nemzeti és lokális változásokra való gyors, rugalmas és hatékony reagálóképesség kormányzati (vezetési és igazgatási) képességeinek kiépítése.¹ Mindez egyaránt szükségessé teszi a stratégiai célok és a megvalósítás értelmezési kereteit kialakító narratívák megfogalmazását, a „terepen” zajló fejlesztések tényalapú megalapozását, valamint a visszacsatolás mérési és értékelési feltételeinek kialakítását.² A megvalósítás diverzifikált szervezet- és kompetenciafejlesztési és működtetési feladatokat, stratégiai megközelítést, valamint diverzifikált erőforrásigényt jelent a közigazgatás intézményei számára. A feladat tehát egy átfogó, problémaorientált, de rugalmasan működő teljesítménymenedzsment kiépítése, amely a teljesítménymérés összetett cél- és eszközrendszerének alkalmazásával a teljesítmény minőségének és hatásainak új szintre emelését szolgálja.

Az elmúlt évtized során a nagy nemzetközi szervezetek teljesítményértékelései, összehasonlító jelentései és rangsorai mellett egyre nagyobb számban jelennek meg a specifikus adottságokra és problémákra aktuális adatokkal reagáló nemzeti szintű indikátorrendszerek. A gyakorlatban kialakult fő típusai a stratégiai és az operatív dimenzió mentén jöttek létre azzal a céllal, hogy a magas absztrakciós szintet képviselő, átfogó üzeneteket, küldetéseket, narratívákat közelebb hozzák a konkrét, valóságban létező, tehát mérhető jelenségekhez.

A közigazgatási teljesítménymérések kialakítását és működését azonban még számos tényező befolyásolja. Ennek következtében szükséges – a részben az üzleti életben bevált módszerekre támaszkodó – az alapvetően a szervezeti működésre irányuló módszerek és modellek kritikai felülvizsgálata. A komplex környezet összetett problémáinak kezelése sokrétű eszközrendszerrel és elemzési módszereket igényel, ráadásul a mérési eredményeket felhasználó szereplők céljai és elvárásai jelentős mértékben bővültek. Ugyanakkor még viszonylag kevesebb figyelem fordult a közigazgatási teljesítménymérés fejlesztéspolitikai aspektusa felé, ami az adott szervezet által megvalósított projektek eredményességét

¹ John Alford – Brian Head: Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and Contingency Framework. *Policy and Society*, 36. (2017), 3. 397–413; Ian Bache – Louise Reardon – Paul Anand: Wellbeing as a Wicked Problem: Navigating the Arguments for the Role of Government. *Journal of Happiness Studies*, 17. (2016), 3. 893–912.

² Wouter Van Dooren – Chiara De Caluwe – Zsuzsanna Lonti: How to Measure Public Administration Performance. *Public Performance & Management Review*, 35. (2012), 3. 489–508; Tony Bovaird – Elke Loeffler: *Public Management and Governance. Third Edition*. London, Routledge, 2016.

nemcsak önmagához képest, hanem az országos szintű hatásokhoz való hozzájárulás szempontjából is mérlegre teszi.

A jelen tanulmány abból indul ki, hogy a közigazgatási teljesítmény fejlesztéspolitikai szempontú méréséhez a stratégiai szintű „nagyrendszerek” és az operatív, „terepen” működő „részrendszerek” integrált megközelítésére van szükség. Természetesen ebben az esetben sincsenek uniformizált, „egy kaptafás” megoldások, így a közigazgatás teljesítménymérése egyrészt szükségessé teszi a mérés tárgyát képező szegmensek pontos értelmezési kereteinek kialakítását, másrészt a projektek (fejlesztések) saját hatókörükben lebonyolított méréseinek az országos, stratégiai fejlesztések irányával és célértékeivel történő összehangolását. Hipotézisünk szerint a robosztus, országos léptékű helyzetleíró mutatók összekapcsolása a projektalapú fejlesztések kimeneteivel egy komplex mérési rendszer kiépítésével valósítható meg, amely egyszerre képes támogatni, mérni a fejlesztések eredményes megvalósítását, továbbá alkalmas azok társadalmi-gazdasági hatásainak azonosítására és alátámasztására.

A jelen tanulmány a releváns hazai és nemzetközi szakirodalom megállapításai mellett erőteljesen támaszkodik a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által megvalósított „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” projekt keretében működő úgynevezett „Jó Állam mutatók mérése” alprojekt megvalósításának tapasztalataira és szakmai dokumentumaira.

Az első rész a nemzeti indikátorrendszerek kialakulásán és időszerűségén keresztül jelzi absztrakt fogalmak és narratívák mérhetőségének problémáját, a stratégiai és operatív dimenziók, nagy- és részrendszerek viszonyrendszerét. A második rész a teljesítménymérési modellek és dilemmák elemzésével kitér azokra a specifikus tényezőkre, amelyek befolyásolják a közigazgatási teljesítménymérések tervezését, lebonyolítását és az eredmények értékelését. A harmadik rész a nagy rendszerszintekre érvényes mutatók és a részrendszerek, projektkimenetek összekapcsolását biztosító módszertani háttér bemutatásával kíván választ adni az alapproblémára. Végül néhány következtetést és ajánlást fogalmazunk meg a 2021–2027 közigazgatás-fejlesztési stratégiák mérésügyi aspektusaival kapcsolatban.

2. A NEMZETI INDIKÁTORRENDSZEREK IDŐSZERŰSÉGE, TÍPUSAI, ALKALMAZÁSUK DIMENZIÓI

A modern kormányzás gyakorlatában a kormányzati és közigazgatási teljesítmény mérésének kialakítása, folyamatos fejlesztése és „karbantartása” a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető. Jelentőségét az is mutatja, hogy különösen az utóbbi másfél évtizedben erőteljes törekvések mutatkoznak mind nemzetközi szervezetek (ENSZ, EU, OECD, Világbank), mind nemzetállamok (Finnország, Franciaország, Ausztria, Skócia, Írország, Hollandia, Kanada, Ausztrália, egyes USA-tagállamok) részéről mérési és értékelési keretrendszerek, valamint az azokhoz kapcsolódó indikátorrendszerek kialakítására.

A nemzetközi indikátorrendszerek a kormányzati és közigazgatási teljesítmény egészének vagy adott aspektusának a mérését és értékelését úgy végzik, hogy a különböző országok (kormányzatok) globális összehasonlítása áll a középpontban. Idősor- és trendelemzés, valamint egy adott országra irányuló országértékelés (például az ENSZ, az OECD és a Világbank) ezekben a mérési rendszerekben is megjelenik, a fő cél azonban az országok közötti benchmarkok (referenciaindexek) képzése, amelyek alkalmasak egy átfogóbb terület vagy konkrét közpolitika teljesítményének összehasonlítására, a rangsorokban elfoglalt helyezés értékelésére és összetevőinek elemzésére.³ A nemzetközi szervezetek mérései és adatai azonban még az egyes országjelentések esetén sem reagálnak feltétlenül a sajátos, országspecifikus problémákra, jelentéseik és rangsoraik gyakran nem a legfrissebb adatokra épülnek, a módszertan nem minden esetben átlátható.⁴ Mindez azt mutatja, hogy a nemzetközi szervezetek mérései mellett – azok fontosságát nem tagadva – szükség van nemzeti szintű kormányzati teljesítménymérésekre, amelyek képesek az egyedi problémák megragadására, illetve a nemzetközi mérések adatainak frissítésére, szükség esetén korrekciójára.

A nemzeti indikátorrendszerek azzal a céllal készülnek, hogy reflektáljanak az adott ország/tagállam gazdasági, társadalmi adottságaira, annak sajátos célkitűzéseire, problémáira. Az eredmények a kormányzat szereplői számára értékes visszacsatolást jelentenek az ágazati tervek vagy a stratégiai célok megvalósításának előrehaladásáról. Ezeket az indikátorokat általában kormányzati vagy kormányzathoz erősen kötődő szervezetek (statisztikai hivatalok, jellemzően a pénzügyminisztériumok, kormányzati háttérintézmények, a kormányzati központ elemző-tanácsadó részlegei) kezelik. Szinte valamennyi ország gyakorlatában megjelenik a mérések hatásterületeként a gazdaság, a társadalom és a környezet, ami – országonként eltérő hangsúllyal – kiegészül az egészségügy, az oktatás, a kormányzás, a biztonság, a nemzetközi hatások, a társadalmi egyenlőség és a klímaváltozás dimenzióival. A hatásterületekhez rendelt kulcsindikátorok (főindikátorok) száma általában 20 és 50 között mozog, de tekintetbe kell venni, hogy az egyes indikátorok a mérés és az adatokkal való feltöltés folyamatában további részindikátorokra bomlanak.⁵

Az OECD felmérése szerint a tagországok több mint felében működik olyan nemzeti teljesítménymérési keretrendszer, amely eredményalapú mérések alapján támogatja az adott

³ A kormányzati teljesítménymérések szempontjából kiemelkedő jelentőségű az OECD által 2009-től két évente megjelenő *Government at a Glance* kiadvány, valamint speciális országjelentések és tematikus jelentések.

⁴ A nemzetközi indexek, rangsorok megbízhatóságával és módszertani megalapozottságával kapcsolatban számos kritika fogalmazódott meg, lásd többek között Németh Erzsébet – Vargha Bálint Tamás – Pályi Katalin Ágnes: Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága. *Pénzügyi Szemle*, 3. (2019) 321–337; Vargha Bálint Tamás – Németh Erzsébet – Pályi Katalin Ágnes: Mit mutatnak a versenyképességi rangsorok? *Pénzügyi Szemle*, 3. (2019), 352–370.

⁵ A gazdaság hatásterülethez tartozó indikátorok közül példaként említhető a foglalkoztatás, a munkanélküliség, a tőkebefektetések, a K+F mértéke és az adósságráta, a társadalom esetében a közbiztonság, a jövedelmi egyenlőség, a szegénység, a nemek közötti egyenlőség, az étellel való elégedettség, míg a környezetet jellemzően a kibocsátási ráta, az energiafogyasztás, a természetes és megújuló erőforrások felhasználása, a természetes élőhelyek gyakorisága indikátorai mérik.

kormányzatot az országos jelentőségű célok megvalósításában és nyomon követésében.⁶ Az NPF (*National Performance Framework*) egyúttal a kormányzati felelősség és elszámoltathatóság fontos eszköze, amelynek révén a törvényhozás és az állampolgárok képesek felmérni és értékelni a kormányzati cselekvések eredményességét és hatékonyságát.

- Természetesen a nemzeti rendszerek sem hagyják figyelmen kívül a nemzetközi szervezetek mutatóit, rangsorait, ezeket gyakran helyettesítő (*proxy*) mutatóként, vagy referenciaértékként alkalmazzák.
- A nemzeti értékelési keretrendszereknél (*National Performance Framework*) jelenlegi gyakorlat alapján két fő típus alakult ki:
 - a stratégiai monitoring típusúak a tartalmi célokra irányuló, úgynevezett nemzeti kulcsindikátorokkal (*national key indicators*) a közpolitikai folyamatok eredményalapú monitoringját végző indikátorrendszerek, amelyek általában komplex nemzeti vagy szakpolitikai stratégiai célrendszerhez kötöten működnek (jellemző példaként említhető Finnország és Skócia);
 - a kormányzati teljesítménymenedzsment (*government performance management*) típusúak a vállalatirányítási és projektmenedzsment-szemlélethez illeszkedve általában a kialakított célértékek nyomon követésére alkalmas, egyes szervezetekre, vagy akár az egész kormányzatra kiterjeszhető rendszerként működnek (jellemző példaként említhető Ausztria és Dél-Korea).

A két típust az alkalmazott mutatók jellege is megkülönbözteti egymástól. A nemzeti kulcsindikátorok többnyire robosztus, nehezen mozdítható helyzetleíró mutatók, leíró, feltáró jellegük visszacsatolást ad néhány (de nem minden) szegmensben, ugyanakkor nem rendelkeznek hipotézissel vagy egyértelmű elvárással a mutatók értékeire. A teljesítménymenedzsment projektszintű mutatóinak tervezése ezzel szemben már előre, az adott beavatkozás-fejlesztés területére (adott projektre, részrendszerre, közpolitikára) megtörténik, konkrét, jövőbeli időpontokhoz kötött célértékeket, a célértékek mellé pedig megfelelőségi kritériumokat és szinteket határoz meg.

A gyakorlat szempontjából a kormányzati és közigazgatási teljesítménymérések kiindulópontja, hogy a stratégiák küldetése, hívószavai, a célrendszert kifejező vagy körülöttük szerveződő narratívák kifejezetten magas absztrakciós szintű jelenségeket fejeznek ki.⁷ A közelmúlt és a jelen globális stratégiáit meghatározó alapkategóriák és narratívák közül tipikusan idesorolható a jó kormányzás, a jó állam, az állampolgár-központú közszolgáltatás, a szolgáltató közigazgatás, az okosváros, illetve olyan kulcsszavak, mint a fenntarthatóság, digitalizáció, agilitás és a reziliencia. Ezek „lebontása” már a kezdeti lépések során is fokozott figyelmet és elővigyázatosságot igényel, mivel a mérni kívánt jelenség

⁶ OECD: *National Performance Frameworks and Key National Indicators Across OECD Member Countries, Background Information Note*. GOV/PGC/SBO(2015)11 (2015. november 18.).

⁷ Csuha Sándor: A kormányzati teljesítmény mérhetősége. In Kaiser Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális keretei. Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 227.

körülhatárolása és értelmezési kereteinek kialakítása, majd ezt követően a mérési módszertan és lebonyolítás meghatározása számos alternatívát hordoz.

Maga a kormányzás és közigazgatás fogalma is számos alrendszerre, dimenzióra bomlik, amelyeket tovább árnyalnak az alkotmányos, történeti, geopolitikai, kulturális és egyéb kontextushatások, ráadásul a két fogalom kölcsönösen feltételezi egymást. A Kormány a közigazgatás legmagasabb szintű szerve, a közigazgatás pedig a kormányzás operatív szintjét jeleníti meg, egymásra hatásuk (például adott kormányzati beavatkozás, elindított közigazgatási reform) ugyanakkor más egyéb gazdasági, pénzügyi, biztonságpolitikai, környezeti hatásokkal közösen, egy összetett hatásrendszer együttes eredőjeként eredményezi azokat a jelenségeket, amelyeket megfigyelhetünk és mérhetünk. Ennek következtében nehéz azonosítani a szolgáltatást vagy fejlesztést végző intézmény, szerv szerepét az egyéb hatótényezők között, valamint a hatás és az eredmények ritkán jönnek létre közvetlenül egy oksági lánc eredményeként. Az eredményekben ugyanis egyaránt jelen vannak szándékolt és nem szándékolt következmények, a közvetett hatások, más rendszer-szintek és részek hatásai, más szereplők hatása.

Kiindulópontként mindenképpen szükséges különbséget tenni a tradicionális értelemben vett kormányzat (*government*) és a kormányzati feladatok ellátásába partnerségi együttműködés alapján nem kormányzati (gazdasági, civil) szereplőket bevonó kormányzás (*governance*) fogalmi keretei között, jelezve, hogy a mérni kívánt jelenségek (például koordináció, hatékonyság, elszámoltathatóság) a kormányzás melyik modelljén belül kapnak értelmezési kereteket. Azt is figyelembe kell venni, hogy a közigazgatás a 21. század új feltételrendszerében továbbra is mindenekelőtt az állampolgár-központú szolgáltatásellátás megvalósítója, ami – elfogadva az OECD kormányzati körkép 2019 megközelítését – három pillérré épül: szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a közszolgáltatást nyújtó szervezetek reagálókészsége, valamint a szolgáltatás minősége.⁸ Legalább ennyire fontos azonban a közigazgatás szűkebb, más szereplőket „képessé tevő” feladatrendszere, amely az állam működését infrastruktúra-szerűen támogató igazgatási gépezetként értelmezhető. Ebben az értelemben a közigazgatás inkább infrastruktúra-jelleggel, a közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek számára teremti meg az előfeltételeket. Köztes szerepéből fakadóan a közigazgatás folyamatai részben önmagára, működésének fejlesztésére irányulnak, részben ennek bázisán képessé tesznek más szereplőket, hogy eredményesebben lássák el társadalomirányító, közszolgáltatást nyújtó funkciójukat.⁹

E fogalmi absztrakciókat a mérés és értékelés nézőpontjából vissza kell vezetni a valóságban létező, fellelhető jelenségekre. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a természetüknél fogva többdimenziós területek (kormányzás, közigazgatás) mérésére nem az egyes indikátorok összetettségének fokozása a legjobb megoldás, hanem sokkal inkább az indikátorok megfelelő kiválogatása. Más szóval, több mutató segítségével, több oldal bemutatásával fedhetők le a bonyolultabb folyamatok, ahol egy-egy dimenziót több mutatóval

⁸ OECD: *Government at a Glance 2019*. Paris, OECD Publishing, 2019. 28.

⁹ Cserny Ákos et al.: *Hatékony közigazgatás*. In Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége. Tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 234.

egyszerre célszerű jellemezni, ami végül „leér” a „terepszintű” folyamatok mérhetőségéig. Ebből a nézőpontból a stratégiai monitoring, illetve a kormányzati teljesítménymérési típusú mérési és értékelési keretrendszerek valójában nem is állnak messze egymástól. A kiindulópont mindkét esetben az, hogy miként lehet lefordítani magas absztrakciós szintű jelenségeket a mérhetőség szintjére, és ezzel összefüggésben, hogyan lehet a nagy, átfogó struktúrákat összekapcsolni a kisebb rendszerekkel (mint például a közigazgatás hatékonyságát az ügyfélteher csökkentését szolgáló fejlesztésekkel). Az összekapcsolódás nem jelenti feltétlenül integrált, komplex mérési módszertanok és intézményi formák kialakítását, de a két szint egymásra hatása hozzájárulhat ahhoz, hogy a stratégiai célok és narratívák értelmezési kereteinek kialakítása valós igényeket és lehetőségeket célozzon, illetve a terepen zajló (projektszintű) fejlesztések a stratégiai célok megvalósítása felé mutassanak.

Itt azonban figyelembe kell venni, hogy nem lehet cél egy-egy jelenségkör teljes körű mérése. Eleve korlátot jelent tehát a részlegesség, de a megbízhatóság (megismételhetőség), az érvényesség (a mutató arra vonatkozik, amire szánjuk), a vonatkoztatás (mire terjedjenek ki a konkrét megállapítások), valamint az általánosíthatóság (vannak-e olyan megállapítások, amelyek kiterjeszthetők a mért rendszeren kívülre) egyaránt megvonja a mérés és értékelés határait.

3. TELJESÍTMÉNYMÉRÉSI MODELLEK ÉS DILEMMÁK

A közigazgatás teljesítménye egyrészt a szolgáltatások széles körű célcsoportjainak (átfogóan a lakosság egésze, ezen belül szűkebben a lakossági, vállalati ügyfelek, valamint ezek további specifikus altípusai) igényeit és elvárásait fejezi ki, másrészt annak a hatásmechanizmusnak a minőségét, amelynek révén a közigazgatás hatást gyakorol a közszektor valamennyi területére. Mindez önmagában is kifejezi a közigazgatás színes kaleidoszkópra emlékeztető sokszínűségét, ami a gyakorlatban egy komplex, alrendszerek sokaságát átszövő intézményrendszer működését és a hatókörébe került érintetti kör érdekeit és szempontjait próbálja szintetizálni. Ennek logikus folyamánya, hogy a közigazgatás teljesítményét nem lehet holisztikus formában megközelíteni, de még szűkebb szegmensei és narratívái – mint hatékony közigazgatás, átlátható közigazgatás, szolgáltató közigazgatás – is további kisebb elemekre, dimenziókra bontva válnak mérhetővé.

A szolgáltatásnyújtás ebben az értelemben a közigazgatás szolgáltatóképességét jeleníti meg, amely magában foglalja a szolgáltatásportfólió folyamatos, az állampolgár és a kormányzat elvárásaihoz, igényeihez mért fejlesztését és IKT-eszközökkel való korszerűsítését, valamint a hozzáférési (ügyintézési) csatornák diverzifikálását. Ennek alapján a szolgáltatásnyújtás két legfontosabb, kifelé (az ügyfelek irányába) mutató alterülete a hozzáférés és ezzel összefüggésben az ügyfélteher csökkentése. Ennek előfeltételét két további, befelé (intézményi és humán erőforrás-orientált) irányuló alterület jelenti: az erőforrások erőteljes bevonását igénylő eredményességorientált szervezet- és infrastruktúra-fejlesztés

(erőforrás-gazdálkodás), továbbá a közigazgatás humán erőforrás-oldalon megmutatkozó felkészültségének növelése.¹⁰

A modern közigazgatás tehát a szolgáltatóképesség növelésére törekszik, amelynek révén képes az állampolgárok (ügyfelek) különböző élethelyzetből fakadó problémáit megoldani. Fontos tehát a szolgáltatások bővítése és korszerűsítése, de mindeközben a felhasználók elégedettsége csak akkor lehet teljes, ha a modern szolgáltatások el is érhetők számukra.¹¹ A statisztikai („kemény”) mutatók mellett tehát legalább annyira fontos a közigazgatás működését megítélő országos, reprezentatív, illetve célcsoportos (speciális, atipikus lakossági szegmensek, ágazati, önkormányzati, vállalati) véleménymérésekből származó „puha” mutatók előállítása és értékelése.

A közigazgatási teljesítménymérések megtervezését, lebonyolítását, az eredmények értékelését további, specifikus tényezők is befolyásolják. Egyrészt különös figyelmet kell fordítani a célok, szolgáltatások és költségek közötti átváltások, *trade-off* hatások kezelésére. Például az ügyfélteher csökkentésére irányuló törekvések csak akkor tekinthetők sikeresnek, ha nem jár együtt a közigazgatási szervezetre mint szolgáltatóra háruló belső adminisztratív terhek növekedésével. Ha ugyanis az ügyfelek adminisztratív terhei, illetve azok költségei a szolgáltató szervezetre tolnak át, akkor legalábbis kétségessé válik, hogy a tényleges átfutási idő, a szükséges munkaidő vagy az eljárás költsége csökken.¹² Az erőforrás-hatékonyság esetében a szűkebben értelmezett szervezeti szintű költséghatékonyság nem feltétlenül szolgálja az ügyfelek elégedettségét, terheinek csökkenését, a hozzáférés csatornáinak bővítését. Ezzel szemben a kifelé irányuló, állampolgár-központú stratégiai célok és fejlesztések csak jelentős forrásbevonás révén valósíthatók meg. A különböző ügyintézési csatornák (online, személyes, postai, hibrid) egyelőre párhuzamos működése idővel a versengés és a kiszorítás perspektíváját vetíti elő, amikor az állam, illetve a kormányzat előtt döntési alternatívaként jelenik meg a nagyobb kiadásokkal járó, de rövid távon kétségkívül ügyfélbarát párhuzamos struktúrák fenntartása, vagy ezzel szemben a közigazgatás teljes körű digitalizációjával járó magasabb társadalmi költségek felvállalása.

A másik örökzöld, de mindenképpen odafigyelést igénylő probléma a nemzetközi irodalomból is jól ismert teljesítményparadoxon (*performance paradox*), amely a teljesítményindikátorok és a közszektor teljesítménye közötti gyenge korrelációra, illetve a teljesítménymérések nem szándékolt hatásaira hívja fel a figyelmet. A kizárólag jó teljesítményt mérő indikátorok önkényes kiválasztása („*cherry picking*”), a teljesítmények és a mérni kívánt jelenségek mérési szempontokra való optimalizálása, a kockázatkerülés szempontjai

¹⁰ A felsorolt alterületek (dimenziók) részletes bemutatását és mérhetőségének indikátorkészletét a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által kiadott *Jó Állam Jelentés* Hatékony közigazgatás hatásterülete, valamint *A Jó Állam mérhetősége* című kötetek vonatkozó fejezetei bontják ki részletesen. A Jó Állam kutatások teljes portfóliója hozzáférhető: <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudomanyos-elet/jo-allam-kutatasok/bemutatas>

¹¹ Fibinger Anita – Kádár Krisztián: *Hatékony közigazgatás*. In Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége III.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 186.

¹² Fibinger–Kádár (2019): i. m. 191.

alapján tett vállalások, valamint a teljesítménymérés eredményeire való reflexió elmara-
dása szükségszerűen ahhoz vezet, hogy a valós és a mért teljesítmény értékei kisebb vagy
nagyobb mértékben eltérnek egymástól.¹³

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a teljesítménymérés mind tudományos, mind gya-
korlati szempontból a gyakran vitatott kérdések közé tartozik, ami megmutatkozik
az alkalmazott mérési koncepciók, módszerek és indikátorok sokaságában és folyamatos
bővülésében.¹⁴ A teljesítményértékeléssel foglalkozó szakirodalom három leggyakrabban
említett fő modellje a 3E (*economy, efficiency and effectiveness*), az IOO (*input, output,
outcome*), valamint a *Balanced Scorecard* („kiegyensúlyozott teljesítmény mutatószám
rendszer”, BSC) többdimenziós modell. E modellek alapvetően a szervezeti teljesítmény-
értékelésekre lettek kifejlesztve. A 3E például nem foglalkozik a szolgáltatásnyújtás hatá-
saival, míg az IOO alapvetően az ügyfelek (mint a szolgáltatások igénybe vevői) szempont-
jaira épít, de kevésbé veszi figyelembe a lakosság mint reprezentatív célcsoport nézőpontját,
holott e két szegmens értékelési szempontjai jelentősen eltérhetnek egymástól.

E problémákat a BSC többdimenziós modell orvosolja, mivel valamennyi érintett (köz-
igazgatási, lakossági, vállalati) szereplő szempontját figyelembe veszi. A modell eredeti
változata négy dimenziót foglalt magában: ügyféloldali (vevő), pénzügyi, belső műkö-
dési folyamatokra irányuló, valamint tanulási és fejlődési nézőpontokat. Pénzügyi néző-
pontból a vállalkozás (a közigazgatás szempontjából az adott intézmény) pénzügyi elvá-
rásai jelennek meg, a vevői nézőpont arra mutat rá, hogy az érintett célcsoportok mit,
milyen szempontok szerint és milyen mértékben értékelnek. A belső működési folyamatok
esetében a célok elérése szempontjából meghatározó vagy kritikusnak tekinthető szem-
pontokat, szűk keresztmetszeteket azonosítja, míg a tanulási-fejlődési nézőpont azoknak
a vállalati (intézményi) képességeknek az állapotát és alakulását tárja fel, amelyek elenged-
hetetlenek a kritikus folyamatok hatékony megvalósításához.

A BSC tehát a stratégiai célokat „szétszálazza”, és az operatív megvalósításhoz ren-
delt teljesítménymutatókra fordítja le, majd ennek alapján az elért eredményeket szem-
besíti az adott szervezet küldetésével és stratégiájával. Másként szólva a BSC a stratégiai
célokat az egymással összekapcsolt eredménymutatók és teljesítménytényezők ok-okozati
összefüggéseinek sorozataiként jeleníti meg.¹⁵

A fenti modellek által alkalmazott módszerek szerves részét alkotják a kormányzás
és közigazgatás teljesítménymérésének. Nem adnak azonban választ az alapproblémára,
a stratégiai és az operatív dimenzió, más szóval a „nagyrendszerek-részrendszerek”

¹³ Sandra Van Thiel – Frans L. Leeuw: The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25. (2002), 3. 271.

¹⁴ A közigazgatásban folytatott teljesítményméréssel kapcsolatos nemzetközi szakirodalom három nagy cso-
portba osztható. Az első a megfelelő mérési módszertan kialakításával, a második a mérésekből származó
információk felhasználásának módjával, a harmadik a korábbi méréseknek az aktuális eredményekre gyako-
rolt hatásaival foglalkozik. Lásd Alicja Gębczyńska – Renata Brajer-Marczak: Review of Selected Performance
Measurement Models Used in Public Administration. *Administrative Sciences*, 10. (2020), 4. 100.

¹⁵ Hársvölgyi Katalin – Bokor Zoltán – Csillag Lajos: A Balanced Scorecard (BSC) gyakorlati adaptálása. *Vezetés-
tudomány*, 23. (2002), 2. 30.

összekapcsolásának és kölcsönhatásának lehetőségeire. Megítélésünk szerint erre leginkább a többdimenziós, hierarchikusan szerveződő mérési rendszerek alkalmasak, amit a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által 2015 és 2019 között kiadott *Jó Állam Jelentés* (Jelentés) felépítésén keresztül szemléltetünk.

A Jelentés narratívája a Jó Állam absztrakt normarendszerére épül, amelynek mérése a kormányzati képességek konceptuális keretére szűkítve, hat hatásterületen keresztül – biztonság és bizalom a kormányzatban, közösségi jóllét, pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség, fenntarthatóság, demokrácia, hatékony közigazgatás – valósult meg. A hatásterületek a gazdaság, a társadalom és az államigazgatás szempontjából fontos szektorok összekapcsolódását fejezik ki, amelyek egyrészt külön-külön is megragadhatók, másrészt együttesen átfogó, és egyben mérhető képet adnak a Jó Állam működését alapvetően meghatározó kormányzati képességekről. Az egyes hatásterületek a konkrét jelenségek megragadása érdekében öt-öt dimenzióra bomlanak, az egyes dimenziókhoz pedig öt-öt indikátor tartozik. Összegezve: a többszintű, hierarchikusan felépülő Jelentés struktúráját egy 150 indikátort tartalmazó $6 \times 5 \times 5$ -ös mátrix alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt indikátor tartozik.¹⁶

A továbbiakban a Jelentés strukturális logikájának és mutatókészletének bázisán és a KÖFOP kiemelt projektek mérésügyi támogatásán keresztül bemutattunk egy lehetséges választ az alapproblémában megfogalmazott kérdésekre.

4. RÉSZ-EGÉSZ VISZONY A TELJESÍTMÉNYMÉRÉSEKBE: A JÓ ÁLLAM MUTATÓK ESETE A KÖFOP-PROJEKTEK KIMENETEIVEL

A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta kialakított stratégiák elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom és a közjó értéknormájának helyreállítása volt. Ezt szolgálta 2011-ben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a „jó állam” narratívájának meghirdetésével, majd a 2014–2020 közötti Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia a Magyar Program folytatásaként immár a szervezetten, professzionálisan és költséghatékonyan működő szolgáltató állam jövőképét állította a középpontba. A jelenleg egyeztetési szakaszban lévő Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2021–2027 folytatni kívánja a szolgáltató állam kiépítésének átfogó stratégiai célkitűzését, amelynek háttérét és mozgatóját a digitális szolgáltató közigazgatás megteremtése alkotja.

Az OECD és Magyarország Kormánya közötti közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás alapján a nemzetközi szervezet szakértői folyamatosan figyelemmel kísérték és meghatározott időközönként átfogó szakanyagok formájában értékelték a stratégiák

¹⁶ A Jelentés, illetve az éves kiadásokat megalapozó Jó Állam kutatások részletes bemutatásától terjedelmi okokból eltekintünk. A 2015–2019 közötti időszakot lefedő teljes kutatási portfólió elérhető: <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudomanyos-elet/jo-allam-kutatasok/bemutatas>

megvalósítását.¹⁷ Az értékelések visszatérő eleme, hogy a hazai stratégiai tervezésből hiányzik a stratégiai célok, eredmények és hatások koherens összehangolásán alapuló, többszintű indikátorrendszert alkalmazó mérési és értékelési keretrendszer.¹⁸ Hasonló problémákra hívta fel a figyelmet az Állami Számvevőszék 2020-ban kiadott, az uniós és ágazati stratégiákra egyaránt kiterjedő elemzése. Az anyag megállapítja, hogy a nemzeti és ágazati stratégiák jelentős része meghatározta ugyan az elérendő társadalmi célt, és biztosította a megvalósításhoz szükséges eszközrendszert, azonban csupán kisebb része alakított ki számszerűsíthető, ütemezett célrendszert. Mindez leginkább azoknak a stratégiáknak az esetében valósult meg, ahol az uniós szabályozás írta elő a mérési és értékelési rendszer kritériumait. De még ebben a körben is pontosabbá kell tenni az eredménycélok megfogalmazását, hatékonyabb információs és adatgyűjtési, valamint beszámoltatási és ellenőrzési rendszerek fejlesztésére van szükség.¹⁹

A fenti kritikák megint csak visszavezetnek az alapprobléma kérdésfeltevéséhez: hogyan lehet kapcsolatot teremteni a stratégiai célokat, narratívákat megjelenítő országos, helyzetleíró indikátorok és a fejlesztések (projektek) szintjén az előrehaladást, a kimeneteket és az eredményeket mérő értékek között? Megítélésünk szerint az alábbiakban bemutatott mérési módszertan – bár nyilvánvalóan nem fedi le a közigazgatás-fejlesztés egészét – jó iránynak tekinthető a közigazgatás egészére irányuló, többszintű mérési és értékelési keretrendszer kialakítása felé.

A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (Stratégia) stratégiai célként rögzíti, hogy a közigazgatás minőségjavítása érdekében szükséges az egész közigazgatásra érvényes, célirányosabb mérési rendszer kidolgozása. Ennek érdekében egy többszintű indikátorrendszert vezettek be, amely a Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia Operatív Program (KÖFOP) indikátorokból, a kapcsolódó projektindikátorokból, továbbá szakpolitikai mutatókból és a *Jó Állam Jelentés* egyes mutatóiból áll. A kiindulópontot a Stratégia mutatórendszere jelentette, amely egyúttal a KÖFOP indikátorrendszerévé is vált.

A többszintű indikátorrendszer bevezetése két fontos célt kívánt megvalósítani: egyrészt arra vállalkozott, hogy magas absztrakciós szintű, többdimenziós stratégiai célokat, illetve az ezeknek keretet adó narratívákat tegyen egy összetett mutatórendszer segítségével közvetlenül mérhetővé, másrészt biztosítsa, hogy a fejlesztések során a kimeneti (*output*) indikátorok mellett hatás- (*outcome*) mutatók is kiemelt szerepet kapjanak. Ennek eredményeként a KÖFOP kiemelt projektekkel szemben nem pusztán a fejlesztések megvalósítása (például elektronikusan intézhető ügyek aránya) jelentkezett elvárásként, hanem

¹⁷ Lásd 62/2012. (IV. 2.) és 514/2013. (XII. 30.) Kormányrendeletek: Magyarország Kormánya és az OECD közötti közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás.

¹⁸ OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2015; OECD: *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, 2017.

¹⁹ Állami Számvevőszék: *Elemzés. A közzsféra teljesítménymérése. Nemzeti és ágazati stratégiák értékelése*. (2020. május). 31–32.

az alkalmazás sikeressége (30%-os növekedés) is. Azaz a Stratégiából vett példa alapján a fejlesztés eredményeként létrejött informatikai megoldás ténylegesen és bizonyíthatóan hozzájáruljon a közigazgatás hatékonyabb működéséhez (1. táblázat).

1. táblázat • Példák a stratégiai indikátorokra

Alintézkedés	Indikátor neve	Célérték
A központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése	átlagos ügyintézési időtartam	-20%
	adminisztratív terhek mértéke	-20%
Hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése	elektronikusan intézhető ügyek aránya	+30%
Adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztések	összekapcsolt adatbázisok aránya	80%

Forrás: Miniszterelnökség: Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. 100.

A kimeneti és hatásmutatók összehangolása a gyakorlatban azt jelentette, hogy a KÖFOP kimeneti (*output*) mutatóit hozzá kellett kapcsolni egy olyan, közigazgatáshoz kapcsolódó helyzetleíró mutatórendszerhez, amely képes mérni a fejlesztések hatásait. A *Jó Állam Jelentés* azért lehetett jó megoldás, mivel jóval egyszerűbb volt egy már meglévő mutatókészletre ráépíteni a hatások kimutatását, ráadásul a Jelentésben – különösen az úgynevezett Hatékony közigazgatás hatásterületen – szereplő mutatók a Stratégia szempontjából is relevánsak voltak. A választást az is megkönnyítette, hogy a Stratégia középpontjában álló narratíva (a „szolgáltató állam”) sok tekintetben átfedést mutatott a „jó állam” értelmezési kereteivel.

A KÖFOP kiemelt projektek hatásainak mérésére alkalmas, a társadalomkutatás tudományos normáinak eleget tevő módszertanok és mérőeszközök kialakítását, valamint a vállalások nyomon követéséhez (*monitoring*) szükséges IT-rendszer fejlesztését az NKE Vezető- és Továbbképzési Központja keretein belül működő Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda munkatársai (NKE szakértői) támogatták. Tevékenységükről az Irányító Hatóság (IH) számára havi és éves jelentéseket, beszámolókat készítették.²⁰

²⁰ A KÖFOP kiemelt projektek tevékenységének mérésügyi támogatása az NKE által megvalósított „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” (KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001) projekt keretében működő ún. „Jó Állam mutatók mérése” alprojekt révén valósult meg 2016. január 1. és 2020. június 30. között. A jelen tanulmány szerzője – különösen ebben az alfejezetben – jelentős mértékben támaszkodott a megvalósítás során szerzett tapasztalatokra, valamint a havi és éves jelentések, szakmai összefoglalók, háttéranyagok adataira és megállapításaira, amelyek elkészítését alprojektvezetőként irányította és koordinálta.

A megvalósítás első lépéseként a KÖFOP 1. és 2. prioritásában nevesített, kiemelt projektgazda szervezeteknek (KÖFOP-projekt/-projektek) a vonatkozó támogatási szerződésekben célértékeket kellett vállalniuk az adott projekt tervezett kimeneteire az úgynevezett Jó Állam Projektmutatók (JÁPM) formájában. A vállalás arra is kiterjedt, hogy a JÁPM-ek minimum három kiválasztott Jó Állam Mutató (JÁM) értékének kedvező irányú elmozdulását támogatják. A projektek kedvezményezettjei a vonatkozó támogatási szerződésekben ténylegesen a JÁPM-ek értékének változására tettek vállalásokat a JÁPM-ek mérési módszertanának és a projekt tartalmának, mérési céljainak ismerete és az NKE szakértők validálása alapján.

Következő lépésként választ kellett adni arra a problémára, hogy – mivel a releváns JÁM-ok a jelenségeket országos szinten megragadó, lassan változó, robosztus mutatók (például a fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya az internetező lakosságon belül, vagy a köztisztviselők foglalkozási helyzete, elhivatottsága) – megváltoztatásuk, értékük kedvező irányba való elmozdítása nem várható el kizárólag egy-egy projekt eredményeitől. Már csak azért sem, mert egy-egy országos szintű helyzetleíró mutatóra egy adott időintervallumban számos más projekt is hatással lehet, de ezen túl még sokféle demográfiai, társadalmi, gazdasági, technológiai, politikai folyamat is befolyásolhatja (például e-közigazgatás-használók aránya az internetező lakosságon belül). Ebből az is következik, hogy egy projekt akkor is lehet sikeres – azaz kedvező irányú hatást vált ki –, ha közben az országos, helyzetleíró mutató értéke összességében kedvezőtlen irányba mozdul el.

A probléma megoldására kidolgozott koncepció szerint a JÁM-okra gyakorolt közvetlen projekthatás két tényezőre vezethető vissza: egyrészt a mérhető eredményre (amelyet a bázisérték-célérték elmozdulása fejez ki), valamint logikai úton belátható tartalmi hatásra. Ez egyben azt is jelenti, hogy a projektkimenetek leírását követően lehet csak megfelelően kiválasztani azokat a JÁM-okat, amelyekre a projektek jelentős hatással lehetnek. Fontos megjegyezni, hogy a vállalás nem tehető meg a kidolgozott mérési módszertan nélkül, ami csak a projektkimenetek és azok hatásútvonalainak feltárását követően lehetséges.

A mérhető eredmény maga a JÁPM, amely a KÖFOP kiemelt projektek kimeneteihez illeszkedő olyan mérhető mutatószám, amelynek változásáról közvetett vagy közvetlen módon (logikailag levezethetően) következtethető, hogy a kapcsolódó JÁM értékének kedvező irányú elmozdulását mutatja. Mérhetővé válik tehát a fejlesztés társadalmi hasznossága (például ügyfélteher-csökkenés, bürokráciacsökkenés) és/vagy versenyképesség-növelő hatása (például eljárási idő rövidülése, online ügyintézés) és/vagy szolgáltatásminőség-növelő hatása (például kényelmi szolgáltatások) és/vagy újdonságértéke (például döntéstámogatás lehetővé válása). Ennek érdekében a projektkimenetet úgy kellett leírni, hogy abból megismerhető legyen, a célcsoportot miként éri el a fejlesztés, milyen csatornán keresztül lehet igénybe venni, alkalmazni.

A hatások elemzéséhez a fentiek alapján kidolgozott, 12 különböző hatáskategóriát tartalmazó rendszert alkalmaztunk (2. táblázat).

2. táblázat • A horizontális projekttervek csoportosítására létrehozott hatáskategória-rendszer

1. prioritáshoz köthető hatáskategóriák	Ügyféloldali megközelítés	Közigazgatás-oldali megközelítés	2. prioritáshoz köthető hatáskategóriák
Költségcsökkenés	Ügyfelek anyagi tehercsökkenése	Közigazgatási költségcsökkenés	Képzési tartalom
Időráfordítás-csökkenés	Ügyfelek időbeli ráfordításának csökkenése	Munkaidő-ráfordítás csökkenése	Kutatási tartalom
Átfutási idő csökkenése	Ügyintézés átfutási idejének csökkenése	Munkafázis átfutási idejének csökkenése	Transzparencia/ antikorrupció
Szolgáltatás-fejlesztés	Ügyfelek számára nyújtott szolgáltatások fejlesztése	Közigazgatás működésének minőségfejlesztése	Adattárházak/ adatbázisok

Forrás: Nemzeti Közzolgálati Egyetem Kutatásmódszertani Iroda: Éves jelentés a KÖFOP kiemelt projektek Jó Állam Mutató vállalásairól. 2019. 69.

A prioritásokhoz kapcsolható hatások sokféleségét az okozza, hogy maguk a projektek által kiváltott vagy kiváltani kívánt hatások is heterogének a hatáskategóriák szempontjából, mivel az egyes projektkimenetek hatásait gyakran több hatáskategóriában is számításba kell venni, így akár mérhetik is azokat. Optimális esetben például az elektronikus ügyintézésre való áttérés egyaránt előnyös lehet az ügyfelek számára, egyszerre okozhat anyagi és időbeli ügyfélteher-csökkenést, miközben az elektronizálás lehetővé teszi a projektgazda szervezete számára is, hogy csökkenő ráfordítással lássa el belső munkafolyamatait.

Ezen túlmenően a különböző hatáskategóriák egymással is kapcsolatba kerültek. Az ügyfelek számára nyújtott szolgáltatások fejlesztése hatáskategória nagy száma (64 lehetséges esetből 33) azt jelzi, hogy esetükben a kedvező elmozdulás az ügyfelek időbeli ráfordításának csökkenése kategóriára is hatást fog gyakorolni annak ellenére, hogy erre a projekt nem tett vállalást az adott kimenettel kapcsolatban. Ez egyben azt is mutatja, hogy nemcsak az eljárások átszervezésének, hanem a közigazgatás biztosította kényelmi szolgáltatásoknak is jelentős szerepük lesz az ügyfélterhek csökkenésében.

A módszertan a projektszintű mérések mellett, a JÁPM–JÁM rendszert kiegészítő, második – a projektek együttes hatását megragadni kívánó – mérési ágat is kialakított. A projektszint feletti mérések célja az volt, hogy nagymintás, reprezentatív mérések segítségével megismerhetővé váljanak a KÖFOP kiemelt célcsoportjaiban (lakosság, vállalkozások) a közigazgatás egészére, illetve a KÖFOP-fejlesztésekhez kapcsolódó közszolgáltatásokra vonatkozó használatbavételi és elégedettségi jellemzők. Emellett segítségükkel megismerhetővé váltak a kiemelt projektek egymásra épülő, szinergikus fejlesztéseinek hatásai, illetve a fejlesztések során létrejövő másodlagos – például nem szándékolt – hatások (externáliák) is. A projektszint feletti mérések lebonyolítására nemcsak a lakossági és vállalkozási körben volt szükség, hanem a közigazgatásban – különösen a projektgazdánál – a tisztviselők körében is. Ebben a körben a KÖFOP-prioritásoknak

megfelelően a felmérések elsődlegesen a digitális átalakulás megvalósulására, eredményeire és a folyamat támogatottságára (például képzések, szervezetfejlesztés) irányultak.

A 48. elemzésbe bevont projekt kimeneteit és vállalásait a hatáskategóriák szerint vizsgálva – a 2019 végén rögzített státuszok alapján – kitűnik, hogy az 1. prioritás keretében elsődlegesen a *Közigazgatás működésének minőségfejlesztése* és az *Ügyfelek számára nyújtott szolgáltatások fejlesztése* kategóriák terén várhatók jelentős hatások a JÁPM-vállalások (59, illetve 62 db), illetve az érintett projektek száma (30, illetve 29 projekt) alapján. Közvetlenül kimutatható ügyfélteher-csökkenést relatíve kevés projekt vállalt (költséget 5, időráfordítást 12 projekt csökkent ügyféloldalon), míg a közigazgatás belső adminisztratív terheinek csökkenésére jóval több projekt tett (költséget 10, időráfordítást 15 projekt csökkent) jóval több vállalást. A közigazgatási ügyintézés, illetve a belső adminisztratív munkafolyamatok gyorsulását 11, illetve 10 projekt tűzte ki célul.

A 2. prioritáshoz köthető hatáskategóriákra (képzés, kutatás, transzparencia/antikorrupció, adattárházak/adatbázisok) jellemzően kevés projekt (1-3) tett vállalást. Ez alól képez kivételt a képzési tartalom, amely 15 projekt esetében is megjelenik.

5. KÖVETKEZTETÉSEK, AJÁNLÁSOK

A tapasztalatok azt mutatják, hogy jól működő mérési és értékelési rendszerek ott valósulnak meg, ahol szakmai és társadalmi konszenzus alakul ki a hosszú távú, stratégiai célkitűzésekben, és ennek bázisán történik a mérés tárgyát képező kulcsfontosságú hatásterületek, valamint a hozzájuk tartozó nemzeti indikátorok kiválasztása. Miután a mérések az adott ország sajátos célkitűzéseire, problémáira reagálnak, ezért az eredmények az egyes tárcák számára külön-külön is fontos visszajelzést adnak mind az ágazati tervek megvalósításának előrehaladásáról, mind pedig a rendelkezésre álló humán és infrastrukturális erőforrások működéséről. A döntéshozók számára olyan háttéranyagok, hatásvizsgálatok készülnek, amelyek nemcsak tényalapúak, hanem a mért indikátorok változásának időbeli dinamikáját is mérik és elemzik.

Más szóval: a stratégiai szint egyfajta iránytűként értelmezhető, ami a többszintű, hierarchikus mérési struktúra stációin keresztül, a helyzetleíró indikátorok révén „ér le” a terepen megvalósuló fejlesztésekre, és egyben orientálja is azokat. Ezzel párhuzamosan viszont a fejlesztéseket végrehajtó projektek illeszkednek a stratégiai célokhoz, és hozzájárulnak azok megvalósulásához.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem által a Jó Állam kutatások keretében létrehozott mutatórendszer olyan rendszerek mérésére irányult, amelyek jelentős mértékű átfedést mutattak a KÖFOP által kezdeményezett fejlesztésekkel. Mindez lehetőséget adott a mérési és fejlesztési funkciók összekapcsolására, mivel a KÖFOP kiemelt projektek eredményeinek kimutatható hatást kellett gyakorolniuk a Jó Állam mutatók alakulására. Mivel a *Jó Állam Jelentés* nem a KÖFOP indikátorrendszereként lett kifejlesztve, így a stratégiai és operatív dimenziók között húzóóda távolság csökkentése, valamint a helyzetleíró és projektmutatók

közötti tartalmi és funkcionális különbségek áthidalása érdekében a megvalósítási folyamatok részeként szükségessé vált a projektgazda-szervezetek által vállalt mutatókhoz kapcsolódó belső mérések külső szereplőkkel – jelen esetben az NKE szakértőivel – való közös módszertani fejlesztése.

A „terepen” zajló fejlesztések ennek következtében összetett célrendszer mentén haladtak, amelyek legfontosabb elemeit az alkalmasság, a működőképesség, a hasznosság, a monitoring, valamint a mérési kultúra kulcsszavak alkották. A projekteknek olyan fejlesztéseket kellett megvalósítani, amelyek alkalmasnak bizonyultak a társadalmi-gazdasági hatások kiváltására; a megvalósítás során működőképes, reálisan megvalósítható mérések, adatkezelés, jelentéstételi tevékenységek valósultak meg; a kedvezményezettek számára bővültek a hosszabb távon is hasznosítható belső monitoring, minőségbiztosítás, vezetői támogatás és disszemináció erőforrásai; a belső mérések adataira az eredmények folyamatszerű nyomon követésére alkalmas külső monitoringrendszer épült ki; végül, de nem utolsósorban a fejlesztések hozzájárultak egy újszerű mérési kultúra kialakításához a kedvezményezettek körében.

A mérési folyamat kiépítése és menedzselése során a fejlesztendő elemek is azonosíthatóvá váltak. A közigazgatás intézményei jellemzően nem rendelkeznek mérési rendszerekkel, csekély mértékű az adatvagyon felhasználása, általánosnak mondható a mérésekhez szükséges bázisértékek hiánya, csak sporadikusan található megfelelő humán kapacitás és kompetencia a mérési feladatokhoz. Problémát jelent az is, hogy a projekttermékek specifikációjában nem szerepeltek a hatásmérési, minőségbiztosítási szükségletek, így a projektek tervezésekor a (hatás)mérési feladatokat az érintettek nem tervezték, azok erőforrásait utólag kellett kialakítani. Nincsenek betervezve, erőforrás-allokáció nincs az adatfelvételekre. Általános tapasztalat, hogy a projekttervezés során a társadalmi hasznosság, a hatáselérés nem tartozott a kiemelt szempontok közé. A termékfejlesztés mellett sok esetben hiányzott a bevezetés, a marketing és a végrehajtás megtervezése, a kedvezményezettek gyakran egyfajta minimalizálási stratégia jegyében vállaltak célértékeket.

A fenti korlátokkal együtt a KÖFOP kiemelt projektek szegmensében megvalósult módszertanfejlesztési és mérési rendszer működőképes, de nyilvánvalóan további fejlesztéseket igénylő válaszokat adott a stratégiai szintű „nagyrendszerek” és fejlesztések „terepszintjén” működő részrendszerek összekapcsolhatóságának problémáira. Mindezek alapján a Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2021–2027 véglegesítéséhez és a tervezett Digitális Megújulás Operatív Program (DIMOP) tervezéséhez az alábbi ajánlásokat fogalmaztuk meg.

A DIMOP számára országos szintű szakpolitikai indikátorrendszer megalkotására van szükség, amelyben szerepet kell kapnia primer adatfelvételen alapuló, az operatív program (OP) céljaihoz illeszkedő mutatóknak a lakossági, gazdasági és igazgatási szegmensből egyaránt. Az indikátorrendszernek reflexív viszonyrendszert kell kialakítania a releváns nemzetközi mutatórendszerekkel.

Javasoljuk, hogy a projektek OP-indikátorai (*output*-mutatók) és a hatásmérés indikátorai (*outcome*-mutatók) egyértelműen különüljenek el egymástól. A projektgazda-szervezetek által vállalt hatásmutatók a szakmai tevékenység minőségének megítéléséhez

kapcsolódjanak, az ehhez a szükséges mérések megvalósításának költségei váljanak előre tervezhetővé.

Szükségesek tartjuk a projektszint feletti monitoringfunkciók kiépítését, aminek alapját az OP célcsoportjainak körében, a hatások átfogó megismerése érdekében folytatott hatás-mérések alkotják. A hatásmérési feladatok koordinálását, támogatását, ellenőrzését önálló projektben, vagy az OP-n kívüli, független szervezet kiépítése révén lehetséges megvalósítani. Ehhez jó kiindulási alapot jelent a Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2021–2027 által tervbe vett alkalmazott társadalomkutatói központ (Társadalmi Innováció és Mérési Központ, TIMK) létrehozása, amely folyamatos kutatási háttérrel ad a kormányzati-közigazgatási intézkedéseknek, hatásvizsgálati szolgáltatásokat nyújt, és támogatja az innovatív megoldásokat. Általában is fontosnak tartjuk a társadalmi innovációval foglalkozó társadalomtudományi kutatások, specifikusan pedig döntéselőkészítő-támogató-elemző, valamint teljesítménymérési-elemzési, hatásvizsgálati kapacitások kiépítését, ennek bázisán kormányzati-közigazgatási tudásközösségek támogatását. A Stratégia keretében a javasolt TIMK létrehozása reális, de már rövid távon megvalósítandó célkitűzés, amelynek feltételei az elmúlt időszakban megvalósult módszertani fejlesztések, tapasztalatok és jó gyakorlatok formájában rendelkezésre állnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Alford, John – Brian Head: Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and Contingency Framework. *Policy and Society*, 36. (2017), 3. 397–413. Online: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
2. Állami Számvevőszék: *Elemzés. A közszféra teljesítménymérése. Nemzeti és ágazati stratégiák értékelése* (2020. május). Online: www.aszhirportal.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/kozszfera_teljesitmenymerese_20200518.pdf?ctid=1296
3. Bache, Ian – Louise Reardon – Paul Anand: Wellbeing as a Wicked Problem: Navigating the Arguments for the Role of Government. *Journal of Happiness Studies*, 17. (2016), 3. 893–912. Online: <https://doi.org/10.1007/s10902-015-9623-y>
4. Bovaird, Tony – Elke Loeffler: *Public Management and Governance. Third Edition*. London, Routledge, 2016. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315693279>
5. Cserny Ákos – Fekete Letícia – Kádár Krisztián – Kowalik Tamás – Tózsza Réka – Ugrósdny Márton: Hatékony közigazgatás. In Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége. Tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014. 233–267.
6. Csuha Sándor: A kormányzati teljesítmény mérhetősége. In Kaiser Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális keretei. Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 225–246. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12762/web_PDF_ATMA_Modern_kormanyzas.pdf?sequence=1

7. Fibinger Anita – Kádár Krisztián: Hatékony közigazgatás. In Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége III.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 183–203.
8. Gębczyńska, Alicja – Renata Brajer-Marczak: Review of Selected Performance Measurement Models Used in Public Administration. *Administrative Sciences*, 10. (2020), 4. 99–119. Online: <https://doi.org/10.3390/admsci10040099>
9. Hársvölgyi Katalin – Bokor Zoltán – Csillag Lajos: A Balanced Scorecard (BSC) gyakorlati adaptálása. *Vezetéstudomány*, 23. (2002), 2. 29–40. Online: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4714/1/VT_2002n2p29.pdf
10. Miniszterelnökség: *Közszolgáltatás- és Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015).
11. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Kutatásmódszertani Iroda: *Éves jelentés 2019 a KÖFOP kiemelt projektek Jó Állam Mutató vállalásairól* (2020. május).
12. Németh Erzsébet – Vargha Bálint Tamás – Pályi Katalin Ágnes: Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága. *Pénzügyi Szemle*, 3. (2019), 321–337. Online: https://doi.org/10.35551/PSZ_2019_3_1
13. OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2015. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264213555-en>
14. OECD: *National Performance Frameworks and Key National Indicators Across OECD Member Countries, Background Information Note*. GOV/PGC/SBO(2015)11, (2015. november 18.). Online: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2015\)11&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2015)11&docLanguage=En)
15. OECD: *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, 2017. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264286535-en>
16. OECD: *Government at a Glance 2019*. Paris, OECD Publishing, 2019. Online: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
17. Van Dooren, Wouter – Chiara De Caluwe – Zsuzsanna Lonti: How to Measure Public Administration Performance. *Public Performance & Management Review*, 35. (2012), 3. 489–508. Online: <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350306>
18. Van Thiel, Sandra – Frans L. Leeuw: The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25. (2002), 3. 267–281. Online: <https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661>
19. Vargha Bálint Tamás – Németh Erzsébet – Pályi Katalin Ágnes: Mit mutatnak a versenyképességi rangsorok? *Pénzügyi Szemle*, 3. (2019), 352–370. Online: https://doi.org/10.35551/PSZ_2019_3_3

Dr. Kaiser Tamás politológus, egyetemi docens. Kutatási területe a kormányzás modelljei, intézményei és folyamata, valamint a fejlesztéspolitikai és a közigazgatás területi aspektusai. 1998-tól a Veszprémi (utóbb: Pannon) Egyetem oktatója, 2010 és 2013 között intézetigazgató. Tudományos fokozatot szerzett politikatudományokból (PhD, 2004) és közigazgatás-tudományból (habilitáció, 2019). 2013 óta a Nemzeti Közszerológiai Egyetem tanszékvezetője, 2018 óta az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar tudományos dékánhelyettese. Számos tanulmány, monográfia, egyetemi tankönyv szerzője és szerkesztője, tagja a *COMITATUS Önkormányzati Szemle* és a *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás* folyóiratok szerkesztőbizottságának.