

Gajdusчек György:

# Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?<sup>1</sup>

---

Abstract

A dolgozat a címben megjelenő kérdést kísérli megválaszolni. Végkövetkeztetése az, hogy a kormányzati teljesítmény jórészt mérhető, ám ennek költségei vannak, és meg kell határozni, hogy mit mérünk, vagyis adataink milyen kérdésre adnak választ. A tanulmány áttekintést ad a teljesítmény különféle értelmezési kereteiről, és megkísérli rendszerezni ezeket, egy olyan dimenziórendszer meghatározva, amelyben a teljesítmény különféle fogalmai elhelyezhetők. Ennek kapcsán két vitához is kapcsolódom: egyfelől Pesti Sándor korábbi állítását vitatom, miszerint a kormányzati teljesítmény nem mérhető; másfelől a közpolitikai diskurzussal és annak elemzésével kapcsolatos gondolataimat kísérlem meg világossá tenni.

Kulcsszavak: közpolitika, közpolitika-elemzés, kormányzati teljesítmény, eredményesség, hatékonyság

The paper addresses the question if government performance is measurable? What are the opportunities and the limits in this regard? The main argument is that first the researcher needs to specify the type of “performance” that is to be measured. Most importantly political (ultimately: winning elections) and policy (measured on social impact) performance should be differentiated. Further differentiations are also suggested, based mostly on international literature. The paper argues – to some degree against the mainstream beliefs and practice in Hungary – that the performance is measurable and is /would be necessary to measure.

Keywords: public policy, policy-analysis, performance, effectiveness and efficiency of the government

---

<sup>1</sup> Köszönet a dolgozathoz fűzött kritikus megjegyzésekért kollégáimnak; különösen Boda Zsoltnak, Hajnal Györgynek, Horváth M. Tamásnak és az opponensnek. A dolgozat erényei – ha vannak – jelentős részben nekik tudhatók be.

Pesti Sándor egy tíz évvel ezelőtt publikált, nagy hatású cikkében (Pesti 2004), amellel érvelt, hogy a kormányzati teljesítmény nem mérhető, az ilyen jellegű dolgozatok jobbra a szerző prekonceptióit, s nem a kormány objektív, mérésen alapuló értékelését tükrözik. Tíz évvel később a szerző a második Orbán kormány teljesítményének értékelésére vállalkozik. (Pesti 2014) A példa is mutatja, hogy még a kormányzati teljesítmény mérésével szemben kifejezetten szkeptikus álláspontot vallók esetében is óriási a kísértés arra, hogy értékeljék az egyébként nem-értékelhetőnek gondolt teljesítményt. Ebben a dolgozatban amellel érvelek, hogy a kormányzati teljesítmény általában definiálható és mérhető.

A kormányzás teljesítményére vonatkozó felvetés két elvileg elkülönülő, ám a vizsgálódás során nehezen elkülöníthető kérdés megválaszolását igényli: (a) mit értünk teljesítményen (hatékonyságon, eredményességen, stb.) és (b) milyen mértékben, illetve hogyan tudjuk azt mérni? A gyakorlat deskriptív vizsgálata során ehhez hozzá tehetjük a kérdést, hogy (c) akarja-e a kormányzat a teljesítményt mérni. Normatív oldalról pedig az a további nagy kérdés merül fel, hogy (d) miként növelhető a kormányzati teljesítmény. E dolgozatban megkísérlem áttekinteni és egyfajta rendszerező bemutatását adni az első két kérdésre vonatkozó legfontosabb gondolatoknak.

Már e ponton is szükséges azonban egy lehatárolást megfogalmazni, utalva a kormányzás kettős jellegére, amit az angol politics és policy (talán: pártpolitika – közpolitika) közötti distinkció fejez ki a legjobban. Előbbi a szűk értelemben vett politikai sikerességet fejezi ki, mérése viszonylag egyszerű és a demokratikus politika rendszerbe épített: ki nyeri a választásokat. Az alábbiakban nem erről, hanem az utóbbi tartalomról lesz szó. Azt is jelzem, hogy e dolgozat célja a rendszerező áttekintés. Nem kívánok tehát jelentős új ismereteket felvillantani, pusztán a hazai és főleg a nemzetközi irodalomban már megjelent szempontokat fogom áttekinteni.

Tekintettel a dolgozat címére természetesen definiálni kellene azt is, hogy mit értek a „kormányzat” fogalma alatt. Az alábbiakban a kormányzat fogalmát elsősorban a végrehajtó hatalmi ággal, illetve a közigazgatással azonosítom. A modern politikai rendszerekben a végrehajtó hatalmi ág csúcsán álló szerv (elnök, kormány) meghatározó szerepet játszik a kormányzati politika és/vagy közpolitika kialakításában és megvalósításában. Ehhez háttérként a közigazgatási szolgál. Ám a közigazgatásnak egy széles értelmezését fogom alkalmazni, amibe nem csak a közigazgatási államhatalmi szervei tartoznak bele, a maguk szakértő-hivatali tevékenységével, hanem a közszolgáltatásokat effektíve biztosító szervek (iskolák, szakorvosi rendelők, stb.) is. Másfelől beleértem a kormány döntéshozó tevékenységét is, ami – szociológiailag-politológiailag, ellentétben az alkotmányjogi felfogással – túl is nyúlik a végrehajtó hatalmi ágán, amennyiben a parlamentáris rendszerekben az a stratégiai kormányzati döntéshozatal (jogtudományi keretben fogalmazva: a jogalkotást általában, közpolitikai keretben: a közpolitika alkotást) is magában foglalja. Leválasztom ugyanakkor a kormányzat fogalmáról a tisztán joggal foglalkozó bírói hatalmi ágot, amelyeket Pokol a jogi alrendszerhez sorolna. (Pokol 2006: 36-42; 353-359) A dolgozatban ugyanakkor el kívánom kerülni a pontos lehatárolás és meghatározás kapcsán jelentkező nehézségeket. Úgy vélem, hogy a Szemle olvasóinak enélkül is értelmezhető az alábbi gondolatmenet.

A teljesítmény, hatékonyság problematikája elsőként a szervezésben jelent meg, ezért ezzel indítom a dolgozatot. Ezután azonban a kormányzat sajátos teljesítmény-problematikájára fókuszálok. Jelzem, hogy miben látom az alapvető eltérést a piachoz és a piaci szervezetekhez viszonyítva, majd ebből is kiindulva a kormányzati teljesítmény néhány, általában elfogadott alapfogalmát vezetem be. Ezután a különféle kormányzati-közigazgatási paradigmák eltéréseire utalok. Végül a kormányzaton belül a teljesítmény mérésének lehetséges szintjeit tekintem át.

# 1 A szervezeti teljesítmény

A szervezést<sup>2</sup> alapkérdése a hatékonyság. Ehhez kötődik ennek az alkalmazott tudománynak a kialakulása és évszázados léte is. Története során különféle iskolák váltották egymást, illetve éltek egymás mellett, amelyeknek határozott, ám gyakran egymásnak ellentmondó elképzelésük volt arról, hogy mi biztosítja a hatékonyságot. Az első időszakot jellemző formális-rationális (fordista) irányzat, ahova általában Max Weber is besorolják, a pontos szervezést-tervezést hangsúlyozta, a személyes elemet (érzelmeik, értékrend, szokások) maximálisan ki kívánta küszöbölni a munkafolyamatból (racionalizálás). A következő, behaviorista irányzat viszont éppen a személyes elemre, az egyén érzelmeire, értékrendjére, vágyaira helyezi a hangsúlyt. Abban látja a hatékonyság növelésének lehetőségét, hogy az egyéni törekvéseket és a szervezeti célokat maximális mértékben összhangba hozzák. Az 1960-as évektől jelentkező kontingenciaelméleti irányzat viszont azt hirdette, hogy nincsen egyetlen legjobb megoldás, hanem a helyzethez, a feladat jellegéhez, az alkalmazott technológiához, a környezeti feltételekhez igazodó adekvát megoldás lehet csak eredményes.<sup>3</sup> Így egyes esetekben a bürokratikus szervezeti forma, más esetekben más struktúra és működésmód lehet előnyös. Más irányzatok a véletlenszerű kiválasztódás tartják jellemzőnek, amihez aztán később születhetnek magyarázatok (szervezet-ökológiai irányzat); míg megint mások a „kvázi divatok” fontosságát hangsúlyozzák, jelezve, hogy a szervezetek a trendeket követik (neo-institucionalista irányzat).

Nemcsak abban találunk azonban nagy eltéréseket, hogy az egyes szerzők és irányzatok mit tartanak a teljesítmény-növekedés lehetséges útjának, hanem abban is, hogy egyáltalán mit értenek teljesítményen. Quinn és Rorhbaugh (1983) sokat idézett cikkükben az eredményesség (effectiveness) értelmezését vizsgálták a szervezéstanban. Azt találták, hogy a meglehetősen eltérő tartalmak három dimenziót mentén szóródnak<sup>4</sup>, ami legalább nyolcféle jelentés-klasztert jelöl ki, nyilván nagy belső szóródással. Korábban Campbell (1977) pedig mintegy harminc különféle jelentést tárt fel a szakirodalmat elemezve.

Miközben a szervezéstan alapkérdése, hogy hogyan növelhető a szervezeti teljesítmény, a fogalom-meghatározás pontosításában kevésbé tűnik hasznosnak, és első látásra kevésbé foglalkozik a teljesítmény mérésével is.<sup>5</sup> Ennek az lehet az oka, hogy a szervezéstan elsősorban vállalatokra irányul, amelyek esetében a profit a teljesítmény jó indikátora. De vajon alkalmazható-e a vállalatokra kidolgozott szemlélet a kormányzati szervekre?

A közigazgatás szakirodalmának kezdetektől fogva ez az egyike alapvető kérdése. Vajon a vállalati igazgatás mintái alkalmazhatók-e a közszektorban? A téma klasszikusának számító Allison (1980) előadásában arra

---

<sup>2</sup> A dolgozatban a szervezéstan kifejezést használom átfogóan azokra a tudományterületekre, amelyek a szervezeteket, azok működését vizsgálják; beleértve a nemzetközi irodalomban Organization Studies, Organizational Behavior, Management területeket, vagy a magyar irodalomban a szervezés- és vezetéstudomány (-tan), szervezet/szervezésemélet, stb. területeket is. Ezekről jó áttekintést ad angolul: Shafritz-Ott 2001, magyarul: Ladó, 1986, Kieser 1995.

<sup>3</sup> A kontingencia elméletéről magyarul lásd pl: Schleicher 1981.

<sup>4</sup> Ezek (a) a rugalmasság-szoros kontroll, (b) a szervezeten belülről, illetve a kifelé irányultság, valamint (c) az eszközök és a célok szerinti orientáció.

<sup>5</sup> Ez alól kivételt jelent az egyéni teljesítményértékelés.

utal, hogy a kormányzás jelentősen eltér a piaci szférától és így a közigazgatás is a magánigazgatástól ezért azok a technikák és az a szemléletmód, amelyet a vállalati menedzsment alkalmaz itt kevésbé alkalmazhatók. Allison az eltérések között említi, hogy a kormányzat az eredmény-hatékonyság mellett számos más, előbbivel akár ellentétben álló értéket is követ (pl. egyenlőség, méltányosság, alapjogi korlátok, szabadság, részvétel, demokratizmus); a folyamatoknak számos jogi és egyéb korlátja van; utal a politikai környezetben történő döntéshozatal sajátosságaira a tipikusan jelentkező konszenzus-kényszerre, a média meghatározó szerepére és a korlátozott időhorizontra (költségvetési és választási ciklusok); stb. Mások, különösen az Új Közmenedzsment (NPM) hívei viszont a vállalati-piaci modell alkalmazhatóságát, mintaadó jellegét hangsúlyozzák. Lőrincz (2007: 43-54; 85-88) azt emeli ki, hogy az angolszász világban mindig is jellemzőbb volt a magánszektor mintának tekintése, és a törekvés az ott alkalmazott megoldások és szemlélet átvételére, míg a kontinentális Európát egy ezzel ellentétes megközelítésmód jellemezte. Mindez természetesen szintén kihat a kormányzati teljesítmény értelmezésére is.

Az alábbiakban előbb a piaci és vállalati modell alkalmazhatóságának kérdését tárgyalom, majd a kormányzati teljesítmény méréséhez javaslok – a nemzetközi szakirodalom alapján bevettnek tekinthető – fogalmakat, azután utalok a kormányzással-közigazgatással kapcsolatos – itt némi leegyszerűsítéssel paradigmának nevezett – felfogások teljesítmény-értelmezésére, végül azt tárgyalom, hogy milyen szinteken nyerhet értelmezést a teljesítmény-problematika a kormányzás gyakorlatában.

## **2 A kormányzati szektor sajátosságai**

### **2.1 A piaci modell alkalmazhatatlansága<sup>6</sup>**

A neoklasszikus közgazdaságtan a piac egészének szintjén a hatékonyságot a Pareto-optimalitással azonosítja. A Pareto-optimális helyzet lényege, hogy abban nem lehetséges olyan változtatás, amely ne járna legalább valamelyik szereplő jólétének csökkenésével. Ez az egyenlő felek közötti önkéntes cserén alapuló piac esetében logikus, hiszen senki sem köt olyan üzletet, ami neki előnytelen. Ez a fajta optimalitás azonban kizár minden olyan változást, amelyben – hogy egy extrém példát említsünk – a társadalom egyetlen tagjának jóléte egy ezrelékkal csökkenne (miért mondana ő le erről az egy ezrelékről önként?), miközben mindenki másé kétszeresére növekedne. Így tekintve viszont a Pareto optimalitás éppen egy csapdának tűnik, amelyből a kormányzati beavatkozás jelentheti a kiutat. Ha tehát minden olyan érvtől, amelyek azt hangsúlyozzák, hogy a kormányzatnak a szűk értelemben vett hatékonyságon túl más szempontokat is figyelembe kell vennie, eltekintünk is, a Pareto-optimalitás akkor is inadekvát optimalitáskritériumnak tűnik.

A szervezeti szinten (vállalat vs. kormányzati szervek) is nyilvánvalóak a különbségek. Míg a vállalat esetében az inputok és outputok, kiadások és bevételek pénzben általában könnyen kifejezhetők, és azonnal jelentkezik a kormányzat esetében ez nincs így. A közszolgáltatások nagy részének nincs ára, vagy az nem reflektál a költségekre. Gyakran azt sem lehet meghatározni, hogy ki az ügyfél.<sup>7</sup> Máskor a közigazgatás az éppen ügyféllel szemben lép fel (pl. rendőri, hatósági jogalkalmazó tevékenység során: megtilt, bírságot, stb.) a közösség egésze érdekében.

---

<sup>6</sup> Erről részletesen: Gajdusчек 2009, 2010

<sup>7</sup> Ez a helyzet a klasszikus közjavak esetében: világítótorony, hadsereg, az utak, parkok használata, stb.

Ezzel együtt a visszajelzési mechanizmus is egészen más; a kormányzat esetében jóval lassabb, áttételesebb és bizonytalanabb. A vállalkozás folyamatosan vesz és elad, az árakon pedig le tudja mérni a teljesítményét. A vállalat végső célja a profit maximalizálása. Így minél magasabb a profit, annál eredményesebb a vállalat. A profit pedig az eladásokban megjelenő eredmény és a kiadásokban megjelenő ráfordítások különbsége, ami lényegében azonos összefüggést jelöl a hatékonysággal. Így a vállalat esetében a [PROFIT], az [EREDMÉNYESSÉG] és a [HATÉKONYSÁG] lényegében azonos. A fentiek miatt a piaci szektor és a vállalat teljesítmény-fogalmát nem lehet a kormányzat esetében általában alkalmazni; a szervezeti teljesítmény nem automatikusan "mérődik" le, hanem azt külön mérni kell.

## 2.2 A kormányzati teljesítmény ajánlott fogalmai

### 2.2.1 Kiinduló definíciók

A továbbiakban mindössze három fogalmat fogok szisztematikusan használni. Ezek a teljesítmény, a hatékonyság és az eredményesség.<sup>8</sup>

- Az **eredményesség** azt jelzi, hogy a kitűzött célokat milyen mértékben sikerült elérni. Ebben az esetben tehát a teljesítményt (az elért eredményeket) a kitűzött célokhoz viszonyítjuk. Annál eredményesebb egy entitás, minél nagyobb mértékben képes a kitűzött célokat megvalósítani. Képletszerűen megfogalmazva:

$$\text{EREDMÉNYESSÉG} = [\text{EREDMÉNY}] / [\text{CÉLKITŰZÉS}]$$

- **Hatékonyság** alatt azt értjük, hogy az eredményeket milyen ráfordítással érik el. Hatékonyabb egy tevékenység, szervezet, egyén, stb., ha azonos ráfordítással nagyobb eredményt ér el, vagy kisebb ráfordítással ér el másokkal azonos eredményt. A ráfordításokat és eredményeket (a rendszerszemlélet fogalmaival: inputokat és outputokat) meghatározhatjuk fizikai mennyiségekben is (pl. ellátott betegek száma - ráfordított munkaórák száma), de leggyakrabban pénzben szokták meghatározni (kiadások-bevételek, költségek-hasznok). Képletszerűen megfogalmazva

$$\text{HATÉKONYSÁG} = [\text{EREDMÉNYEK}] / [\text{RÁFORDÍTÁSOK}]$$

avagy

$$\text{HATÉKONYSÁG} = [\text{OUTPUT}] / [\text{INPUT}]$$

- A **teljesítmény** ebben a dolgozatban gyűjtőfogalom, amely magában foglalja a fenti két fogalmat, illetve általában a szervezet társadalmi „hasznosságát”. Ilyen összefoglaló, általános értelemben szerepel a címben is.

Mindehhez azonban néhány pontosító kiegészítést szükséges tenni.

### 2.2.2 A pontos cél meghatározás fontossága

---

<sup>8</sup> E három fogalom kiválasztása némiképpen önkényes, bár kiindulópontja a három E-ként is ismert angol fogalmi hármasság: economy – effectiveness – efficiency, amelyből a második két elem jelenik meg e dolgozatban. A minőség fogalmával és az ahhoz kapcsolódó elméleti és gyakorlati megfontolásokkal ebben a dolgozatban nem foglalkozom.

Az [EREDMÉNY] olyan teljesítmény, amely a kitűzött célok fényében értelmezhető. Így pl. eredmény a munkanélküliek (X fő munkanélküli) átképzése egy erre irányuló programban. Az eredmény így csak a célok fényében értelmezhető és szélsőséges esetben ugyanaz a „teljesítmény” az egyik esetben eredmény, a másik esetben pedig kifejezetten hiba is lehet.

A fentiekből következően az eredmény, így az eredményesség és hatékonyság is csak akkor mérhető, ha a célok pontos meghatározásra kerültek. A célmeghatározással kapcsolatos elvárásokat a közmenedzsment szakirodalma olyan betűszavakban rögzíti, mint a SMART vagy a TQQ<sup>9</sup>. Utóbbi például a célok mennyiségi, minőségi és időtávban történő pontos meghatározottságát hangsúlyozza. Így pl. az olyan kormányzati cél, hogy „a jövőben törekedni fogunk az egészséges környezeti feltételek javítására” nyilvánvalóan nem felel meg a fenti szempontoknak. Ezzel szemben „a szénmonoxid kibocsátást a következő négyéves ciklusban 3%-al csökkentjük” célkitűzés már mérhető. A nemzetközi szakirodalom arra is rámutat, hogy a politikai döntéshozók gyakran igyekeznek elkerülni az ilyen egyértelmű megfogalmazást.<sup>10</sup>

### 2.2.3 Az eredmények értelmezése, a társadalmi környezet hatása

A kormányzati tevékenység eredményessége nem csak, sőt nem elsősorban a kormányzattól függ. A kormányzat egy társadalmi környezetben működik, tevékenységének végeredménye tehát egy sajátos kölcsönhatásban alakul, ahol a másik, meghatározóbb elemre a kormányzatnak nincs közvetlen befolyása. A válság hatására a gazdasági mutatók (GDP, beruházások, stb.) csökkennek, növekednek a szociális feszültségek (a létminimum alatt élők aránya, stb.). Ez nem a kormányzat hibája. Amiként persze az sem a kormányzat erénye, ha pl. a környezetszennyezés azért csökken, mert a gazdaság válsága miatt a vállalatok sorra zárnak be, megszüntetve ezzel környezetszennyező tevékenységüket is. A kormányzat felelőssége addig terjedhet, hogy a környezeti feltételekre, azok előre látható, várható változására vonatkozó információkat az ésszerű mértékig feltárta-e és figyelembe vette-e a döntéseiben. Így tehát az, hogy a kormány kellő körültekintéssel, előrelátással járt-e el mindig vitatható kérdés. A rendkívül komplex társadalmi környezet nehezen modellezhető és olykor egyes tudományos modellek is gyökeresen eltérő várakozásokat fogalmaznak meg.<sup>11</sup> Az esetek jelentős részében azonban mégis meglehetősen jó előrejelzések adhatók, ha a döntéselőkészítő folyamat megfelelő, a releváns információkat összegyűjtötték, elemezték (evidence-based policy-making).

Ha a kormányzati teljesítmény mérése felől közelítünk, ez azt jelenti, hogy szét kell választanunk legalább két tényezőt az ún. outputokat és az ún. outcome-okat és esetleg az „impact”-ot is). Az összefüggést az 1. ábra szemlélteti.

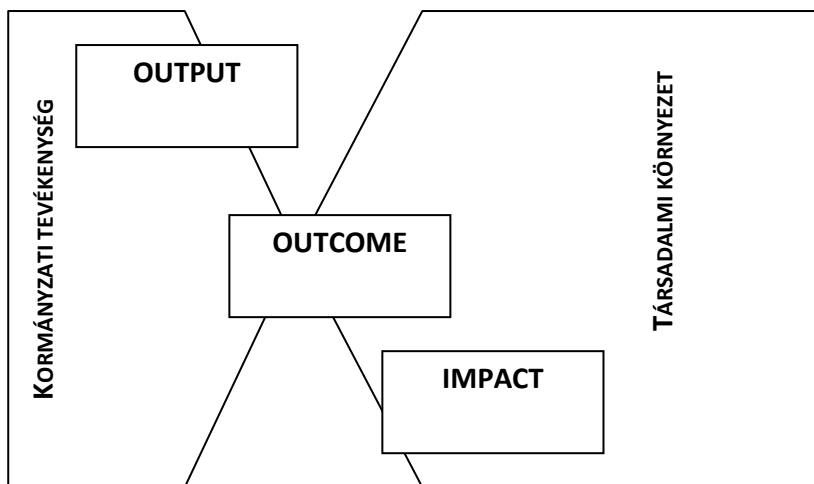
#### 1. ábra A kormányzat csökkenő a környezet növekvő hatása a közpolitikai „eredményre”

---

<sup>9</sup> **SMART**: specific, measurable, achievable, realistic (relevant), time-bound, vagyis: kellően specifikus, mérhető, egyetértésben megalkotott, reális (másutt: releváns), időben meghatározott. (Egyes elemeknek többféle értelmezése is lehet. Az „R” mellett pl. az „A” lehet még egyetértésben megalkotott, stb.) **TQQ**: időben, mennyiségében és minőségében pontosan meghatározott.

<sup>10</sup> Ennek számos oka van. Így pl. a célok egyeztetése nehézkes, amit homályos célmeghatározással meg lehet oldani. (Lindblom 1994) De természetesen a felelősségvállalás háritása is meghatározó. (Ha nincs egyértelmű cél, nem lehet számon kérni, illetve mindig ki lehet magyarázni.)

<sup>11</sup> A neoliberais ideológia pl. a piacot alapvetően önszabályozó rendszernek látja és összességében ellenzi az állami beavatkozást, míg a keynesi gazdaság-felfogás ezzel éppen ellentétesen gondolkodik.



A munkanélküliek átképzés esetében az output adata lehet, hogy hány főt képeztek ki valamilyen szakmára. Ez egyébként általában az ún. monitoring kapcsán szokták áttekinteni. Ez az az adat, amiért a program működtetője egyértelmű felelősséggel tartozik (mert pl. az EU program keretében erre kapta a pénzt). Az outcome már jóval kevésbé kontrollálható. Ez az átképzés közvetlen hatása lenne, és pl. azzal mérnék, hogy hányan helyezkedtek el a következő X időszakban, pontosabban: „hányan tudtak elhelyezkedni, akik a program segítségével nélkül valószínűleg nem tudtak volna”, aminek meghatározásához már bonyolultabb statisztikai eljárásokra van szükség. A pl. EU-s projektek esetében alkalmazott impact fogalma a teljes társadalmi hatásra utal: hogyan hatott a program a résztvevőkre, családjukra, de a gazdaság egészére (pl. a szakmunkások léte miatt ipar költözik a régióba), és a társadalom állapotára is (pl. csökken a szociális feszültség). Outcome és impact mértékének vizsgálatát a programértékelés avagy evaluáció módszerével szokták elvégezni.

Értelmezés kérdése, hogy miként határozzuk meg, mire vonatkoztatjuk az eredményesség, de különösen a hatékonyság fogalmait. Az eredményesség esetében általában azt várjuk, hogy az valamiként a társadalmi hatásokra reflektáljon, vagyis lépjen túl a pusztán technikai output szintjén, legalábbis outcome-ként értelmezhető szintre. A hatékonyság esetében pedig a végeredmény szempontjából döntő különbség, hogy a ráfordításokat az outputokra vagy az outcome-okra vetítjük-e?<sup>12</sup>

#### 2.2.4 Nemszándékolt hatások

A kormányzati tevékenységnek számos mellékhatása is lehet. Egyes ilyen ún. nemszándékolt hatások olykor kedvezőek, de gyakrabban kedvezőtlenek, akár túlsúlyba is kerülhetnek a szándékolt hatásokkal szemben. A kormányzati tevékenység értékelésekor tehát ezeket a tényezőket is figyelembe kell venni, noha ez technikailag problematikusabb lehet. Lényegében itt is az a kulcskérdés, hogy mennyire lehetett ezeket előre látni. Mindezek alapján az eredményesség egy pontosabb mutatója lehet:

<sup>12</sup> Utóbbi esetében ugyanis általában alacsonyabb értéket kapunk. Ha az átképzési programban pontosan 100 főt képeztek ki és ebből 50 fő talált munkát, akkor az [OUTPUT] / [RÁFORDÍTÁSOK] mutató értéke kétszer olyan magas („jó”) lesz, mint az [OUTCOME] / [RÁFORDÍTÁSOK] mutató. Ám ez utóbbi mutató mégis értelmesebb, ha a közösségi ráfordításokat a társadalmi hasznossággal kívánjuk összevetni.

$$\text{EREDMÉNYESSÉG} = ([\text{TELJESÍTMÉNY}] / [\text{CÉLKITŰZÉS}]) +/- [\text{NEM SZÁNDÉKOLT HATÁSOK}]$$

## 2.3 Közigazgatási-kormányzati paradigmák

A szakirodalomban a kormányzással, közigazgatással kapcsolatban számos paradigmáról szokás beszélni (SCP 2004: 235-237; Hajnal 2003; Aberbach és Christensen 2003; Hood 1998, Dobel 2001). Jómagam az alábbiakban, a fentiekől némiképp eltérő módon, három olyan, alapvetően a végrehajtó hatalmi ágra vonatkozó paradigmát mutatok be, amelyekről úgy vélem közvetlen és viszonylag egyértelműen értelmezhető mondanivalója van a kormányzati teljesítmény kapcsán.<sup>13</sup>

### 2.3.1 A klasszikus paradigma

a kormányzat feladatát alapvetően a jogszabályok előkészítésében és főleg alkalmazásában látja. Az eredményesség különösen a végrehajtás tekintetében kerül értelmezésre: a törvényeket mennyire pontosan hajtják végre. A hatékonyság pedig – Weber bürokráciaelméleté alapozva – úgy értelmezhető, hogy a közigazgatás gyorsan, folyamatosan, kiszámíthatóan, a lehető legkisebb fennakadás nélkül, illetve torzulástól mentesen hajtja és hajtja végre a szabályokat. A klasszikus modellhez a formális racionális szervezéstan irányzat (Taylor, Fayol, Gulick-Urwick) megoldásai asszociálódnak. Ez az irányzat kizárólag a szervezeten, főleg a hivatali szervezeten belül értelmezi a hatékonyságot. (Ladó 1986:163) A teljesítmény növelését a munkafolyamatok jobb szervezése (ügymenetmodellek), az irodaautomatizálás, majd számítógépesítés biztosítja.

A magyar közigazgatás ezt a modellt követi: jogias jellegű közigazgatás, amelyben a meghatározó érték a jogszerűség és nem a hatékonyság.<sup>14</sup> Másutt (Gajduscek 2012) már bemutattam a magyar közigazgatás jogias jellegének bizonyítékait és utaltam ezek következményeire is. Ha a teljesítmény kérdése egyáltalán felmerül, akkor az maximum az outputokig terjed, tipikusan pedig közel évszázados technikákban jelenik meg, mint az ügyiratforgalom mérése, munkanap-fényképezés, vagy annak esetleg modernebb technikai (balanced score card) és a hivatali folyamatok modellezése. A hazai gyakorlatban azonban a legtipikusabb az egyes funkciók, személyek, illetve hatáskörök szervezetek közötti tologatása. Mindez azzal is összefügg, hogy ez a szemlélet a kormányzati tevékenységet elsősorban hivatali, hatósági, jogalkalmazó tevékenységnek látja, a költségvetési, személyi ráfordítás szempontjából nagyságrendekkel jelentősebb közszolgáltatási oldal (vonalas infrastruktúra, technikai és főleg humán közszolgáltatások) szinte észrevétlen marad. Márpedig ez az a terület, amelyen a teljesítmény mérése leginkább lehetséges és releváns (mert igazán jelentős költségmegtakarítást eredményezhet).

### 2.3.2 Közpolitikai paradigma

Az 1930-as években megjelenő, majd az '50-60-as évekre az Egyesült Államokban dominánssá váló paradigma az állam tevékenységét a társadalmi szükségletek kielégítésében, illetve a társadalmi problémák megoldásában-kezelésében látja. Az állam akkor teljesít jól, ha (a) a kitűzött célok a releváns társadalmi

---

<sup>13</sup> Éppen ezért nem szólok itt olyan széles körben tárgyalt kormányzati paradigmákról, amilyenek a governance modellek vagy a neo-weberi irányzat.

<sup>14</sup> Más, itt nem elemzendő kérdés vet fel, hogy ha ebben a rendszerben a jogszerűség a meghatározó érték, akkor miért olyan elképesztően alkalmatlan ez a közigazgatás a jogszerűség társadalmi szintű biztosítására, a jogérvényesítésre, ahogyan azt másutt számszerűen bizonyítottam. (Gajduscek 2008) A jogszabályok ebben a rendszerben általában kiszámíthatatlanul érvényesülnek; olykor kiszámíthatóan nem.



igényekre reflektálnak, amit elsősorban a politikai folyamat határoz meg és (b) a célok megvalósítását biztosító cselekvés(-sorozat) racionálisan kialakított. Ez akkor van így, ha az adott környezeti feltételek között, amelybe maga a kormányzat (annak kapacitása, struktúrája, kultúrája) is beleszámít, alkalmas a célok lehető legnagyobb mérvű megvalósítására (eredményesség) a lehető legkisebb ráfordítással (hatékonyság).

A közpolitikák hatásosságát előzetesen (ex ante) és utólagosan (ex post) is értékelik, illetve mérik. Előbbire a szűk értelemben vett közpolitika-elemzés (public policy analysis), utóbbira a közösségi programok értékelése (public program evaluation) szolgál. A közpolitika elemzésnek többféle módszere ismert, amelyek közül a legelterjedtebb a közgazdaságtani indíttatású költség-haszon elemzés.<sup>15</sup> A közpolitikai paradigma tehát a klasszikus paradigmával ellentétben a közigazgatást nem zárt rendszerként, hanem a társadalommal kölcsönhatásban értelmezi. Mindez jelentős mérési problémákat is felvet, amelyekre már utaltam output és outcome elkülönítése kapcsán. A jól működő közpolitikai folyamatnak meghatározó eleme a teljesítmény különféle indikátorainak rendszerbe épített mérése.

A közpolitikai szemlélet tűnik a leginkább idegennek a magyar közigazgatás rendjétől. Az előzetes és utólagos közpolitika-elemzés módszerei szinte teljesen ismeretlenek a hazai közigazgatásban, azok még leginkább az EU által finanszírozott programok esetében jelennek meg. A közpolitika-elemzésekhez jobbra hiányzik a szakismeret és szakembergárda, de mivel igény sincs erre, ez nem generál feszültséget. A döntések hatásainak szakszerű előrejelzése (előzetes közpolitika-elemzés) lényegében soha nem történik meg, noha a jogszabályok előzetes hatásvizsgálatát 1987 óta előírja a jogalkotási törvény, amit az új szabályozás (2010. évi CXXX. tv.) meg is erősített. Hasonlóan nem történik meg az utólagos hatásvizsgálat (evaluáció), de még a monitoring sem, miközben jól ismert több százmilliárdokat elfecsérlő közpolitika (pl. a szociális lakásépítések), amelyek nagy része idejekorán megállítható, illetve korrigálható lett volna. (Közigazgatási 2013: 42-43)

### **2.3.3 Új Közmenedzsment (NPM)**

Az 1970-es évek végétől fokozatosan meghatározóvá váló paradigma a teljesítmény értelmezésének újabb irányát adta meg. Ez az irányzat a bürokratikus közigazgatási tevékenység kritikájából indul ki, amennyiben azt minden szempontból alacsonyabb rendűnek látja a piaci-vállalati ideálhoz képest. Míg a piacon a verseny, addig a klasszikus közigazgatásban a monopol jelleg uralkodik. A verseny hiánya megszünteti azt az ösztönző mechanizmust, amely a teljesítmény kulcsa; egyben – megintcsak éles ellentétben a tiszta piaci viszonyokkal – megtagadja a fogyasztótól a szolgáltatások közötti választás lehetőségét is. A probléma definíciója magában hordozza a megoldást is. Az NPM a közigazgatásnak a piaci ideálhoz történő közelebb vitelét propagálja. A NPM hívei egyfelől a piaci mechanizmusok, mindenekelőtt a versengés mechanizmusának átvételét ajánlják a közösségi feladatellátásában is. A hatékonyság mérése itt kevésbé merül fel. Ezt egyfelől szükségtelenné teszi az a biztos tudat, hogy a piaci megoldások mindig magasabb teljesítményt jelentenek, ezért minden elmozdulása az „állami”-tól a piaci irányába, növeli a hatékonyságot. Másfelől pedig a piaci verseny szimulálása szükségtelenné teszi a teljesítmény mérését, hiszen a fogyasztó döntései adják a releváns visszajelzést. A másik irány a piaci vállalatoknál alkalmazott szervezési megoldások és vezetési technikák alkalmazása a közszektorban. Ebben az esetben a hatékonyság mérése akár hangsúlyos is lehet, mint pl. a teljes minőségmenedzsment (TQM), vagy a vezetői, illetve egyéni teljesítményértékelés esetében.

---

<sup>15</sup> Lásd ezekről magyarul: Hajnal-Gajdusчек (2010). A költség-haszon elemzésről ugyanitt, illetve Mishan 1982.

A hazai gyakorlatban a rendszerváltás óta nagy erővel jelen vannak az NPM irányzat által javasolt megoldások is, igaz szinte kizárólag külső kényszer folytán. (Stiglitz 2003, Rosta 2012) A széleskörű privatizációt, piaci megoldásokat a hitelnyújtás feltételeként szabó nemzetközi pénzügyi szervezetek hatása igen jelentős volt, ez azonban elsősorban a kormányzati tevékenység egy részének piacosítását jelentette; a kormányzat belső viszonyait nem hatotta át, illetve zárványként vannak jelen ilyen intézmények. A mindennapi gyakorlatban leginkább még a köztisztviselők egyéni teljesítményértékelésének rendszere sorolható ide.

### **2.3.4 Paradigmák és teljesítmény**

Némileg leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a klasszikus modellben a teljesítmény kevésbé jelentős a jogszerűséggel szemben, s ha megjelenik, azt elsősorban a belső irodai folyamatok „racionális” kialakítására szorítkozik. A közpolitikai szemlélet kifelé irányuló és a társadalmi értelemben vett eredményesség a meghatározó szempont, valamint az erre vetített hatékonyság. Az NPM esetében a piaci mechanizmus működtetése részben helyettesíti a teljesítmény mérést, egyébként pedig a hatékonyság szempontja fajsúlyos.

## **2.4 A teljesítmény értelmezésének metszetei**

A közszektorban a teljesítmény problematikája számos szinten, avagy metszetben megjelenik. Jómagam öt ilyen metszetet látok<sup>16</sup> lényegesnek abban az értelemben, hogy mindegyik metszet esetében a teljesítmény sajátos, önálló, a többi metszettől eltérő értelmezést nyer, bár semmiképpen sem beszélhetünk – a csoportosítások kapcsán egyébként joggal megkövetelhető – kölcsönös kizárólagosságról és a teljes terület lefedettségéről. Az egyes metszetekben eltérő az a vizsgálati szint, amelyre vetítve a teljesítményt – elvileg, vagy ténylegesen – mérik, és általában eltérő a diszciplináris megközelítés is. Ez az öt értelmezési metszet a következő:

1. Egyéni munkavállaló, köztisztviselő.
2. A vezetés-menedzsment általában, illetve az egyes menedzsment területek, praktikusán elsősorban a funkcionális menedzsment területek (HR, pénzügy-költségvetés, IT – amelyek tehát átmetszik az igazgatási területeket).
3. A közigazgatási szervezet.
4. A közpolitikai (szakpolitikai) szint.
5. A kormányzat, a közigazgatás-közszféra egésze.

E metszetek az egyeditől az általánosabb felé haladnak, illetve az operatív, gyakorlati, közigazgatási relevanciától az átfogóbb, tudományosabb kérdések irányába mutatnak. Nyilvánvaló, hogy a politológus számára elsősorban a 4. és 5. szint bír jelentőséggel. Pesti Sándor (2014) dolgozata is jobbra ezeken a szinteken mozog.

### **2.4.1 Egyéni teljesítményértékelés**

---

<sup>16</sup> Hüttl-Sivák (2006:176) a fentiektől részben eltérő öt szintet különíti el: politikaalkotási rendszerek, államigazgatási rendszerek, szervezetek, munkafolyamatok, tevékenységet végző alkalmazottak.

Az egyes munkavállaló teljesítménye nyilvánvalóan kihat a közigazgatás egészének teljesítményére, ám nehezen tisztázható, hogy milyen összefüggés van az egyéni teljesítmény és a szervezeti teljesítmény között. A nehézségek különösen az igazgatási munkában jelentősek, már a magánszférában is<sup>17</sup>, és hatványozottan jelentkeznek a közszektorban. A mérés vagy lehetetlen, vagy értelmetlen, mivel gyakran ami mérhető nem lényeges, ami lényeges nem mérhető, vagy a mérése túl drága. A gyakorlatban a teljesítményértékelés lényegében szubjektív megítélésen és nem szigorúan vett mérésen alapszik. Az NPM ugyanakkor a teljesítménymérésnek elsősorban ezt a típusát támogatta, alighanem éppen azért mert növeli a vezető szubjektív, diszkrecionális döntési lehetőségeit ezen a területen. A módszerről alapos és kritikus áttekintést nyújt pl. Linder (2006, 2013). A magyar közigazgatásban éppen ez a módszer van – nemzetközi összehasonlításban is rendkívül kiterjedt mértékben – jelen.

#### **2.4.2 A menedzsment teljesítménye**

Egyes menedzsment területeknek kialakult a maga sajátos szakirodalma, amely általában meghatározza a „megfelelő” eljárásokat.<sup>18</sup> Ez tehát elsősorban a priori megközelítést jelez, amikor a tényleges mérés szerepe kisebb, inkább az esetleges hibák kapcsán jelentkező veszteségek jelenthetnek meg. Ezen a területen elvileg is nehezen értelmezhető a teljesítmény, részben az egyéni teljesítmény kapcsán már jelzett tényezők miatt. Mindamellet egy olyan metszetről van szó, amely kétségkívül szerepet kap a kormányzati teljesítményben, és a másik négy metszetben nem értelmezhető tartalmakat hordoz. Ez, valamint a témában született óriási szakirodalom indokolja felvételét a felsorolásba. Az NPM határozottan javasolja a magánszférában alkalmazott egyes menedzsmenttechnikák átvételét.

#### **2.4.3 A közigazgatási szervezet**

A teljesítmény egyes közigazgatási szervek szintjén való értelmezésének számos előnye van, ugyanakkor súlyos problémákat is felvet. A szervezeti szintű értelmezés melletti meghatározó érv, hogy ehhez állnak rendelkezésre a leghosszabb ideje tudományos eszközök, elsősorban a szervezéstannak és szervezetszociológiának köszönhetően. Az NPM iskola jelentős szerepet szán ezeknek a szervezési megoldásoknak, a klasszikus jogi-intézményi gondolkodás számára pedig ez az egyedül értelmezhető keret.

A teljesítmény mérése szempontjából nagy előny, hogy a szervezet egy viszonylag jól megragadható, jól lehatárolható, és még kezelhető kiterjedésű (ti. nem túl „nagy”, nem áttekinthetetlen) entitás. A szervezet határai jórészt kézzelfoghatóak: meghatározott épülethez, meghatározott számú dolgozóhoz köthetőek. Szervezeti szinten a teljesítmény jól értelmezhetőnek tűnik, a lehatárolhatóság és az elméleti-tudományos keretek viszonylagos kidolgozottsága okán. Ugyanakkor a szervezeti szintű értelmezésnek is több gyengéje van. A szervezeti alapú lehatárolás korántsem olyan egyértelmű, mint amilyennek látszik. A kormányzat szervei egy bonyolult rendszert alkotnak, eltérő működésmód (hivatali vagy testületi) jellemzi őket, ám együttműködnek és teljesítményük nagyban a többitől függ. A szervek jelentős része hierarchikusan szerveződik, s ilyenkor vitatható, hogy mely szervet tekintünk egy entitásnak, illetve, hogy a vizsgálódás során hol vágjuk el a más szervekhez kapcsoló szálakat. A probléma végső soron az, hogy a feladatok és tevékenységek, valamint a szervezetek tagolódása eltér egymástól, márpedig a teljesítmény a feladatok, illetve a feladatellátás kapcsán értelmezhető; a szervezetek ennek csak keretet adnak. A kormányzati szervek jelentős részének többféle feladata is van; gyakran egymással kevésbé, vagy szinte egyáltalán nem összefüggő feladatok és tevékenységek. Gondoljunk csak a polgármesteri hivatalok, vagy a most felálló Miniszterelnökség rendkívül szerteágazó tevékenységére. Még gyakoribb, hogy a feladatellátás több szerv

---

<sup>17</sup> Pl.: mi a könyvelés hozzáadott értéke a profithoz?

<sup>18</sup> Lásd: pénzügyi, emberi erőforrás, információ-, stb. menedzsment.

együttműködésével valósulhat csak meg. A szervezeti szintű vizsgálódás ugyanakkor a fölösleges párhuzamosságok, átfedések detektálását sem teszi lehetővé. A szűk, a szervezeten belülré koncentrált értelemben vett teljesítmény éles ellentétben állhat a közigazgatás egésze, illetve a társadalom szintjén értelmezett hatékonysággal. (Lane 1987:23-24) Ezt a paradoxont jól példázza, ha egy hivatal olyan adatokat gyűjt, amelyet soha senki nem hasznosít, ám az adatok szolgáltatása az arra kötelezetteknek nehézséget okoz – az ilyen hivatal ugyanis akkor növeli teljesítményét, ha többeket zaklat feleslegesen.

A magyar, jogias gondolkodás középpontjában a szervezet áll. Éppen ezért a teljesítmény is alapvetően szervezeti keretek között nyer értelmezést, összhangban a klasszikus paradigmával is.

#### **2.4.4 Közpolitikai szint – közpolitika-elemzés**

Az egyes szakpolitikák szintjén a teljesítmény kérdése elvileg, és gyakran praktikusán is könnyebben megragadható, jobban értelmezhető. Különösen így van a viszonylag szűkebb, behatároltabb szakpolitikai területeken: pl. a testi fogyatékosokra, illetve ezek speciális csoportjaira vonatkozó szakpolitika esetében (szemben a szociálpolitikával). Feltétele a teljesítmény értelmezésének és mérésének, hogy az adott politikában legyenek explicit, pontosan meghatározott célok (TQQ). Minél inkább teljesülnek ezek a feltételek, annál inkább válik az eredményesség és hatékonyság fogalma kezelhetővé. Ez a módszer pontosan meghatározza fogalmait és megkísérli számszerűsítetten is megmérni a teljesítménymutatókat. A hatvanas évektől kialakult az ex ante és ex post (evaluáció) közpolitika elemzés elmélete és fokozatosan kifejlődtek az elemzés különféle technikái is.<sup>19</sup> A módszert értelemszerűen kifejezetten a kormányzati tevékenység teljesítményének mérésére dolgozták ki, így nem merülnek fel az üzleti szférában alkalmazott technikák és elméletek átvétele során jelentkező problémák.

#### **2.4.5 A kormányzati tevékenység egésze**

A kormányzat, a közigazgatás egészének teljesítményét gyakran a legáltalánosabban az államháztartási, illetve makrogazdasági (p. GDP) és makro-társadalmi mutatók (pl. GINI index) segítségével mérik (Hüttli-Sivák 2006). De történnek kísérletek arra is, hogy a kormányzati teljesítményt átfogóan, illetve egyes részleteiben, pl. a jogbiztonság, a korrupció, stb. tekintetében is mérjék (pl. SCP 2004), tipikusan szakértői becslésen alapuló módszerrel. Az utóbbi időben egyre több olyan indikátor is megjelenik, amellyel a világ országainak kormányzati teljesítményeit értékelik. Ilyen pl. a Világbank Worldwide Governance indikátora vagy a Bertelsmann alapítvány Sustainable Governance Indicator-a, stb.<sup>20</sup> Ezek a mutatószámok számos okból megkérdőjelezhetőek. Általában szubjektív eredetűek, ún. szakértői becslésen alapulnak, vagy pl. üzletemberek nyilatkoznak a korrupció, a bürokrácia mértékéről. Mégis, jobb híján gyakran alkalmazzuk ezeket az indikátorokat egy kormányzat teljesítményét nemzetközi összehasonlításban vizsgálva. Máskor az indikátorok időbeli alakulását tekintjük át az adott országra nézve, akár az összevont kormányzati index, akár egyes alindexek (pl. korrupció) tekintetében, a trendeket vizsgálva.

A szakértői becslésen alapuló eljárások legfőbb problémája a szubjektivitás. Ezt csökkenteni lehet nagyobb számú szakértő igénybe vételével, illetve különféle statisztikai technikákkal, de megszüntetni nem lehet. (Pl. a viszonyítási alap a szakértőknél alapvető kérdés.) Az objektívnek tekinthető makro szintű változók

---

<sup>19</sup> A téma jó elméleti-elmélettörténeti bemutatását adja: Howlett-Ramesh 2003, magyarul: Gulyás-Jenei 2002. Technikai részletekről: Gajduschek-Hajnal 2010: III. rész.

<sup>20</sup> A svéd Quality of Government Intézet összegyűjtötte az összes ismert, a kormányzás teljesítményére, minőségére vonatkozó felmérés, kutatás eredményeit. Kitűnően strukturált, kereshető, elemezhető formában fellelhetők: <http://www.qog.pol.gu.se/>

esetében pedig az a már említett probléma jelentkezik, hogy miként lehet a kormányzati tevékenység hatását leválasztani más hatásoktól. Ezt a problémát csökkenti a nemzetközi és időbeli összevetés együttes alkalmazása.

### **3 Konklúzió és két vitapont**

A dolgozat fő állítása tehát az, hogy a kormányzati teljesítmény jól értelmezhető és viszonylag jól mérhető is. Ám ahhoz, hogy értelmes és védhető állításokat fogalmazzunk meg, szükséges tisztáznunk, hogy milyen értelemben beszélünk teljesítményről. Ehhez első lépésként talán azt célszerű szétválasztani, hogy politikai-pártpolitikai értelemben vett, végső soron a választások megnyerésével (vagy globálisabban: a hatalom megszerzésével-megtartásával) igazolható teljesítményről beszélünk, vagy közpolitikai, a társadalmi hatásokon alapuló teljesítményről. Második lépésként pedig legalább az elemzési szintek lehatárolása célszerű. Ha ezt megtesszük, akkor számos teljesítmény-elem mérhetővé válik, és ezek a mérési eredmények alkalmasak lehetnek egyes kormányzati aspektusok megítélésére.

Nemzetközi kitekintésben is azt látjuk, hogy a teljesítmény és a teljesítmény indikátorainak mérése évtizedek óta a kormányzati kutatások és számos – általában sikeresnek tekinthető – országban a gyakorlat homlokterében áll. (Bouckaert-Halligan 2008, főleg: 71-76). Az Egyesült Államok pl. hosszú évtizedek óta újabb és újabb hullámokban tesz kísérletet a teljesítmény-mutatók meghatározására, mérésére, majd az így kapott eredmények beépítésére a közmenedzsment folyamatába. Ennek olyan közismert mérföldkövei voltak, mint a PPBS a hatvanas évektől, amely a teljesítmény- (output) mutatókat a költségvetéssel kívánta összekapcsolni, majd az 1993-ban elfogadott, a föderális kormányzat minden jelentős szektorára kiterjedő Government Performance and Results Act (GPRA). Bouckaert-Halligan (2008: 131-156), ugyanakkor arra is utalnak, hogy az angolszász országok mellett elsősorban az ún. észak-európai országokban (Hollandia, skandináv országok) kap a teljesítmény-mérés és -menedzsment nagyobb súlyt a közigazgatási gyakorlatban.

A legutóbbi időszak fejleménye e tekintetben a teljesítmény fent bemutatott fogalmainak a bizalom (trust) fogalmához kötése.<sup>21</sup>

#### **3.1 A második Orbán kormány mérhetetlen teljesítményéről – egy kritikai pillantás Pesti Sándor visszapillantására<sup>22</sup>**

Mindenek előtt úgy vélem, hogy a kormányzati teljesítmény mérhetőségével szemben Pesti (2004) által korábban felhozott problémák megfelelő megközelítéssel és technikákkal jobbra kezelhetőek. Az a probléma, hogy a kormányzati intézkedések időben eltolódva hatnak egy nyolcéves kormányzás alatt már kevésbé jelent problémát. Ha tehát azt látjuk a 2018 táján végzett PISA felmérésekben, hogy Magyarország jobban teljesít, mint a 2009-es PISA adatok alapján, akkor elvethetünk egy olyan állítást, hogy a „FIDESZ”

---

<sup>21</sup> E tekintetben különösen szemléletes Pollitt-Bouckaert 2004-es könyvének 5.1 ábráját (p. 106) összevetni Bouckaert-Hulligan 2008-as könyvének 1.7 ábrájával (p.33), ahol az eltérés lényege a „Trust” megjelenése, mint ami egyfajta végeredménye a teljesítmény megjelenésének, s mint amely ugyanakkor több ágon vissza is hat arra. Magyarul a témáról: Boda 2013, főleg: 6. fejezet, Boda-Medve-Bálint 2012.

<sup>22</sup> Pesti Sándor dolgozatát az alábbiakban kritikusan elemzem. Ennek oka nem a dolgozat színvonala (a hasonló, a kormányzati tevékenységet „totalitásában” vizsgáló dolgozatokhoz képes kifejezetten színvonalas és kiegyensúlyozottságra törekvő), hanem az a tény, hogy sajátos kontrasztban áll Pesti korábbi felfogásával (erre maga is utal), de különösen az e dolgozatban képviselt módszertani megközelítéssel.

kormány nyolc éve mérhetetlen rombolást vitt véghez a közoktatásban”, sőt ennek ellenkezője mellett érvelhetünk. A Pesti által felvetett, és – a kormányzati intézkedések és a társadalmi környezet kölcsönhatása kapcsán – általam is prezentált probléma is nagyrészt kezelhető. Makroszinten a különböző „torzítások” nagyrészt kiküszöbölhetőek a nemzetközi és időbeli összehasonlítás együttes alkalmazásával: például, hogyan alakul az utóbbi X évben a magyar egy főre jutó GDP, a GINI-index, az élve-születések aránya, stb., más, környező országokhoz, vagy az EU-tagállamokhoz viszonyítva.

Ilyen adatokat olykor Pesti (2014) mostani elemzése is alkalmaz, ám azok ritkán tesznek szert jelentőségre, hacsak nem kifejezetten kedvezők a kormányzatra nézve (pl. eladósodás tendenciája). Ahol az esetlegesen megjelenő adatok kedvezőtlenek, ott mindig van egy „ugyanakkor”, vagy Pesti utal az adatok értelmezési problémájára, sőt megtévesztő voltára. (GDP: 2. lábjegyzet; társadalmi különbségek: „az átlagnál is óvatosabban kell bánnunk a statisztikai adatokkal” p.64) A „demográfiai válsághelyzet kezelése” (p. 62-63) kapcsán például könnyen hozhatna a szerző adatokat (a demográfia a standardizált kvantitatív indikátorokat talán legrégebben alkalmazó társadalomtudomány), ám azok teljesen hiányoznak, talán mert azok fényében a „kezelés” aligha lenne sikeresnek nevezhető.

Mindamellet a fő probléma, fenti elemzésem tükrében, hogy Pesti dolgozatában az elemzés szintjei és aspektusai nem különülnek el egymástól. Igaz a szerző erre bevallottan nem is törekszik, mint korrekten jelzi dolgozata vállaltan szubjektív. Vissza is utal a mérhetőséget elvető korábbi munkáira. Implicite is világos ez a hozzáállás abból, hogy fontosnak tartja „élesen elkülöníteni a kormányzat stratégia céljait, és az azok érdekében tett intézkedések[et]” (p. 62); éles ellentétben azzal, hogy az „intézkedések” hatékonysága, és főleg eredményessége épp a célokon mérődik le, mint láttuk (hogy a racionális cselekvés és döntés definícióját itt ne is említsem).

Az elemzési aspektusok összecsúszására különösen jellemző példa a földpályázatok elemzése. (p. 67) Jellemzően ez a „stílus” kapcsán jelenik meg és a média-botrány indokolja tárgyalását. Itt néhány adat azt bizonyítja, összességében meggyőzően, hogy mindez a kisbirtokosok helyzetbe hozását szolgálta; majd felbukkan a (jogi) bizonyítás kérdése, azután egy „teljesítménymutató”, amely szerint „– szemben a szocialista kormányok időszakával – ebben az időszakban egyetlen országos, vagy akár nagyobb tömegeket megmozgató gazdademonstráció sem volt”. A tényleges hatások felmérését a szerző – mellékesen – lehetetlennek mondja: „Azt pedig, hogy az elnyert földeken milyen színvonalú gazdálkodás folyik, csak a jövő fogja megmutatni.” Nem világos miként. Lehetséges, hogy itt a szerző programértékelésre (evaluációra) gondolt, vagy majd ez is „megvitatásra kerül”? Megjegyzem, hogy mindez azt jelenti, hogy a kormányzati döntést – a szerző szemlélete szerint teljesen természetesen – úgy hozták meg, hogy, már bocsánat, lövésük sem volt annak hatásairól. Amennyire a vonatkozó irodalmat és a hazai tapasztalatokat ismerem, a kisbirtok a mezőgazdasági termelés hatékonyságát általában jelentősen csökkenti. Lehet azt mondani, hogy ez „jelen esetben nincs így, mert...”., vagy azt, hogy egyéb értékek (pl. a vidéki foglalkoztatás növelése) felülírják a hatékonysági szempontot, de itt – és amennyire látom a kormányzati megnyilatkozásokban – ilyen típusú érvelésről szó sincs.

### **3.2 A közpolitikai diskurzusról és annak elemzéséről**

Egy korábbi vitacikkemben (Gajdusчек 2013) amellet érveltem, hogy a tényadatok a kormányzati cselekvésben szükségesek, „jók”; most pedig amellet, hogy a legtöbb esetben ilyen adatok elő is állíthatók. Korábbi dolgozatomat számos kritika érte (Pál 2013; Bretter 2014), alighanem szándékoltan sarkos, provokatív megfogalmazásai miatt is. E színvonalas és korrekt kritikák is arra sarkallnak, hogy néhány bekezdésben világos(abb)á tegyem álláspontomat. Mindenek előtt, nem gondolom, hogy a bölcs,

technokrata közpolitikai elemzőnek van csak helye a közpolitikáról folytatott vitában. A diskuszió egyfelől hasznos a racionális (Bretter 2014: 131-134) megoldások megtalálásához is, másfelől pedig a demokratikus rendszer legalapvetőbb jellemzője. (Pál 2013) Sőt, miként e dolgozatban is jeleztem, a tényadatok, mint a társadalmi elemzések esetében általában, úgy a kormányzati teljesítmény, illetve a közpolitika területén sem alkalmasak állítások egyértelmű igazolására. Ám alkalmasak lehetnek – téves, avagy hazug-propagandisztikus – állítások egyértelmű megcáfolására. A „cáfolat” viszont per se igényli a vitát, diskusziót.

Nem a diskurzus jelenti a problémát, hanem az, ha az a tényektől teljesen elszakad. Ez sem tudományos, hanem inkább gyakorlati probléma.<sup>23</sup> A kormányzati teljesítmény értékelése a közpolitikai diskurzus központi eleme. Ha a teljesítmény meghatározását eleve lehetetlennek vagy szükségtelennek gondoljuk, az a szememben valóban megkérdőjelezi a racionális vitát. Természetesen még ez sem kérdőjelezi meg a diskurzus-elemzés, mint tudományos módszer alkalmazását.<sup>24</sup> Talán éppen ez lehet az a módszer, amely rámutat a diskurzusok sajátosságaira; talán itt is felvethető az a kérdés, hogy melyek lehetnek az „eredményes” diskurzusok? De itt már végképp a kompetenciámat meghaladó vizekre eveznék...

## Hivatkozott irodalom

Aberbach, Joel D. – Christensen, Tom (2003): Translating theoretical ideas into modern state reform. In: Administration and Society Vol 35 No 5 pp. 491-509

Allison, G. T. (1980). Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects? (pp. 283-298). John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Boda Zsolt (2013): Legitimitás, bizalom, együttműködés. Budapest: Argumentum Kiadó

Boda Zsolt–Medve-Bálint Gergő (2012): Intézményi bizalom Európa régi és új demokráciáiban Politikatudományi Szemle XXI (2) pp. 27–54.

Bouckaert, Geert – Halligan, John (2008): Managing Performance. International comparisons.

Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. Administration, 60(1), 91–115

Bretter Zoltán (2014): Őrült beszéd: de van benne rendszer. Töredékes elemzések és meértő kritikák. Hozzászólás. Politikatudományi Szemle XIII (1) pp. 131-146

---

<sup>23</sup> A tény, hogy egy olyan párt nyerte, tegyük hozzá óriási fölénnyel, vagyis tiszta politikai értelemben kiugró teljesítménnyel, az utolsó két választást, amely tudatosan és szisztematikusan elkerülte, hogy később számon kérhető programot adjon (Soós-Körösi 2013), illetve mérhető célokat határozzon meg, ebből a szempontból rendkívül aggasztó.

<sup>24</sup> E tekintetben is félreérthető voltam: nem kívánom kétségbe vonni, a diskurzuselemzés, mint tudományos megközelítés létjogosultságát e téren. Ám valóban fájdalmasan hiányolom a hazai tudományból, s különösen a kormányzati gyakorlatból a tényeken alapuló elemzéseket (evidence based policy making). Azt is el kell ismernem, hogy az utóbbi időszak talán legmeghatározóbb (2500-as idézettségű) közpolitikával, közpolitika-elemzéssel foglalkozó művének (Stone 1997: Ch. 13) felfogása, amely szerint „nincsenek tények” számomra episztemológiai kiindulásként valóban elfogadhatatlan.

- Campbell, J. P. (1977), On the Nature of Organizational Effectiveness. In P. S. Goodman J. M. - Pennings (eds.): New Perspectives on Organizational Effectiveness. San Francisco: Jossey-Bass
- Dobel, J. Patrick (2001): Paradigms, traditions, and keeping the faith. Public Administration Review Vol. 61. No. 2. pp. 166-171
- Gajdusчек, György and György Hajnal (2010): Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata., Budapest: HVG-Orac
- Gajdusчек, G. (2013). „Diskurzus” vagy „süket duma”? Gondolatok, megjegyzések Szabó Márton: Közpolitikai diskurzuselemzés c. dolgozatához. *Politikatudományi Szemle*, XXII (1), 117-127.
- Gajdusчек György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle* XXI (4) pp.29-52
- Gajdusчек, György (2010): A "Run like a business"-jelszó ideológiakritikája, *Politikatudományi Szemle* XIX/1 (2010/1) pp. 125-150 (Angolul: The Critique of the Ideology Underlying the Slogan "Run like a business", *Acta Juridica Hungarica* (2009) 50/4 pp. 359-387)
- Gajdusчек, György (2009): Közigazgatási eredményesség - piaci hatékonyság? Avagy alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban?, In: Lőrincz, Lajos (2009) (ed.): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*, Budapest: MTA Jogtudományi intézet pp. 9-91
- Gajdusчек György (2008): Rendnek lenni kellene. Budapest: MKI-KSZK
- Gajdusчек György (2008/a): Közszolgálat. Budapest: MKI-KSZK
- Gajdusчек György (2003): Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question?, *Administration and Society* 34:6 pp. 700-722
- Gulyás Gyula – Jenei György (2002): Összehasonlító közpolitika. Budapest: Libri
- Hajnal György (2003): Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs. In: *Journal of Public Affairs Education* V 9. No. 4 2003 October
- Hood, Christopher (1998): *The Art of the State*. Oxford: Calderon Press
- Howlett, Michael – Ramesh, M (2003): *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press
- Hüttl Antónia – Sivák József (2006): Teljesítménymérés a közszektorban: az indikátorok használatának nemzetközi tapasztalatai és hazai alkalmazási lehetőségei. *Magyar Közigazgatás* LVI. /3-4. szám.
- KIESER, Alfred (1995): *Szervezetelméletek* Budapest: AULA Kiadó
- Közigazgatási szakvizsga tankönyv II. modul (2013): *Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
- Ladó László (1986): *Szervezéselmélet és módszertan*. Budapest KJK



- Lane, Jan-Erik (1987): Introduction. The Concept of Bureaucracy. In: Lane, Jan-Erik ed. (1987): Bureaucracy and Public Choice. London: Sage Publications
- Lindblom, Charles (1994): A kis lépések tudománya. In: Stillman, Richard J. szerk.: Közigazgatás. Budapest, Osiris. (eredetileg megjelent: 1959)
- Linder, Viktória (2013): A minősítés és a teljesítményértékelés. In: György-Hazafi (szerk.) Közzolgálati életpályák. Nemzetköz Közzolgálati és Tankönyv Kiadó. Budapest. pp. 121-132
- Linder Viktória (2006): Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás-gazdálkodás a közzolgálatban. In: Humánpolitikai Szemle XVII/10 pp. 30-45; 11 pp. 48-55
- Lőrincz Lajos (2007): A közigazgatás alapintézményei. Budapest: hvgorac
- Mishan, E.J. (1982) Költség-haszon elemzés. Budapest: KJK
- Pál, G. (2013). A közpolitikai diskurzuselemzés perspektívái–Hozzászólás egy vitához. Politikatudományi Szemle, XXII (2), 117-129.
- Pesti Sándor (2004): Mérhető-e a kormányzati teljesítmény. *Politikatudományi Szemle* XIII (1-2) pp. 233-253
- Pesti Sándor (2014): Folytatása következik – A második Orbán-kormány négy éve. Kommentár 2014/2
- Pokol Béla (2006): Politikaelmélet Budapest. Századvég
- Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert (2004): Public Management Reform. A comparative analysis. Oxford University Press
- Quinn, Robert E. – Rohrbaugh John (1983): A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis. *Management Science*. 29/3, March 1983 pp. 363-379
- Rainey, H.G. – Bozeman, B. (2000): Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10/2 pp.447-469
- Rosta Miklós (2012): Az új közzolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle* 8. (3-6)
- Schleicher Imre (1981): A szervezetek esetlegességének elmélete. Budapest: KJK
- Schafritz, J.M. – Ott, S.J. (2001): Classics of Organization Theory. Belmont (CA): Wadsworth
- SCP (2004): Public Sector Performance. Hague: Social and Cultural Planning Office.
- Soós Gábor, Körösenyi András szerk. (2013): Azt tették, amit mondtak?: Választási ígéreték és teljesítésük, 2002-2006. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 2013.
- Stiglitz, Joseph E. (2003): A globalizáció visszásságai. Budapest: Napvilág
- Stone, D. A. (1997). Policy paradox: The art of political decision making (p. 138). New York: WW Norton.
- Wilson, W. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2 (2) 197-222.