

UGRÓSDY MÁRTON

TELJESÍTMÉNYMENEDZSMENT A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBAN

A közpolitikai transzfer lehetséges hatásai Magyarországon

KÖZGAZDÁLKODÁS ÉS KÖZPOLITIKA TANSZÉK

TÉMAVEZETŐ

PROF. DR. HAJNAL GYÖRGY PhD

© Ugrósdy Márton, 2020

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM  
NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ÉS  
POLITIKATUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

TELJESÍTMÉNYMENEDZSMENT A MAGYAR  
KÖZIGAZGATÁSBAN

A közpolitikai transzfer lehetséges hatásai Magyarországon

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Ugrósdy Márton  
Budapest, 2020



## Tartalomjegyzék

1. Bevezetés .....	7
2. A kutatás kontextuális tényezői: a kormányzati teljesítmény mérése Magyarországon .....	13
2.1. A kormányzati teljesítmény fogalma és mérési problémái .....	13
2.2. A magyar közigazgatás változásainak kontextusa .....	26
2.2.1. A Magyarországra ható főbb közigazgatási reform-narratívák .....	27
2.2.2. Az NWS mint a magyar közigazgatási reform hívószava .....	31
2.2.3. A Magyar-program: teljesítményszemlélet mikroszinten .....	34
2.2.4. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, valamint a Jó Állam fogalma Magyarországon .....	36
3. Elméleti és fogalmi keretek .....	39
3.1. A közpolitikai változás .....	39
3.2. A közpolitikai transzfer .....	46
3.3. A közpolitikai tanulás .....	52
3.4. A transzfer és tanulás fogalmainak kritikája .....	55
3.5. A közpolitikai transzfer elemzésének egy lehetséges keretrendszere .....	59
3.6. A kutatás során használt három transzfer-mechanizmus bemutatása .....	66
3.6.1. A közpolitikai diffúzió (policy diffusion) .....	66
3.6.2. A tanulságok levonása (lesson-drawing) .....	72
3.6.3. Az európaizálás .....	76
3.7. Teljesítménymenedzsment .....	81
3.7.1. A teljesítménymenedzsment fogalma .....	81
3.7.2. A teljesítménymérés és -menedzsment céljai és korlátjai .....	87
4. Kutatási kérdések, felhasznált adatok és módszerek .....	94
4.1. Kutatási kérdések .....	94
4.2. Az esettanulmány, mint módszer .....	96
4.2.1. A pattern matching mint kutatási stratégia .....	100
4.3. Az előrejelzési mátrix és a hipotézis .....	103
4.4. Az esetválasztás, adatok és adatgyűjtés .....	106
5. A beágyazott esettanulmány empirikus bemutatása .....	114
5.1. Az egri Polgármesteri Hivatal és a TM .....	114
5.1.1. A magyar helyi önkormányzati rendszer változásai 2010 után .....	114

5.1.2.	Az előrejelzési mátrix dimenziói .....	120
5.1.3.	Az aleset összegzése .....	131
5.2.	A felsőoktatási ágazat.....	134
5.2.1.	A felsőoktatási szektor mérhetőségét meghatározó tényezők.....	134
5.2.2.	Az előrejelzési mátrix .....	140
5.2.3.	Az aleset összegzése .....	148
5.3.	A Külgazdasági és Külügyminisztérium.....	151
5.3.1.	Kontextuális tényezők.....	151
5.3.2.	A KKM és a teljesítménymenedzsment.....	153
5.3.3.	Az előrejelzési mátrix .....	159
5.3.4.	Az aleset összegzése .....	168
6.	A három aleset értékelése .....	170
6.1.	Az előrejelzési mátrix vizsgálata.....	171
6.2.	A kutatási kérdésekre adható válaszok.....	178
7.	Összefoglalás .....	188
8.	Hivatkozások .....	195
9.	Mellékletek .....	213

## 1. Bevezetés

*„Nem a kormány feladata, hogy számításokat végezzen.”*

*Kovács Zoltán kormánybiztos, 2014. december 9.*

A közpolitikai döntéshozatal jósága és hatékonyságának növelése évezredek óta a közügyekkel foglalkozó gondolkodókat érdeklő egyik legfőbb rejtvény; közigazgatási reformok tucatjai próbálták meg az elmúlt évtizedben is megteremteni a hatékonyabb állami feladatellátást. A közpolitikai változtatások során logikus döntésnek tűnhet, ha a döntéshozók az adott probléma megoldására egy máshol már működő jó gyakorlatot akarnak felhasználni, viszont az ötletek és a már létező mechanizmusok átültetése gyakran kudarcba fullad, vagy nem a kívánt eredményt éri el.

Dolgozatom az institucionalista megközelítésen keresztül vizsgálja a közpolitikai transzfer működését hazánkban, ezért meghatározónak tartom a hazai közigazgatási kultúra hatását a teljesítménymenedzsment megjelenésére. Magyarország a kontinentális közigazgatási hagyomány alatt fejlődött közép-európai közigazgatási kultúrájú országok közé tartozik (Kuhlmann & Wollmann, 2019), ahol elsősorban a legalitás és nem a hatékonyság határozza meg a döntéshozatali logikát (Gajduschek & Hajnal, 2010). Ezért dolgozatom egyik központi feltevése, hogy a teljesítménymenedzsment (TM), mint az angolszász közpolitikai hagyományból érkező (Bouckaert & Halligan, 2008), hatékonyságot fokozó közmenedzsment-eszköz (van Dooren, et al., 2015) megjelenése a hazai közigazgatási rendszerben alapvetően kontraproduktív, ugyanis a hazai rendszer működési logikája (G. Fodor & Stumpf, 2007) és gyakorlata (Hajnal, 2014b) sem támogatja a teljesítménymenedzsmenthez hasonló eszközök megjelenését és működését. Céлом megérteni, hogy mégis miért jöhetnek létre működő teljesítménymenedzsment-gyakorlatok a hazai közigazgatáson belül (Hajnal & Ugródy, 2015), milyen kontextuális tényezők támogatják a TM megjelenését, illetve melyek gátolják azt. Mindezt a közpolitikai transzfer, mint a nemzetközi és országon jó gyakorlatok „szállítószalagjának” lehetséges hatását vizsgálom meg a TM létezésének segítségével a magyar közigazgatás három különböző szervezeténél. A kérdésre adott válaszom, remélem, nem lesz öncélú, és nem csak a magyar esetre lesz alkalmazható: a világszerte zajló közigazgatási reformok ugyanis rendszert hasonlóan ívelnek át a különböző adminisztratív kultúrákon és kontextusokon, ahogyan Magyarországon a

teljesítménymenedzsment megjelenik. Reményeim szerint ennek megfigyelésével a nemzetközi reformfolyamatokra és -divatokra vonatkozóan is le tudok majd vonni néhány következtetést.

A közpolitikai transzfer-irodalom egyik alapvetése, hogy a transzfer a jobb közpolitikák elérése érdekében történik, hiszen ki akarna rossz gyakorlatokat átvenni (Dolowitz & Marsh, 2000). Ez a felvetés azonban azért is kétélű, mert a transzfer-irodalom jelentős része valójában a transzfer kudarcának okait kutatja, és nem a sikerekre koncentrál (Stone, 2012). Dolgozatomban a transzfer három alfaját különböztetem meg: a közpolitikai diffúzió (Weigrich, 2009), az európaizálás (Radaelli, 2003) és a tanulságok levonása, a „*lesson-drawing*” (Rose, 1991) áll vizsgálatom középpontjában.

A diffúzió fogalmát Strang (1991) úgy írja le, miszerint „a diffúzió az a folyamat, amelynek során egy populációban egy bizonyos tulajdonság tanulása megváltoztatja annak valószínűségét, hogy az adott tulajdonságot az azt korábban nem adaptálók is átveszik” (uo. 325). Wasserfallen szerint a közpolitikai diffúzió kutatása „arra keresi a választ, a máshol meghozott közpolitikai döntések hogyan befolyásolják az újabb döntéseket a tanulás, a versengés és az emuláció módszereivel” (Wasserfallen, 2018, p. 622).

Az európaizálás Radaelli szerint „azok az a) konstrukciós, b) diffúziós és c) intézményesülési folyamatok, amikkel a formális és informális szabályok, eljárások, közpolitikai paradigmák, stílusok, problémamegoldási gyakorlatok, valamint közös hiedelmek és normák először az EU közpolitikai kapcsán meghatározásra kerülnek, majd azokat részesévé teszik a nemzetállami diskurzusoknak, identitásoknak, politikai struktúráknak és közpolitikáknak” (Radaelli, 2003, p. 30).

A tanulságok levonásának (*lesson-drawing*) koncepciója szerint a globális közpolitikai konvergencia miatt az adott országok, tartományok és városok egyre hasonlóbb közpolitikai probléma-percepciókkal szembesülnek, és mindenki a válaszok optimalizálására törekszik, ezért a működő gyakorlatok iránti érdeklődés folyamatosan nő (Rose, 1991, p. 4). Itt tehát a kormányok egyfajta racionális cselekvést hajtanak végre, amikor a már létező gyakorlatokat igyekeznek jól-rosszul átültetni saját helyzetükre.

A teljesítménymenedzsment elsősorban egy közmenedzsment-eszközként válik vizsgálatom tárgyává, azonban hozzá kell tennem, hogy a TM mint elv mögött lassan már egy évszázados hagyományt is felfedezhetünk, ami a közpolitikai döntéshozatal



„tudományosítására” és így racionalizálására törekszik (van Dooren & Hoffmann, 2018). A pozitivistá hagyományt követve a TM egyik fő alapvetése, hogy a társadalmi és politikai folyamatok megérthetők, egyfajta törvényszerűséget követnek, és ezek feltárásával lehetővé válik a jobb és hatékonyabb döntéshozatal (van Dooren, et al., 2015). A későbbiekben bemutatom hogyan fejlődött a teljesítmény-mozgalom egy, az egész modern közmenedzsmentet meghatározó doktrínává (van Dooren, 2008), és hogyan dominálta a közpolitikai reform-diskurzust a 2000-es évek elejétől ez a szemlélet.

van Dooren és munkatársai megfogalmazásában a TM „(...) olyan menedzsment-stílus, ami felhasználja a teljesítményinformációkat a döntéshozatalban” (van Dooren, et al., 2015, p. 37). Askim (2008) szerint a TM három fő, rutinszerűen elvégzett feladatot jelent, ezek 1) a szervezeti tevékenység kimeneti eredményeinek és hatásainak mérése, 2) az így kapott eredmények feldolgozása, elsősorban a korábbi eredményekkel vagy normatív sztenderdekkel való összehasonlítása révén, illetve 3) az így nyert információk kommunikálása a döntéshozók és az állampolgárok felé (Askim, 2008, p. 125). Bouckaert és Halligan úgy vélik, a TM-központú közigazgatás vállalja és kiosztja a felelősséget az egész rendszer teljesítményéért, és elszámoltatható annak sikere vagy kudarca esetén (Bouckaert & Halligan, 2008, p. 2). Vigoda-Gadot és Mizrahi szerint a TM a közintézmények mérhető kimeneteire és eredményeire (output és outcome) fókuszáló szemléletet, illetve az így keletkezett adatok döntéshozatalban és közpolitika-alkotásban való felhasználását jelenti (Vigoda-Gadot & Mizrahi, 2014).

Jogosan merülhet fel a kérdés: miben különbözik a TM a hagyományos „józan paraszti éstől”, vagy a könyvelési szemléletű közigazgatási gondolkodástól. Véleményem szerint a TM annyival több ezeknél, hogy a mérések eredményeit szervezett módon csatornázza be a döntéshozatalba lehetővé téve az intézményi tanulás egy magasabb szintjét, ezáltal növelve a szervezeti hatékonyságot.

A bevezetőben kell szólnom arról a kontextusról is, amelyben az egész kutatás zajlik. A TM alapvetően a közérdek-szemléletű, angolszász közigazgatási rendszerekben (Bouckaert & Halligan, 2008), illetve fejlett, részben kontinentális közigazgatási hagyományokkal rendelkező országokban tudott tartósan gyökeret verni (van Dooren & Hoffmann, 2018), azonban nemzetközi szervezetek (pl. az OECD vagy az EU), illetve a közigazgatási reform-divatok eredményeként eljutott olyan országokba is, amelyekben ennek az alapvetően eredmény- és folyamatorientált szemléletnek semmilyen

hagyománya sincsen (Bouckaert, 2012). Azért is választottam a magyar közigazgatás esetét vizsgálatom tárgyául, mert a hazai, közép-európai adminisztratív kultúra számos területen igen messze van a TM-nek kedvező angolszász szemléletmódtól (Jenei, 2008). Állításom mégis az, hogy a TM – a transzfernek köszönhetően – mégis képes ebben az ellenséges környezetben hatékonyan működni (Hajnal & Ugrósdy, 2015). Révész Éva többször is foglalkozott a TM magyarországi megjelenésével (Kiss & Révész, 2014), és azonosította a transzfert mint a megjelenés egyik lehetséges okát (Révész, 2015), azonban az ő kutatásai alapvetően más prioritásokat követtek, ezért is indokolt a transzfer TM megjelenésében játszott szerepének alaposabb vizsgálata.

A kutatásom kvalitatív stratégiát követ, és a beágyazott esettanulmány módszerét alkalmazza. Az esetem a magyar közigazgatás egésze, azonban három, egymástól eltérő, de azonos kimeneteket mutató, előzetes tudás alapján kiválasztott aleseten (*diverse case design*) keresztül mutatom be a transzfer működését és hatását a TM fejlődésére. Az első esetem egy helyi önkormányzat, a második egy központi kormányzati ügynökség, míg a harmadik egy minisztérium. A három alesetet az köti össze, hogy mind a háromnál megtaláljuk a TM-et a szervezet működésében, azonban ezeknek a rendszereknek a fejlettsége, a vezetők motivációi, illetve a szervezetek külső környezete is jelentősen eltér. A dolgozat elsősorban félig strukturált interjúk során gyűjtött adatokra támaszkodik, amiket kiegészítenek primer és szekunder írott források az adott szervezet TM-gyakorlatával kapcsolatban.

A második fejezet mutatja be az egész vizsgálat kontextusát, a magyar közigazgatási rendszert, amely számos változáson ment keresztül az elmúlt évtizedekben, és többször élte át a kormányzati teljesítmény mérhetőségéről szóló vitát is. Itt mutatom be azokat a fontosabb elméleteket is, amelyek – elvileg – a magyar közigazgatási reformoknak is irányt mutatnak, és ezáltal kijelölik a TM lehetséges helyét a közmenedzsment eszköztárában.

Dolgozatom harmadik fejezete részletesen bemutatja a dolgozatban használt elméleti és fogalmi kereteket: a közpolitikai transzfer elméleti hátterét, az azzal kapcsolatos kritikákat, illetve az transzfernek azt a három mechanizmusát, amit a magyar eseten vizsgálni fogok. Ismertetem a transzfer, mint a közpolitikai változás-elmélet legfontosabb alapvetéseit, valamint kiemelten bemutatom a közpolitikai diffúzió, a tanulságok levonása és az európaizálás működési mechanizmusait. Ez a fejezet ismerteti a TM-et. Itt

a történeti bemutatást a TM működésének leírása, illetve a kritikai irodalom bemutatása követi, ugyanis a méréssel kapcsolatos aggályok a TM-irodalom egy jelentős részét adják. Ez számomra azért különösen fontos, mert a magyar eseten is jól megfigyelhetők azok a problémák, amikre a külföldi szerzők is felhívják a figyelmet.

Az negyedik, módszertani fejezet mutatja be a kvalitatív stratégiát, az esettanulmány módszerét, amit alkalmazni fogok. Részletesen írok továbbá a konkrét módszeremről, a *pattern-matching*ről is, aminek segítségével érvényes állításokat kívánok a dolgozatom végén megfogalmazni a transzfer hatásáról a magyar közigazgatási reformokra, illetve azok sikerességére. Ebben a fejezetben fogalmazom meg a kutatási kérdéseimet és a hipotézist is.

Az ötödik fejezet a három aleset bemutatása, itt részletesen írok az Egri MJV Polgármesteri Hivatal közszolgáltatásait biztosító önkormányzati irányítású szervezeteknél fellelhető TM-rendszerekről, az Oktatási Hivatal által működtetett Felsőoktatási Információs Rendszerről, valamint a Külgazdasági és Külügyminisztérium Stratégiai Teljesítménymenedzsment Rendszeréről. A három aleset jó áttekintést ad a magyar viszonyokról, és az itt tett megfigyelések alapján próbálom meg megállapítani a hatodik fejezetben, hogyan működik a transzfer a magyar közigazgatás esetében, és mik azok a támogató és gátló tényezők, illetve kontextuális befolyásoló erők, amiknek köszönhetően a TM működni tud a számára egyébként idegen és ellenséges magyar közigazgatási kultúrában is.

A hatodik és hetedik összegző fejezetekben válaszolok a bevezetésben is feltett kérdésre, bemutatom a dolgozatom gyengeségeit, illetve javaslatot teszek a saját dolgozatom alapján azonosítható jövőbeni kutatási irányokra is.

A kutatási probléma iránti érdeklődésem részben személyes motivációból fakad. Amikor elkezdtem a doktori képzésemet, éppen egy olyan szervezetnél dolgoztam, amelynek fő feladata a magyar felsőoktatási szektor teljesítményadatainak becsatornázása lett volna a döntéshozók felé, azonban a kísérleteink annak ellenére sikertelenek maradtak, hogy az adatok, amelyekkel dolgoztunk, megbízhatóak és jól strukturáltak voltak. Meg akartam érteni, hogy a kudarcunk szükségszerű volt-e, vagy csak az adott körülmények nem voltak megfelelőek a feladatunk elvégzéséhez. Hat évvel később talán egy kicsit közelebb kerültem a megoldáshoz, de a kíváncsiság a mai napig megmaradt.

Disszertációm elsősorban az összehasonlító közigazgatástudomány területén rendelkezik ambícióval, ott is az adminisztratív kultúrák közötti reformok hatékonyságát vizsgálja a TM példáján keresztül. Kutatásom elsősorban azt az elméleti diskurzusban tapasztalható hiányt kívánja pótolni, hogy miként tud egy angolszász, jelentős részben az NPM-ideológiához köthető közmenedzsment-eszköz a közép-európai közigazgatási hagyományban sikeresen működni, illetve ebben a jelenségben játszik-e bármilyen szerepet külső vagy kontextuális hatás. Elméleti hozzájárulásom tehát a közpolitikai transzfer működőképességének vizsgálata egy, a közérdek-típusú közigazgatási kultúrából egy másik közigazgatási kultúrába sikeresen átlépő közmenedzsment-eszköz esetében.

## 2. A kutatás kontextuális tényezői: a kormányzati teljesítmény mérése Magyarországon

A fejezet első részében a kormányzati mérhetőség problematikáját ismertetem. Ahogyan a dolgozatot nyitó idézetben is bemutattam: a magyar kormány nem mindig érzi feladatának, hogy számításokat végezzen, és ebből adódóan a kormányzati teljesítmény mérése sem tartozott sokáig a prioritások közé. Ugyanakkor a 2010-es évek elején többek között a Politikatudományi Szemlében is zajlott egy vita ebben a kérdésben; ezt mutatja be a fejezet első része, ami a kormányzati teljesítmény mérhetőségével kapcsolatos nemzetközi és hazai irodalmat tekinti át. A fejezet második részében azokat a közigazgatási reform-irányzatokat mutatom be, amelyek az utóbbi 10-15 évben meghatározták a magyar közigazgatás reformjait, amelynek eredményeként több kormányzati stratégia is kifejezetten a teljesítmény mérhetősége mellett foglal állást. Ezt mind a Magyary-programok, mind a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, mind pedig az Nemzeti Köszolgáltatati Egyetem által évente publikált Jó Állam Jelentések alátámasztják, így a vita hivatalos kormányzati szinten is nyugvópontonra jutott, azonban gyakorlati szinten a mai napig számos nehézség kíséri a teljesítménymérést, ahogyan azt később az empirikus adatoknál is bemutatom.

### 2.1. A kormányzati teljesítmény fogalma és mérési problémái

A kormányzati teljesítmény mérése és mérhetősége számos szerzőt foglalkoztatott a közmenedzsment történetében, azonban ennek ellenére a teljesítményre a mai napig nem találunk mindenki által elfogadott definíciót. Egy azonban biztosnak tűnik: az átlagemberek a közszektort sokkal kevésbé tartják hatékonnak, mint a magánszektor még akkor is, ha empirikus adatok alapján a közszektort sokkal jóindulatúbbnak és hasznosabbnak tartja az átlagember, mint a magánszektor (Hvidman & Andersen, 2015). A magánszektorhoz hasonlóan a racionalitás meghatározó szerepet játszik a modern közmenedzsment-szemléletben is, így a kormányzati teljesítmény mérése logikus és kíváncsú feladatnak tűnik (van Dooren & Hoffmann, 2018). A TM ráadásul a modern kormányzás egyik fő hívószavává vált az NPM csúcspontján és azon túl is (Mizrahi, 2017, p. 14). Nehezíti viszont a kérdés megértését, hogy az angolszász, „*public interest*” közigazgatási kultúrában, valamint a kontinentális, jogállam-típusú felfogásban az állam, mint szervezet céljai jelentősen eltérők (Kuhlmann & Wollmann, 2019), ezért a

kormányzati teljesítmény is mást és mást jelent az eltérő adminisztratív kultúrával rendelkező országokban.

A teljesítmény-szemlélet bár régóta jelen van a kormányzatról szóló gondolkodásban, senki sem tűzte zászlajára és terjesztette úgy tűzzel-vassal ezt a felfogást, mint Margaret Thatcher brit miniszterelnök az 1980-as években. Részben ideológiai okokból, részben a valóban a londoni Whitehall szokásainak megváltoztatása okán, te Thatcher vezetésével egy olyan neoliberális, a piac felsőbbrendűségét és a kormányzás kultúrájának átalakítását megfogalmazó reform-folyamat indult el, ami a mai napig érezteti a hatását. A kormányzási hibák elkerülése helyett először került ekkor előtérbe a kormányzati teljesítmény kérdése, és ezzel párhuzamosan a politikai lojalitásnak az a szintű elvárása is, ami a mai napig kísérti a közszolgákat a világ minden táján (Carter, et al., 1995, p. 1).

A teljesítmény definíciója függ attól, hogy mit tekintünk a kormány elsődleges feladatának. La Porta és munkatársai (1999) összegzésében a klasszikus liberális felfogás szerint a kormányzat fő célja a tulajdonjog védelme, a törvények számának és a befizetett adónak az alacsonyan tartása, és alapvetően a minél kevesebb beavatkozás a piaci viszonyokba. A kormányzati hatékonyságot ebben az esetben a beavatkozások száma és mélysége (illetve ideális esetben annak hiánya) jelzi. A beavatkozás hiányán kívül azonban a kormányzati hatékonyságot a bürokrácia minőségén keresztül is le lehet írni. Ebben az esetben lehet hatékony, vagy éppen lassú, korrupt és más módon torzult kormányzati tevékenységről beszélni. A harmadik dimenzió a közszolgáltatások biztosításának minősége, amit például az iskolarendszer hatékonyságával, a gyermekhalandóság arányának csökkenésével, vagy az infrastruktúra állapotával lehet leírni. Ebben az esetben a magas minőségű közszolgáltatások lesznek a hatékony kormányzás bizonyítékai (részben ezt a logikát követi a hazai Jó Állam Jelentések sorozata is). A negyedik megközelítésben a kormányzás teljesítményét a szociális transzferek nagysága, a kormányzat saját fenntartására fordított kiadásai, illetve a közszférában alkalmazottak aránya jelenti. Az ezzel kapcsolatos gondolkodás az oka jellemzően a bürokráciacsökkentési hullámoknak is. Az utolsó dimenzió a demokrácia minősége és a politikai jogok biztosítása, ezzel azonban a dolgozatom közpolitikai fókusza miatt most szándékosan nem foglalkozom (La Porta, et al., 1999).

van Dooren és munkatársai (2015) szerint a teljesítmények két fő felfogása van: van, aki egy termelési folyamatnak (illetve annak eredményének tekinti a teljesítményt), a másik

álláspont szerint a közszeaktor teljesítménye valójában az adott politikum értékeinek megvalósítását jelenti. Az első megközelítés elsősorban a megoldani kívánt problémákra, az azok által létrejövő szükségletekre és ezek relevanciájára; a kimenetekre és a hatékonyságra; a hatásokra és a hatásosságra koncentrál. Ezzel szemben az értékekre fókuszáló megközelítés szerint a mechanikus tevékenységek mérése helyett inkább a létrehozott értékekre (magára a termékre) kell figyelni, amit három részre lehet bontani: 1) a közszeaktor értelmének és áramvonalasságának megőrzése; 2) a kormányzás igazságosságának és becsületességének fenntartása; 3) a közszeaktor ellenállóképességének megőrzése (van Dooren, et al., 2015, pp. 20-29).

Az első, termelés-központú megközelítést részletezi tovább van Dooren és munkatársai (2012) egy korábbi munkája, amely szerint a teljesítményt a közszeaktor esetében is a kimenetek (output) és eredmények (outcome) mentén lehet a legjobban mérni<sup>1</sup>, ugyanakkor a szavaknak itt nagy jelentőségük van. Az eredmények azoknak a tevékenységeknek az eredményei, amelyek az inputot outputtá alakítják, a köztes folyamat minőségét nagyrészt a kormányzat működése határozza meg. Az eredmények azok a jóságok és szolgáltatások, amelyeket a közszeaktor a lakosság valamilyen igényére válaszul hoz létre (a kereslet és kínálat logikája szerint). Az eredmények a kimentek társadalmi fogyasztását jelentik, illetve ennek a fogyasztásnak a társadalomra gyakorolt hatásait. Az eredmény mérésének legjobb eszköze van Dooren és munkatársai szerint a hozzáadott érték (ami elvileg a közszeaktor valódi haszna lenne), ezt azonban a közszolgáltatások esetében az anyagiakban mérhető profit hiánya miatt nagyon nehéz mérni. Ugyanakkor ebből a megfogalmazásból is látszik, hogy a teljesítmény fogalma nagyon homályos, ezért a különböző reform-ideológiák más és más értelmet tulajdonítanak ugyanannak a fogalomnak, ami konceptuális zavarokhoz vezethet, a mérésre való túlzott fókuszálás pedig intézményi csőlétást okoz (van Dooren, et al., 2012, pp. 491-493). van Dooren és kollégái ezért egy hármas felosztást javasolnak a teljesítmény fogalmának leírásához:

- termék-teljesítmény: az erőforrások és célok hatékony párosítása, a kormányzat hatékony működése
- procedurális teljesítmény: a kormányzat fair, egyenlő és megbízható működtetése

---

<sup>1</sup> A szavak pontos jelentéséről és a fordítás problémáiról lásd még Gajduschek & Hajnal 2010, 23-24

- rezsim-teljesítmény: a közszektor ellenállóképességének és stabilitásának fenntartása (uo. 493)

Nem túl meglepő módon a TM-rendszerek és a kormányzati teljesítményt mérő kutatások elsősorban az első, technikaibb, könnyen mérhető dimenzióra fókuszálnak.

A teljesítmény fogalmának egy másik megközelítését adja Bouckaert és Halligan, akik szerint a teljesítménynek van szélessége (*span*) és mélysége (*depth*) is. A szélesség (a teljesítmény horizontális dimenziója) azt írja le, hogyan lesznek a bemenetekből kimenetek, miután átmentek a „kormányzás fekete dobozán”, amit leírhatunk mennyiségi (hány útlevelet állítottak ki) és minőségi (pl. életminőség javulása – lásd Jó Állam Jelentések) indikátorokkal. Ugyanakkor a bemenet és kimenet közötti direkt és mechanisztikus összefüggés figyelmen kívül hagyja a közszektor komplexitását, és a folyamat két vége között a kapcsolat sem ennyire lineáris. A teljesítmény szélességének fogalma tehát elsősorban a közszolgáltatások megszervezésére és nyújtására koncentrál. A teljesítmény mélysége ezzel szemben vertikális, és a feladatellátás sikerességét írja le a közreműködő szervezetek, közpolitikai célok és tágabban vett kormányzati teljesítmény kapcsán. A teljesítmény mikro-szintje így a szolgáltatást nyújtó kormányzati ügynökség szintje lesz, a mezo-szint az adott közpolitika sikeressége/hatékonyasága, míg a makro-szint a teljes kormányzati sikeresség és hatékonyság lesz. Ebben az értelmezésben jelenik meg a közszolgáltatás minőségének fontossága, illetve ennek mérése, ami elsősorban az NPM-iskola „állampolgár, mint fogyasztó” szemlélete miatt erősödhetett meg a 2000-es évek első felére (Bouckaert & Halligan, 2008, pp. 15-19).

Carter és munkatársai szerint a teljesítményközpontú megközelítés valójában nem új és nem is ideológiához kötődik. Szerintük három fő tényező játszik szerepet abban, hogy miért kell előtérbe helyezni mérést az amúgy a jóléti állam növekedése miatt egyre nagyobbá váló kormányzati rendszerek esetében:

- a közkiadások tervezhetőségének problémája: főleg az egyre jobban növekvő kiadások tették szükségessé a jobb tervezést, illetve az újabb és újabb kiadások pontosabb meghatározását és indoklását, ugyanakkor pusztán ezzel az eszközzel soha nem sikerült csökkenteni a közkiadások mértékét;
- a kormányzati tisztviselők kompetenciájával kapcsolatos fenntartások: elsősorban a miniszterek és politikai vezetők részéről merült fel, akik szerint a jóléti állam üzemeltetése túl bonyolulttá vált ahhoz, hogy a régi módokon gondolkodó



tisztviselők alkalmazkodjanak hozzá és inkább menedzseri szemléletre lenne szükség (ezzel foglalkozott a Fulton-bizottság is az 1960-as években);

- (demokratikus) elszámoltathatóság: elsősorban a törvényhozás részéről merült fel, ami pusztán a közkiadások szerkezetének átláthatatlansága miatt vált szükségessé, legalábbis a képviselők szerint, ezért vált a hatékonyság és átláthatóság az egyik legfontosabb hívószóvá (Carter, et al., 1995, p. 10).

A kormányzati teljesítmény mérésével kapcsolatos főbb kérdések között Carter és munkatársai szerint érdemes megemlíteni az alábbiakat:

- Mi számít jó kormányzásnak?
- Ki határozza meg a teljesítmény fő dimenzióit?
- Milyen szempontok alapján végezzük az értékelést?
- Ki határozza meg, mi a jó teljesítmény és mit mondanak erről a teljesítmény-indikátorok?
- Ki a közönsége a teljesítmény-indikátoroknak?
- Az indikátorok inkább a hierarchikus szervezet belső ellenőrzésének eszközei, a vezetői önértékelésé, vagy az elszámoltathatóság fenntartását szolgálják egy decentralizált szervezetben?
- Kinek készülnek a jelentések, a minisztereknek, a törvényhozóknak, vagy éppen az átlagembereknek? (Carter, et al., 1995, p. 2)

Az új közmenedzsment magyarországi megjelenéséről szóló munkájában Hajnal (2004) is részletesen ír azokról a szempontokról, amelyek az – akkor még – divatos reformirányzatban meghatározták a teljesítményszemlélet szerepét (Hajnal, 2004, pp. 19-20). Hajnal szerint a menedzsment-szerializmus tétele valójában két dimenziót takar, melyek közül az egyik a kockázatvállaló, kompetens és célorientált közigazgatási vezető, a másik eleme pedig a vállalati menedzsment-gyakorlat átültetése, amely kiemelt figyelmet fordít a teljesítményre és a hatékonyságra, illetve az utólagos program-kiértékelés fontosságára, ami lehetővé teszi – legalábbis elméletében – a tényalapú döntéshozatalt. Hajnal szerint a hatékonyság itt elsősorban mint a közigazgatási folyamatok és működés optimalizálásával kapcsolatos kulcskérdés jelenik meg (uo. 23)

Hajnal szerint a teljesítmény kapcsán – legalábbis az NPM-ideológia szerint – három tényezőről kell beszélni:

- A 3E felfogás (*economy, efficiency, effectiveness*)
- menedzserializmus
- a közpolitika-alkotás és -menedzsment javítását célzó intézkedések, mint például a program-kiértékelés vagy a közpolitika-elemzés (Hajnal, 2004, p. 99)

Az előbb ismertetett definíciók már sejtetik, hogy a kormányzati teljesítmény mérése meglehetősen ellentmondásos terület. Bár az átláthatóság és a szakértelem legalább 1867 óta foglalkoztatták a brit közigazgatással foglalkozó reformereket és szakértőket, valójában az elmúlt 150 évben sem sikerült azokra a rendszerszintű problémákra választ találni, amelyek a kormányzat teljesítményének egyértelmű értékelését lehetővé tennék. A kormányzat teljesítménye pusztán pénzben nem mérhető (ellentétben a vállalatok eredményével), egy közpolitika valódi, társadalomra gyakorolt hatásait rendkívül nehéz mérni. Először is a célokat politikai szempontok szerint határozták meg, így nincs egyetértés abban, mit kell elérni. Másodszor, rendszerint köztes teljesítményindikátorokat használ mindenki (pl. oktató/hallgató arány), miközben a köztes és kimeneti indikátorok közötti kapcsolat (tehát az adott közpolitikai beavatkozási logikája) rendszerint nem tisztázott. Harmadrészt túl nagy az időeltérés a kimenet és a hatás között ahhoz, hogy a hatásokat egyértelműen az adott közpolitikának lehessen – sok esetben évek múltán – tulajdonítani (Carter, et al., 1995, pp. 13-14).

Tíz évvel Carter után egy OECD által publikált elemzésben nagyon hasonló érvekkel találkozhatunk (Curristine, 2005), a cikk azzal kezdődik. „az elmúlt két évtizedben az OECD tagországaiban egyre sürgősebbé vált a közszektor teljesítményének növelése, ahogy a kormányok az egyre nagyobb elvárásokkal találkoznak a közkiadások, a magasabb minőségű közszolgáltatások terén, miközben néhány tagállamban a lakosság egyre kevésbé hajlandó adót fizetni” (uo. 128). Visszaköszönnek Carter és munkatársai (illetve az 1867-ben megfogalmazott) elvárások az elszámoltathatósággal és a költségvetési tervezéssel kapcsolatban, ahogyan ezt egyébként napjainkban is láthatjuk (lásd még a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által publikált Jó Állam Jelentéseket, amelyek szintén a hatékonyabb kormányzati teljesítmény-méréssel foglalkoznak, és maguk is igen extenzív listát állítanak össze a szerintük legfontosabb teljesítmény-indikátorokról, amelyek közül egy fejezetben elemzik a „hatékony közigazgatás” dimenzióját) (Kaiser, 2018; 2017; 2016; 2015). Az érvrendszer itt is hasonló a korábbiakhoz: a régi, „rossz” közigazgatási felfogás a szabályokra, az inputok meghatározására és a „közzolgálati ethosz” követésére fókuszál, míg az új „jó”

közigazgatás hatékony, alkalmazkodóképes nem csak a kollektív érdeket, hanem az egyéni igényeket is kiszolgálja (*kiemelés tőlem - UM*) (Curristine, 2005, p. 129).

Magyar nyelven többek között Gajdusчек György foglalkozott többször is azzal a kérdéssel, mérhető-e a kormányzat teljesítménye (lásd még Gajdusчек, 2010; 2012; 2013; 2014). Szerinte a fő kérdést az jelenti: mit értünk teljesítményen, hogyan és milyen mértékben tudjuk azt mérni, akarja-e a kormányzat a saját teljesítményét mérni, illetve miként növelhető a kormányzati teljesítmény (Gajdusчек, 2014, pp. 97-98). Gajdusчек három fogalommal kívánja meg leírni a kormányzati teljesítmény összességét, ezek az eredményesség (eredmény/célkitűzés), a hatékonyság (eredmények/ráfordítások), a teljesítmény pedig szerinte a fenti két fogalom, valamint a kormányzat „társadalmi hasznosságának” összessége (uo. 101). Fontos tényező még a célmeghatározás pontossága, az eredmények értelmezése és a társadalmi környezet hatása, illetve a kormányzati cselekvés nem szándékolt hatásai is, amelyek csökkenthetik, de növelhetik is a kormányzat teljesítményét.

A hatékonyság kérdése önmagában is több jelentésréteget takar. Gajdusчек érvelésénél maradva azt látjuk, hogy a különböző megközelítések is másképpen tekintenek a hatékonyságra: míg a szociológiai felfogásban elsősorban a célok elérését jelenti ez a fogalom, addig mások inkább negatív definíciót adnak, és a nem hatékony szervezetek esetében alkalmazkodás-képtelenségről, a koordináció és ellenőrzés hiányáról, vagy éppen az önérdeket vagy értékeket követő cselekvésekről beszélnek. A közgazdasági és játékelméleti fogalmak használhatatlanok egy nem piaci környezetben. Ezzel szemben a bürokrácia hatékonyságát talán a bizonytalanság csökkentésével lehetne jobban kifejezni (Gajdusчек, 2003, p. 708). Ennek mérhetősége azonban legalábbis kérdéses, ugyanakkor a kérdés felvetése átvezet a kormányzati teljesítmény és a kormányba vetett bizalom kapcsolatának kérdéseire.

Szintén Gajdusчек gondolatait követve érdemes lehet a kormányzati teljesítmény öt metszetét meghatározni, amelyek az alábbi szintekről adnak teljesítmény-információkat és -értékeléseket:

- egyéni szint (nehezen mérhető, mert a közszektorban a piaci logika nem működik)
- vezetés és menedzsment (főleg a hibákból adódó veszteségek elkerülése a fontos)
- közigazgatási szervezet (jól mérhetőnek tűnik, a gyakorlatban azonban számos kérdést vet fel)

- közpolitikai szint (közpolitikai elemzés területe)
- kormányzat egésze (jellemzően a makró indikátorok változásán keresztül mérik) (Gajdusчек, 2014, pp. 107-110).

Gajdusчек tehát arra jut, hogy ha kormányzati teljesítményről beszélünk, akkor egyértelműen jelezni kell, melyik metszetről is van szó, mert az egyes metszetek esetében más és más elvárások lesznek a méréssel kapcsolatban, valamint más és más eredmény fogja a sikert jelenteni.

Áttérve a kormányzati teljesítmény mérésének gyakorlatibb kérdéseire és a mérés folyamatának megtervezésére és végrehajtására, Forbes és Lynn (2005) egy egyszerűbb koncepciót vázolt fel, amikor 193, nem az Egyesült Államokban felvett adatokból készült cikk adatbázisát készítette el a kormányzati teljesítmény mérésnek kapcsán. Szerintük a kormányzás logikája mind a leadott teljesítmény (*service delivery*), mind pedig a következmény/hatás szinten jól leírja azt a logikát, ami mentén a kormányzati beavatkozásokat megtervezik. A szolgáltatásnyújtással kapcsolatos legfontosabb változók terén Boyne (2003) szerint hét teljesítmény-indikátorcsoportot érdemes megkülönböztetni, ezek: 1) a kimenet mennyisége; 2) a kimenet minősége; 3) hatékonyság; 4) egyenlőség / egyenlő hozzáférés; 5) eredmény; 6) ár-érték arány és 7) felhasználói elégedettség (Boyne, 2003).

Ugyanakkor a technikai hasonlóságok mellett a különböző adminisztratív hagyományok erősen meghatározzák, mit értünk siker és eredményesség alatt, ezért az összehasonlító kutatások is rendkívül bonyolultak (Forbes & Lynn, 2005).

Andersen és társai amelletт érvelnek, hogy legalább hat tényező mentén érdemes a teljesítményről beszélni, különben fogalomzavarba kerülünk. A hat tényező a következő:

- Kik a teljesítmény-kritériumok meghatározói és a stakeholderek? A közszektor szervezeteinél rendszerint nagyon sok az érdekelt, és a „jószág” meghatározása alapvetően politikai döntés kérdése.
- Mennyire formálisak a teljesítmény-elvárások?
- Mennyire szubjektívek a teljesítmény-elvárások? A szubjektivitást nagyon nehéz kizárni, de a percepciókra nem lehet mérést alapozni.
- Mik a közjavak előállítási folyamatainak teljesítmény-indikátorai, illetve

- Mik maguknak az előállított közjavaknak a teljesítmény-indikátorai (fogyasztás, egyenlő hozzáférés, területi eloszlás stb.)
- Milyen szinten mérjük a teljesítményt (egyéni, szervezeti stb.) (Andersen, et al., 2016).

Gajduschekhez hasonlóan Andersen és munkatársai is arra figyelmeztetnek, hogy elsősorban a kontextus határozza meg, mit tekintünk sikernek, és jelentős részben ettől függ a mérési rendszer megtervezésének folyamata is.

A teljesítmény mérése nem csak pozitív és előremutató hatással van a közigazgatásra, számos negatív következménye is lehet annak, ha elkezdik mérni, mennyire hatékonyan dolgoznak a közszolgák; ez a jelenség a közigazgatási reformot és a teljesítménymérést is megnehezíti. Az első ilyen aggály az, hogy a bürokrácia teljesítményének mérésével valójában csak tovább bürokratizáljuk az érintett folyamatokat (van Thiel & Leeuw, 2002). Az auditáló szervezetek elterjedése költségessé és bonyolulttá tette a teljesítmény mérést; a mérés ténye a szervezeteken belül diszfunkciók kialakulásához vezethet; a folyamatos megfigyelés szimbolikus viselkedéshez vezethet; végül pedig a legnagyobb probléma továbbra is az, hogy mit kell pontosan mérni, mit is jelent a minőség. Erre reflektál a teljesítmény-paradoxon fogalma, miszerint a teljesítmény-indikátorok és a valódi teljesítmény közötti összefüggés gyenge (uo. 270-271). A probléma amúgy nem újkeletű, ugyanezzel a kérdéssel van Thiel és Leeuw előtt tíz évvel már foglalkozott Bouckaert és Balk, akik 13 olyan hatást azonosítottak, ami megnehezíti a kormányzati teljesítmény mérést (Bouckaert & Balk, 1991).

A közszektor hatékonyságának növelésén mint önmagáért való célon kívül a teljesítmény-növelés közvetett haszonnal is járhat, a kormányzatba vetett állampolgári bizalom növelésén keresztül – legalábbis egyes szerzők szerint – hozzájárulhat az állam hatékonyabb és jobb működéséhez is (ez a feltevés megjelenik a Magyar Programban és a Jó Állam Jelentésekben is, tehát a felvetésnek Magyarországon is van relevanciája), ez lehet a jobb teljesítmény tovagyrűző hatása, tehát a mérés nem csak a szervezeti hatékonyságra, hanem az kormányzat állampolgárokkal való viszonyára is hatással lehet. A rendelkezésre álló irodalom alapján ez a másik, legitimációs érv legalább annyira fontos a TM-mozgalom számára, mint a belső szervezeti hatékonyság növelése (Bouckaert & Halligan, 2008).

A kormányzatba vetett állampolgári bizalom eltér a személyek közötti bizalom jellegétől. Míg a személyek közötti bizalom arról szól, hogy A megbízik B-ben, hogy az majd A érdekei szerint cselekszik, addig a szervezetek esetében a bizalom inkább azt jelenti, hogy az adott szervezet megjósolható módon, a korábbi viselkedésének megfelelően fog viselkedni a jövőben is (Hardin, 1999, p. 30). A kormányzás szempontjából ez azért fontos kérdés, mert a bürokrácia kiszámítható működése csökkenti a társadalom tranzakciós költségeit, így a kormányzás (az emberek befolyásolása, viselkedésük megváltoztatása) hatékonyabban működhet. Míg az előző részben a közszektor termelésének hatékonyabbá tételéről írtam, addig a bizalommal kapcsolatos kutatások a megtermelt közjavak hasznosulására, *impactjére* fókuszálnak, ezért térek ki röviden a TM és bizalom kapcsolatára is.

Maga az állampolgári bizalom kérdése nem új probléma a kutatói szféra számára, nagyjából az 1960-as évek óta foglalkozik a politikatudomány annak kérdésével, hogyan lehetne növelni az államba vetett bizalmat és ennek milyen pozitív hatásai lehetnének (egy korai áttekintésért lásd Citrin (1974) írását). Később, a teljesítmény-mozgalmat zászlajára tűző NPM számára is központi kérdés volt az állampolgári bizalom növelése (Vigoda-Gadot, 2002; Mizrahi, et al., 2010; Vigoda-Gadot, et al., 2010). Az NPM követői szerint a bizalom alacsony szintje a rosszul működő közszektor tünete; és a gondolat támogatói azzal érveltek: a kimenet-alapú bizalom (tehát a jó/jobb közszolgáltatásokból eredő nagyobb állampolgári elégedettség, és az ebből keletkező bizalom) szorosan összefügg a közszektor teljesítményével (Christensen & Laegreid, 2002, p. 9). Egyszerűen fogalmazva a feltevés az volt: ha jobban, hatékonyabban működik az állam, akkor az állampolgárok is elégedettebbek lesznek, jobban megbíznak a politikumban, és összességében a politikai közösség is jobban és olcsóbban fog működni.

Van Ryzin (2007) ezzel szemben úgy érvel, hogy a bizalom és a kormányzati teljesítmény között nem ennyire közvetlen a kapcsolat, van egy mediáló változó is, az állampolgári elégedettség, illetve a közszolgáltatásokkal kapcsolatos várakozások és a tényleges szolgáltatások percepciói. Szerinte az állampolgárok „egy összesített elégedettségi döntést hoznak, amelyben összesítik percepcióikat a kormányzati teljesítményről, függetlenül attól, hogy ezek objektíven mennyire érvényesek” (uo. 527), miközben „van arra némi bizonyíték, hogy az állampolgárok elégedettsége hatással van néhány fontos viselkedési válasza, mint például a kormányba vetett bizalomra” (uo. 531). Van Ryzin tehát úgy érvel: a közszolgáltatásokkal való elégedettség nem eredményez közvetlenül

kormányzatba vetett nagyobb bizalmat, mert közvetítő tényezőként ott van a közszolgáltatások minőségének percepciója, amiből ezután az állampolgárok egyéni preferenciáik alapján eldöntik, mennyire lesznek elégedettek a szolgáltatásokkal (függetlenül azok objektív minőségétől).

Annak ellenére, hogy az előző állítások megkérdőjelezni látszanak a kormányzati teljesítménnyel kapcsolatos érvelés lényegét, több tanulmány is kimutatta: az állampolgárok előzetes tudományos felkészültség nélkül is meglehetősen jól képesek megbecsülni a közszektor teljesítményét. Yang és Holzer, de van Ryzin is arra jutottak saját kutatásaik során, hogy elsősorban a közvetlenül igénybe vett közszolgáltatások (pl. orvosi ellátás, köztisztaság, szemétszállítás, stb.) esetén erős ez a kapcsolat (Yang & Holzer, 2006; van Ryzin, 2007). Ez a kapcsolat egyszerűnek tűnik ugyan, de valójában számos problémával terhelt: először is a kapcsolat indirekt és gyenge (Bouckaert & van de Walle, 2003; van de Walle & Bouckaert, 2003; van de Walle, et al., 2008), ráadásul az elméleti feltevést tesztelni is nehéz, mert az állampolgári bizalom mértékét empirikusan vizsgálni meglehetősen komplikált vállalkozás (Boda & Medve-Bálint, 2014; Levi & Stoker, 2000; Citrin, 1974).

Vigoda-Gadot empirikus kutatásai (Vigoda-Gadot, et al., 2010; Vigoda-Gadot & Mizrahi, 2014; Mizrahi, et al., 2010) jelentős erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy feltárják a kapcsolatot a közszektor teljesítménye és a közszektorba vetett bizalom között, fő feltevésük az, hogy a hatékonyabban működő közigazgatással elégedettebbek és együttműködőbbek az állampolgárok, ami a kormányzás költségét is csökkenti (tehát tovább növeli a hatékonyságot). A szerzők nagy n-mintás vizsgálatait keresztmetszeti és longitudinális módszerekkel kutatták az összefüggést az állampolgári részvétel, a bizalom és a közszektor teljesítménye között. Bár feltételezések jelentős része az NPM-doktrína kereteiből indult ki, Vigoda-Gadot megállapításai erős kvantitatív bázisuk miatt a mostani környezetben is tanulságosak lehetnek jelen kutatás számára.

Vigoda-Gadot és Mizrahi (2014) eredményei megerősítik azt a feltevést, hogy az állampolgárok által vélelmezett teljesítmény és menedzseri minőség hatással van a közintézményekbe vetett bizalom szintjére (uo. 99), ugyanakkor a társadalmi részvétel tekintetében ezt nem csak pozitív, hanem egyben negatív kapcsolatot is jelent. Ha ugyanis a közintézmények megbízhatóan és magas színvonalon biztosítják a közszolgáltatásokat, akkor egyre kevesebb állampolgári közreműködésre van szükség, a választók

„elkényelmesednek”. Így lehetséges, hogy a hatékonyabb és jobban teljesítő közszektor végső soron az állampolgári részvétel szintjének csökkenéséhez vezet (uo.). Vigoda-Gadot és Mizrahi következtetéseit azonban árnyalja, hogy nem vették figyelembe annak mértékét, hogy a kérdőívezésben részt vett válaszadók mennyire rendelkeznek strukturált ismeretekkel a közszektorról. Szerintük ez a további kutatások egyik vezérfonala is lehet. (uo.: 101).

Mizrahi és munkatársai (2010) szerint a mikroszintű bizalom hipotézise azt állítja: minél jobban teljesít az adott közszektor, annál jobban bíznak majd az állampolgárok a kormányban. Ugyanakkor a szerzők is arra figyelmeztetnek: ez az általánosítás a kormányzat esetében biztosan nem igaz, azonban egyes jól meghatározott és körülírt (ön)kormányzati ügynökségre vagy szervezetre igen. Ezt az izraeli környezetben már több kvantitatív kutatással is sikerült igazolni. Egy további kutatás szerint pedig minél jobban teljesít a közszektor, annál jobban bíznak az emberek az állam demokratikus működésében (Vigoda-Gadot, et al., 2010).

A bizalom és a közszektor teljesítménye közötti összefüggéseket érdemes megfelelő mennyiségű kritikával szemlélni. Bouckaert (2012) szerint például a bizalmat nem maximalizálni, hanem optimalizálni kell, bizonyos mértékű bizalmatlanság ugyanis szükséges ahhoz, hogy a közigazgatási fejlesztésekre mindig legyen igény. Ugyanakkor a szervezeti teljesítmény növelése szükséges, de nem elégséges feltétele a bizalom megteremtésének. A jó teljesítmény nem vezet szükségképpen nagyobb bizalomhoz, a rossz teljesítmény azonban egyértelműen rombolja a bizalmat (uo.). Egy nyílt és átlátható kormányzat kettős célt szolgál: egyrészt újra megerősítheti a kormányzatba vetett bizalmat, másrészt pedig a mérési rendszereken keresztül növelheti a közszektor hatékonyságát is.

A közszektorba vetett bizalom és a közszektor teljesítménye közötti összefüggést több tisztázatlan kérdés is terheli, ezek közül a legfontosabbak van de Walle és Bouckaert (2003) nyomán:

- a választók nem mindig tudják, hogy valójában melyik szervezetek tartoznak a közszektorhoz, ezért az ilyen szervezetekről alkotott vélemény nem biztos, hogy befolyásolja a kormány teljesítményéről alkotott véleményt



- néhány ügynökség sokkal erősebben jelenik meg a választók tudatában, így a kormányzatba vetett bizalom nem egyszerűen a kormányzati szervekbe vetett bizalmak összege
- a kormányzati teljesítmény nem az egyetlen tényező, ami alapján a választók értékelik a kormány teljesítményét
- ezekből is látszik, mennyire nehéz a TM bizalomra gyakorolt hatását megbecsülni

Nem csak a közszektor esetében beszélhetünk a bizalom és a teljesítménymenedzsment közötti kapcsolatáról. Egy osztrák kutató, Dorothea Greiling (2007) a nonprofit szektorra próbálta meg alkalmazni a TM és a bizalom kapcsolatát, és tanulságos következtésekre jutott. Mivel a közszektor és a nonprofit szektor között számos azonosságot tárhatunk fel (pl. nem teljesen közvetlen hatások, nehéz mérhetőség, nem feltétlenül anyagi javakban kifejeződő haszon), így számunkra is érdekesek lehetnek Greiling eredményei. Szerinte legalább ötféle kapcsolatot tárhatunk fel a TM és a bizalom között:

- a bizalom, mint a TM helyettesítője
- a TM mint a bizalom helyettesítője
- TM mint a bizalom alapja
- a bizalom, mint a TM alapja
- TM mint biztosíték, ami a bizalmi kapcsolatban a kiszolgáltatót felet védi (Greiling 2007).

A fenti öt kategóriából is látszik, hogy a TM a nonprofit szektor esetében is hasonló feladatokat tölt be, mint a közszektor esetében. Egy olyan relációba kíván ugyanis átláthatóságot, kiszámíthatóságot és a kívülállók számára értelmet vinni, ahol az inputok és outputok sok esetben nem triviálisak még sokadik ránézésre sem.

Az állampolgári bizalom kérdése a teljesítmény mezo-szintje kapcsán is problémaként jelentkezik: az elégedettséget ugyanis a várt és a valós teljesítmény különbsége vagy éppen megfelelése fogja meghatározni, miközben a szolgáltatás minősége egyben a várakozásokat is meg fogja határozni, és így egy végtelen visszacsatolási hurkot kapunk. Minden *outcome*-nak hatása van a bizalomra (pl. időben megkapta az állampolgár a levelet, nem késett a busz stb.). Vannak olyan kimenetek, amelyeket könnyű mérni (pl. bűncselekmények száma, utcák tisztasága), de az állampolgárok szubjektív elégedettségét nagyon nehéz. A közszektort vezetőik szempontjából a bizalom elsősorban azért fontos kérdés, mert minél magasabb a bizalom, annál kisebb erőfeszítést igényel az állampolgári

együttműködés megteremtése, és a társadalmi tőke növelésével a hatékonyságot is fejleszteni lehet (Bouckaert & Halligan, 2008, pp. 19-20).

A fenti irodalmi áttekintésből azt láthattuk, hogy a közszektor teljesítménye a mai napig egy tisztázatlan fogalom, mégis a közszektor reformjainak nagy része, és az ezekről szóló diskurzus valójában a közszektor teljesítményének növelését (jelentsen ez bármit is pontosan) állította a középpontba. Ebből következik, hogy a teljesítménymérés egy olyan tevékenység, amit minden kormányszatnak, amely növelni akarja a teljesítményét ismernie és alkalmaznia kell. van Dooren és munkatársai szerint a teljesítménymérés olyan szándékos tevékenységek összessége, amik a teljesítményt akarják kvantifikálni (van Dooren, et al., 2015, p. 32). Annak ellenére, hogy maga a mérés szándékos tevékenység, valójában számos nem szándékolt következménye is lehet, amelyek hatásai sok esetben „elronthatják” az egész mérés, illetve az ebből keletkező információk felhasználásának hasznát (Johansson, 2015). A problémák ellenére a politikai vezetők időről időre megpróbálkoznak a kormányzati tevékenység kvantifikálásával, ezért sokan úgy gondolják, nincs is új a nap alatt, ami ezt a területet illeti (van Dooren, et al., 2015, p. 51).

## 2.2. A magyar közigazgatás változásainak kontextusa

Magyarország a közép-európai közigazgatási modell (Kuhlmann & Wollmann, 2019) egyik példajaként elvileg kevésbé nyitott a TM-hez hasonló, menedzsment-szemléletű reformok bevezetésére, azonban mégis több olyan esetet találhatunk a közelmúltban, amikor valamilyen mértékben és időtálló módon, igaz jellemzően szigetszerűen megjelentek TM-csírák a magyar közigazgatás rendszerében is (Hajnal & Ugródy, 2015; Révész, 2015). A következő alfejezet célja annak bemutatása, miként hatott a magyar közigazgatási reform-ideológia és elsősorban a Neo-Weberiánus Állam (NWS) a 2010 utáni közigazgatási reformokra, és mennyiben tudott ez élehető környezetet teremteni a TM számára. A magyar közigazgatás változásait csak a 2010 után időszakban vizsgálom, mert ahogyan arra Pálné Kovács Ilona az önkormányzati rendszer kapcsán is utalt (Pálné Kovács, 2016a), ekkor egy modellváltás következett be nem csak a közigazgatáshoz való kormányzati hozzáállásban, hanem a közigazgatás radikális megváltoztatását lehetővé tévő politikai kapacitások megteremtésében is.

Ugyanakkor hiba lenne azt állítani, hogy a nemzetközi reform-divatok hatása közvetlen lett volna hazánkra, hiszen még az angolszász országok sem követik ugyanazt a reform-

divatot ugyanazzal az eredménnyel. A magyarországi közigazgatási reformok a Pollitt-Bouckaert-féle 4M reform-irányzatok (maintain – modernize – marketize – minimize) közül egyértelműen a második, modernize kategóriába sorolhatók – igaz, egy kis csavarral. Az eredeti megfogalmazásban a modernize irányzat követői nem utasítják el a változást, látják a jobb közszolgáltatások előnyeit, amennyiben a változás a közszektor naprakészségének fenntartását és az eredményesebb közpolitikák megvalósítását szolgálja (Pollitt & Bouckaert, 2017, pp. 115-116). Hogy ez Magyarországon milyen eltérésekkel valósult meg, azt a következő alfejezet mutatja be.

#### 2.2.1. A Magyarországra ható főbb közigazgatási reform-narratívák

A vizsgálódást érdemesebb a tágabb kontextussal kezdeni, és röviden ismertetni a hazai átalakításokra is ható nemzetközileg beágyazott közigazgatási reform-doktrínákat. Már a 2000-es évek közepén felmerült, hogy a hagyományos, angolszász típusú, közérdek-alapú közigazgatási megközelítés a kontinentális, weberi bürokráciákban is megjelenhet, és így a hatékonyság kérdése meghatározóvá válik a kontinentális közigazgatási megközelítésben is. Ennek részben az NPM globális térhódítása volt az oka, de a későbbi fejezetekben kifejtett európaizálás, a globális szakmai közösségek nyomása és más tényezők is szerepet játszottak az elmozdulásban. Rosta ugyan később felhívta a figyelmet arra, hogy az NPM reformok csak azokban az országokban voltak sikeresek, ahol az újítások az informális intézményekkel nem mentek szembe, és ez egyben az európaizáció sikerét is meghatározta (*és felhívta a kontextus fontosságára a figyelmet – UM*), de sok esetben csak diszkurzív konvergenciához vezetett, tehát mindenki úgy tett, mintha a reformok működnének, miközben valójában nem történt semmi (Rosta, 2013). Bouckaert és Halligan az átalakulás kapcsán már aláhúzza a „piaci típusú mechanizmusok” megerősödését, ami miatt szerintük már nem is weberi, hanem Neo-Weberiánus államról (neo-Weberian State – NWS) kell beszélni. Az NWS fő tulajdonságait a következőképpen határozták meg:

- Az NWS-ben továbbra is a joguralom és a jogállami megközelítés lesz a meghatározó, azonban a közszolgák elmozdulnak a menedzseri képességek, feladatok és felhatalmazás felé is.
- Az állampolgároknak jogaik és felelősségeik vannak, azonban a fogyasztói státusból származó jogok és kötelezettségek is megilletik őket.

- A közjog továbbra is meghatározó marad az államszervezés során, viszont a magánjog egyre jobban kiegészíti ezt azokon a területeken, ahol a szabályozási környezet ezt lehetővé teszi.
- A hagyományos állam-állampolgár interakciókban megerősödik a külső, állampolgárra irányuló fókusz.
- A hagyományos, döntéshozatal előtti, legalitásra koncentráló megközelítés egyre inkább kiegészül az *ex-post*, eredményeket is szem előtt tartó megközelítéssel, a törvényesség immár nem csak a törvény betűjének való megfelelést, hanem a hatékonyságot – illetve a pazarlás elkerülését – is jelenti (Bouckaert & Halligan, 2008, pp. 41-42).

Az NWS fogalmát először Pollitt és Bouckaert írták le (Pollitt & Bouckaert, 2011), amikor megpróbálták megmagyarázni, hogy miért nem haladnak az NPM reformok ugyanolyan lendülettel Európa különböző országaiban. A fogalom maga ugyanakkor már az 1970-es években is megjelent, mint a weberi felfogás egy újabb változata, ami megtartja az államközpontúságot. Michael Mann (1986) úgy írja ezt le, miszerint [az NWS-ben az állam] „területileg lehatárolt, differenciált intézmény- és személyzetcsoporthoz, ami felett egy központ gyakorolja a szabályalkotást, az állam kényszerítő erejével támogatva” (Mann, 1986 idézi (Lynn, 2008, p. 21)).

Lynn teszi fel az én kutatásom szempontjából is legfontosabb kérdéseket, miszerint az NWS-felfogáson belül

- Milyen külső hatások befolyásolják – ha egyáltalán befolyásolják – azt, mely reformokra reagálnak jól az adott országok, és
- [a reformok kapcsán] csak mimetikus izomorfíát látunk a közigazgatási elitek részéről a reformok iránt egyébként nyitott intézményi környezetben is, és semmi többet? (uo. 25)

Ugyanitt olvashatjuk az NWS legfontosabb attribútumait is, amely szerint a weberi elemek a következők:

- az állam a társadalom problémáinak fő megoldója, a globalizáció jelentette új kihívások esetén is
- képviseleti demokrácia szerepének megerősítése

- a – modernizált – közigazgatási jog szabályozza az állam-állampolgár kapcsolatot
- a közszektor továbbra is kiemelt, megkülönböztetett szereppel bír

A neo-elemek pedig az alábbiak:

- a belső, bürokratikus szabályok helyett az állampolgárok szükségletei és céljai kerülnek előtérbe, de nem a piaci mechanizmusok bevezetése, hanem a minőség és szolgáltatás-központúság elvének bevezetésével
- a képviseleti demokrácia kiegészítése különféle konzultációkkal
- a kormányzati források kezelésében előtérbe kerül a célok elérése, pusztán a szabályok pontos követése helyett
- a közszektor professzionalizálódása, elsősorban azáltal, hogy a közszolga nem csak a saját területéhez jól értő jogász, hanem sokkal inkább egy professzionális menedzser lesz, akinek fő célja az ügyfelei igényeinek kielégítése lesz (Pollitt & Bouckaert, 2004/2011, idézi Lynn, 2008, p. 27).

Drechsler és Kattel szerint a kontinentális közigazgatási hagyomány elfogadja az erős államot és ezt akarja modernizálni ahelyett, hogy csökkentené az állam méretét, ahogyan azt az angolszász, NPM-által erősen befolyásolt országok esetén láthattuk, és egyben jól is illeszkedik az inkrementális reformokhoz szokott európai országok tradíciójába. Ráadásul az NPM sem lehet sikeres, ha erős előfeltételként nincsen ott a működő bürokrácia, amit modernizálni lehet, ezért a weberi szakaszt elméletileg nem lehet kihagyni a fejlődésből, vagy ha ez meg is történik annak negatív következményei lesznek (Drechsler & Kattel, 2008).

Közép-Európa számára nagy kihívást jelentett, hogy a legtöbb külföldi szereplő neoliberális, NPM-reformokat erőltetett és tett kötelezővé az anyagi támogatás fejében, noha a sikeres reformok alapjai nem voltak jelen ezekben az országokban. A kormányok támogatták ugyan az elképzeléseket mert egyszerre kellett a tervezés-központú államapparátust és a szocialista nagyipart lebontani, decentralizálni az állam működését és végrehajtani a privatizációt. Hiányzott a megfelelő kapacitás ahhoz, hogy felmérjék, melyek a rossz ötletek, illetve az anyagi kiszolgáltatottság miatt nem akartak és nem is tudtak nemet mondani a külföldről érkező közpolitikai transzferre függetlenül attól, hogy az jót vagy rosszat tett az adott országnak. A közép-európai kormányok számára az egyes TM-eszközök átvétele is elsősorban azt a célt szolgálta, hogy a reform iránti

elkötelezettséget a külföld felé mutassák függetlenül attól, hogy az adott reformnak valójában mennyi értelme és haszna volt. A tanulási folyamat azonban inkább csak az egyes közpolitikai eszközök átvételére fókuszált, ezáltal nem volt lehetséges rendszerszintű és fenntartható reformokat végrehajtani az adott országokban (Randma-Liiv & Drechsler, 2019).

Byrkjeflot és munkatársai szerint valójában nem lehet különbséget tenni a weberi és a neo-weberi felfogás között, és igazából a neo-előtag csak azért kell az eredeti jelző elé, mert manapság mindennek újnak kell lennie, másrészt a bürokrácia fogalmához mára már túl sok negatív képzettársítás kapcsolódik. Az ellentmondást erősíti, hogy a bürokrácia pozitív tulajdonságait, ami a valódi társadalomszervező erőt adja a neo-irányzat el akarja törölni. Az NPM és a weberi tradíció legjobb elemeinek egyesítése nem igazán lehetséges, mert hiába akarjuk mind a két rendszerből a legjobbat, gyakran csak a két rendszer legrosszabb tulajdonságait sikerült csak lemásolni. Az NWS esetében ennek elsősorban az az oka, hogy a kutatók nagy része alulbecsüli az NPM weberi tradíciókra gyakorolt romboló hatását. A kategóriákat tehát nem annyira az NWS – nem-NWS tengelyen lenne érdemes meghatározni, hanem inkább a hagyományos weberi bürokrácia „elneosodását” lenne érdemes vizsgálni (Byrkjeflot, et al., 2018).

A teljesítménymenedzsment fejlődése szempontjából Bouckaert és Halligan szerint szükség van magának a közszektor kultúrájának fejlődésére is, és ahhoz, hogy a Neo-Weberianus modellhez el tudjunk érni, a teljesítménymérésre is szükség van (Bouckaert & Halligan, 2008, p. 76). Ennek alapján is lehetséges a TM megjelenése a nem közérdek-típusú rendszerekben, így Magyarországon is. Óvatosnak kell azonban lenni ezzel a feltételezéssel, mert ami működhet az angolszász hagyományban, az könnyen lehet, hogy más közegben nem fog működni (van Helden, et al., 2012).

Jakobsen és Mortensen érvelése szerint a TM, mint közmenedzsment-eszköz alkalmazkodni tud a jogállami típusú közeghez is, hiszen maga is szabályrendszereket hoz létre, amiket azután később a bürokrácia alkalmazni tud. Ezt nevezik a kormányzati eszközök rétegződésének (Jakobsen & Mortensen, 2015). Ezáltal a jogállami közeg is internalizálni és strukturálni, kodifikálni tudja a TM egészét, de akár részeit is, megteremtve a TM elvárásait egy attól teljesen idegen környezetben is.

Történelmi okokból – jelentős mértékben az útfüggőség miatt – a közép-európai országok számára már nem lehetséges a tisztán weberi, vagy tisztán NPM-modellek alkalmazása,

ugyanakkor az sem reális elvárás, hogy ezek az országok teljesen elszigeteltek legyenek a nemzetközi reformoktól. Ezért valószínűbb, hogy a *modus vivendi* inkább az NWS-modell alkalmazása lesz, ami egyesíti – legalábbis elméletben – a jogállami és közmenedzsment-szemlélet előnyeit (Randma-Liiv, 2008).

#### 2.2.2. Az NWS mint a magyar közigazgatási reform hívószava

Jenei álláspontja szerint Magyarország a rendszerváltozás és az EU-csatlakozás után nehéz helyzetbe került, ugyanis egyszerre kellett volna kiépíteni a jogállam (Rechtsstaat) intézményeit, illetve megfelelni a nemzetközi reform-divatot ekkor már meghatározó menedzsmentista reformelvárásoknak (jelentős részben az EU-csatlakozási folyamat nyomására). Ennek eredménye azonban nem egy egymást erősítő folyamat lett, hanem sokkal inkább két, párhuzamosan futó reform, ami számos csapdahelyzetet hozott létre. Jenei úgy érvel, a működő jogállam előfeltétele egy sikeres közigazgatásnak, és csak ekkor lehet továbblépni a „fejlettebb”, összetettebb reformok felé. Az NWS azért is válhatott vonzó alternatívává a magyar döntéshozók szemében, mert kombinálja a weberi és a menedzsment felfogást, így első pillantásra mind a két, korábban említett párhuzamos folyamatot egységesíteni lehetne vele, ezáltal spórolva időt a felzárkózás útján. Jenei ugyanakkor figyelmeztet is: fennáll az NWS félrecsúszásának esélye is akkor, ha szembeállítjuk egymással a piacot és az államot, és nem egymást kiegészítő koncepciókként tekintünk rájuk (Jenei, 2008).

Politikai okokból 2006 után az NPM különösen vonzó megoldásnak tűnt a magyar közigazgatási reformok végrehajtására, miközben maga a bürokrácia nem támogatta az átalakításokat (Sorin, 2015). Sorin szerint ennek része volt többek között a teljesítménymenedzsment eszközök átvétele, a magánszektorban használt módszerek alkalmazása, valamint a központi kormányzat szintjén a teljesítményértékelés bevezetése (uo. 61). A reformok akadályai Sorin szerint a) a hiányzó adminisztratív kapacitás és erőforrások, b) a gyakori változások, instabilitás és a folyamatosság hiánya, c) a fragmentáció és a koordináció hiánya, illetve d) az adminisztratív kultúra sajátosságai (uo. 67-68). Ennek, illetve az NPM 2008 utáni válságkezelésben megtépzott hírnevének ellenére azok az ötletek és eszközök, amelyek eredetileg az NPM-eszköztárból származnak (pl. decentralizáció, teljesítménymenedzsment, közszolgáltatási minőség növelése) továbbra is a kelet európai közigazgatási reformok homlokterében állnak.

A kormányzásra 2006 óta készülő Fiatal Demokraták Szövetsége már ellenzékben is készült a kormányzásra, és a párt holdudvarában többen is felfedezték a neoliberálisnak tartott NPM ellenében a Neo-Weberiánus államfelfogást, ami elméletben egyben az állam központi, társadalomszervező erejének megőrzését is megerősítését is jelentette, megteremtve az alapot a 2010 után megindult jelentős közigazgatási reformoknak is. Az átalakítás eredménye politikai és tudományos szinten is vitatott, számomra mégis érdekes annak feltárása, hogyan éltek túl az NPM egyes eszközei (köztük a TM is) a 2010-ben megindult, sokszor ideológiailag is motivált átszervezések során, majd a 2015-től egyre erősebbé váló bürokráciacsökkentési hullámok alatt.

G. Fodor Gábor és Stumpf István 2007-es (többek szerint programadó) cikkükben hasonló, ideológiai alapon állították szembe egymással a neoliberális „*good governance*” és az államközpontú „*good government*” megközelítést, egyértelműen a második elsőbbsége mellett érvelve (érdekesség, hogy ugyanez az írás egyértelműen leszögezi a kormányzati teljesítmény mérhetőségének fontosságát is, ellentmondást teremtve a későbbi kormányzati kommunikációval.) A *good governance*-szel kapcsolatos problémákat a szerzőpáros részben annak liberális jellegére, részben a Világbank tevékenységére, részben pedig azokra az ideológiai kérdésekre (éjjeliőr állam, piacosítás, „a magánszervezetek társadalmi koordinációs funkciójára, nyersebben fogalmazva a vállalatok intézményesített érdekérvényesítésére”) vezeti vissza (G. Fodor & Stumpf, 2007, p. 79). A kritika egyik legfontosabb eleme, hogy az állam feladata csak a jó kormányzás feltételeinek megteremtése lenne, a többit a piacnak, a láthatatlan kéznek kellene intéznie.

A *good governance*-modellel szemben a szerzők a *good government* felfogását állítják, ami szerint az állam nem csak a kormányzás feltételeit teremti meg, hanem a jó kormányzás feladatait is magára vállalja – és ez lesz később kormányzati teljesítmény értékelésének az alapja is, hiszen ezáltal lehet majd meghatározni azokat a területeket ahol a kormány jól vagy rosszul teljesíthet, és ezáltal válik a kormány felelősségre vonhatóvá és elszámoltathatóvá (hiszen van olyan teljesítmény, amelyről a választók véleményyt tudnak alkotni). A „ki kormányozzon” kérdésre ebben a felfogásban az állam a válasz és ő is lesz a végső döntéshozó, az állam feladata nem csak a feltételek megteremtése, hanem a jó kormányzás feladatának magára vállalása is, valamint a közérdek érvényre juttatása is (uo. 82). Ringenre hivatkozva G. Fodor és Stumpf azzal érvelnek: a demokráciának is akkor lesz értelme, ha biztosítja a szabadság körülményeit,



amit valamilyen aktornak, végső soron az államnak kell majd megtennie, és ezáltal válik az állam maga is elszámoltathatóvá. G. Fodor és Stumpf szerint a 2000-es évek második felének Magyarországon a probléma az állam leépítése, a túlzott piacositás (tehát a Gyurcsány-kormány által másolt NPM-reformok) voltak, és a fő feladat ezért a kormányzás visszavétele, amihez „aktív, intelligens és erős államra van szükség” (uo. 87).

Stumpf István egy 2009-es írásában egyértelműen az NWS mellett foglal állást. Szerinte az NWS követői szerint az állam nem, hogy nem cselekvésképtelen, hanem nagyobb szükség van rá, mint valaha, és a gazdasági fejlődés támasztotta kihívások is egyértelműen az állam megerősödésének igényét vetik fel. A bürokrácia értékei, elsősorban a normativitás, jogszerűség és racionalitás a jó kormányzás alapját képezik, ezért sem lehet a közfeladatokat kiszervezni (Stumpf, 2009). G. Fodor Gábor részben a korábban már megismert érveket ismétli meg egy 2009-es írásában a posztkommunista korszak internalista felfogásának pozíciójából úgy értékeli, hogy az állam eszméje a közép-európai térségben leértékelődött, és egyszerre jelent problémát és fenyegetést. Probléma azért, mert az előző rezsimben az állam összeforrt a kommunista párttal, ami miatt az állampolgárok nem lojálisak a hatalomhoz, és nem kooperálnak a kormánnyal sem. Ebben a környezetben az NPM alapelveinek, az éjjeliőr államnak semmi értelme sincsen. Fenyegetés pedig azért, mert az új gazdasági elit csak az államnak köszönheti a gazdagságát, és csak az államtól lehet további gazdagságot is remélni, ami a korrupció elterjedéséhez vezet. Közép-Európában – G. Fodor szerint – tehát gyenge, impotens, de mégis túlterjeszkedő és korrupt államok alakultak ki, amiben ráadásul az állampolgárok sem bíznak meg. Erre a problémára az állam megerősítése jelenthetne megoldást, és a két rivális elmélet közül az NWS és a jó kormányzás (*good government*, amit egyébként Jó Államnak is lehetne némi jóindulattal fordítani) jobban illik a közép-európai kontextushoz, mint bármilyen más elmélet (G. Fodor, 2009).

A fentieket azért tartottam szükségesnek bemutatni, mert a 2010 utáni reformok két kulcsszereplőjének gondolkodását mutatja be az NWS mint fogalmi keretrendszer kapcsán. Ahogy Hajnal és Pál is kiemeli: az NPM-et a (neo)liberalizmus és a washingtoni konszenzus kreálmányának tekinteni jelentős és durva leegyszerűsítés, így a jó kormányzás (*good governance*) sem felel meg az NPM-nek úgy, ahogyan azt G. Fodor és Stumpf állítják cikkeikben. A nyelvi környezet és a konnotáció is egyértelműen elfogult az NWS irányába, ami a kor politikai viszonyait ismerve ugyan érthető, de a

tudományosság kritériumainak csak korlátozottan felel meg, ugyanis az NPM és az NWS nem dichotóm módon viszonyul egymáshoz, és az aktoroknak sem kell mindenképpen oldalt választaniuk maguknak (Hajnal & Pál, 2013). A magyarországi NWS-diskurzus egy sajátos, politikai jellegű torzuláson ment keresztül, amely egyrészt nehezzé tette a koncepció valódi feldolgozását, másrészt viszont kijelölte a 2010 utáni reformok irányát is, de egy olyan irányban, ami az NWS nemzetközileg is elfogadott definíciójába csak korlátozottan illeszkedett. Azt ugyanakkor a változások támogatói és kritikusai is elismerik, hogy a közigazgatási reformok esetén a kormányzati szakpolitikák hatékonyságának növelése fontos szerepet játszott. Emellett a bürokrácia közép- és felsőszintű vezetői is fogékonyak bizonyultak az új jelszavakra, és Hajnal 2014-es cikkéből kiderül: a 2010 utáni változásokat alapvetően a weberi irányba tett lépésekként tekintik, ami egy tiszteltreméltebb, morálisan jó, megbízhatóbb, ugyanakkor merevebb és innovációhiányos adminisztráció kialakulása felé mutat (Hajnal, 2014a).

Hajnal és Rosta 2016-os írásukban arra vállalkoztak, hogy a nagy reformirányzatok között elhelyezzék a magyarországi átalakításokat, a helyi önkormányzati szinten vizsgálva azok hatását. A szerzőpáros az NPM és az NWS mellett a New Public Governance (NPG) modelljét is vizsgálta, mint egy lehetséges magyarázatot a hazai önkormányzati rendszer átalakításának motivációjára. Az empirikus kutatás eredményei azt mutatták, hogy a magyar önkormányzati reform egyik nagy, a szakirodalomból levezethető reformirányzatba sem illik bele, leginkább az NPM és az NWS egyvelegét alkotja, minimális referenciával az NPG-re (az egyetlen egyezés a teljesítmény- és ügyfélközpontúságon van, ami viszont a másik két doktrínánál is megjelenik). Annak ellenére igaz ez a megállapítás, hogy maga az önkormányzati reform egy koherens víziót követ, amit fentről lefelé hajtanak végre. Az NPM-elemek megjelenése viszont azért különösen érdekes, mert a magyar jobboldali gondolkodásban az NPM-et egyértelműen elutasítják a meghatározó szereplők (Hajnal & Rosta, 2016).

### 2.2.3. A Magyary-program: teljesítményszemlélet mikroszinten

Annak ellenére, hogy az előzőekben láthattuk a neoliberális államfelfogás elméletileg mennyire idegen volt a 2010 után hatalomra kerülő kormányzattól, gyakorlatilag a korábbi, nagyrészt EU-s forrásokból működő Államreform Operatív Programra (ÁROP) és Elektronikus Közigazgatási Operatív Programra (EKOP) épülő Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program is számos NPM elemet tartalmazott, célul a hatékony közigazgatás megteremtését tűzte ki. Az első, 2011-es változat még kiemelt figyelmet

fordított az ügyfelek tájékoztatására, a kommunikáció fejlesztésére, az ügyfélteher csökkentésére és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítására (KIM, 2011). A 2012-es Magyary Program (KIM, 2012), ami egyben az utolsó is lett a sorban eredményeként elindult a bürokráciacsökkentés programja is, ami a versenyképességet akarta fokozni az eljárások hosszának és bonyolultságának csökkentésével (Marsovszki, 2018).

Maga a Magyary-program már a bevezetőjében is épít G. Fodor és Stumpf (2007) gondolataira, és céljaként a Jó Állam megteremtését tűzi ki (KIM, 2011). A helyzetfelmérésről szóló fejezetben a program utal a közigazgatás válságára, az állampolgári megítélés (bizalom, lásd fentebb a teljesítmény és a bizalom kapcsolatáról szóló részeket), nemzetközi összehasonlításban elfoglalt alacsony helyezésére (benchmark) is, illetve a túlburjánzó állami szervezetrendszer, a tisztázatlan felelősségi viszonyokat jelöli meg a korrupció egyik kiváltó okaként is (uo, 9). Ugyanitt arról is szól a helyzeteírás, hogy az államnak szerepet kell vállalnia bizonyos ágazatok működtetésben, és a 2010-es évet megelőző, állami befolyásra kíváncsok szektorokban felesleges privatizáció történt.

Külön érdekesség, hogy az NPM-et tagadó Magyary-program az indikátorok tekintetében pont az OECD Government at a Glance című kiadványára támaszkodik annak érdekében, hogy a magyar közigazgatás nemzetközi helyzetét meghatározza. Ez természetesen adódik az indikátorok hiányából (helyesebben a mindenki által elfogadott indikátorok hiányából), de a program maga is pozitívként hivatkozik a tényeken alapuló döntéshozatalra, illetve a közigazgatási teljesítmény optimalizálására (uo. 12). A Jó Állam Index tehát alapvetően OECD-módszertanra épült volna az első, 2011-es Magyary-program szerint. Az NPM-felfogás és közpolitikai eszközök azonban élesen elválnak a közigazgatás kívánt ethosától, itt ugyanis a bürokrácia egyértelműen, mint az állam és az ország szervező ereje jelenik meg, és központi szerepet játszik (játssza) az ország megújításában (uo. 15), ehhez pedig elsősorban az NWS nyújtana szellemi iránymutatást (uo. 16).

A Magyary-program deklarált célja a hatékony nemzeti közigazgatás kiépítése, bár azt maga a dolgozat is elismeri, hogy a hatékonyság fogalmát igen nehéz meghatározni. Erre az MP egy hatos felosztást javasol, miszerint a hatékony közigazgatás eredményes (kitűzött célt elvárt mértékben teljesítik), gazdaságos, hatásos, biztonságos, felügyelhető és alkalmazható. Figyelmet kap az állampolgárokkal ápolt kapcsolat fontossága, a jó

ügylékapcsolatok kiépítése (amit elsősorban a kormányablakok rendszerén keresztül érne el a terv), az e-közigazgatás fejlesztésével ismét a hatékonyság-növelés, valamint a hatásvizsgálat és visszacsatolás kiépítése-megerősítése kerül előtérbe a jogalkotás során.

A Magyary-programot a tervek szerint évente frissítették volna, azonban személyi és szervezeti változások miatt a 2012-es kiadás után már nem született újabb változat. 2015-ben azonban megjelent a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, ami ismét igyekezett kijelölni azokat az elméleti alapvetéseket és gyakorlati célokat, amik mentén a közigazgatási reformot folytatni, mélyíteni kellett volna.

A Magyary-program és az NPM viszonya legalábbis ellentmondásos. Ahogyan arra Rosta is rámutat: míg makroszinten a magyar közigazgatás reformja és átszervezése alapvetően szembe menne a nemzetközi és elsősorban a piacosítási trendekkel, addig szervezeti/mikroszinten pontosan ugyanazokat a magánszektorban látatható, piaci szemléletű reformokat kívánja bevezetni, amelyek ellen makroszinten küzdene (Rosta, 2015). A HR szervezése, az eljárások és a folyamat-központú szemlélet az NPM alapköveinek tekinthetők, így elmondható, hogy a 2010 utáni magyar kormány, ami alapvetően más államfelfogással rendelkezik, mint elődjei sem szakított teljes mértékben a teljesítményszemlélettel, illetve a nemzetközi példák hazai adaptálásával még annak ellenére sem, hogy azokat rendszerint a saját céljaira formálta át.

#### 2.2.4. A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, valamint a Jó

##### Állam fogalma Magyarországon

Maga a stratégia már a bevezetőjében leszögezi, hogy a két Magyary-program utódjának (folytatásának, átdolgozásának) tekinti magát, fő céljai pedig a 2014-2020-as EU-s tervezési ciklusra való felkészülés, illetve a közigazgatás szervezési feltételeinek, személyi állományának fejlesztése a hatékonyabb működés és a hatékonyabb állam kialakítása (Miniszterelnökség, 2015). A hatékonyság fogalma azonban itt is változik, a Magyary-programokhoz képest is, itt ugyanis egy szűk input-output szemlélet valósul meg:

„hatékonyság – a hatékonyság azt mutatja meg, hogy az intézményrendszer egységnyi eredmény létrehozatalához mennyi költséget használt fel. Alapvető társadalmi érdek, hogy a közigazgatási intézményrendszer minél nagyobb társadalmi értéket (szolgáltatást) állítson elő, minél kisebb költséggel. A

hatékonyság ezért a közigazgatási tervezés, menedzsment és visszamérés egyik alapvető szempontja.” (uo. 9)

A hatékonyságon kívül az állampolgári bizalom megerősítésének célja ebben a stratégiában is megjelenik. A Magyary-program eredményeit értékelve a stratégia megemlékezik az integrált (személyi) teljesítményértékelési rendszer (TÉR) kidolgozásáról is. A jövőképpen a hatékonyság elsősorban mint költséghatékonyság jelenik meg azzal az elvárással, hogy az állam működése minél kevésbé csorbitsa a versenyképességet. Konkrét célként jelenik meg a szervezettség és ügyfélközpontúság, vagy ahogyan a stratégia írja: „A szervezetek menedzsmentjének fő szempontja a felhasználói elégedettség maximalizálása, korszerű és optimális működés elérése és fenntartása által.” (uo. 25). Talán ezért is kapott külön fejezetet a stratégiában a közszolgáltatások szervezési feltételeinek fejlesztése, a hatékonyabb és ügyfélközpontúbb közszolgáltatások megvalósítása érdekében. Az eredményorientált tervezés, ellenőrzés, értékelés és nyomon követés ezt a hatékonyság-növelést szolgálná a központi közigazgatási szervezetrendszerben (uo. 27). A fejlesztési eszközök között a stratégia megemlíti a vezetői kontrolling-rendszerek bevezetését, a feladatfinanszírozás bevezetését, illetve a folyamatmenedzsment és belső tanulási, munkaszervezési programok megvalósítását is. A cél itt elsősorban a bürokráciacsökkentés elméleti és technológiai megalapozása volt, ugyanakkor érdekes látni azt is, hogyan nyúlnak vissza a (stratégia bevezetőjében egyébként elítélt) NPM-eszközökhöz a szerzők, és hogyan maradnak meg indikátorként az OECD kiadványai.

Külön alfejezet szól a közigazgatás teljesítményének méréséről. Érdekes látni, hogy a 2015-ös dokumentum lényegében ugyanazokat az észrevételeket teszi, mint a két korábbi Magyary-program annak ellenére, hogy a publikálások között eltelt négy évben is – elvileg – folyamatosan zajlottak a fejlesztések a közigazgatásban. Elvileg erre a hatékonyság-mérésre hozták létre a Jó Állam Indexet, ami „a tényalapú tervezés és a nyomon követés hatékony eszközévé válhat” (uo. 35). Ennek kulcsa stratégia szerint a mérés és visszamérés kultúrájának elterjesztése és hatékony alkalmazása lenne, részben kontrolling-rendszerek bevezetésével, illetve bevezetnék az eredményalapú irányítási megközelítést is. A stratégia ambíciója azonban még ennél is nagyobb: „Az egyenletes közigazgatási mérési minőség elérése, valamint az adatok összehasonlíthatósága, országos összesíthetősége érdekében azonban szükség van egy, az egész közigazgatásra érvényes mérési rendszer kidolgozására is.” (uo). A tényalapú tervezés és nyomon

követést többek között a felsőoktatás irányításában is be akarják/ták vezetni, ez is indokolja a Felsőoktatási Információs Rendszer beemelését a dolgozatban vizsgált esetek közé.

A fentiek mellett meg kell azonban jegyezni, hogy a stratégia a hatékonyabb közigazgatás kialakítását elsősorban nem a mérési rendszer kiépítésével és valódi használatával, hanem inkább a jogszabályi környezet átalakításával, illetve a közigazgatási szervezetrendszer (pl. a területi közigazgatás) feladatainak újraelosztásával és részben átalakításával, valamint nagyarányú informatikai fejlesztéssel, az e-közigazgatás megerősítésével kívánja meg elérni.

### 3. Elméleti és fogalmi keretek

A következő fejezet célja bemutatni a közpolitikai transzfert, a disszertáció fő témáját és feladványát, illetve a teljesítménymenedzsment fogalmát, ami a függő változóm lesz. A rendelkezésre álló irodalom áttekintésével bemutatom, hogyan illeszkednek egymásba a közpolitikai változás jelenségén belül az egyes fogalmak, elméletek és működési mechanizmusok, hogyan zajlik az a folyamat, aminek részeként egy, valahol már működő közpolitikai gyakorlatot egy másik közigazgatási egységben is alkalmazni kezdenek.

#### 3.1. A közpolitikai változás

A közpolitikai változás – nem túl meglepő módon – egy vagy több közpolitika egy vagy több másik közpolitikára való lecserélését jelenti. Új közpolitikákat is létrehozhatnak, de meglévőket is módosíthatnak vagy megszüntethetnek (Lester & Stewart, 1996, p. 136). A közpolitikai változást Sabatier (Heclo nyomán, Gajdusчек és Hajnal fordításában) a következőképpen fogalmazta meg, az általam is használni kívánt transzfer-központú megközelítésben:

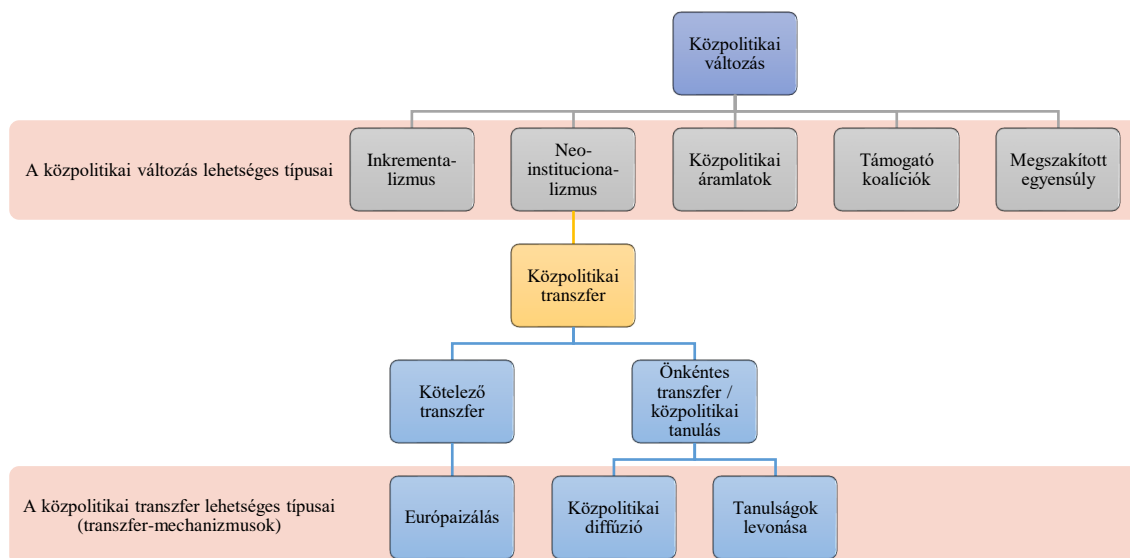
„[a közpolitikai változás] a közpolitikai célok elérésével vagy felülvizsgálatával kapcsolatos gondolkodás, illetve az ilyen magatartással kapcsolatos szándékok tapasztalatból vagy új információból származó, tartós változása” (Heclo, 1974, p. 306 idézi Sabatier, 1988, p. 133; magyar fordítás: Gajdusчек & Hajnal, 2010, p. 38).

Maga a változás sokféle formát ölthet, számos oka lehet, és ahogyan az a következő rövid irodalmi áttekintésből is látható lesz, több alapvetően különböző megközelítésből is meg lehet próbálni megérteni. A számos fogalom közül én a következőkben az inkrementalizmust, a neo-institucionalizmust, a közpolitikai áramlatokat, a támogató koalíciókat és a megszakított egyensúly fogalmait érintem röviden annak érdekében, hogy bemutassam, milyen lehetséges magyarázatokon keresztül próbálhatjuk megérteni a közpolitikai változás fogalmát, aminek egy szűk szelete, a neo-institucionalista megközelítés egyik részét alkotó közpolitikai transzfer a disszertációm középpontjában is áll.

A közpolitikai változás-elméletek jellemzően annak alapján próbálják meg vizsgálatuk tárgyát elemezni, hogy milyen elméleti szemüvegen át tekintenek a közpolitika-alkotás folyamatára, mennyire tekintik azt körkörös folyamatnak, illetve kiket azonosítanak fő aktorokként (egy tömör elméleti áttekintésért lásd [Sebők, 2014, pp. 34-35]). Ugyanakkor

ahogyan arra Bennett és Howlett is felhívta a figyelmet, a legtöbb makroszintű elmélet sokáig azt állította, a kormányzat csak elszenvedője és nem aktív résztvevője a közpolitikai változásoknak, azoknak kiváltó okait sokkal inkább a társadalomban kell keresni. Ezzel szemben a szerzőpáros szerint a kormányzati aktorok, a bürokraták, a tanácsadók és a külső szereplők változás irányában kifejtett befolyását semmiképpen sem szabad alábecsülni (Bennett & Howlett, 1992, p. 275), a változás így tehát nem csak megtörténik a kormányzati szektorral, hanem az maga is aktív alakítója tud lenni a folyamatnak. A közpolitikai transzfer szempontjából ez egy kritikus fontosságú megállapítás, ugyanis a transzfer nem tud „csak úgy megtörténni” az adott politikummal, ehhez a döntéshozók aktív részvételére is szükség van.

A közpolitikai változás megértéséhez Capano felvetése mindenképpen hozzásegít: szerinte a közpolitikai változásokat nem csak exogén nyomás okozza, legalább ennyire fontosak a kulturális determináló tényezők, az adott közpolitikai szektor jellege, a szereplők érdekei, az intézmények konfigurációja (Capano, 2003). A változás maga tehát egy rendkívül komplex folyamat amire nem csak a változás technikai mikéntje, hanem annak kontextusa is jelentős hatással van. A közpolitikai változással kapcsolatos, a dolgozatban általam használt legfontosabb fogalmakat a következőkben foglalom össze.



**1. ábra: a közpolitikai változás és transzfer foglmainak kapcsolata (forrás: saját szerkesztés)**



### *Inkrementalizmus*

Charles Lindblom eredetileg a közpolitikai döntések elméletét vizsgálta, azonban az általa megfogalmazott „kis lépések technikája” (Lindblom, 1959, idézi Gajduschek & Hajnal, 2010, pp. 123-124) a közpolitikai változásokra is alkalmazható. Eszerint a közigazgatás a döntéshozatal során nem vesz figyelembe minden lehetséges alternatívát, csak a kismértékben eltérőket, így eleve lemond a legjobb megoldás megtalálásának lehetőségéről. Az ilyen döntések rendszerint kisebb kockázattal járnak, könnyebben megvalósíthatók, ráadásul a bürokráciában is kisebb bizonytalanságot fognak okozni, mert nagyrészt ismerősek az újonnan megfogalmazott javaslatok a szervezet számára. A módszer nem veszélytelen: számos csapdába és zsákutcába vezethet az útfüggőség, amit ez a megközelítés jelent.

Lindblom felfogása sokáig egyeduralkodónak számított a közpolitikai változás-elméletek terén, azonban Hall (1989) később előjött a közpolitikai paradigmák gondolatával, ami a megszakított egyensúly elméletének megalkotásához is elvezetett (Howlett & Cashore, 2009).

### *Neo-institucionalizmus*

A társadalmi és politikai intézmények szerepe kétségtelenül jelentős a politikai döntések, így a közpolitikai programok végrehajtása során. A neo-institucionalista megközelítés March és Olsen szerint „a politikai intézmények általános vizsgálata, melyben elméleti ötleteket és hipotéziseket fogalmazunk meg az intézményi tulajdonságok, valamint a politikai ágencia, a teljesítmény és a változás kapcsán.” (March & Olsen, 2011, p. 160). March és Olsen érvelése szerint a politikai szférát nem csak a gazdasági és társadalmi viszonyok, hanem az intézmények is meghatározzák (March & Olsen, 1984). Szintén a szerzőpáros hívja fel a figyelmet a szervezeti tanulás fontosságára, miszerint az intézmények elsősorban a tanuláson keresztül halmozzák fel történelmi tapasztalataikat is, amiket néha általános működési elveknek, néha professzionális szabályoknak, néha pedig alapvető ökölszabálynak is nevezünk. 1984-ben ugyanakkor még kevés információ állt rendelkezésre arról, miként is működik ez a tanulási folyamat. Három fő dimenzió azonban már ekkor is megkülönböztethető volt: az első dimenzióban a szervezet / intézmény megváltoztatja a stratégiáját, a másodikban a kompetenciáit, a harmadikban pedig az aspirációit (uo., p. 746). A TM hazai megjelenésében a második dimenzió, a kompetenciák megváltoztatása lesz majd a vizsgálatom fókuszában. Selznick ugyanakkor

arra figyelmeztet, valójában az intézmények kutatása az „új” és „rég” címkék ellenére is viszonylag koherens kutatási irány maradt (Selznick, 1996).

Bár March és Olsen szerint az intézmények fő feladata, hogy kiszámíthatóságot és állandóságot teremtsenek, valójában ezt a közpolitikai változás folyamatára is le lehet fordítani, miszerint a változás maga is megérthető és alapvetően rutinnak számító folyamatok révén megy végbe, a folyamatok pedig visszatérő módon, intézményi mintázatok alapján történnek meg (March & Olsen, 2011, pp. 160-161). Az intézmények folyamatosan változnak, és a történeti hatékonyság (tehát a környezetükhöz jól illeszkedő intézmények) nem fenntartható – az intézményeknek is adaptálódniuk kell a megváltozott körülményekhez (uo., p. 166), ugyanakkor a változás oka nem csak külső sokk (ld. a megszakított egyensúlyról szóló részt lejjebb) lehet, ugyanis az intézményeken belüli és kívüli dinamikák, a fejlődés iránti belső vágy is legalább ennyire fontos lehet a változás kiváltó okaként, és nem szabad megfeledkezni a belső intézményi feszültségekről sem.

Az institucionalizmus egyik alapvetése, hogy a történelmileg létrejött intézmények jelentősen korlátozzák a közpolitikai változások kereteit (főleg úgy, hogy a közpolitikai programok maguk is intézménynek minősülnek). Skocpol szerint „ez a megközelítés a politikai intézményrendszert [*polity* - *UM*] tekinti a politikai küzdelem fő színterének, ahol a politikusok és társadalmi csoportok politikai cselekvését a kormányok és pártrendszerek által létrehozott intézményi keretek határozzák meg” (Skocpol, 1992, p. 41). Ugyanakkor nehéz megállapítani, hogy egy-egy közpolitikai változásban pontosan milyen szerepet is játszottak az intézmények (Howlett & Cashore, 2009). Az intézmények a változások jellegében és gyorsaságában is meghatározó tényezők lesznek, ugyanis az egyes közpolitikai szektorok jellegétől is függ majd, milyen gyorsan lehet mennyire mély változásokat elérni (Howlett & Ramesh, 1998).

### *Közpolitikai áramlatok (multiple streams framework)*

John Kingdon szerint három fő közpolitikai áramlat együttállására van szükség egy-egy közpolitika megváltozásához (igaz, Kingdon valójában a napirend-alkotást vizsgálta, azonban ennek szoros köze van a közpolitikák megváltozásához is). Felfogása szerint a három áramlat a probléma, a közpolitikai és a pártpolitika áramlata, amelyek együttállásuk esetén közpolitikai ablakokat hoznak létre, ezeket a közpolitikai ablakokat pedig a közpolitikai vállalkozók használják ki. Kingdon maga is elismeri, hogy elméletében az események láncolata korántsem oksági eredetű, és néha egy-egy megoldás

már előbb rendelkezésre áll, mint maga a probléma, amit meg akar oldani. Az ablakok jellemzően váratlanul nyílnak ki, noha bizonyos esetekben (pl. egy közpolitikai program véget ér és újat kell indítani) előre is ki lehet számítani, mikor lehet szükség új megoldásokra (Kingdon, 2014). Viszont a változásokat generáló impulzus sokszor nem a politikai alrendszerből érkezik, és nem is az egyes érdekcsoportok oldaláról vetődnek fel, újabb kutatások szerint többek között a társadalmi mozgalmak is jelentős forrásai a közpolitikai változásokat okozó ötleteknek (Béland, 2015).

A közpolitikai vállalkozók – hasonlóan a magánszektor vállalkozóihoz – kulcsfontosságúak a változások elérésében. Ők azok, akik saját erkölcsi és anyagi tőkéjüket kockáztatva, a meglévő személyes hálózataikat felhasználva új, kielégítetlen szükségleteket ismernek fel, és ehhez bizonyos közpolitikai válaszokat rendelnek és képviselnek a döntéshozók felé (Mintrom & Vergari, 1996).

#### *Támogató koalíciók (advocacy coalition framework)*

Weible és Nohrstedt (2013) szerint az ACF létrejöttének oka a korábbi magyarázó elméletek hiányosságaiban rejlik: az elméletet megalkotó Sabatier és Jenkins-Smith elsősorban az emberi tényezőre koncentrált, és a korábbi elméletek sajátos elegyéből hozta létre az ACF-et. Ugyanakkor Sabatier és Jenkins-Smith több feltételezéssel is él, ami az ACF működéséhez szükséges (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Ezek közül a legfontosabbak:

- a közpolitikai alrendszer az elsődleges megfigyelési egység, csak ezen belül érthetjük meg a közpolitikai folyamatokat, így a tanulást is;
- az aktorok minden egyes személyt (természetes és jogi személyt is) jelentik, akik befolyásolni kívánják a közpolitika-alkotási folyamatot;
- az egyének korlátozottan racionálisak (bounded rationality), ezért saját hiedelmeik vezetik a döntéseiket, a hiedelmeik pedig heurisztikákként szolgálnak, ami szűri és torzítja az ösztönzőket (illetve a megismerni, átvenni kívánt jó gyakorlatokat is szűri);
- az alrendszereket az aktorok aggregálásával támogató koalíciókra lehet egyszerűsíteni;
- a közpolitikai programok egy vagy több ilyen koalíció hiedelmeinek összessége.

Az ACF-en belül több lehetséges megközelítés is létezik. Weible és Nohrstedt (2013) úgy vélik, a kutatás fókuszja lehet maga a koalíció, amin belül a koordináció a közös

hiedelmek miatt egyszerűbb, ráadásul ezek a hiedelmek nagyon stabilak, jellemzően egy évtized távlatában változnak csak meg, ráadásul az intézmények (az alrendszer játékszabályai) is csak lassan változnak, illetve ha változnak, akkor is csak az érdekcsoportok munkájának köszönhetően teszik ezt.

Az ACF-nek központi eleme a közpolitikai (orientáltságú) tanulás, amit Sabatier és Jenkins-Smith (1993) úgy fogalmaztak meg, hogy „[a közpolitikai tanulás] tartós változás az aktorok gondolkodásában vagy szándékaiban, amely valamilyen tapasztalatból ered, és amely az egyén vagy a csoport hiedelem-rendszerének változásában gyökerezik” (idézi Weible & Nohrstedt, 2013, p. 130). A tanulásban közvetítő szerepet játszhatnak a professzionális szervezetek, a koalíciók közötti konfliktusok szintje (ha egy koalíció veszélyben érzi magát, hajlamosabb lesz az újításra), a változást kiváltó ösztönzők megértésének bonyolultsága (minél nehezebb megérteni egy folyamatot, annál kevésbé fogják átvenni), illetve az egyes, koalícióban résztvevő egyének személyes hálózata és képességei is. Weible és Nohrstedt hipotézise szerint a tanulás (tehát az egyes koalíciók közötti ötlet-áramlás) azokban az esetekben könnyebb, amikor egy jól kvantifikálható és operacionalizálható eszközről (pl. TM) van szó.

Végso soron az ACF középpontjában is a közpolitikai változás áll, tehát az a kérdés, hogy miért kezdtek el valamit a közpolitikai szereplők másképpen csinálni? Az ACF feltételezi, hogy a közpolitikai programok valójában az egyes koalíciók hiedelmeinek lefordítása a közpolitika nyelvére, a változást pedig négy tényező válthatja ki. Az első kettő a közpolitikai alrendszert érő külső vagy belső sokk; a harmadik a közpolitikai tanulás, amikor a koalíció tagjainak hiedelmei megváltoznak; a negyedik pedig a tárgyalásos megállapodás, amikor rendezett módon (az intézményeknek megfelelően) egyezkednek egymással az egyes érdekcsoportok és koalíciók. Weible és Nohrstedt szerint a négy tényező szükséges, de nem elégséges feltétele a valódi változás bekövetkezésének (Weible & Nohrstedt, 2013, p. 133).

### *Megszakított egyensúly*

A közpolitika-alkotás rendszerint unalmas és jól ismert folyamat, a legtöbb döntés pedig hosszú időközön keresztül érlelődik és sok érdekcsoport befolyásolja. Mégis vannak olyan pillanatok, amikor rövid idő alatt jelentős változások mennek végbe a közpolitikai alrendszerekben, amiket jellemzően egy-egy fókusz-esemény okoz. A megszakított egyensúly elmélete (Boushey, 2013) azzal érvel, hogy a politikai figyelem változása

hogyan vezet pozitív és negatív visszacsatoláshoz a közpolitika-alkotásban és ez milyen hatással van a döntésekre. A negatív visszacsatolás jellemzően inkrementális, míg a pozitív visszacsatolás nem inkrementális változásokat okoz, utóbbi esetben pedig rövid idő alatt jelentős változások is beállhatnak az adott közpolitikai alrendszer működésében. Erre jellemzően akkor kerül sor, amikor a teljes politikai figyelem pusztán egyetlen ügyre (issue) összpontosul, ami megszakítja a korábban megszokott inkrementális/technokrata rendet az adott közpolitikai területen (uo.).

A megszakított egyensúly elmélete jelentős részben Peter Hall gondolataiból is merít, aki szerint a közpolitikai változások vizsgálatánál meg kell különböztetni a közpolitika célját és eszközeit, illetve az absztrakt és konkrét közpolitikai döntéseket is. Hall szerint alapvetően kétféle változás lehetséges: egyrészt a szokásos, inkrementális és kismértékű változás, másrészt a ritkább, paradigma-szintű, nagymértékű változás. Az elsőrendű változások apróbb, a meglévő intézményi kereten belüli változásokat jelentenek. A másodrendű változások a közpolitikai eszköz változását jelentik, míg a harmadrendű változások a teljes közpolitikai megközelítés, így a közpolitikai célok változását takarják (Hall, 1993). Hall úgy vélte, az első és másodrendű változások jellegüknél fogva inkrementálisak és endogén eredetűek, míg a paradigmatis, exogén eredetű harmadrendű változások a megszakított egyensúlyi pillanatokban alakulhatnak ki (Howlett & Cashore, 2009).

A technokrata megközelítést erősíti a közpolitikai problémák összetettsége és bonyolultsága, valamint a döntéshozók rendelkezésére álló viszonylag kevés idő is, így a közpolitikai változások jelentős része inkrementális módon zajlik (Lindblom, 1959). Viszont amikor a politikai figyelem egy adott ügyre irányul a fókusz-események miatt, akkor ezek a technokrata közpolitikai monopóliumok megszűnnek ahogyan a kormányzat megpróbálja kezelni az adott problémát, elsősorban politikai szempontok szerint (Baumgartner & Jones, 2009). A közpolitikai változás oka a figyelem és erőforrások szelektív allokációja lesznek (Boushey, 2013).

Az exogén sokkok a megszakított egyensúly klasszikus esetei: valamilyen esemény okán, (köz)politikai vállalkozók segítségével hirtelen nagy figyelem irányul egy közpolitikai kérdésre, ami megtöri a korábbi közpolitikai monopóliumot (egyensúlyi helyzetet), a megszakítás maga is azt jelenti, hogy a kormányzat újraszervezi saját magát hatékonyan megküzdjön egy fontosnak látszó közpolitikai problémával, ez a folyamat viszont a

rendszerre jellemző kognitív határokon között megy végbe (Jones & Baumgartner, 2005). Az ilyen megszakított egyensúlyi helyzeteket az érdekcsoportok és a politikai vállalkozók (Mintrom & Norman, 2009) is hatékonyan ki tudják használni (Boushey, 2013).

### 3.2. A közpolitikai transzfer

A következő alfejezet fő célja a közpolitikai transzfer (*policy transfer*) fogalmának tisztázása, működésének ismertetése, kritikájának bemutatása annak érdekében, hogy a transzfer fogalmát magyarázó tényezőként használhassam a TM magyarországi megjelenésére. Először definiálom a közpolitikai transzfert, mint a közpolitikai változás egyik lehetséges modelljét. Igyekszem tisztázni a fogalmi különbséget a közpolitikai transzfer és a közpolitikai tanulás (*policy learning*) között. Végül Dolowitz és Marsh (2000) klasszikus transzfer-modellje nyomán bemutatom azt a három transzfer-mechanizmust, amelyek saját kutatási kérdéseim alapját képezik majd. Azért választottam a közpolitikai transzfert vizsgálatom tárgyául, mert feltételezésem szerint a magyar közigazgatási intézményi adottságai fogják meghatározni a TM hazai megjelenésének esélyeit, és ez az intézmény-központú személet egyértelműen az institucionalista megközelítés alkalmazását teszi szükségessé az én kutatásom során. A közpolitikai transzferre úgy tekintek, mint arra a mechanizmusra, ami az egyes intézményi keretrendszerek között lehetővé teszi a közmenedzsment eszközök (de akár teljes közpolitikai programok, közpolitikai eszközök) mozgását és megjelenését. A magyar közigazgatás jellege (amit a második fejezetben ismertettem) is emiatt az intézményi meghatározottság miatt fontos számomra, ez tehát megfigyeléseim fő tárgya.

Dolgozatomban azzal a kérdéssel foglalkozom, hogy egy földrajzi vagy funkcionális területről egy másikba hogyan kerül át egy közpolitikai eszköz, a TM. Ezt a „közpolitika-migrációs” folyamatot a transzfer-irodalomban több néven is ismerik; ezek közül a legfontosabbak a közpolitikai transzfer (*policy transfer*) (Dolowitz & Marsh, 1996), közpolitikai tanulás (*policy learning*) (Evans, 2006), közpolitikai diffúzió (*policy diffusion*) (Simmons & Elkins, 2004), a tanulságok levonása (*lesson-drawing*) (Rose, 1993), illetve az európaizálás (*europeanization*) (Radaelli, 2003). A következő fejezet célja bemutatni ezt az öt fogalmat, illetve levonni belőlük azokat a következtetéseket, amelyek a saját vizsgálódásom szempontjából relevánsak, illetve a saját előrejelzési mátrixomat is orientálják.

A közpolitikai folyamatok kontextusában számos tényező lehet, ami a változás felé hat, a közpolitikai transzfer is egy ilyen tényező. A közpolitikai transzfer az a folyamat, amikor

„egy régi vagy kortárs politikai környezetből származó, a közpolitikákról, bürokratikus működésről, intézményekről és ötletekről alkotott tudást egy másik politikai környezetben felhasználják a közpolitikák, bürokratikus működés, intézmények és ötletek fejlesztésére”

A transzfer nem „csak úgy megtörténik”, hanem minden esetben egy szándékos politikai döntés következményeként jön létre (Evans, 2009b, p. 244), az ágencia tehát minden esetben jelen van. Stone szerint a transzfer (és a következő alfejezetben bemutatott közpolitikai tanulás) fogalma feltételezi az aktív hozzáállást, miszerint egy ország, tartomány vagy város vezetői azzal a szándékkal vesznek át már működő gyakorlatokat, hogy az ottani sikereket lemásolják, viszont más, ugyanezen folyamatot leíró fogalmak, mint például a közpolitikai konvergencia, vagy közpolitikai diffúzió inkább egy nagyobb, globális folyamat passzív elszenvedőjének állítja be a döntéshozókat (Stone, 1999, p. 52).

Miért vesznek át bizonyos közpolitikákat egymástól az országok, városok és egyéb közigazgatási szintek? A kérdést nem meglepő módon sokáig az Egyesült Államokban vizsgálták a legtöbben, elsősorban azért, mert itt a tagállami szintű törvényhozások és kormányok voltak azok, akik leginkább hajlamosak voltak egymástól „elcsenni ötleteket”. A közpolitikai transzfer, mint az innováció egy formája May szerint egyenesen kíváncsú cél, ugyanakkor annak meghatározása, hogy mit is jelent a transzfer nagyon nehézkes (May, 1992). Bizonyos döntések, amelyek népszerűnek bizonyultak valahol természetesen felkeltették a más tagállamokban élő döntéshozók figyelmét is, főleg akkor, ha ezeknek a változásoknak komoly társadalmi támogatottságuk is volt. A 90-es években inkább Nagy-Britanniába helyeződött át a közpolitikai transzfer kutatásának súlypontja, elsősorban a Tony Blair-féle technokrata közpolitikai megközelítés megerősödése, és a közpolitika-alkotás „tudományosítása” miatt (Sanderson, 2002).

Ezt követően az Európai Unió 2004-es és azutáni bővítése helyezte a tudományos közösség érdeklődésének középpontjába a transzfert, ugyanis az uniós joganyag nemzeti jogba való átültetése egyfajta természetes kísérletként óriási esetszámmal jelentett ezekben a vizsgálatokban. Az EU bővítése a közpolitikai tanulásra is ráirányította a figyelmet: a közpolitikai transzfer, illetve az európaizáció is gyakoribbá vált, ugyanis az Európai

Unión belül a közösségi jog átültetése miatt a tagállamoknak sok esetben kifejezetten kötelességük új közpolitikákat megvalósítaniuk, függetlenül attól, hogy azt jónak vagy éppen rossznak tartják.

Az intézményi kötöttségek mellett legalább ennyire fontos a közpolitikai „divatok” jelentőségéről is röviden szólni, hiszen ezek számos esetben vezetnek az egyes közpolitikák, vagy éppen közpolitikai eszközök másolásához, terjedéséhez (Gajduscek & Hajnal, 2010, pp. 101, 250-251). Látható például, hogy a szakmai szövetségek terjedésével a jó gyakorlatok még gyorsabban terjedhetnek, de ez egyben olyan csoportgondolkodás kialakulásához is vezethet, ami érzéketlenné teheti a közpolitika-alkotással foglalkozó szereplőket azokra a rendszerszintű hibákra, amit egy-egy új elméleti megfontolás, vagy éppen gyakorlati eszköz bevezetése okozhat.

Rose szerint a döntéshozók mindenhol hasonló problémákkal szembesülnek, és azokat a lehető legegyszerűbben és leghatékonyabban akarják megoldani, ezért fordulnak más, már működő gyakorlatok felé. Ha a már létező közpolitika választ kínál a problémára, akkor létrejöhet a transzfer, ha pedig nem, akkor rossz példaként még mindig lehet hasznosítani a látottakat (Rose, 1991, p. 4). Más esetekben, főleg egy új politikai közösséghez (például az Európai Unióhoz) közelítő országnak érdekében állhat a már „működő” és „bizonyított” közpolitikai gyakorlatok transzfere (Rose, 2004), hogy ezzel is növeljék legitimitásukat és hitelességüket pl. az uniós csatlakozási folyamat során. Randma-Liiv és Kruusenberg szerint a fejletlen közpolitikai kultúrával rendelkező országok esetében az EU-integráció jelentette időbeli nyomás volt az egyik legfontosabb, transzfer irányába vezető motiváció (Randma-Liiv & Kruusenberg, 2012). De legalább ennyire fontos a változások nagyságrendje (ha sok területen kell reformálni, akkor nagyobb szerephez jutnak a „kész megoldások”), a sürgősség, a helyi tapasztalatok hiánya, a külföldi szponzorok hatása, a Nyugathoz való hasonulás vágya, az egyének és a már meglévő kapcsolatok szerepe (uo).

Természetesen az elmúlt években rá irányuló figyelem ellenére a közpolitikai transzfer, mint a politikatudomány egyik fontos jelensége egyáltalán nem számít újdonságnak. Ahogyan arra Mark Evans is felhívja a figyelmet, valójában már Arisztotelész is arról írt a Nikomakhoszi etika című művében, hogy racionális dolog más városállamok működő és nem működő politikai gyakorlatait megismerni (Evans, 2009a, p. 237). Bár a globalizáció valóban felerősítette és olcsóbbá tette a jó gyakorlatok megismerését,



érdemes továbbra is kritikus szemlélettel közelíteni ehhez a kérdéshez, ráadásul több olyan elméleti probléma is van, amit rendkívül nehéz feloldani: a közpolitikai transzfer alapvetően nem magyarázó elmélet, hanem inkább egy működési modell, ami két vagy több entitás között meglévő azonosságokra mutat rá (Evans & Davies, 1999, p. 363).

A közpolitikai változást az adott politikumon kívülről indukáló folyamatoknak többféle tipológiája van. Diane Stone 2012-ben négy típusra bontotta szét azt a folyamatot, amelynek során közpolitikai ötletek, eszközök és folyamatok kerülnek át az egyik politikumból a másikba.

- Diffúzió: szinte megállíthatatlan folyamat, melynek során [amerikai] szövetségi államok, illetve országok között utaznak az ötletek és új kezdeményezések; kritikusai szerint ez az felvetés nem koncentrál azokra a változásokra, amelyek az átvétel közben mennek végbe.
- Transzfer: ügynök-központú megközelítés, amelyben az átvétel önkéntes és a „jó gyakorlatok” tanulására koncentrál, de egyben államközpontú megközelítés is, ami nem számol az egyének és szervezetek befolyásával, illetve a transznacionális civil társadalom és -szervezetek szerepével.
- Konvergencia: elsősorban neo-institucionalista megközelítés, ami szerint a transzfert valójában nem az ágencia, hanem strukturális tényezők (globalizáció) okozza. Az EU-val kapcsolatos transzfer-kutatások jelentős részére ez a megközelítés jellemző.
- Fordítás (*translation*): amikor a transzfer nem mechanikusan megy végbe, hanem új elemekkel, helyi sajátosságokkal is bővül, ezeket is figyelembe veszi. Néhol „barkácsolás” -ként (*bricolage*) is említik (Stone, 2012, pp. 484-489).

Hadjiisky, Pal és Walker egy másik, szélesebb megközelítést választottak a jelenség kategorizálására (igaz, ők szinonimaként kezelik a transzfert és a tanulást). A szerzők 2017-ben kiadott tanulmánykötetük előszavában a következő fontosabb típusait különböztetik meg a más politikumból inspirált közpolitikai változásnak:

- Diffúzió, transzfer, tanulás: folyamat-központú megközelítés, ami az önkéntességre és az ágenciára helyezi a hangsúlyt (lásd Stone, 2012);
- Fejlesztéspolitika hatására létrejövő transzfer: inkább a kötelező (*coercive*) transzferre hasonlító megközelítés, ami arra koncentrál hogyan kell valamilyen

működő állami berendezkedést létrehozni valahol (pl. a washingtoni konszenzus alapján az IMF felfogásában);

- Nemzetközi kapcsolatok / szervezetek által indukált transzfer: a szervezetek hogyan segítik elő bizonyos közpolitikák terjedését (pl. EU), és ezáltal hogyan változtatják meg a közpolitika-alkotást egy adott országban;
- Globális közpolitikai hálózatok indukálta transzfer: bizonyos kulcsszereplők, kutatók, kutatóintézetek milyen befolyást gyakorolnak egyes ötletek terjedésére (ez hasonlít Stone episztemológiai közösségekre alapuló megközelítésére, lásd még Stone, 2001);
- Európaizáció: főleg a 2004 után csatlakozott országokban vizsgálja az EU joganyagának tanulási folyamatát;
- Közpolitikai mobilitás: az ötletek vándorlását próbálja meg leírni és megérteni az egyre inkább összekapcsolódó világban;
- A közpolitika transzferének szociokulturális felfogása: miként befolyásolja a politikai kultúra egyes közpolitikák sikeres vagy sikertelen transzferét (Hadjiisky, et al., 2017, pp. 3-4).

Egy 2018-as holland kutatás az addig rendelkezésre álló teljes transzfer-irodalmat kvantitatív módszerrel átvizsgálva a közpolitikák átvételének négy fontosabb típusát különböztette meg:

- Opportunista transzfer: ezt akkor használják, ha az otthoni politikai helyzet szükségessé teszi egy gyors megoldás megtalálását. Az átvevő fél jellemzően mechanikusan másol, mert rendkívül kevés idő áll rendelkezésére. Jellemzően kudarcra végződik, mert a helyi sajátosságokra nem tudják kellően átformálni az adott közpolitikát.
- Márkázott transzfer: jellemzően egy közpolitikai marketing-akció vagy kétoldalú államközi kapcsolatokban meglévő egyenlőtlenség eredménye. Az átadó, erősebb fél kezdeményezi a transzfert, ami sokszor mechanikus, az átvétel pedig formális marad.
- Transzfer nyomás hatására: a nyomás lehet csoportnyomás, de lehet objektív külső kényszer (pl. IMF) is. Itt is a formális tanulás áll a középpontban, illetve az erősebb fél törekvése a döntéshozatali folyamat befolyásolására más országokban. Az átvétel ritkán lesz sikeres.

- Kölcsonös tanulás: a fogadó félnek is lehetősége van a döntésre és az adott közpolitika átalakítására is. Ez jelentős erőforrásokat igényel, ezért a gyakorlatban sokszor nem valósul meg. A tanulási paradoxon előjöhethet, miszerint rossz megoldásokat sikerült jól megtanulni, ami a transzfer sikertelenségéhez vezet (Minkman, et al., 2018, pp. 236-238).

Ha a transzfert vizsgáljuk, meg kell bizonyosodnunk arról, hogy a megfigyelt közpolitikai változásban szerepet játszott a transzfer (Evans & Davies, 1999, pp. 367-368). Bennett ugyan más szempontból közelíti ezt a kérdést, de szerinte is pontosan tisztában kell lenni azzal, hogy egy közpolitikai változást valóban transzfer idézett-e elő, ehhez szerinte négy feltételnek kell teljesülnie: 1) bizonyítani kell, hogy nem belpolitikai jellegű, idioszinkratikus folyamatok magyarázzák a közpolitikai változást; 2) bizonyítani kell, hogy az adott változást nem egy külföldi érdekcsoport munkája okozta az adott országban; 3) a közpolitika-alkotók tisztában vannak a más országokban, tartományokban vagy városokban meglévő jó gyakorlatokkal és 4) bizonyítható, hogy az idegen tapasztalatokat érvként bevetették az otthoni közpolitikai vitákba (Bennett, 1997, p. 215).

James és Lodge a transzfer azonosítása kapcsán azt vetették fel, hogy meg lehet-e valóban állapítani, hogy a közpolitikai változás által indukált változást valóban a transzfer hozta-e létre? Tehát ha egy közpolitika megváltozik, akkor hogyan döntjük el, hogy a változás magának a kormányzati beavatkozásnak (tehát a közpolitikai program lefűtásának), vagy éppen a transzfernek (tehát a külső gyakorlatok átvételének) hatása (James & Lodge, 2003, p. 186)?

Marsh és Evans szerint igenis számít, hogy a transzfer milyen környezetben megy végbe, és ki ellenőrzí / befolyásolja a közpolitika-alkotást. Ráadásul az alapvetően pozitivista közpolitikai szemlélet hajlamos arra, hogy az egyre több rendelkezésre álló adatot racionálisan elemezze. Ugyanakkor ennek a megközelítésnek a konstruktivista kritikája arra hívja fel a figyelmet, hogy a közpolitikai döntéshozatal mindig is politikai jellegű lesz, ezért pusztán a racionalitás nem lesz képes magyarázni bizonyos döntéseket (Marsh & Evans, 2012, p. 589). Ez az ellentét már a második fejezetben, a kormányzati teljesítmény mérhetőségénél is előkerült.

Evans szerint a kormányzás jellege alapvetően meghatározza a transzfer jellegét is. A hierarchia-alapú kormányzásban a transzfer szinte minden esetben egy fentről-lefelé logikát fog követni. Ennek középpontjában a racionalitás lesz, igaz, az eredeti, másolt

közpolitikához képest elő fognak fordulni változások és mutációk, a változás szükségességét azonban – a rendszer hierarchikus jellege miatt – senki sem fogja kétségbe vonni. Ezzel szemben a hálózat-alapú kormányzás esetében egy tárgyalásos alkudozási és közös tanulási folyamat eredménye lesz a transzfer (Evans, 2019).

Függetlenül az elméleti kérdésektől, végső soron a közpolitikai transzferrel kapcsolatos egyik legfontosabb dilemma pont az, hogy a transzferrel sikerült-e sikerebb és eredményesebb közpolitikákat megvalósítani. A gond itt inkább a sikeresség és eredményesség definíciójában rejlik. Ha a transzferre független változóként tekintünk, akkor a kérdés inkább az, miként befolyásolja a transzfer a közpolitikai kimeneteket (Marsh & Evans, 2012). Fontos eldöntenünk, hogy az intézményi memóriából eredő tanulságok levonását tanulásnak tekintjük-e, vagy valami másnak, erről nincsen még megegyezés az irodalomban. Emellett megnyíltak a jó gyakorlatoknak olyan új forrásai is, amit a köz- a magán- és a köztes szektor egyre aktívabbá váló együttműködése tett lehetővé (uo. 589-591), tehát a transzfer lehetséges variációinak és mutációinak száma csak nőtt. Stone véleménye szerint, ha a transzfert független változóként használjuk, akkor a kutatásokat elsősorban a transzfer és a kimenetek kapcsolatára érdemes koncentrálni (Stone, 2017).

Míg a kutatások jelentős része arra koncentrál, hogy milyen jó gyakorlatokat vesznek át más országok, kormányok vagy önkormányzatok, addig – legalábbis Stone szerint – méltatlanul kevés szó esik azokról a közpolitikákról, amelyeket nem, vagy sikertelenül vesznek át. A nem átvett közpolitikák is rendkívül fontosak lehetnek abból a szempontból, hogy sok és költséges hiba elkövetését spórolhatja meg a döntéshozók számára, a tanulás tehát itt nem a transzfert, hanem pont a transzfer elkerülését fogja jelenteni, főleg akkor, amikor egy, az adott közpolitikai környezetre káros közpolitikát kellene átültetni az arra alkalmatlan környezetbe. Stone Stiglitzre hivatkozva ír például arról, hogyan alakította át a Világbank saját működését egy hasonló tanulási folyamat eredményeként, amelynek során saját sikertelenségüket tekintették át a pénzügyi szervezet vezetői (Stone, 2017, pp. 60-61). Érdemes említést tenni a közpolitikai transzfer mellett a közpolitikai ellenállás fogalmáról is, amikor az alárendelt fogadó fél próbálja meg elkerülni a számára hátrányosnak tartott transzfert (uo.).

### 3.3. A közpolitikai tanulás

A közpolitikai tanulás fogalma (szintén) azt vizsgálja, hogyan kerülnek át működő intézmények, folyamatok, közszolgáltatások a kormányzati szektor egyik részéből a

másikba (akár országok között, akár területi közigazgatási szintek között) (Stone, 2001, p. 1).

„A közpolitikai tanulás a közpolitikával kapcsolatos tudások és hitek módosulását jelenti” (Dunlop & Radaelli, 2013, idézi Moyson, et al., 2017, p. 162).

A közpolitikai tanulás fogalma nagyon egyszerűnek tűnik, azonban az eredeti, deskriptív jelleget a mai napig nem sikerült hatékonyan meghaladni így az oksági kapcsolatok vizsgálatára legalábbis Evans szerint korlátozottan alkalmas (Evans, 2009b, p. 243). A közpolitikák átvételének elméletei esetében a legfontosabb változók szinte minden esetben maga az átvétel, illetve az ebből következő közpolitikai változás (amit tanulás indukál). Bennett és Howlett 1992-es irodalmi áttekintésükben a közpolitikai tanulás kapcsán az alábbi fő magyarázatokat azonosították:

- Peter Hall (1989) számára a tanulás a közpolitikai folyamat természetes része, amivel a döntéshozók igyekeznek a korábbi tapasztalatok és eredmények beépítésével jobb döntéseket hozni.
- Hugh Heclo (1974) azt állítja, a tanulást indukáló impulzus kívülről, a politikából vagy a társadalomból fog érkezni, és önmagában a tanulás nem lesz része a közpolitikai ciklusnak, de befolyásolni fogja azt
- Lloyd Etheridge (1981) részben Lindblomra és a privát menedzsment-irodalomra támaszkodva azt írja: a szervezeti adaptáció és szervezeti viselkedés-változás oka elsősorban a szervezeti tapasztalat és a benne dolgozók értékválasztásának függvénye, és ezt a logikát a kormányzati szektorra is alkalmazni lehet, a közpolitikai tanulás folyamata tehát ritkán hoz majd nagy, ugrásszerű előrelépéseket.
- Paul Sabatier (1988) elsősorban a közpolitikai közösségek irányából közelíti a problémát, szerinte a közpolitika-tanulás a közpolitikai változás egyik legfontosabb oka, aminek során relatíve tartós változások lépnek fel az aktorok gondolkodásában vagy értékválasztásaiban, amit a korábbi tapasztalatok feldolgozása okoz majd.
- Richard Rose (1991) azt állítja, a közpolitika-tanulás során a döntéshozók építenek a máshol meglévő jó és rossz tapasztalatokra, hogy ezáltal saját sikerességüket növeljék (idézi Bennett és Howlett 1992, 276-278)

Gajduschek és Hajnal (2010) szerint a jó gyakorlatok iránt a közpolitikai ciklus problémadefiníciós/alternatíva-generálási szakaszában van a legnagyobb érdeklődés, amikor a döntéshozók alternatívákat keresnek. Az alternatívák kapcsán rendszerint felmerül a máshol már működő példák eltanulásának, de legalább áttekintésének ötlete, ami helyi, országos és nemzetközi szinten is elterjedt gyakorlatnak számít (uo. 250-251). Ekkor a helyénvalóság logikája (*logic of appropriateness*) (March & Olsen, 2011) szerint próbálják meg azokat a nemzetközi jó gyakorlatokat megtalálni, amelyek az általuk érzékelt probléma leghelyénvalóbb megoldásához vezethetnek. Ugyanakkor az, hogy melyik a leghelyénvalóbb megoldás, és a nemzetközi jó gyakorlatok tömegéből melyiket választják végül a döntéshozók, elsősorban az érdekek és nem az értékek fogják megmondani (Gajduschek & Hajnal, 2010, pp. 100-101). Wolman is arra hívja fel a figyelmet, hogy a tanulás folyamata nem független a közpolitika-alkotás folyamatától, hanem annak része, és elsősorban akkor nyúlnak ehhez az eszközhöz a döntéshozók, amikor valamilyen problémára kell reagálni (Wolman, 1992).

A közpolitikai tanulás meglehetősen diffúz terület, és számos tudományág elméletei keverednek benne. A megértést pedig tovább nehezíti, hogy a „policy learning” terminust két különböző értelemben is használják: egyrészt a fogalmak szintjén jelölik vele a más politikumban létező gyakorlatok megismerése által informált döntéshozatalt (Stone, 2001), amit a közpolitikai változás egyik formájának tekinthetünk, másrészt viszont a mechanizmusok szintjén értik alatta az önkéntes közpolitikai transzfert is (Dolowitz & Marsh, 1996), ami jobban megfelel a tanulás fogalmának a hétköznapi jelentésének. Egy lehetséges elhatárolás szerint a transzfer és a tanulás között a legfontosabb különbség az, hogy míg a tanulás mindig önkéntes, addig a transzfer kényszerített is lehet.

A közpolitikai tanulás, mint mechanizmus kapcsán Bennett és Howlett már 1992-ben említették azokat a központi kérdéseket, amik később a közpolitikai transzfer-kutatásban egyik legismertebbé váló Dolowitz és Marsh számára is fontos szerepet játszottak, ezek a következők:

- Ki veszi át a közpolitikákat? Kik az aktorok, mi a politikai és ideológiai háttérük?
- Mit vesznek át? Nem csak a mit, hanem a hogyan kérdése is számít, és sok esetben a közvetítők szerepe is számít.
- Mi a tanulás hatása? A legtöbb szerző egyetért abban: ha a tanulásnak nincsen semmilyen hatása, tehát a közpolitikák változatlanok maradnak, vagy a

kimenetekben sincsen semmilyen változás, nem lehet tanulásról beszélni (Bennett & Howlett, 1992).

Moyson és szerzőtársai szerint mikro-, mezo- és makroszinten is beszélni kell a tanulásról: míg mikroszinten az egyének hozzájárulása változik meg a közpolitika-alkotás folyamatához a tanulás eredményeként, addig mezo-szinten már a szervezeti tanulás áll a középpontban, makroszinten pedig az országok és politikai egységek között vándorló közpolitikai ötletek lesznek a vizsgálódás tárgyai (Moyson, et al., 2017, pp. 163-164).

Annak ellenére, hogy az elmúlt évtizedekben ötszáznál is több publikáció jelent meg a közpolitikai tanulásról, valójában a szerzők többsége továbbra is silókban gondolkodik és a közös fogalomhasználat nem igazán jellemző (ahogyan arra Goyal és Howlett ironikusan fel is hívja a figyelmet: a közpolitikai tanulással foglalkozó szerzők épp csak egymástól nem tanulnak (Goyal & Howlett, 2018)). A szerzők arra is felhívják a figyelmet, hogy az irodalomban nincsen egy egységes tanulás-klaszter, a folyamatot számos néven ismerik, de a Dolowitz-Marsh (2000) modellen alapuló vizsgálatok jobban tisztázhatnák a pontos fogalmi kereteket és a tanulás mikéntjét is (Goyal & Howlett, 2018, p. 43).

### 3.4. A transzfer és tanulás fogalmainak kritikája

Annak ellenére, hogy az elmúlt évtizedekben ötszáznál is több publikáció jelent meg a közpolitikai tanulásról, valójában a szerzők többsége továbbra is silókban gondolkodik és a közös fogalomhasználat nem igazán jellemző (ahogyan arra Goyal és Howlett ironikusan fel is hívja a figyelmet: a közpolitikai tanulással foglalkozó szerzők épp csak egymástól nem tanulnak (Goyal & Howlett, 2018)). A szerzők arra is felhívják a figyelmet, hogy az irodalomban nincsen egy egységes tanulás-klaszter, a folyamatot számos néven ismerik, de a Dolowitz-Marsh (2000) modellen alapuló vizsgálatok jobban tisztázhatnák a pontos fogalmi kereteket és a tanulás mikéntjét is (Goyal & Howlett, 2018, p. 43).

A közpolitikai transzfer-kutatások korai szakasza egyértelműen a pluralista, érdekcsoportok küzdelmét középpontba állító felfogásból építkezett, az megközelítés előnyeit azonban az empirikus kutatások jelentős része nem igazolta, ugyanis az intézmények, a transzfer folyamata és az intézményi kötöttségek (útfüggőség) jelentős befolyással bír a tanulás sikerességére és mikéntjére (Lendvai & Stubbs, 2007; Benson & Jordan, 2011; Park, et al., 2016).

Evans szerint a transzfer-elméletek magyarázó ereje megkérdőjelezhető, elsősorban azért, mert a témában végzett kutatások jelentős része nem deduktív, formális modellezés, hanem induktív érvelés alapján készült (Evans, 2019). A transzfer megértése kapcsán három jelentős hiányosságról érdemes beszélni:

- mostani tudásunk szerint a transzfer fogalmának segítségével nem lehet minden kétséget kizáróan megállapítani, hogy egy bizonyos közpolitikai változást valóban a transzfer okozott-e, ráadásul ennek pontos tisztázásához olyan szintű hozzáférésre van szükség a kulcsinformátorokhoz, amivel a kutatók jelentős többsége nem rendelkezik;
- az elmélet sokat fejlődhetne azáltal, hogy felméri, miként válnak a hagyományos szervezetek és bürokráciák tanuló szervezetekké, és mi a szerepe ebben a tágabb környezetnek, illetve hogyan lehetne az „ördögi köröket” megszüntetni;
- a transzfert akadályozó tényezők feltárása lehetővé tenné a gyakorlati szakemberek számára a sikerebb működést a jövőben, amikor valamilyen transzferrel próbálkoznak (uo.).

Fawcett és Marsh (2012) szerint a transzfer során fellépő három leggyakoribb és legfontosabb hibalehetőség a tájékozatlan transzfer, a befejezetlen transzfer és a helytelen transzfer. Az első esetben az átvevő nem tudja vagy nem érti, hogy bizonyos közpolitikák miért és hogyan működnek a forrás-közegekben; a másodikban a közpolitika egyes elemeit átemelik, más elemeit pedig nem míg a harmadikban a forrás- és a célország társadalmi és kulturális tulajdonságai annyira eltérők, hogy a transzfer eleve nem működhet (Fawcett & Marsh, 2012).

A hibák két oldalon is felléphetnek: a helytelen vagy tájékozatlan transzfer egy olyan csapda, amibe a nagy nemzetközi pénzügyi szervezetek, így az IMF és a Világbank is gyakran beleestek, rendszerint katasztrofális eredményeket hozva a „támogatott” országok számára, akik számára a közpolitikák átvétele ráadásul nem opció volt, hanem egy erős előfeltétel a hitelhez való hozzáféréshez. De természetesen a fogadó országban is el lehet követni hibákat, például a korlátozott racionalitás (*bounded rationality*), a kézenfekvő gyakorlatok használata, illetve a földrajzi-kulturális távolság jelentette kockázattal érdemes számolni (Stone, 2017, pp. 59-60).

Egyik írásában maga Dolowitz is elismeri, hogy a még az általa megalkotott közpolitikai transzfer-elmélet is túlságosan az aktus önkéntességére koncentrál, és nem foglalkozik



eleget az egyéni ágencia kérdésével; nem számol azzal, hogy bizonyos közpolitikai innovációkban a látszat ellenére a transzfer kevés szerepet játszott. Lehetséges, hogy a döntéshozónak csak gyorsan egy olyan megoldásra volt szüksége, ami nem vezet feltétlenül kudarchoz. A legnagyobb hiányosság Dolowitz szerint saját elméletében viszont az, hogy teljesen figyelmen kívül hagyja az ideológiai jellegű változókat, amelyek valójában sok esetben meghatározzák, hogy egyes döntéshozók hol néznek egyáltalán jó gyakorlatok után (Dolowitz, 2018, pp. 330-331).

Ahogy arról korábban már írtam ebben a fejezetben, érdemes egy lépéssel hátrébb lépni, amikor a közpolitikai transzfer magyarázó, pozitivista felfogásával foglalkozunk. James és Lodge állítása, miszerint nagyon nehéz megállapítani, valóban a transzfer és nem valamilyen másik közpolitikai beavatkozás okozta a kimenetekben és eredményekben fellépő változást a mai napig helytálló. Ugyanakkor magában a közpolitikai ciklusban is van egy olyan szakasz, amely a transzferről és a megszerzett információk feldolgozásáról szól, ezt pedig a kiértékelés fázisa. Ahogy a szerzőpáros fogalmaz: mi a különbség a racionális közpolitika-alkotás és a közpolitikai tanulás között? (James & Lodge, 2003, p. 181). Éppen ezért lenne fontos megkülönböztetést tenni, amikor a közpolitikai eredményeket nézzük: mi valójában a közpolitika eredménye, és mi a transzfer eredménye? Vagy ha kudarcot látunk, akkor valóban a transzfer felelős ezért, vagy más okok (pl. a program elégtelen megvalósítása, belső menedzsment-problémák, útfüggőség stb.)?

Az országok és politikai közösségek közötti transzfert valójában nem is transzfernek kellene nevezni, hanem inkább fordításnak vagy éppen barkácsolásnak vagy kollázsnak, érvel Lendvai és Stubbs az európaizáció kudarcaira, valamint az empirikus tapasztalatokra hivatkozva (Lendvai & Stubbs, 2009). A közép-európai tapasztalatokból építkezve a szerzőpáros amellettt érvel, hogy a világot nem lehet binárisan leírni, hanem sokkal inkább egy inkrementális, iteratív átalakulási folyamatról, mintsem mechanikus másolásról, vagy éppen az eredeti közpolitikáknak való megfelelésről érdemes beszélni, miközben a transzfer-irodalmat alapvetően az angolszász szerzők és a neoliberális ideológia uralja, többek között a transzfer propagálásában igen aktív nemzetközi szervezetek, így az EU, az OECD, az IMF és a Világbank jellege és működése miatt is (Lendvai & Stubbs, 2007).

Gajduschek és Hajnal (2010) is felhívják a figyelmet az átgondolatlan transzferben rejlő kockázatokra. Szerintük ez a veszély elsősorban a külföldi minták átvételekor merül fel, amikor a tágabb környezeti feltételek ismerete nélkül próbálnak meg a hazai döntéshozók külföldi jó gyakorlatokat kritika nélkül átültetni a hazai környezetre. A szerzőpáros felhívta a figyelmet arra, milyen nagyszámú közpolitikai kudarc kapcsolódott a kritika nélküli közpolitika-átvételhez a közép-európai rendszerváltások után (Gajduschek & Hajnal, 2010, p. 251). Óvatosnak kell azonban lenni a jó gyakorlatok intézményesített átadásával is, ugyanis pusztán a jó gyakorlatok összegyűjtése nem pótolja azt a munkát, amivel az átvenni szánt gyakorlatot a befogadó megismeri, internalizálja és alkalmazza saját céljaira azt. Főleg helyi önkormányzati szinten amikor egy sürgető problémát kell megoldani, a megoldást keresők ugyan átnézik a jó gyakorlatok egy teljesebb táráát, de valójában a megbízható személyes hálózataikon keresztül próbálnak meg megoldást találni (Wolman & Page, 2002).

Valójában nagyon nehéz olyan közpolitikákat, vagy akár közpolitikai eszközöket találni egy országban, amelyek pontosan megfelelnek egy másik ország ugyanilyen gyakorlatának. Ezért már a transzfer fogalma is megkérdőjelezhetővé válik, sokkal inkább divergenciáról, hibridizációról, átvételről vagy mutációról beszélhetünk, amit összefoglaló néven „fordításnak” nevez el Prince (2010, p. 173). Ez természetesen felborítja a transzfer zárt és lineáris elméleti modelljét, de Stone szerint sokkal jobban leírja a valóságban végbemenő folyamatokat (Stone, 2017, pp. 64-65). Ez egy vonzó felvetésnek tűnik, azonban annyira kitágítja az általam vizsgált folyamatot, hogy inkább saját kutatásom természetesen határaként és kutatómódszertani problémaként tekintek erre, mintsem egy teljesen új megközelítésként.

Miben különbözik tehát egymástól a transzfer és a tanulás? Ha a két definíciót egymás mellé tesszük, akkor látható, hogy valójában az irodalom ugyanazt érti a két fogalom alatt: a máshol működő közpolitikai gyakorlatok átvételét a költségek vagy a változtatásokhoz szükséges idő megspórolása érdekében. A két kifejezést gond nélkül lehetne szinonimaként is használni, az igazi különbséget viszont a folyamat önkéntessége jelenti: a transzfer lehet kényszerített is, míg a tanulás csak önkéntes (Dolowitz & Marsh, 2000).

### 3.5. A közpolitikai transzfer elemzésének egy lehetséges keretrendszere

David Dolowitz és David Marsh éveken át dolgozott a közpolitikai transzfer meghatározásán, és ők a mai napig egyik legismertebb transzfer-modell megalkotói. Szerintük a

„közpolitikai transzfer, emuláció, tanulás mind azt a folyamatot jelentik, amelynek során a közpolitikáról, közigazgatási szervezési modellekről, intézményekről stb. egy helyen/időben rendelkezésre álló tudást egy másik helyen/időben a közpolitikai, közigazgatási szervezési modellek, intézmények fejlesztésére használják” (Dolowitz & Marsh, 1996, p. 344).

Dolowitz és Marsh megkülönböztet önkéntes és kikényszerített transzfert. Előbbi esetben a politikusok egy megoldásra váró probléma kapcsán nyúlnak egy máshol már működő megoldáshoz. A kikényszerített transzfert két nagyobb kategóriára osztják tovább: direkt kikényszerített transzferre, amikor egy kormány egy másikat bizonyos gyakorlatok átemelésére kényszerít, illetve indirekt kikényszerített transzferre, amikor a kölcsönös függőség miatt választanak döntéshozók hasonló megoldásokat (Dolowitz & Marsh, 1996, pp. 346-349).

A szerzők szerint hét befolyásoló tényezője van a sikeres transzfernek: célok; struktúra és tartalom; közpolitikai eszközök vagy adminisztratív eljárások; intézmények; ideológiák; ötletek; attitűdök és koncepciók; rossz gyakorlatok elkerülése. A transzfer mértéke is eltérő lehet: a másolástól kezdve az emuláción és a szintézisen keresztül az inspirációig. Az első esetben egy működő gyakorlat mechanikus lemásolásáról van szó; az emulációnál ugyan nem szó szerinti másolásról van szó, de a tartalom ugyanaz; a szintézisnél több ország jó gyakorlatát egyesítik; míg az inspirációnál csak az ötletet veszik kölcsön (Dolowitz & Marsh, 1996, p. 351).

Dolowitz és Marsh már 1996-os cikkükben is elismerik, hogy az általuk megalkotott transzfer-modellnek számos korlátja van: egyrészt túlságosan is a politika folyamatára koncentrál és aktor-centrikus, ezért a pluralista hagyományon kívül nehezen értelmezhető, valamint a transzfer-elmélet alulbecsüli az intézményi keretből adódó útfüggőséget is. Az intézmények egyben meghatározzák azt is, a döntéshozó hol néz már működő gyakorlatok után. Vannak viszont olyan esetek is, amikor nem is lehet jó gyakorlatok után nézni, ugyanis a szponzorok (például az IMF) olyan kész jó gyakorlat-gyűjteménnyel érkeznek, amelyet minden kérdés nélkül át kell ültetni az ország további

finanszírozhatóságának érdekében. Nem lehet továbbá azt sem feltételezni, hogy a transzfer folyamatában résztvevő minden szereplő racionálisan, vagy éppen a közérdeket szem előtt tartva cselekszik. Végül a transzfert az irodalom eredendően „jónak” tartja, amit viszont a gyakorlat sok esetben megcáfol (Dolowitz & Marsh, 1996, pp. 354-357).

A szerzőpáros elméletét idővel továbbfejlesztette, és az irodalmi áttekintés mellett saját értelmezést is adott azoknak a jelenségeknek, amiket kutatásaik közben tapasztaltak. Az egyik legfontosabb újítás a transzfer jellegének meghatározása volt, a Dolowitz-Marsh modell szerint ugyanis a közpolitikai transzfer az önkéntes és a kötelező közötti elméleti végpontok között számos átmeneti formát ölthet (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 9). A transzfer jellege meghatározó kérdés, ugyanis a transzfer sikerességét is befolyásolhatja, hogy az átvevő mennyire internalizálja az eredeti közpolitikát vagy közpolitikai eszközt; vagy mennyire beszélhetünk kényszerű transzferről, amit csak „ki kell pipálni” anélkül, hogy a közpolitikai folyamatban bármilyen jelentős változás menne végbe. Dolowitz és Marsh amellet érvelnek, hogy a kötelező-önkéntes kontinuumban szinte végtelen számú köztes állapot van, ami befolyásolja a transzfer sikerességét. A szerzők szerint a tanulságok levonásától (ez a teljes racionalitáson alapuló önkéntes transzfer) egészen a kötelező transzferig (pl. az EU joganyagának kötelező átültetése a tagállami jogba) rendkívül széles a lehetőségek köre, és nagyon sok esetben a kötelező elemek keverednek az önkéntes elemekkel (Dolowitz & Marsh, 2000, pp. 12-14). Míg az első, önkéntes esetben a közpolitikai aktorok elsősorban azért fordulnak a transzfer felé, mert egy létező, valós problémát próbálnak meg „olcsón” megoldani máshol már létező megoldások tanulásával, addig valójában a korlátozott racionalitás már itt is komoly szerepet játszik, tekintettel arra, hogy maguk sem rendelkeznek tökéletes információkkal, ezért sokszor a transzfer forrását is rosszul választják ki (uo.).

Azt ugyanakkor a szerzőpáros is beismeri, hogy a transzfer önmagában meglehetősen kevés kérdést válaszol meg, ugyanakkor ha valamilyen közpolitikai változás bekövetkezik, akkor érdemes feltenni a kérdést, hogy volt-e ebben a transzfernek bármilyen szerepe, ugyanis számos, a transzfertől független forrása is lehet ezeknek a változásoknak, és a transzfer nem vezet értelemszerűen jobb közpolitikához, sőt, az esetek többségében a transzfer hibái miatt valójában komoly közpolitikai kudarcokhoz is vezet (uo. 20-21).

A Dolowitz-Marsh modell a közpolitikai transzferrel foglalkozó több más szerzőnél is visszaköszön. Evans is elfogadja a transzfer jellegének hármass felosztását (egyfajta kontinuumként fogva fel a kényszer jellegét), szerinte ennek elemei a következők:

- Önkéntes transzfer vagy a tanulságok levonása (*voluntary transfer*): ebben az esetben racionális cselekvés történik, aminek több kiváltó oka lehet, így például az éppen aktuális közpolitikákkal való elégedetlenség, egy új kormány hivatalba lépése jelentette politikai lépéskényszer, a már elért eredmények legitimálása, illetve a politikai vállalkozók törekvése a szövetségeseik támogatására és az ellenfeleik semlegesítésére.
- Tárgyalásos transzfer (*negotiated transfer*): főleg a fejlődő országok esetében jellemző, amikor egy-egy külföldi donor (pl. az IMF) követel meg bizonyos közpolitikai lépéseket a kormánytól. Természetesen a donor ajánlásait nem kötelező követni, de mégis, ellenkező esetben az adott ország kormánya sokkal rosszabbul járhat, mintha elfogadná a transzfert. Az indirekt transzfer másik formája, amikor egy kormány azért hajt vége bizonyos reformokat, nehogy lemaradjon a nemzetközi versenyben.
- Kötelező transzfer (*coercive transfer*): amikor egy külső erő hatására a kormánynak saját és választói akarata ellenére kell alkotmányos vagy más közpolitikai reformokat végrehajtania, ezt tiszta formában inkább csak a gyarmattartók-gyarmatok viszonylatban lehet észlelni (Evans, 2009b, p. 245).

James és Lodge már 2003-ban alapos kritikának vetette alá Dolowitz és Marsh (valamint Rose) modelljét. A szerzőpáros szerint három fő kérdésre kell válaszolnunk ahhoz, hogy egyáltalán értelmezhetővé tegyük a transzfer és a tanulás kérdését. Az első szerint meg kell határoznunk, pontosan micsoda is a tanulás és a transzfer, és miben különböznek az összes többi közpolitika-alkotási módszertől. A második feladat annak feltárása, miért pont a transzfer és a tanulás történik meg, és nem más közpolitikai folyamatok. A harmadik kérdés természetesen az, hogyan lehet a hatásokat összehasonlítani egymással (James & Lodge, 2003).

Sem Rose, sem Dolowitz és Marsh nem válaszol James és Lodge szerint arra a kérdésre, miért is jön létre akár a transzfer, akár a tanulás. A transzfer-kontinuum szerintük összemossa a racionalitás Simon-i mezőit (tökéletes vagy korlátozott racionalitás), míg a kötelező-önkéntes dimenzió nem vesz tudomást az aktorok eltérő politikai erejéről. Ezen

kívül a szervezeti tanulás-elmélet (*organizational learning*), illetve az ötletálózatok (*idea-networks*) elmélete is érdemi alternatív riválisa a transzfer/tanulás elméleteknek (uo., 185-186).

15 évvel az eredeti cikk publikálása után Benson és Jordan egy újabb elemzést végzett az eredeti Dolowitz-Marsh állítások időtállóságát, illetve az azóta eltelt fejlődést felmérve. Benson és Jordan szerint az eredeti koncepció stabilnak bizonyult, csak néhány területen történtek olyan változások, amelyeket 1996-ban még nem lehetett előre látni. A szerzőpáros szerint az aktorok tekintetében részben a globalizáció, részben az EU bővítése felerősítette a szakértők és a nemzetközi szervezetek szerepét, és felerősödött a hagyományosan befolyásos megválasztott képviselők, politikai pártok, bürokraták és nyomáscsoportok jelentősége is. Emellett az alacsonyabb közigazgatási szinteken is egyre gyakoribbá válik a transzfer, ahogy a helyi önkormányzatok is igyekeznek reagálni a globalizáció és – a legalábbis Nyugat-Európára jellemző – decentralizáció hatásaira (James & Lodge, 2003).

Az európaizálásra reflektálva Benson és Jordan kifejti: a transzfer létrejötte és jellege kapcsán az EU jogszabályalkotási gyakorlata számos tisztázatlan kérdést hozott elő, hiszen bár a tagállamoknak át kell venniük a közösségi jog bizonyos részét, de arról végső soron az Európai Unió Tanácsában a tagállami vezetők döntenek, tehát ezt kötelező érvényű transzfernek csak komoly korlátozásokkal lehet nevezni. Míg korábban a kezdeti „kemény”, eszközökre és intézményekre koncentráló felfogás mellett idővel teret nyert a „puhább”, ötletekre, ideológiákra és elméletekre koncentráló megközelítés is, bár Stone szerint valójában ezt a két irányzatot nem lehet elkülöníteni, mert az aktorok előszeretettel alkalmazzák mind a két típust. Az ötletek forrását tekintve valódi multiplikáció ment végbe Dolowitz és Marsh eredeti cikkének megjelenése óta, és bebizonyosodott, hogy nem az államközi szint a leginkább meghatározó, és nagyon sok olyan hálózat van, amik aktívan részt vesznek a közpolitikai ötletek és tapasztalatok megosztásában, átadásában. Végül a szerzők kiemelik: a közpolitika-alkotás fragmentálódása és a globalizáció sokkal fontosabbá teszi az alacsonyabb közigazgatási szinteken történő transzfert, ahol sokkal nagyobb szervezeti és kulturális változatossággal találkozunk, mint az államközi szinten (Benson & Jordan, 2011, pp. 368-373).

Természetesen Benson és Jordan cikke sem maradt válasz nélkül, Mauricio Dussauge-Laguna szerint ugyanis nem lehet azt állítani, hogy Dolowitz és Marsh „találta volna fel”

a transzfer-elméletet, az már korábban is megjelent más szerzők műveiben, illetve az sem igaz, hogy más tudományterületeken ne foglalkoznának kiemelten ezzel a kérdéssel. Ezen kívül számtalan kérdés maradt megválaszolatlan: így például az időtényező, a transzfer logisztikája, hogyan befolyásolják a különböző szervezeti jellegzetességek és kapacitások a transzfer sikerességét, illetve mi a „transzfer politikája”, az átvétellel kapcsolatos politikai folyamat (Dussauge-Laguna, 2012).

McCann és Ward szintén reagáltak Benson és Jordan írására, elsősorban konstruktivista és multidiszciplináris nézőpontból. Ők négy fő kritikát fogalmaznak meg, melyek közül a legfontosabb észrevétel hogy a transzfer-irodalom jelentős része a szó szerint átvett programokat keresi, míg a valóságban szinte minden módosul valamilyen formában a transzfer folyamán (McCann & Ward, 2012, pp. 326-327). A multidiszciplináris megközelítés ezzel szemben elismeri, hogy a legtöbb közpolitikát valójában összeépítik: azt a folyamatot kívánja ez a kutatási terület megérteni, ahogyan egy adott hely és közigazgatási szint közpolitikai szereplői saját tudásuk újra strukturálásával valamilyen új közpolitikát alkotnak meg. A közpolitikai mobilitás fogalma ezzel szemben azt fejezi ki, hogyan befolyásolják a közpolitika-alkotást a közpolitika tudományán kívülről érkező ingerek és tudások. A közpolitikák mutációja az első két tényező szerves következménye, ami hatással van arra is, hogy mennyire értik félre – akár véletlenül, akár szándékosan – azokat a közpolitikákat, amelyeket az aktorok éppen átültetni kívánnak saját környezetükbe (uo. 328-329).

A transzfer alapvetően egy kommunikációs folyamat is, amiben a közpolitikai tudás forrása és annak átvevője folyamatosan kommunikálnak egymással, ráadásul sokszor egy közvetítőn keresztül teszik, ezért a transzfer tanulmányozásakor erre is figyelemmel kell lenni (De Jong & Edelenbos, 2007). A tanulás szakasza két fázisra bontható: egyrészt az átvenni kívánt közpolitika megépítésére és „szétszerelésére” a küldő oldalán, másrészt annak helyi alkalmazására és „összeszerelésére” a befogadó oldalán. A transzfer kommunikációs jellege miatt nagyszerű lehetőséget is jelent arra, hogy az átvevő politikai közösségben a transzfer tényét legitimációs bázisnak használják fel (ez később az európaizálásnál is fontos szerepet fog majd játszani), különösen akkor, amikor az átvett közpolitikának semmilyen köze sincs az eredetihez (Park, et al., 2016).

A következő oldalon, az 1. táblázatban összefoglalt Dolowitz – Marsh által megalkotott keretrendszer bemutatja azokat az értékeket, amelyek a transzfer az egyes dimenziók mentén felvehet.



<i>Transzfer jellege</i>	<i>Ki vesz részt a folyamatban?</i>	<i>Mi a forrás?</i>	<i>Mit vesznek át?</i>	<i>Milyen mértékben?</i>	<i>Támogató/gátló tényezők</i>	<i>Transzfer bemutatása</i>	<i>Kudarcai okai</i>
<b>önkéntes</b>	választott képviselők	<b>idősik</b>	célok	másolás	közpolitikai komplexitás	sajtó	tájékozatlan transzfer
tanulások levonása (teljes racionalitás)	bürokraták	belső tapasztalatok	tartalom	emuláció	régebbi közpolitikák	jelentések (megrendelt vagy nem megrendelt)	nem teljes transzfer
<b>vegyes</b>	közzolgák	külföldi tapasztalatok	eszközök	keveredés	strukturális / intézményi kötöttségek	konferenciák	nem megfelelő transzfer
tanulások levonása (korlátozott racionalitás)	intézmények	<b>országon belül</b>	programok	inspiráció	nyelvi korlátok	látogatások	
külföldi nyomás	ideológiák	központi kormányzat	intézmények			nyilatkozatok	
externáliák	attitűdök / kulturális értékek	középszintű közigazgatás	ideológiák				
kondicionalitás	tanácsadók	helyi közigazgatás	ötletek és attitűdök				
kötelezettségek	think tankok	<b>államközi</b>	negatív tapasztalatok				
<b>kötelező</b>	TNC-k	nemzetközi szervezetek					
közvetlen nyomás	szupranacionális intézmények	regionális / állami szint					
nyomáscsoportok		helyi önkormányzatok					
politikai pártok		régebbi tapasztalatok					
politikai vállalkozók							

1. táblázat A Dolowitz-Marsh közpolitikai transzfer keretrendszer (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 9)

### 3.6. A kutatás során használt három transzfer-mechanizmus bemutatása

Kutatásomban három transzfer-mechanizmust tesztelek a magyar empirián: a közpolitikai diffúziót, a tanulságok levonását (*lesson-drawing*) és az európaizálást. Azért ezt a három mechanizmust választottam, mert egyrészt az irodalmi áttekintésből egyértelműen látszott, hogy az elmúlt években ezeket a mechanizmusokat vizsgálták a legtöbben, másrészt a három mechanizmus több tulajdonságában és eltér annyira, hogy egymás riválisai tudjanak lenni a transzfer jelenségének magyarázatában. A neo-institucionalista iskolát követve a diffúziót a *logic of consequences*-nek, a tanulságok levonását a *logic of appropriateness*-nek, míg az európaizálást az izomorfíának fogom megfeleltetni. A következő alfejezet célja kifejezni ezeket a megfeleltetéseket.

#### 3.6.1. A közpolitikai diffúzió (policy diffusion)

A közpolitikai változások okainak egyik magyarázata a közpolitikai diffúzió és annak különböző változatai. A közpolitikai diffúzió irodalma elsősorban a szociológiából táplálkozik; Strang (1991) szerint

a diffúzió az a folyamat, ami során egy populációban egy bizonyos tulajdonság tanulása megváltoztatja annak valószínűségét, hogy az adott tulajdonságot az azt korábban nem adaptálók is átveszik (uo. 325).

Ezt a közpolitika világára Simmons, Dobbin és Garrett fordította le (2004), akik szerint

a közpolitikai diffúzió az a folyamat, amikor egy kormányzat közpolitikai döntéseit rendszerszinten befolyásolják más kormányzatok előzetes közpolitikai döntései (uo. 787).

Wasserfallen szerint a diffúziós irodalom arra keresi a választ,

a máshol meghozott közpolitikai döntések hogyan befolyásolják az újabb döntéseket a tanulás, a versengés és az emuláció módszereivel (Wasserfallen, 2018, p. 622).

A közpolitikai diffúziót a fenti definíciókat értelmezve tehát úgy írhatjuk le, mint azoknak a korábbi, máshol született döntéseknek a hatását, amelyek egy adott kormányzási egységet (*jurisdiction*) a máshol született döntések adaptálására vagy lemásolására készítetik, elsősorban a másolni kívánt programok kimenetei (következményei, konzekvenciái) miatt. Ezért tekinthető a közpolitikai transzfer esetében a közpolitikai diffúzió a következmények logikája egy formájának.

A következmények logikájának alkalmazásakor a cselekvő az alternatívák, illetve a lehetséges kimenetek szubjektív értékelése alapján dönt. A cselekvő elemzi az adott helyzetet, és számítások után dönt a számára leginkább megfelelő alternatíva kiválasztásáról. A számítások miatt ez a döntési módszer nagymértékben támaszkodik az amúgy is rendszerint csekély (szervezeti) kognitív képességekre, aminek következtében a döntéshozók rendszerint a tökéletlenül racionális megoldásokat (*satisfying*) keresik. A helyénvalóság logikájának alkalmazásakor a cselekvő a releváns szabályok és intézmények korlátainak alapján dönt. A szabályok viszonylag fix válaszok egy adott helyzetre. Tehát valójában a döntés során az adott helyzetet egy már létező szabálynak próbálja megfeleltetni a döntéshozó. Ugyanakkor mivel ennek elsősorban az intuíció az alapja, számos esetben hibákhoz is vezet, bár valóban ez a megoldás rendszerint gyorsabb a következmények logikájáénál. (Schulz, 2018).

Gilardi (2015) aláhúzza: a diffúzió lényege az interdependenciák feltárása, nem annak megfigyelése, hogy valami csak úgy elterjed, ezért diffúzió folyamatát tehát úgy is lehet tanulmányozni, hogy végső soron a közpolitikák másolása nem történik meg. A lényeg nem a másolás maga, hanem annak a döntéshozatali láncnak a megismerése, ami az adott intézkedés bevezetéséhez vagy épp be-nem-vezetéséhez vezet. Érdekesség, hogy a diffúziót már hálózatkutató módszerekkel is vizsgálják (Grabow, et al., 2016), ami egy merőben új megközelítésnek számít a társadalomtudományok ezen szegmensében.

A diffúzió mechanizmusa feltételezi, hogy vannak vezető, példaadó országok, ahonnan azután az ötletek és megoldások diffundálnak a kevésbé fejlett országok felé. A közpolitikai változásnak egyaránt lehetnek strukturális és ágenciális okai, ami a diffúzió folyamatának megismerését is megnehezíti. Levi-Faur (2005) Max Weberre idézve arra hívja fel a figyelmet, hogy annak, ha az emberek az esőben kinyitják az esernyőjüket két oka lehet: vagy valóban esik az eső (strukturális ok), vagy csak azért nyitják ki, mert másoktól is ezt látják (járványos diffúzió) (uo. 22). A második folyamatot értelemszerűen sokkal nehezebb megragadni, mert a jelenség és a döntések egyéni szinten zajlanak, míg a megfigyelések szinte minden esetben ex post jellegűek és makroszintűek. Lehetséges, hogy a változásnak vannak strukturális okai, de legalább ennyire fontos, hogy a változás egy társadalmi konstrukció is egyben, amiben aktorok hálózatai működnek közre, ezért a változás maga is jelentést nyer: az aktorok interpretálják és projektálják azt, a kommunikáció hatékonyabbá válása pedig globális szinten is növeli a diffúzió esélyét

(uo. 22-23). Így jöhet létre a közigazgatási reform csak a reform kedvéért (később erre a kérdésre a mimetikus izomorfia tárgyalásánál visszatérek majd).

A diffúzióban fontos szerepet játszanak a Stone által a közpolitikai tanulásnál már említett episztemológiai közösségek, amit itt szakértői-szakmai hálózatoknak neveznek. Yi, Berry és Chen tanulmányukban ugyanis arra jutottak: a karrierjük során időnként együtt dolgozó közmenedzserek között sokkal gyorsabban és hatékonyabban terjednek például a teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos ötletek is (Yi, et al., 2018). A különböző kormányzati egységek közötti kapcsolatot tehát nem csak az intézményi vagy a reputációs dimenzióban érdemes keresni, hanem a vezetők személyében és ágenciájában is (uo.).

A nemzetközi szakmai hálózatok jelentőségéről írva Weigrich (2009) kifejti: a közpolitikai szektor különösen hajlamos a nemzetközi konvergenciára és az ötletek és közpolitikai eszközök országok közötti proliferációjára, mert a nemzetközi benchmarking és a máshol működő gyakorlatokra való hivatkozás a politikusok eszköztárának egyik legfontosabb retorikai eleme. A politikusokon kívül a nemzetközi szervezetek, így különösen az OECD is kifejezetten támogatja a jó gyakorlatok megosztását és a közpolitikák eltanulását. A gyakorlatban, a bürokráciacsökkentési reform példájából kiindulva Weigrich is a nemzetközi intézményeket azonosítja, mint a diffúzió egyik fő csatornáját (Weigrich, 2009). A szabályozási reform esetében kutatási eredményei szerint jól kimutatható volt, hogy az ötletek cseréjének fő színtere a nemzetközi szervezetek szintje (és főleg az OECD játszott ebben jelentős szerepet), míg az aktorok között a magas szintű bürokraták játsszák a főszerepet (uo. 3). A teljesítményalapú költségvetés (*performance-based budgeting*) nemzetközi elterjedésében is szerepet játszott a diffúzió, az OECD országainak többségében bevezették valamilyen formában ezt az egyébként inkább csak az angolszász országokban működő gyakorlatot (Clark, et al., 2017). A konvergencia jelentőségét ugyanakkor például Wasserfallen vitatja: szerinte a diffúzióval kapcsolatos irodalom egyik legfontosabb újítása az volt az utóbbi években, hogy a pusztán konvergenciáról, a kimenetek hasonlóságáról inkább a kölcsönös függőségi folyamatok megértésére helyezte át a hangsúlyt (Wasserfallen, 2018, p. 263), így az okozatok megfigyeléséről az okok feltárása került át a fókusz.

Simmons és Elkins (2004) úgy vélik, a diffúziót nem feltétlenül magyarázzák a hálózatok és a nemzetközi szervezetek, hanem kifejezetten a kézzelfogható politikai haszon áll az

egyes közpolitikák átvételéről szóló döntések mögött. A gazdaságpolitikai liberalizáció esetét vizsgálva a szerzők arra jutottak, hogy egyrészt a várható gazdasági haszon miatt döntenek a kormányok a gazdaságszabályozás lazítása mellett, ezzel akarják ugyanis vonzóbbá tenni országukat a nemzetközi tőke számára, amiért több ország is verseng. Másik megfigyelésük szerint a sikeres gazdaságpolitikát folytató országoktól többen is tanulnak és vesznek át szabályozási eszközöket, ugyanakkor a kormányok elsősorban azoktól az országoktól hajlamosak tanulni, amelyekkel egy kulturális közösségbe tartoznak, és hasonlóan viszonyulnak a globális kihívásokhoz és szabályozási problémákhoz (uo. 187).

Weigrich (2009) elemzésében a diffúzió egyik fő motivációja a „vezető” és a „lemaradó” politikai közösségek közötti verseny, és minden egyes közösség (állam, önkormányzat vagy éppen amerikai tagállam) az innovációban vezető szerepet játszó közösséghez méri majd magát. Ez a hozzáállás vezet ahhoz, hogy a kritikus tömeg elérése után egy-egy közpolitikai ötlet vagy megközelítés robbanásszerűen terjed tovább, mert az átvétel hitelességi és legitimációs kérdéssé válik (Weigrich, 2009, p. 4). Emellett a fokozódó nemzetközi kommunikáció, és a szakértői hálózatok növekvő jelentősége is egy sajátos és hatékony módját jelenti a közpolitikai ötletek terjedésének (Holzinger & Knill, 2005). Weigrich szerint mind a két megközelítés végső soron a legitimáció problémájára vezethető vissza, miszerint bizonytalanság idején minden szervezet a már működő(nek tartott) vagy elismert működési mechanizmusokat akarja alkalmazni függetlenül annak hasznosságáról, hasonlóan DiMaggio és Powell mimetikus izomorfia fogalmához (DiMaggio & Powell, 1983), igaz, vannak akik szerint az izomorfia valójában a diffúzió eredménye és nem okozója (Boxenbaum & Jonsson, 2017).

Weigrich (2009) szerint azonban még két lehetséges magyarázata van a reformok terjedésének, egyrészt fontos lehet a vezető bürokraták szerepe, akik így akarják saját szervezeti érdekeiket, karrierjüket elősegíteni, és egy-egy ötlet exportjával saját pozíciójukat akarják javítani [*hasonló következtetésre jut Yi, Berry és Chen (2018) is - UM*]; másrészt azoknak a megoldásoknak az átvétele lehet elsősorban sikeres, amik illeszkednek a már létező intézményi keretekbe és kultúrába.

Shipan és Volden (2008) a diffúzió négy motivációját azonosítja (legalábbis az amerikai városok közpolitikai döntéseinek kontextusában): tanulás: ilyenkor egy már máshol létező és működő megoldást alkalmaznak egy probléma kezelésére; gazdasági versengés:

a városok nagyobb eséllyel vesznek át olyan megoldásokat, amelyek pozitív gazdasági következményekkel járnak, míg inkább kerülnek azokat, amik negatív következményekkel járnak imitáció: a „vezető-követő” elmélet alkalmazása és kényszerítő: nincsen más választás, törvényi vagy más okból be kell vezetni a változást. (uo. 842-843).

Gilardi és Wasserfallen (2017) szerint ugyanakkor a diffúzió sokkal inkább politikai, mintsem technokrata jelenség, ők ezért az előbb bemutatott szerzőkkel ellentétben más motivációkban (is) látják a diffúzió lényegét:

- A rossz közpolitikákat is át lehet venni – ha ezt a politikai helyzet lehetővé vagy szükségessé teszi. Sokszor olyan közpolitikák is népszerűek lesznek és sok helyen megjelennek, amelyeknek csak szimbolikus vagy politikai értelme van, de ebben a logikában működőképesek [*persze az, hogy mi a rossz, sokszor maga politikai értékítélet következménye, pl. a bevándorlási szabályok szigorítása bizonyos politikai nézőpontból akár „rossz közpolitikának” is minősülhet, míg más nézőpontból pont, hogy üdvözlendő a szigorítás – UM*].
- A tanulási folyamatra és így a diffúzióra is jelentős hatással van a politikum: ideológiai okok miatt a döntéshozók egyszerűen nem veszik figyelembe azokat a sikeres közpolitikákat, amelyek a saját meggyőződéseikkel ellentétesek.
- A diffúzióval kapcsolatos kutatások elfogultak, mert csak a sikeres példákból indulnak ki és azokat mérik és dolgozzák fel; így egyáltalán nem lehet megalapozottan kijelenteni, hogy a közpolitikai tanulás valójában hasznos a jó közpolitikák elterjedése szempontjából (uo. 10-11).

A közpolitikai diffúzió jelentősége sokszor nem egy közpolitika vagy közpolitikai eszköz bevezetésében, hanem a közpolitikai ciklus korábbi szakaszában, már a napirendalkotásnál megmutatkozik. Gilardi, Shipan és Wueest (2020) a dohányzási tilalom amerikai államokban történő bevezetése kapcsán végzett tanulmányaikban aláhúzzák: a diffúziót nem feltétlenül a konkrét közpolitikák teljes lemásolásában kell keresni, sokkal fontosabb lehet a diffúzió folyamata a napirendalkotás során, amikor a létező és sikeres közpolitikák inkább ötletként és motivációként terjednek, nem feltétlenül mechanikus másolás útján. Így a dohányzási tilalom sikeres bevezetése egy-egy amerikai tagállamban más tagállamokat is arra ösztönözhet, hogy elkezdjenek tárgyalni és közösen gondolkodni a kérdésről. Ebben a megközelítésben a diffúzió inkább, mint a politikai keretezés (*framing*), eszköze jelenik meg, ami meghatározza, hogy az emberek miként

gondolkodnak egy közpolitikai problémáról (Chong & Druckman, 2007) még akkor is, ha végül nem vezet az adott közpolitikák bevezetéséhez más közigazgatási egységekben. Gilardi és munkatársai szerint azért is érdekesebb ezeket a kereteket és a politikai vitát elemezni a diffúzió esetében, mert a konkrét, diffúzió-alapú közpolitika-alkotás valójában igen ritka jelenség (Gilardi, et al., 2020, p. 3). Megállapításuk szerint minél inkább elterjed egy közpolitika (pl. a dohányzás betiltása zárt helyeken), annál inkább átalakítja az erről szóló politikai közbeszédet és probléma-percepciókat is, ezáltal már a közpolitikai ciklus első, vagy nulladik szakaszában is kifejtheti a diffúzió a hatását (uo. 26). Ugyanezt a logikát alkalmazta Wasserfallen két évvel korábban is, aki az európai határellenőrzés visszaállítása kapcsán azzal érvelt, hogy a szigorú ellenőrzés bevezetése nem is annyira közpolitikai döntésekre, mint inkább az egyes országokban meghozott döntések más országokra gyakorolt hatására fókuszált (miszerint az egyes uniós országok azon versenyeztek – ki nem mondva – hogy melyik tudja a legkevésbé barátságos arcot mutatni a legális és illegális bevándorlók felé a határellenőrzés visszaállításával, ezzel is befolyásolva a migrációs útvonalakat) (Wasserfallen, 2018).

A diffúzió ezen túl meg tudja változtatni a teljes politikai közbeszédet, önbeteljesítő jóslattá tud válni, illetve felmerülnek legitimációs problémák is, főleg akkor, ha világszerte terjedő közpolitikák helyi hatásairól beszélünk (Gilardi & Wasserfallen, 2017, pp. 13-14). Az előbb felsorolt problémák miatt nem csak magát a diffúzió folyamatát érdemes vizsgálni, hanem azt is, hogy a diffúzió folyamata során hogyan változnak meg az adott közpolitikák (uo). A diffúzió sok esetben nem, hogy megoldaná a problémákat, hanem egyenesen súlyosbítja azokat. Ahogyan Kemmerling és Makszin (2018) is aláhúzzák: a diffúzió sokszor olyan országokat is reformokra kényszerít a csoportnyomás miatt, amelyek nem eléggé felkészültek azok bevezetésére. Az átvétel folyamata sokszor naiv, ráadásul szakmai közösségek, nemzetközi szervezetek vagy lobbicsoportok is az átvétel felé tolják a helyi döntéshozókat. Kemmerling és Makszin szerint ez fokozza a közpolitikai változás kilengéseinek mértékét, ami miatt nő a sikertelen közpolitikai reformkísérletek száma is (Kemmerling & Makszin, 2018, p. 30).

Nem csak a közpolitikák átvétele, hanem azok megszüntetése vagy be nem vezetése között is észlelhető a diffúzió folyamata; a kormányzatok hajlamosak megszüntetni bizonyos közpolitikai programokat csak azért, mert mások is így döntenek függetlenül a programok gyakorlati hasznától. Volden (2015) kutatása szerint ezen a téren az ideológiai közösség még fontosabb magyarázó változó, mint a valós politikai sikeresség, és egyben

azt is jelzi, hogy nem csak a jó, hanem a rossz gyakorlatok is a tanulás és diffúzió tárgyává válhatnak, hiszen a racionálisan működő kormányzatok nyilvánvalóan a bukást is szeretnék elkerülni. Így például, ha egy városban különösebb politikai következmény nélkül be tudják szüntetni az ingyenes tűcsere-programokat, akkor más városok vezetői is úgy vélik majd, hogy ezt ők is hasonlóan politikai következmények nélkül megtehetik (Kender-Jeziorska, 2018). Gilardi is hangsúlyozza, hogy az előzetes tudás és a politikai-ideológiai meggyőződés hatással van a közpolitikai változásra és a közpolitikai tanulásra is (uo. 653). Gilardi szerint a döntéshozók hajlamosabbak a „közelebbi” és „elérhetőbb” példákból tanulni, és pont ezért a politikai meggyőződésből fakadó részrehajlás miatt a diffúzió folyamata nem olyan racionális, mint azt az irodalom rendszerint állítja (uo. 661).

Mégis mi a különbség a diffúzió és a transzfer között? Marsh és Sharman (2009) szerint elsősorban a megközelítés: míg a diffúzió elsősorban a struktúrákra, míg a transzfer az ágenciára koncentrál. A módszertan is jelentősen eltér: míg a diffúzió inkább a mintázatok azonosítását (*pattern matching*) használja, addig a transzfer a folyamat-követésre (*process tracing*) támaszkodik, és mind a két megközelítésben uralkodó a saját módszertana. Gilardi (2010) arra hívja fel a figyelmet, hogy továbbra is nagyon keveset tudunk a diffúzió folyamatáról annak ellenére, hogy empirikusan már bizonyított, hogy maga a jelenség létezik.

### 3.6.2. A tanulságok levonása (*lesson-drawing*)

A globális közpolitikai konvergencia miatt az adott országok, tartományok és városok egyre hasonlóbb közpolitikai probléma-percepciókkal szembesülnek, és mindenki a válaszok optimalizálására törekszik, a működő gyakorlatok iránti érdeklődés folyamatosan nő (Rose, 1991, p. 4). Richard Rose már harminc évvel ezelőtt felhívta a figyelmet a jelenségre, amit ő konceptualizált és nevezett el *lesson-drawing*-nak (tanulságok levonása), és amit azóta az egyre olcsóbb kommunikáció valamint a globalizáció alapvetően felerősített. Rose ilyen példaként említi meg azokat a köteteket, amiket egy csapat amerikai kutató készített európai útjáról, vagy éppen néhány francia kutató amerikai tapasztalatairól (uo.). Némi iróniával jegyezhetnénk meg, hogy a műfaj maga egyáltalán nem új, hiszen Alexis de Tocqueville: A demokrácia Amerikában című kötete (Tocqueville, 2006) talán a közpolitikai transzfer műfajának első valóban nagyszabású műve, amit a mai napig klasszikusként forgatnak a politikatudomány és politikai filozófia művelői. Rose 1993-as cikkére a legtöbb, közpolitikai transzferrel foglalkozó mű hivatkozik, és a racionális, ugyanakkor kontextusfüggő tanulás mára egy



önálló mechanizmussá vált, amely elsősorban komparatív szemszögből vizsgálja a transzfer folyamatát (Page, 2000).

Rose szerint a tanulságok levonása

„annak meghatározása, hogy egy közpolitikai programot át lehet-e emelni az egyik helyről a másikra, és nem annak a meghatározása, hogy a politikusok szerint mit kellene tenni” (Rose, 1991, p. 5).

A változást pedig sok esetben elsősorban nem a máshol sikeresen működő közpolitikai programok vonzereje, hanem sokkal inkább a status quo-val kapcsolatos elégedetlenség okozza. Véleményem szerint ez a két tulajdonsága teszi alkalmassá a tanulságok levonásának megfeleltetését a helyénvalóság logikájának (részletesebben lást a hipotézist tárgyaló fejezetnél).

Page (2000) véleménye szerint a tanulságok levonásának irodalma elsősorban a kontextusra koncentrál: azt kívánja megérteni, milyen körülmények miatt működhet egy közpolitikai egy adott kormányzási egységben, és milyen körülményekre van szükség ahhoz, hogy ezek a közpolitikák más helyen is sikeresek lehessenek (uo., p. 2). A vizsgálatok egyik legfontosabb kérdése ebben az esetben az, miként kell az eredeti közpolitikákat módosítani annak érdekében, hogy azok az új közegben is megfelelően működjenek.

Rose elismeri, hogy a tanulságok levonása nem természetes folyamat, és mint minden közpolitika-alkotási kísérlet alapvetően a politikai térben zajlik, ami számos korlátozást jelent a transzfer szükségességére, megfelelő megvalósítására és értékelésére. Rose definíciójában a tanulságok levonása „máshol működő [közpolitikai] programok cselekvéshez vezető értékelése”, ahol a „máshol” lehet más földrajzi hely, de akár az adott szervezet múltja is. A tanulságok levonása nem sima programértékelés, ugyanis nem csak a vizsgált program „jóságát” kell meghatározni, hanem tartalmazza azt a felhívást is, hogy a jónak minősített programot hogyan kell az adott közpolitikai környezetben megvalósítani (Rose, 1991, p. 7). A tanulságok levonásának négy szakasza van: 1) a tanulssággal járó programok megkeresése; 2) azok működési modelljének felállítása; 3) annak megállapítása mit és hogyan lehet átvinni a saját közpolitikai egységbe; és végül 4) annak a felmérése, hogy ez milyen hatással fog járni, hogyan fog működni a befogadó közegben (Rose, 1993). A közpolitika átvétele itt tehát egy jellemzően iteratív, de mindenképpen kreatív folyamat eredményeként megy végbe, így az átvett közpolitikák

és közpolitikai eszközök minden esetben módosulnak az eredeti, mintául szolgáló gyakorlathoz képest.

Mivel már létező gyakorlatok másolásáról van szó, önmagában a tanulságok levonása nem tekinthető közpolitikai innovációnak. Fontos szólni arról is, hogy a Rose-féle tanulási folyamat mindig önkéntes, ugyanis ebben a modellben a közpolitikai szereplők saját jól felfogott érdekük miatt fognak máshol működő példák után nézni, és nem azért teszik majd ezt, mert valamilyen külső szereplő erre kényszeríti majd őket. Megkülönböztetést kell tenni abban is, hogy a tanulás eredményeként a közpolitikai eszközeit vagy céljait változtatja-e meg a döntéshozó (az első a szimpla, a második a dupla hurkos tanulás [Argyris és Schön 1974 idézi Dunlop 2017]).

Érdekes módon Rose úgy véli, hogy a tanulságok levonásának kiváltó oka elsősorban nem a közpolitikai változás iránt a bürokráciában meglévő olthatatlan vágy, hanem sokkal inkább a *status quo*-val való elégedetlenség, és egy „eléggé jó megoldás” (*satisficing*) (Simon, 1979, p. 503) minél gyorsabb megtalálása. Míg a bürokrácia vezetése alapvetően a rutinszerű működésben érdekelt, addig bizonyos aktorok pont a rutin megtörését akarják majd elérni, és kényelmetlenné akarják tenni a vezetők helyzetét azért, hogy közpolitikai változásokat indítsanak el. Viszont a bürokrácia vezetői ezeket a problémákat, ezt a kényelmetlenséget lehetőség szerint minél kevesebb munkával akarják majd megoldani, máshol már működő megoldások után fognak nézni, és ez lesz majd, amit a tanulságok levonásának nevezünk (Rose, 1991, pp. 10-13).

A jó gyakorlatok terjesztésének vannak „push és pull” faktorai is: néhány ország a mai napig annyira sikeresnek tűnik hogy mások sorban állnak azért, hogy lemásolhassák a sikereiket (Rose az Egyesült Államokat illetve a Távol-keleti országokat említi elsősorban), míg más esetekben, például a Meidzsi-restauráció utáni Japán példáján azt látjuk: az ország elmaradottságának szubjektív érzete vezetett egy rendkívül jelentős közpolitikai reform-hullámhoz, aminek során szinte az összes nyugati intézményt lemásolták a távol-keleti országban (uo. 14-15). Rose szerint alapvetően ötféle módon lehet levonni a tanulságokat:

- másolás: a máshol működő program egy-az-egyben történő lemásolása
- emuláció: a máshol már működő program a helyi körülményekre való alkalmazásával történő megvalósítása
- hibridizáció: két különböző helyen működő program elemeinek vegyítése

- szintézis: három vagy több helyen sikeresen működő program elemeinek vegyítése
- inspiráció: máshol nem létező programok létrehozása egyébként működő gyakorlatok sikeres elemeinek alkalmazásával (Rose, 1991, p. 22).

Rose később ezt a felsorolást kibővítette és részben átdolgozta, és hétféle módszert határozott meg a tanulságok levonására: a fénymásolást, a másolást, az adaptációt, a hibridizációt, a szintézist, a fegyelmezett inspirációt és végül a szelektív imitációt; valójában a fő kérdés az, hogy hazai vagy külföldi, egy vagy több példából akarjuk-e megalkotni a saját közpolitikai újításunkat. (Rose, 2004, p. 84). Egy másik művében pedig tíz lépésben írja le, hogyan kell sikeresen elsajátítani egy-egy külföldi jó gyakorlatot (Rose, 2002).

Rose inspirálóan hatott más szerzőkre is, akik közül Peter May például arról írt, hogy a tanulásnak két fontos területe lehet: egyrészt fókuszálhat a működő és hatékony közpolitikai eszközök transzferére (mint például a teljesítménymenedzsment), vagy a közpolitikai célok transzferére, ami inkább a kormányzattal szembeni szélesebb társadalmi elvárásokra próbál meg választ adni (May, 1992, p. 332).

Rose elmélete fontos része a közpolitikai transzfer irodalmának, azonban annak csak egy szűk részére, az önkéntes transzferre tér ki (Evans, 2006, p. 480). Éppen ezért megállapításait érdemes fenntartásokkal kezelni, ugyanis mint azt korábban Dolowitz és Marsh műveinél láttuk, a transzfer sokszor egyáltalán nem önkéntes okokból megy végbe. Az elmélet kritikája is megalapozott: Rose például nem magyarázza meg, miben különbözik a tanulságok levonása a „sima” racionális közpolitika-alkotási folyamattól, ráadásul felvetései korlátozottan alkalmasak az elméletalkotásra is, mert változói nem magyarázzák a közpolitikák fejlődésének folyamatát (Evans, 2006, pp. 485-486).

Dunlop azt veti fel, hogy valójában a közpolitikai tanulás és a közpolitikai kudarc kapcsolatát lenne érdemes a középpontba állítani, már csak azért is, mert közpolitikai kudarcból sokkal több van, mint közpolitikai sikerből, és annak ellenére, hogy a közpolitikai kudarokat sokan sok területen és multidiszciplináris háttérrel vizsgálták, az empirikus tapasztalatok jellemzően egy irányba mutatnak még úgy is, hogy a mai napig nem sikerült egy nagy „tanulás-elméletet” létrehozni (Dunlop, 2017).

### 3.6.3. Az európaizálás<sup>2</sup>

Az EU-t sokan a közpolitikai transzfer legnagyobb laboratóriumának tekintik, ugyanis a közösségi jog elfogadásának kötelessége intézményi szinten is előírja egyes közpolitikák nemzeti szintre való átültetését, ha jó, ha rossz közpolitikákról beszélünk. Az „EU-izáció” (Stone kifejezését használva) egyszerre kötelező és önkéntes jogharmonizáció, tehát közpolitikai transzfer (Stone, 2017, p. 66). A 2010-es években divat lett arról beszélni, hogyan térnek el bizonyos EU tagállamok a közösségi szintű kormányzástól és értékektől, valójában azonban érdemes ezt a kérdést abból a szempontból is vizsgálni, hogy vajon az átemelt közpolitikák mennyiben lettek sikeresek, és a transzfer folyamata működött-e. Ráadásul az EU által adott rossz válaszok a 2008-as pénzügyi és gazdasági válságra, az Eurózána problémáinak kezelésére, vagy Brexitben kicsúcsosodó felelősség- és demokrácia-deficitre tovább csökkentette a transzfer pull faktorainak erősségét (uo.).

Radaelli Börzelt idézve megállapítja, ha a közpolitika-alkotás egyre inkább központosítottá válik, akkor a nemzetállami közpolitikák is egyre inkább az európai közpolitikák részévé válnak (Börzel, 1999, idézi Radaelli, 2003, p. 29), ugyanakkor intézményi szinten is megfigyelhető, hogy a nemzeti szinteken a közszektor problémamegoldási logikája úgy változik, hogy az az EU által támasztott kihívásoknak a leghatékonyabban megfeleljen. Radaelli saját definíciója szerint az európaizálás:

„azok az a) konstrukciós, b) diffúziós és c) intézményesülési folyamatok, amikkel a formális és informális szabályok, eljárások, közpolitikai paradigmák, stílusok, problémamegoldási gyakorlatok, valamint közös hiedelmek és normák először az EU közpolitikái kapcsán meghatározásra kerülnek, majd azokat részesévé teszik a nemzetállami diskurzusoknak, identitásoknak, politikai struktúráknak és közpolitikáknak” (Radaelli, 2003, p. 30).

A közpolitika európaizálása kiterjedhet a közpolitika minden elemére, így az aktorokra, az erőforrásokra és a közpolitikai eszközökre is. Ezen kívül a közpolitika-alkotási stílusra is hatással van, így korporatistábbá, kevésbé konfliktusossá teheti a közpolitika-alkotás folyamatát (Radaelli, 2003, p. 36). A fenti definícióból is látható – ahogyan arra egyébként maga Radaelli és felhívja a figyelmet, hogy az európaizálás valójában változással jár, és ez a változás a közpolitikában is fel fog lépni. Ez teszi az európaizálást

---

<sup>2</sup> A következőkben az Ágh Attila által is használt európaizálás fordítást fogom használni az angol europeanization megfelelőjeként. A kifejezés forrása (Ágh, 2008).

a közpolitikai transzfer fogalmi családjának részévé. Ráadásul egy másik tanulmányban Radaelli arról is ír, hogy az európaizálás kutatása valójában a tagállami szinten igazán releváns, itt lehet ugyanis a legjobban nyomon követni, hogy az európai szintű szabályozás hogyan alakította át a tagállami szintű közpolitikákat (Radaelli, 2006, p. 61).

Egy másik felfogás szerint az európaizálás valójában három, egymástól eltérő jellegű változás-csoportot jelöl, aminek a transzfer csak az egyik része. Vukasovic és Huisman úgy érvelnek, megkülönböztetést kell tenni az európaizálás (vertikális, a közösségi szintről a tagállami szintre történő közpolitikai reform), a transzfer (tagállamok közötti tanulási folyamatok) és a tagállami szereplők oportunizmusa (amikor amúgy is változás következne be, de bizonyos tagállami politikai vállalkozók az EU-ra „tolják át” ezért a felelősséget) között. A három dimenzió természetesen átfedhet és át is fed egymás között (Vukasovic & Huisman, 2017, pp. 270-272).

A transzfer valójában implicit és integráns része az EU közpolitika-alkotásának is. Ahogyan arra Bulmer és szerzőtársai rámutatnak: már az új közösségi szabályozás megalkotása során lehetőség van arra, hogy egyes tagállamok – saját gazdaságuk védelmében – bizonyos szabályozásokat közösségi szintre „toljanak fel” annak érdekében, hogy a többi tagállam ne jusson versenyelőnyhöz, például nagyobb szennyezési kvóták meghatározásával. Ezen kívül azonban mind az Európai Bíróság, mint az Európai Bizottság aktív abban, hogy jogegységi határozatokkal vagy éppen közösségi jogszabályokkal biztosítsa a transzfer működését tagállamok közötti szinten is (Bulmer, et al., 2007, pp. 7-9).

A közpolitika-alkotás szintjén az európaizálás alkalmazkodási nyomásként jelentkezik először, amelynek két lehetséges kimenete lehet: az első szerint az alkalmazkodás a feltétele annak, hogy az adott szervezet továbbra is közösségi forrásokhoz juthasson; míg a második szerint a konstruktivista megközelítés és a szervezeti szocializáció vezet majd a változáshoz (ez lesz a mód, ahogyan „csinálni kell” a dolgokat). (Radaelli, 2006, p. 63). Az viszont már 2006-ban is világosan látszott, hogy az európaizálás a közpolitika területén sokkal erőteljesebben jelenik meg, mint a politikum bármelyik másik dimenziójában (*politics, polity*) (uo., pp. 72-74). Egy másik vélemény szerint az európaizálás inkább a közpolitikai transzfer egy platformja, ugyanis a közpolitikai változás elindítása és megvalósítása tagállami hatáskör, az uniós intézmények a legtöbb

esetben csak ösztönözni és kívülről támogatni tudják ezeket a reformkísérleteket (Bíró-Nagy & Gaglóczy, 2018).

Az alkalmazkodás azonban sokszor csak látszólag történik meg, és a tagállamok intézményei csak hasonulnak az uniós elvárásokhoz, DiMaggio és Powell izomorfia-elméletének megfelelően. A szerzők háromfajta izomorfíát, azaz hasonulást azonosítottak, ami a közpolitikai változások kapcsán is megjelenik:

- A mimetikus izomorfia (*mimetic isomorphism*) során a megoldásokat elsősorban nem azok hasznossága, hanem legitimációs jelentősége miatt veszik át a közösségek: azért csinálnak valamit, mert mások is azt csinálják, és nem akarnak kilógni a sorból. Ez a magatartás elsősorban bizonytalanság esetén válik jellemzővé, amikor a szervezet nem tudja, milyen kihívások várnak majd rá. DiMaggio és Powell maga is a PPPB, illetve a zero-based budgeting elterjedésének példáját hozza fel, mint a mimetikus izomorfia klasszikus esetét.
- A normatív izomorfia során a létező szakmai szervezetek, a döntéshozók hálózatai azonos világnézet kialakulásához vezetnek, és ezért következnek be a változások. Itt két tényező játszik szerepet: egyrészt az adott szakterület egyetemi képzései, amik meghatározzák a szakemberek gondolkodását és probléma-felfogását, másrészt pedig a szakmai szervezetek, amelyek maguk is dogmákat képeznek a működő gyakorlatokból, és ezeket nagyon hatékonyan terjesztik az egyes közigazgatási egységek (és cégek, tehát valójában bármilyen jellegű szervezetek) között.
- A kényszerítő izomorfia (*coercive isomorphism*) lehet direkt és indirekt: a direkt esetben pl. külső törvényi változások vagy a donorok elvárásai miatt kell egy-egy cselekvésen (így akár közpolitikán) változtatni, az indirekt esetben pedig egy-egy működő megoldás elterjedése olyan csoportnyomást hoz létre a közösségen, aminek nem marad más választása, mint a kérdéses reform bevezetése (DiMaggio & Powell, 1983).

Annak ellenére, hogy az európaizálás mennyire kézenfekvő vizsgálati terület, valójában a mai napig nem igazán sikerült egy valóban működő definíciót találni rá, noha elsősorban az összehasonlító politikatudomány területén nagyon sokan foglalkoznak a kérdéssel (Kaiser, 2006, pp. 10-11). Abban megegyezés mutatkozik, hogy a fogalom valamilyen változást takar, de annak elméleti hátteréről, a folyamat mikéntjéről nehéz összefoglaló

és áttekintő cikket vagy forrást találni. Az én dolgozatom szempontjából az európaizálás elsősorban azért érdekes kérdés, mert ez a külső erő által diktált közpolitikai transzfer egyik speciális esete, azonban mégis körütekintőnek kell lennem, mert az európaizálással foglalkozó szerzők jelentős része az intézményekre és az intézményrendszerre fókuszál, míg számomra elsősorban a közpolitikai folyamat az, ami fontos.

Olsen szerint az európaizálás öt fontos területen zajlik: 1) az EU külső határainak változása (bővítés); 2) intézmények fejlesztése a közös európai szinten, beleértve a kormányzati működés megváltozását; 3) a központi, brüsszeli szint beavatkozása a nemzeti, regionális és helyi szintek működésébe; 4) a politikai szerveződés mintáinak exportálása és végül 5) politikai egyesülés (Olsen, 2002, pp. 923-924)

A közpolitikai változás szempontjából a harmadik kategória a legfontosabb számomra, hiszen ez tartozik a vegyes-kötelező transzfer kategóriájába, amikor a tagállamoknak külső tényezők miatt kell megváltoztatniuk bizonyos közpolitikáikat. Olsen szerint két fő módon történik ez meg: vagy a kísérleti tanulás módszerével (amikor a máshol működő, sikeres megoldásokat fogja egy szervezet alkalmazni a változás leküzdésére), vagy a versengő válogatás módszerével (amikor elsősorban a környezeti feltételek határozzák meg, melyik válasz lesz sikeres, és melyik nem), de annak is van jelentősége, hogy a szóban forgó változást melyik európai intézmény generálja vagy várja el (uo., pp. 932-933). Az európaizáció az egyik legfontosabb oka az adminisztratív reformoknak és az európaizáció rendszerint növelte a belpolitikai koordináció szintjét is, ugyanakkor minden kormányzat saját történelmi és adminisztratív hagyományainak megfelelően reagált ezekre a kihívásokra (uo. 935). Radaelli arra hívja fel a figyelmet, hogy az Európai Bizottság igen aktívan ösztönzi a tagállamokat a jó gyakorlatok átvételére, és ehhez külső segítséget (tanácsadó cégeket, NGO-kat, de akár érdekcsoportokat és kutatóintézeteket) is szívesen igénybe vesz (Radaelli, 2000, p. 26), így tehát EU-s szinten a brüsszeli központ a közpolitikai transzfer egyik legfontosabb forrása és ösztönzője.

Az európaizálás sokszor nem átlátható folyamat, és a technikai részlet-előírások megváltoztatásán keresztül is hatást tud gyakorolni a tagállami közpolitikára. Greer például arra hívja fel a figyelmet: hiába nem része az egészségpolitika az EU hatásköreinek, valójában egy rendkívül komplex és költséges, túlszabályozott rendszerről van szó, ahol az EU intézményei saját hatáskörükben is olyan változtatásokat tudnak

eszközölni, amelyek alapjaiban változtatják meg a tagállami egészségügyi ellátórendszerek működését (Greer, 2006, p. 135).

Egyesek szerint az európaizálás a közép-európai országokat egy kiemelten sérülékeny periódusban érte, amikor szinte minden feltétel adott volt az uniós szakpolitikák feltétel és kritika nélküli tanulásához, ráadásul Magyarország az egyik leggyorsabban alkalmazkodó tagjelölt ország volt, ami a leggyorsabban ültette át az uniós követelményeket a hazai jogrendszerbe (Ágh, 2006). Egyrészt kötelező volt átvenni a nyugati gyakorlatokat, mert ez volt a csatlakozás előfeltétele. Másrészt a posztkommunista elit számára az EU által kínált megoldások vonzóak és olcsók voltak, tekintettel arra, hogy a közép-európai országok éppen ekkor próbálták meg megerősíteni saját, újonnan létrehozott közpolitikai intézményeiket. Ráadásul az intézményi ellenállás mértéke is alacsony volt a legtöbb esetben, ugyanis nem voltak olyan intézmények és szervezetek, amelyek ellenállhattak volna az EU nyomásának, az éltek pedig rendkívül EU-pártiak voltak. Végül az EU által támasztott politikai feltételek is egyértelműen az uniós politikák elfogadásának irányába mutattak (Grabbe, 2001, pp. 1014-1015).

Magyarországon a rendszerváltozás óta komoly intézményi és közpolitikai transzfer ment végbe (Ágh, 2008), a folyamattól elsősorban a kormányzati hatékonyság növelését várták a magyar kormányok is az uniós gyakorlatok átvételével (Ágh, 1999). Ugyanakkor a transzfer valójában nem volt sohasem sikeres, nem csak azért, mert a hazai közpolitikai környezet jelentősen eltért a donor országok közpolitikai környezetétől, hanem azért is, mert politikai elit valójában nem volt érdekelt a tényleges reformban, és céljai inkább az uniós forrásokhoz való hozzáférésre, a hatalom megtartására koncentráltak, és a végül bevezetett reformok is valójában ezt a célt szolgálták (Pálné, 2013).

A fentiek alapján kijelenthetem, hogy az európaizálás fontos forrása a közpolitikai változásnak és a transzfernek is (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2017), de önmagában az EU oldaláról fellépő nyomás nem magyarázza meg azt, hogy bizonyos országok vagy helyi önkormányzatok miért pont azt a közpolitikai fejlesztést vetették be a problémáik megoldásához, amint amit végül választottak (Olsen, 2002, p. 936). A transzfer ráadásul sok esetben nem is azért megy végbe, hogy valódi közpolitikai változások jöjjenek létre az adott tagállamban, hanem valójában a nemzeti szintű szervezetek igyekeznek túlélni a mimetikus izomorfiaival. DiMaggio és Powell érvelése szerint bizonytalan időkben az intézmények igyekeznek hasonlónak válni másokhoz, hogy ezzel is növeljék saját



legitimációjukat és túlélési esélyeiket (DiMaggio & Powell, 1991, p. 69), ezért idővel pusztán a legitimáció megszerzésének és az intézményi túlélésnek az igénye lesz a változás egyetlen oka (Monios, 2016). Ugyanakkor legalább ennyire fontos a hatékonyság és legitimáció, vagy ahogyan Radaelli fogalmazza meg, a technokratikus legitimáció kérdése is, főleg az EU szabályozási tevékenysége során, ami később kötelező erejű transferré válik a tagállamok irányában (Radaelli, 2000, pp. 27-28). A csatlakozásra váró országok esetében a transzfer pedig egyenesen kötelező jelleget ölthet (a klasszikus, kötelező izomorfia fogalmának megfelelően, erről lásd bővebben (DiMaggio & Powell, 1983). Főleg a csatlakozásra váró országok körében az egyetlen lehetséges módja a transzfernek a közösségi közpolitikák „letöltése” a nemzeti jogba, ami kötelező jellegű is egyben, hiszen az alkalmazkodás a csatlakozás erős előfeltétele.

A külső ösztönzők szerepe a csatlakozás után is megmarad, ahogyan arra Schimmelfennig és Sedelmeier is többször emlékeztet (2005, 2017), és az európaizáció válik a közpolitikai innováció egyik legfontosabb forrásává (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005). Ugyanakkor Közép-Európában a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság egyrészt ráirányította a figyelmet a hatékonyabb közpolitika-alkotásra, ugyanakkor a válságkezelés problémái és eredménytelensége miatt megkérdőjelezte az EU szupremáciáját a közpolitika-alkotás minőségét illetően is. Ennek megfelelően a kötelező transzfer irányába mutató tényezők szerepe jelentősen csökkent, és a nemzetközi szervezetek (így az EU, az IMF) kényszerítő ereje is kisebbé vált (Bartlett, 2013, p. 452).

### 3.7. Teljesítménymenedzsment

A következő alfejezet a teljesítménymenedzsmentről szól. A fejezet első részében részletesebben írok a TM kialakulásának történetéről, bemutatom annak céljait; három fő pillérét, tehát az adatgyűjtést, az adatok döntéshozatalba való becsatornázásának fontosságát, valamint azok végső felhasználását; végül a TM-mel kapcsolatos legfontosabb kritikákat ismertetem. A fejezetben azokat a működési mechanizmusokat, illetve akadályokat kívánom azonosítani, amelyek a TM magyarországi megjelenése szempontjából is fontosak, illetve lehetővé teszik a transzferrel, mint független változóval fennálló kapcsolat kapcsán az elméleti általánosításokat is.

#### 3.7.1. A teljesítménymenedzsment fogalma

Egyes szakértői véleményék szerint a teljesítménymenedzsment (TM) fogalma alapvetően a közszektor teljesítményének tisztázatlansága miatt nehezen érthető fogalom sokak számára. Ugyanakkor a kérdésnek jelentős és kiterjedt nemzetközi szakirodalma

van és a koncepció a mai napig tovább él annak ellenére, hogy többek szerint valójában a mára már visszább szorult Új Közmenedzsment (NPM) egyik kulcsfontosságú alkotóeleméről beszélhetünk (Sun & Van Ryzin, 2014, pp. 325-326). Az NPM 2008-as pénzügyi és gazdasági válság okozta visszaszorulása ellenére azonban a TM a mai napig a közszektor reformjainak egyik fontos eleme: elsősorban a hatékonyabb gazdálkodást és a közszolgáltatások magasabb minőségét várva az eszköz bevezetésétől (Hajnal & Ugrósdý, 2015).

Annak ellenére, hogy a TM mint menedzsment-eszköz csak az NPM-mel egyidőben került a közigazgatási reform-narratíva előterébe, valójában egy lassan évszázados narratíváról és hagyományról beszélhetünk. Ahogyan azt a teljesítményről szóló fejezetben is kifejtettem, valójában pusztán a teljesítmény, a taylori megközelítés a közszektor esetében nem mindig mérvadó, hiszen itt a hatékonyság, a vállalkozó szellem és a gazdaságosság értékei sokszor csak másodlagos szerepet játszhatnak az állam által képviselt értékekkel (esélyegyenlőség, igazságosság, méltányosság) szemben (Zupkó, 2001, p. 52).

van Dooren és munkatársai megfogalmazásában a TM

„(...) olyan menedzsment-stílus, ami felhasználja a teljesítményinformációkat a döntéshozatalban” (van Dooren, et al., 2015, p. 37).

Ennek valójában három célja lehet: a szervezeti tanulás elősegítése, az ellenőrzés lehetőségének megteremtése, illetve az elszámoltathatóság (akár a feljebbvalók, akár a nagyközönség, a választók felé). Bouckaert és Halligan szerint a TM-központú közigazgatás vállalja és kiosztja a felelősséget az egész rendszer teljesítményéért, és elszámoltatható annak sikere vagy kudarca esetén (Bouckaert & Halligan, 2008, p. 2).

Askim (2008) szerint a TM három fő, rutinszerűen elvégzett feladatot jelent, ezek 1) a szervezeti tevékenység kimeneti eredményeinek és hatásainak mérése, 2) az így kapott eredmények feldolgozása, elsősorban a korábbi eredményekkel vagy normatív sztenderdekkel való összehasonlítása révén, illetve 3) az így nyert információk kommunikálása a döntéshozók és az állampolgárok felé (Askim, 2008, p. 125).

Egy további meghatározás szerint a TM a közintézmények mérhető kimeneteire és eredményeire (output és outcome) fókuszáló szemléletet, illetve az így keletkezett adatok

döntéshozatalban és közpolitika-alkotásban való felhasználását jelenti (Vigoda-Gadot & Mizrahi, 2014).

Az én dolgozatomban azt a szervezeti működést tekintem TM-nek, amikor a szervezet adatokat gyűjt saját működéséről annak érdekében, hogy ezt a szervezeti irányítás és -tanulás folyamatába becsatornázva hatékonyabb működést érjen el.

Pollitt (2017) több fontos részletre is felhívja a figyelmet. Szerinte

- A teljesítmény nem egy precízen meghatározott tudományos fogalom, hanem egy sokszínű kifejezés, amit a politikusok és a bürokrata is tetszés szerint használnak. A folyamatra, a kimenetekre és a hatásokra is érthetik, ezért a teljesítmény fogalma a közszektorban is egy többdimenziós fogalomkészletet takar. Éppen ezért amikor kormányzati teljesítményről van szó, mindig érdemes tisztázni, hogy pontosan mit is értünk ezalatt.
- A TM – jellemzően – nem az egyéni, hanem a szervezeti teljesítményre koncentrál, és minél bonyolultabb egy közszolgáltatás (pl. parkok karbantartása vs. egészségügy vagy oktatás), annál nehezebb lesz mérni a teljesítményt, ugyanis a közszolgáltatások haszna sokszor nem közvetlenül, hanem közvetetten, és időben eltolva jelentkezik.

A fenti két kitétel mentén a teljesítményindikátorok a teljesítmény egy jól meghatározott dimenzióját mérő számok, ugyanakkor ezen indikátoroknak nem sok értelmük van, ha nem használják őket a döntéshozatalban. A TM ebben az esetben azt jelenti, hogy a szervezet szándékos és tervezett cselekvést végez a teljesítményindikátorok javítása érdekében (Pollitt, 2017, pp. 168-169).

A teljesítmény nem csak az eredményeket, hanem azok prezentációját is jelenti. Hiába javulnak az adott szervezet eredményei, ha erről senki sem szerez tudomást, az eredmények bemutatása azonban a költségeket is növeli. Ráadásul a teljesítmény jószágának megítéléséhez szükség van teljesítmény-elvárásokra, benchmarkokra, illetve bizonyos minimum teljesítményelvárásokra is (Bouckaert & Halligan, 2008, pp. 27-28).

A teljesítménymérés nem azonos a teljesítménymenedzsmenttel, bár sokan szinonimaként használják a két fogalmat. Bouckaert és Halligan szerint a teljesítménymérés a teljesítmény bizonyos dimenzióival kapcsolatos adatok gyűjtését jelenti, a legalacsonyabb szintje ellenek a keletkező adatok adminisztrációja. Ennek lehet

törvényi oka (pl. előírás, hogy bizonyos adatokat gyűjteni kell), de lehet más, teleologikus motivációja is, pl. egy szervezet szeretné javítani saját működését, és ehhez gyűjt adatokat, jellemzően az input, output és outcome tényezők esetében (Bouckaert & Halligan, 2008, pp. 26-27).

A teljesítmény, a teljesítménymérés és a teljesítménymenedzsment közötti különbségeket van Dooren és munkatársai a következőképpen határozták meg:

- teljesítmény: a közösségi értékek megvalósítása, pl. a hatékonyság, egyenlőség, nyitottság és átláthatóság megteremtése (közösségi értékészleltől függően)
- teljesítménymérés: a teljesítményinformációk beszerzése és a folyamatok mérése
- teljesítménymenedzsment: a teljesítményinformációk döntéshozatalban történő felhasználása (van Dooren, et al., 2015, p. 39)

A teljesítmény, mint fogalom használata és előtérbe állítása egyben implicit módon azt is jelenti, hogy a TM segítségével jobbra válhatnak a közszolgáltatások is. Az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban a teljesítmény nevében végrehajtott reformok valójában számos leépítéshez vezettek, miközben a társadalom elvárása a „teljesítmény” jelszava kapcsán elsősorban a szervezeti teljesítményre terelte a közszektor vezetőinek figyelmét (van Dooren, et al., 2015, p. 5). A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság nyomán egyre nagyobb lett a nyomás a kormányzatokon (a központi, regionális és helyi szinten is) hogy még hatékonyabban használják fel a közösségi erőforrásokat, miközben a kormányzatba vetett bizalom tovább csökkent. A döntéshozók ezáltal érdekeltté váltak a kormányzás eredményeinek bemutatásában, amiben a TM nagy hasznukra lehet (Sanger, 2013, p. 185). Ugyanakkor a TM költsége és közvetett hasznai miatt az is előfordulhat, hogy egy-egy döntéshozó pont az TM fenntartásán, vagy a mérés gyakoriságának csökkentésén keresztül akarja enyhíteni a költségvetési nyomást (uo., 197). A TM létrehozásáról szóló döntés mindig politikai lesz és bizonyos érdek- és értékészleltet fog tükrözni. Pollitt (2017) szerint több alapvető kérdést is tisztázni kell, amikor egy ilyen rendszer tervezése zajlik:

- Ki fogja használni, ki a célcsoport: a politikusok, a menedzserek, a lakosság vagy közszolgáltatások fogyasztói? Minden esetben másként kell megtervezni a rendszert. Ráadásul a sikeres működéshez elengedhetetlen, hogy a rendszert működtető emberek sajátjuknak érezzék a mérést és annak fontosságát. A

lehetséges célközönségek között a politikusok és a lakosság a legnehezebb diók, általában őket érdeklik legkevésbé a komplex mérések eredményei és a számok.

- Mit fogunk mérni: alapigazság, hogy amit mérünk, az lesz fontos. Éppen ezért kérdéses, hogy mik lesznek az indikátorok, illetve lehet-e indikátorokat rendelni azokhoz a kimenetekhez és hatásokhoz, amiket valójában mérni akarunk, vagy amelyeknek valódi hatásuk van a társadalom és a kormányzat viszonyára. Jellemzően a folyamatot mérő indikátorok (pl. kórházi ellátás hossza, ügyintézés ideje) állnak az előtérben a fontosabb, hatásokat mérő indikátorok (meggyógyult-e a beteg, visszatért-e a korábbi betegsége) helyett.
- Ki fog mérni: ha a szervezetek magukat mérik, akkor komoly kockázata lesz az adatok kozmetikázásának, ha külső szakértőket veszünk igénybe, az drága és szükségtelenül bonyolult lehet. Köztes megoldás az önbevallás alapján létrehozott adatsorok szűrőpróba szerű külső validálása.
- Minek alapján határozzuk meg a sikerességet: itt nem lehet elhanyagolni a politikai jellegű elvárásokat.
- Milyen ösztönzők / büntetések kapcsolódnak az indikátorokhoz: szankciók nélkül nem lehet elvárni, hogy a szolgáltatók változtassanak viselkedésükön, ha a mérési eredményeik nem megfelelőek, és elsősorban a szankcióknak van ösztönző erejük.
- Milyen gyakran változtatjuk meg az indikátorokat: idővel az emberek kiismerik az indikátorokat, vagy megtanulják átverni őket, ezért néha változtatni kell a mérési módszereken is. Ugyanakkor, ha túl gyakran változnak az indikátorok, akkor a mérést végzők elkezdenek kételkedni a mérés értelmében, ami miatt a mérés megbízhatósága is csökken (Pollitt, 2017).

A TM „eredetiségéről” komoly viták zajlanak a tudományos közösségben is, bár egyetértés mutatkozik abban, hogy valójában semmi szokatlan vagy új nincsen a TM megjelenésében, és a döntéshozatal racionalizálásának igényében. van Dooren (2008) szerint például az elmúlt száz évben, a modern bürokrácia kialakulása és kiteljesedése nyomán folyamatosan előtérben volt ez a kérdés, és valójában az a lehangoló helyzet, hogy a magunk mögött hagyott évszázad inkább a stagnálásról és nem a fejlődésről szólt, legalábbis ami a közmenedzsment-megközelítéseket illeti (van Dooren, 2008, p. 11). Ez mit sem változtatott a teljesítmény-mozgalom hatásán, ahogyan arra Pollitt (2017) is felhívja a figyelmet: a 2000-es években már egyetlen, magára valamit is adó kormányzat

sem létezhetett valamilyen teljesítményindikátor-készlet nélkül, és hiába volt kormányváltás, a mérés fontossága változatlan maradt – noha annak hatásosságáról megoszlanak a vélemények (Pollitt, 2017, p. 167).

Az évszázados múlt ellenére több olyan technológia és egyéb változás is történt az utóbbi években, ami a TM-et rendkívüli mértékben meg tudja majd erősíteni a következő években. Az első ilyen változás a technológiai forradalom, ami sokkal könnyebbé, sok esetben automatizáltabbá, illetve könnyebben ábrázolhatóvá teszi a teljesítmény-információkat. A másik tényező a mérés intézményesítése, professzionalizálódása, illetve a mérés egyre specifikusabbá válása (van Dooren, et al., 2015, pp. 55-56). Ennek ellenére nagyon keveset tudunk arról, hogy a jelentős erőfeszítésekkel létrehozott és fenntartott TM-rendszereket valójában használják-e a döntéshozók, vagy használja-e bárki egyáltalán. Azt még a téma kutatói is elismerik: kevésbé valószínű a foratókönyv, amelyben egy döntéshozó leül egy kétszáz oldalas teljesítményjelentéssel és egy csésze kávéval annak érdekében, hogy meghozza a lehető legjobb, vagy éppen legoptimálisabb döntést. van de Walle és van Dooren szerint sokkal valószínűbb, hogy a szervezetek inkább legitimációs, szemléletformáló céllal használnak ilyen rendszereket és teljesítményinformációkat (van de Walle & van Dooren, 2008, p. 4). Ha a nyers adatokat az adott szervezet nem képes a döntéshozók számára emészthető alakítani, pusztán a több teljesítményinformáció nem fog jobb vagy tájékozottabb döntésekhez vezetni (Sun & Van Ryzin, 2014, p. 326).

Figyelemre méltó, hogy néhány alapvető dogma érintetlen maradt a TM-mozgalom első évszázada után is: az input-output szemlélet, a folyamatok javításának vágya, az egyes szervezetek teljesítményének összehasonlíthatóvá tétele, vagy éppen a kormányzati termelékenység növelése már az NYBMR idején, száz évvel ezelőtt is megjelentek, ráadásul a politikai és menedzsment-célok rendszerint megfértek egymás mellett. Nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy a közszeaktor racionalizálása a mindenkori politikai-legitimációs célokat is szolgálta, amikor meg akarta győzni a lakosságot, a választókat arról: jól gazdálkodnak a befizetett adóikkal. Az NPM és az EBP kapcsán is láthatjuk például azt a Blair-i igényt, hogy depolitizálják a legfontosabb kormányzati tevékenységeket, mert azok „túl komolyak ahhoz, hogy politikusok foglalkozzanak velük”.

Az NPM, illetve a teljesítmény-mozgalom a többi közigazgatási reform-szemlélettől eltérően kifejezetten normatív alapon léptek fel, és elsősorban a nemzetközi szervezetek (kiemelten az OECD) illetve tematikus szakmai közösségek segítségével igyekeztek minél több országban, kormányzatban vagy éppen helyi önkormányzatban gyökeret verni (van de Walle & van Dooren, 2008, p. 18).

### 3.7.2. A teljesítménymérés és -menedzsment céljai és korlátjai

Annak ellenére, hogy feltételezzük: a valamilyen erőfeszítéssel létrehozott teljesítményinformációkat valaki fel fogja használni, valójában a felhasználás sokszor esetleges, illetve az adott szektortól függ. Emellett az sem mindegy, ki lenne a teljesítményinformáció végső felhasználója, hiszen más jellegű információra van szükséges egy politikusnak vagy döntéshozónak, egy menedzsernek, vagy éppen az állampolgárnak, aki valamilyen teljesítményinformáció alapján akarna éppen döntést hozni a következő szavazatáról például az önkormányzati választásokon (van de Walle & van Dooren, 2008).

A TM-mel kapcsolatos magyarázó elméletek kapcsán szükséges beszélni néhány olyan tényezőről, ami meghatározzák a teljesítménnyel kapcsolatos kormányzati várakozásokat és hozzáállást, illetve meghatározzák, mennyire lehet sikeres egy teljesítmény-központú reformtörekvés az adott országban. Bouckaert és Halligan (2008) öt olyan területet azonosít, amelyek a teljesítmény percepcióján keresztül hatással vannak a TM-rendszerek működésére.

- Elméleti variancia: a kormányzati teljesítmény fogalmával több tudományterület is foglalkozik: a politikatudománytól kezdve a szervezéstudományon át az antropológiáig számos tudományterület képviselői próbálták meg leírni és megérteni, mit jelent a teljesítmény és hogyan mozgatják az ezzel kapcsolatos implicit és explicit elvárások a politikai vezetőket.
- A második fontosabb terület a teljesítmény-központú elméletek és modellek kategóriája, ezek azt állítják, hogy az adott kormányzatnak kifejezetten és megnevezetten foglalkoznia kell a teljesítménnyel annak érdekében, hogy jó teljesítményt nyújthasson. Itt három implicit feltevés van: 1) a szervezetre gyakorolt nyomás növeli a teljesítményt; 2) a specializáció növeli a teljesítményt és 3) a nagyobb állampolgári részvétel növeli a teljesítményt.
- Neoinstitucionalista megközelítés: ezt három nagyobb alterületre lehet bontani: 1) a racionális választás alapú megközelítés szerint a fő probléma az, hogy a

teljesítmény minden racionális szereplő számára mást jelent, ezért a célok között jellemzően eltérés van; 2) a szociológiai neoinstitucionalizmus szerint az adott közszektor értékei, hagyományai és kultúrája lesz a meghatározó, itt a teljesítmény elsősorban a reformokat legitimáló mítosz vagy érték lesz, de ennek megfelelően a szervezeti változások sem lesznek mélyrehatóak; 3) végül a történeti institucionalizmus szerint a történelmi útfüggőség fogja meghatározni, milyen alternatívák merülnek fel bizonyos döntési pontokon, és a racionalitás is korlátozott lesz emiatt.

- A teljesítmény eltérő szintjével kapcsolatos oksági elméletek azokat a változó-klaszttereket kívánják meg feltárni, amelyek bizonyítottan befolyásolhatják a teljesítmény szintjét egy politikai közösségben. A hivatalos dokumentumokba foglalt vállalások kevés összefüggést mutatnak a teljesítménnyel, a sztenderdek használata is hasonlóan problémás. A második változó-klasztter a menedzseri kapacitás és felkészültség, a harmadik az állampolgárokkal való együttműködés milyensége, a negyedik a használt indikátorok minősége, azonban ezek a klasztterek is sokkal több kérdést vetnek fel, mint amennyit megválaszolnak.
- Az általánosabb elméletek között egyet érdemes megemlíteni: Lüder kontingencia-modellje például azt vizsgálja, milyen független változók (pl. pénzügyi nyomás, külső elvárások) vannak hatással a teljesítményinformációk gyűjtésére, és empirikus tapasztalatai szerint ez az elmélet képes magyarázni néhány országban a bekövetkezett változásokat (Bouckaert & Halligan, 2008, pp. 51-66).

A TM bevezetésével kapcsolatos egyik legfontosabb várakozás, hogy a rendszer egy jó visszacsatolást fog majd kialakítani: az adatok gyűjtése és a teljesítmény mérése (mintegy magától) elvezet majd a TM-ig, ami által az érintett szervezet hatékonyabban fogja elérni a céljait. A rendelkezésre álló jobb információ jobb döntésekhez is vezet majd. Ugyanakkor az is látható, hogy a vezetés elkötelezettsége és a folyamatos visszajelzések nélkül nem tud működni egyetlen TM rendszer sem, ugyanis a rendszer bevezetése olyan mértékű kultúra- és szemléletváltozást követel meg a bürokráciától, amit a teljesen más időhorizontban gondolkodó közszolgák nem mindig tudnak teljesíteni, és sokszor inkább kívárlják, amíg új vezetést választ a lakosság, vagy elmúlik a „divathóbortnak” tartott reform-kezdemenyezés. (Sanger, 2013, pp. 186-187).



Noha a TM fő célja a politikai és közpolitikai döntéshozatal racionalizálása lenne, viszonylag keveset tudunk arról, a politikusok és döntéshozók foglalkoznak-e a teljesítményinformációkkal, egyáltalán van-e tudomásuk ezekről az eszközökről. Askim (2008) szerint vannak bizakodásra és kétségre okot adó jelek is annak ellenére, hogy a TM-kutatások többsége inkább egy absztrakt modellnek próbálja megfeleltetni a valóságot, mintsem a megfigyelt tényekből építene elméletet. A szerző szerint a TM lehetőséget ad a döntéshozóknak arra, hogy a bürokratákkal szembeni információs aszimmetriából eredő hátrányaikon (tudatlanság) felülemelkedjenek, illetve az adatok segítségével jobban lehet azonosítani a problémás területeket is, így a napirendalkotásban is szerepe van a TM-nek. Emellett természetesen az adatok arra is jók, hogy a politikusok saját érveléseikben, politikai küzdelmeikben használják őket ellenfeleikkel szemben (Askim, 2008, pp. 126-128). Sun és Van Ryzin (2014) a New York-i iskolákon végzett vizsgálata szerint van összefüggés a TM rendszer jelenléte és a jobb közpolitikai kimenetek (az ő esetükben a standardizált iskolai teszteken elért átlagos eredmények) között, azonban a hasonló empirikus kutatások továbbra is ritkák, eredményeik pedig ellentmondásosak (Sun & Van Ryzin, 2014, pp. 333-334).

Irodalmi áttekintésében Gao (2015) sorra veszi azokat a témákat, amelyek a TM-irodalmat jellemzik és mozgásban tartják. Szerinte a felmerült kérdések között az alábbiak a legfontosabbak:

- Az objektív mérés: főleg a mérés egyre komplexebb mivolta állítja kihívás elé a szervezeteket, miközben a szervezeti teljesítmény csak akkor tud javulni, ha a mérés és a célok meghatározása kellőképpen specifikus, ami szükségképpen a TM-rendszerek egyre bonyolultabbá válásához vezet.
- A szubjektív mérés: elsősorban az állampolgárok (a közszolgáltatások végfelhasználói, vagy NPM terminológia szerint fogyasztói) elégedettségének mértékére koncentrál. Egyrészt lehetségesnek tűnik az állampolgári attitűdök mérése, és ennek változásai jellemzően jól követik a szolgáltatás minőségének változását jelző belső indikátorok változását, ugyanakkor a mért eredményeket csak akkor lehet összehasonlítani, ha a percepciót mérő kérdőívek pontosan ugyanolyanok (tehát az egyes önkormányzati egységek közötti összehasonlítás is praktikusán lehetetlen).
- Mit is nevezünk TM-nek: hol a határ a teljesítménymérés és a teljesítménymenedzsment között, illetve a TM az adott szervezete gyakorolt

hatását hogyan lehetne valójában jól mérni. A fő kérdés itt az, miért lehet sikeres egy TM-rendszer, és hogyan érheti el azt az ingerküszöböt, ami után a döntéshozók használni fogják az itt keletkezett információkat (Gao, 2015).

A biztató jelek mellett azonban ott vannak a negatív tünetek is: az első és legfontosabb ezek közül, hogy a rendelkezésre álló empirikus adatok többsége szerint a felsővezetők nem annyira jelentések olvasásával, mint inkább a beosztottakkal való beszélgetések és konzultációk alkalmával szerzik be a döntésekhez szükséges információkat. Ezt Askim (2008) szerint három elmélet is magyarázza: 1) a beosztottak egyéni hozzájárulását a közös célokhoz nagyon nehéz megítélni; 2) a választók a politikusokról döntenek amikor a számokat látják, ezek azonban csak a bürokrácia egy nagyon kis részéről hordoznak releváns információkat; 3) a politikusok egész egyszerűen az „időbeli rövidlátás” miatt figyelmen kívül hagynak bizonyos folyamatokat és csak a jövőre koncentrálnak, ezért nem érdekeltek annak mérésében, hogy a korábban kitűzött céljaikat elérték-e; 4) a politika nem csak a jövő céljainak, hanem a múlt értelmezésének meghatározásáról is szól; 5) a koalíciós működési jelleg miatt [*legalábbis az Askim által is felhozott norvég esettanulmányban – UM*] nehéz mindenki által elfogadható célokat meghatározni (Askim, 2008, pp. 128-130).

Bouckaert és Halligan (2008) szerint a teljesítménymérés értéke kérdéses, és az irodalom egy része sokkal inkább a TM kritikájával foglalkozik, nem is ok nélkül, de ebben a közszféra nem különbözik a magánszférától, ahol szintén komoly gondot jelentenek a mérések nem kívánt hatásai.

A teljesítményinformációk felhasználásában a politikusok és döntéshozók személyes háttere és hozzáállása, ideológiája is szerepet játszik, figyelemreméltóbb azonban a politikai környezet és intézményrendszer jellegével kapcsolatos összefüggés. Askim (2008) szerint a politikai rendszer stabilitása hatással lehet az információk felhasználására, hiszen egy folyamatosan hatalmon lévő vezető inkább hajlamos a régi hibákból és eredményekből tanulni (és így használni a teljesítményinformációkat), mint egy új kormány, aki adott esetben tiszta lappal akar indulni. Kompetitívebb közösségekben szintén fontosabb az információk felhasználása, a hibák minimalizálása lehet ugyanis az újráválasztás kulcsa, ugyanez igaz a konfliktusosabb politikai közösségekre is. A politikai közösség mérete is számít: minél nagyobb az egység, annál

több erőforrás és szakértelem lesz majd arra, hogy a mérések eredményeit felhasználják (Askim, 2008, pp. 135-136).

A TM-rendszereknek eltérő információkat kell közvetíteniük a különböző felhasználók felé, hiszen másra van szüksége egy állampolgárnak, egy döntéseket meghozó politikusnak és egy menedzsernek, aki a mindennapi folyamatokat akarja ellenőrzés alatt tartani például egy önkormányzati tulajdonú vállalatban. Bár elsőre úgy gondolnánk, hogy az egyes közpolitikákat felügyelő miniszterek vagy parlamenti képviselők előszeretettel fordulnak a teljesítményinformációkhoz, valójában inkább ennek hiányára van több empirikus tapasztalat (van Dooren, et al., 2015, p. 140). A felhasználókat van Dooren és munkatársai szerint három fő kategóriára lehet osztani: 1) a saját szervezetük működését optimalizálni akaró közalkalmazottakra - közmenedzserekre, 2) a megválasztott képviselőkre, illetve 3) a laikus, érdeklődő közönségre (uo.). Az adatok minőségét és mennyiségét is a felhasználók igényeihez kell igazítani annak érdekében, hogy a nem-használatot meg lehessen előzni (uo.).

Az adatok figyelmen kívül hagyásának számos oka lehet, van Dooren és munkatársai szerint azonban az egyik legfontosabb indok az előnyök felismerésének hiánya, ami egyben szervezeti ellenálláshoz is vezethet a reformok bevezetése során (van Dooren, et al., 2015, p. 155). Ter Bogt (2004) tanulmánya kimutatta: a döntéshozók sokkal inkább személyes találkozókra és beszélgetésekre szerzik be a döntéshez szükséges információkat, mintsem írott és formális teljesítményriportok alapján (Ter Bogt, 2004, p. 241). van Dooren és munkatársai szerint a teljesítményinformációk nem használatának számos oka van:

- Az információk rossz minősége: annak ellenére, hogy a döntéshozók sokszor nem racionálisan döntenek bizonyos kérdésekben, és a teljesítményinformációk is ellentétesek lehetnek a döntéshozó előítéleteivel vagy a konvencionális bölcsességgel; sok esetben ezért tudatosan vagy tudat alatt hagyja figyelmen kívül a döntéshozó a tényeket.
- Pszichológiai korlátok: a döntéshozók nem a tökéletes, hanem az elég jó megoldásokat keresik (lásd még Herbert Simon (1956) elmélete a „*satisficing man*” -ról), a korlátozott racionalitás miatt pedig hiába van akár tökéletes információnk, az implicit korlátok miatt nem tudjuk alkalmazni a teljesítménymenedzsment rendszer hasznait.

- Kulturális korlátok: elsősorban Hofstede (2005) elméletére építve elmondhatjuk: ahol a TM teljesen idegen az adminisztratív kultúrától, ott nagyon kis esély lesz a teljesítményinformációk felhasználására. van Dooren és társai értékelése alapján a weberi (kontinentális) adminisztratív hagyományban a TM csak úgy tud érvényesülni, ha az adatok beépülnek a rutin döntéshozatali mechanizmusokba, és azokkal az információkkal szemben, amik ellentmondanak az intézményi tudásnak komoly ellenállást fog tanúsítani a bürokrácia (van Dooren, et al., 2015, pp. 165-166).
- Intézmények: a szabályozó intézmények (pl. hatalommegosztás, központi – regionális – helyi szintek munkamegosztása), valamint az egész társadalmat átszövő értékek is meghatározzák a TM-rendszer eredményei iránti igényt: pl. egy racionalitásra és mérhetőségre koncentráló közpolitikai területen sokkal egyszerűbb lesz mérni az eredményeket és használni az adatokat, mint egy kevésbé professzionális, nem annyira racionális megközelítésben (van Dooren, et al., 2015, pp. 158-168).

Noha a TM implicit, és néha kimondott alapfeltevése az, hogy a folyamatok optimalizálásával a TM és a teljesítménymérés jobb eredményekhez, hatékonyabb közpolitikák megvalósításához vezet, valójában a két állítás közötti empirikus kapcsolatot meggyőzően még senkinek sem sikerült bizonyítani. Mind a TM hatásait, mind a jobb kormányzati teljesítményt nehéz mérni (Sun & Van Ryzin, 2014, p. 325).

George és munkatársainak (2018) flamand önkormányzatokat vizsgáló kísérlete alapján elmondható, hogy a teljesítményinformációk felhasználása függ attól, van-e bármilyen központi elvárás vagy kitűzött benchmark például egy helyi önkormányzat teljesítményével kapcsolatban. Amennyiben van ilyen, akkor a politikai döntéshozók is inkább hajlanak majd az információk felhasználására, akár a felelősségre vonás elkerülése, akár a jó eredményekért járó dicséret megszerzése érdekében. Ugyanakkor az intézményi kötöttségek alapvetően meghatározzák, mennyi lehetőségük van a politikusoknak ezen viselkedési minták felvételére. Azonban pusztán a számok publikálása nem lesz elég: azokat mindenképpen szükséges valamilyen benchmarkhoz kötni annak érdekében, hogy a laikusok számára és értékelhetők legyenek a teljesítményinformációk (George, et al., 2018, p. 3).

Sanger (2013) kutatása arra mutatott rá, hogy az önkormányzatok esetében nem annyira a méret vagy az önkormányzat pártos jellege a meghatározó, sokkal inkább a menedzsment-szemlélet és a stratégiai tervezés jelenléte határozta meg, van-e teljesítménymérés vagy TM az adott településen. Végző soron azonban Sanger cikke is arra jutott, hogy elsősorban a városi vezetés elkötelezettségén múlik, sikeres tud-e lenni a TM bevezetése helyi szinten (Sanger, 2013, pp. 194-195).

## 4. Kutatási kérdések, felhasznált adatok és módszerek

### 4.1. Kutatási kérdések

Az előző fejezetekben bemutatam a magyar közigazgatási kultúrát meghatározó főbb tényezőket, a kormányzati teljesítménnyel kapcsolatos vitákat, valamint ismertettem a TM fogalmát is. Ebből láthatóvá vált, hogy a teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos felfogás, és a TM-ben használt hatékonyság-definíció nem azonos azzal a hatékonyság-definícióval, ami a magyar közigazgatás sajátja. Ezért úgy vélem, a TM megjelenése szempontjából Magyarország egy konstraintuitív, legkevésbé valószínű (*least likely*) eset, elsősorban az eltérő adminisztratív kultúra és a kontextuális tényezők miatt. Célom ezért megérteni, hogy ebben a konstraintuitív környezetben mégis mi hozza létre a TM-et, illetve ebben a folyamatban játszik-e valamilyen szerepet a közpolitikai transzfer. A TM megjelenése Magyarországon a második fejezetben felhozott érvek mellett azért is tűnik konstraintuitívnak, mert Pollitt és Bouckaert 4M tipológiája (Pollitt & Bouckaert, 2017, p. 115) alapján a közép-európai bürokráciák inkább a *modernize* kategóriába tartoznak, amelyek felismerik a változás szükségességét, de azt elsősorban nem annak újdonsága, hanem sokkal inkább a jobb közszolgáltatások nyújtása miatti igény miatt (vö: Magyar-programok), míg a TM egyértelműen a *marketize* kategóriába esik (uo.).

Feltételezem, hogy a közpolitikai transzfer okozhatja a TM magyarországi megjelenését, tehát a transzfer a független, a TM a függő változó (vö. Marsh & Evans, 2012). Figyelemmel kell lennem Weigrich (2009) észrevételire is, miszerint a) a transzfernek jelentős változást kell indukálnia, és b) a közpolitikai változásban a külső okoknak kell meghatározónak lenniük. Benson és Jordan (2011) hívják fel arra a figyelmet, hogy a transzfer tárgya lehet az egyes közpolitikai elemek és eszközök, esetemben a TM átemelése is, és az önkormányzati átesetemen kapcsán is fontos a brit szerzőpáros észrevétele, miszerint a transzfer legtöbbször nem államközi, hanem országon belüli viszonylatban valósul meg a leggyakrabban. Természetesen figyelemmel kell lenni a kontextuális tényezőkre is (elsősorban közpolitikai és adminisztratív kapacitás, ami a TM-szerű bonyolult rendszerek működtetéséhez egyébként is szükséges), és fel kell tárnom a kondicionálisan determináló tényezőket, a TM megjelenését támogató és gátló mechanizmusokat.

A transzfer-irodalomban ismertetett mechanizmusok közül hármat kívánok tesztelni a magyar empirián, a neo-institucionalizmus keretein belül: a diffúzió (*logic of*

*consequences*), a *lesson-drawing (logic of appropriateness)* és az európaizáció (izomorfia) mintázatait fogom megfeleltetni a saját kutatásom során szerzett adatokkal. A szabályok ugyanis meghatározzák, mi a megfelelő cselekvés, de azt is, kétség esetén hol kell precedensek, előzmények után kutakodni, mely szabályokat lehet átvenni és azokat hogyan kell értelmezni. (March & Olsen, 2011, p. 482). Ha kétség merülne fel, mely létező gyakorlat a leginkább megfelelő, akkor a fő kritérium a hasonlóság lesz, tehát a leginkább helyénvaló új szabályt fogják átvenni a döntéshozók. Ráadásul a már létező gyakorlatok kapcsán amúgy is az az alapvető döntéshozói feltételezést, hogy azért léteznek mert jól működnek és jobb megoldások kínálnak, mint az alternatíváik (uo., p. 486). A Rechtsstaat hagyományai egyértelműen a helyénvalóság logikájához kötődnek, ugyanakkor az egyre jobban terjeszkedő jóléti állam inkább a következményeket tartotta rendszerint szem előtt (uo, p. 490). A következmények és a helyénvalóság logikája válthatja is egymást, saját kutatásomban ennek megjelenését is keresni fogom.

A következmények logikája azokra a döntésekre alkalmazható March és Olsen szerint (nem túl meglepő módon), amikor a döntés meghozatalánál a következményekkel kapcsolatos várakozások játszották a főszerepet, illetve maguk a döntéshozók is a saját vagy a közösségük érdekeinek tükrében választottak a lehetőségek közül, de nem veszik túlságosan figyelembe az intézményi korlátokat. A helyénvalóság logikája ezzel szemben a szabályalapú döntéshozatalra helyezi a hangsúlyt, ekkor a politikai aktorok a társadalmilag konstruált, köztudomású és elfogadott szabályok és gyakorlatok alapján fog majd dönteni (Goldmann, 2005, p. 36). A két logika viszont nem tökéletesen zárja ki egymást, mert ahogy arra Goldmann is figyelmeztet: a helyénvalóság logikája egy tágabb motivációs spektrumot tekint át, és ezért tartalmazhatja a következmények logikáját is (uo. 44).

A fentiek alapján a két kutatási kérdés a következő:

K1: TM megjelenése szempontjából kontrainuitív magyar esetben létrehozhatja-e a közpolitikai transzfer a TM, mint közmenedzsment-eszköz proliferációját?

illetve

K2: ha létrejön a proliferáció, akkor melyik transzfer-mechanizmus és milyen korlátokkal, kiegészítésekkel magyarázza ezt a jelenséget?

Míg az első kutatási kérdés részben hipotézis-tesztelő kérdés, addig a második inkább exploratív, ami akkor válik valóban relevánssá, ha a hipotézisemet, miszerint a TM megjelenését a transzfer okozza, végül csak cáfolni tudom.

A fenti két kérdésből következik dolgozatom elméleti hozzájárulása is: mivel mindegyik, az irodalmi áttekintésben bemutatott elmélet és transzfer-mechanizmus csak korlátozott magyarázó erejű, ezért azonosítani kívánom azokat a kiegészítő gátló és támogató tényezőket, amelyek a TM megjelenését egy közép-európai adminisztratív kultúrában lehetővé teszik, tehát a létező közpolitikai transzfer-elméleteket kívánom kiegészíteni és pontosítani. Váramozásom szerint ez a kontribúció később lehetővé teszi a hasonló, kultúra-idegen közigazgatási reformok sikeresebb megvalósítását Magyarországon és a tágabb közép-európai térségben is.

#### 4.2. Az esettanulmány, mint módszer

Haverland és van der Veer elemzése szerint a közigazgatás-tudományban továbbra is népszerű az esettanulmány módszerét alkalmazni, ők hívták fel a figyelmet Groeneveld és munktarásai tanulmányára, miszerint a Governance és a Public Management folyóiratokban 2001 és 2010 között megjelent cikkek 37 százaléka valamilyen esettanulmány volt (Haverland & van der Veer, 2018, p. 1135). Kétségtelen, hogy az utóbbi években ezen a tudományterületen is egyre inkább a kvantitatív módszerek felé indult el a mainstream, azonban a közigazgatási hagyományok és problémák már Európán és az Európai Unión belül is annyira sokszínűek, hogy nagyon nehéz nagy-N kutatásokat végezni a témában, főleg országok feletti dimenzióban. A közigazgatástudományban a nagy N-szám kizárólag akkor állhat elő, ha a közigazgatásban dolgozók vagy az állampolgárok az elemzési egység. Ráadásul a kvantitatív kutatások rendszerint alkalmatlanok az olyan makroszintű jelenségek vizsgálatára, mint a politikai intézmények hatása a közpolitikai reformra (uo. 1137).

Creswell és Creswell (2018) részletesen kifejti a kvalitatív módszerek előnyeit. Ide tartozik a megfigyelés előnye, a több adatforrás használata, az induktív adatelemzés (ami egyben komoly nehézséget is támaszt a kutatóval szemben), a menet közben kialakuló kutatási dizájn, valamint a vizsgált probléma – remélhetőleg – teljeskörű megértése és bemutatása. Az öt legelfogadottabb kvalitatív módszer szerintük a narratíva, a fenomenológia, az etnográfia, az esettanulmány, illetve a megalapozott elmélet (*grounded theory*).



Az érvényesség és megbízhatóság a kvalitatív kutatások esetében mást jelent, mint a kvantitatív megközelítésnél. A kvalitatív érvényesség itt azt jelenti, hogy a kutató ellenőrzi saját eredményeit bizonyos eljárások alkalmazásával, míg a kvalitatív megbízhatóság arra utal, a kutató az egész kutatás alatt ragaszkodott ugyanahhoz a megközelítéshez, és konzisztensen használta fel az irodalmat és saját empirikus eredményeit. Az érvényesség esetén például mód van a háromszögelésre, a megfigyelték általi visszaellenőrzésre, az alapos leírásra, vagy éppen a negatív vagy diszkrepáns információk bemutatására annak érdekében, hogy a tanulmány érvényességét erősítsük. A megbízhatóság esetében inkább a teljes kutatási folyamat részletes dokumentációja segít, ami a megismételhetőséget is szolgálja. Az általánosítás helyett itt inkább a részletesség a cél, ezért az alapvető szemlélet is más (Creswell & Creswell, 2018).

Yin szerint akkor érdemes az esettanulmány módszerét alkalmazni, ha a kutatási kérdések elsősorban a miért és hogyan körül forognak, a kutatónak nincsen hatása a megfigyelt emberek viselkedésére, illetve egy kortárs és nem történeti jelenséget próbálunk meg vizsgálni. Ráadásul a miért és hogyan kérdések elsősorban magyarázó kutatási ambíciót jeleznek, itt nem az előfordulások száma, hanem sokkal inkább a folyamatok megismerése a fontos, amire az esettanulmány az egyik legalkalmasabb módszer (Yin, 2018).

Yin (2018) szerint az esettanulmány jellegzetessége, hogy a közeli múltat vagy a jelent vizsgálja, aminek az értelmezése sokszor még nem egyértelmű a szereplők – megfigyelték számára sem. A történetírással szemben pedig van két olyan eszköz, amit az esettanulmány használni tud: a közvetlen megfigyelés és az érintettekkel való interjúk készítése. Ráadásul az esettanulmány mint módszer képes arra is, hogy teljesen különböző jellegű és minőségű adatokat is kezeljen (pl. dokumentumok, tárgyak, interjúk, közvetlen megfigyelés vagy résztvevő megfigyelés) (uo).

Yin (2018) szerint az esettanulmány definíciója kettős:

- Az esettanulmány egy empirikus módszer, ami
  - egy jelen idejű jelenséget (az esetet) vizsgálja mélységében a való világban is létező kontextusában, amikor
  - a vizsgált jelenség és a kontextus határai sokszor nem teljesen nyilvánvalók; illetve
- Az esettanulmány

- megbirkózik azzal a technikai kihívással, miszerint sokkal több változó lehet, mint megfigyelésből származó adat, aminek eredményeként
- az előzetesen megfogalmazott elméleti feltételezések irányítják a kutatási dizájnt, az adatgyűjtést és -elemzést, aminek köszönhetően
- többféle adatforrást is felhasználhat, amelyek a háromszögelés elvei alapján egymást kell, hogy erősítsék (Yin, 2018, pp. 45-46).

Blatter és Haverland (2012) szerint az esettanulmány egy nem kísérleti módszer, ami a következő négy tulajdonságában különbözik a nagy-N módszerektől: 1) alacsony esetszám; 2) minden esetnél nagy számú empirikus megfigyelés; 3) az empirikus megfigyelések rendkívül különbözők egy eseten belül is, és 4) intenzív reflektálás a konkrét megfigyelések alapján az elméleti koncepciókra (Blatter & Haverland, 2012, p. 19)

Az esettanulmányokkal kapcsolatban a tudományos közösségnek számos fenntartása van, amit az esettanulmányt használó kutatóknak minden esetben kezelnie kell. Ezek közül a legfontosabbak:

- Elég alapos-e a kutatás: itt a fő cél a módszeres kutatás végrehajtása, és a pártatlanság megőrzése.
- Valódi kutatás végrehajtása, nagyon sok „esettanulmány” ugyanis nem empirikus adatokra támaszkodik, hanem csak használja ezt a kifejezést (pl. az oktatási célú esettanulmányok; a népszerű, szórakoztató irodalomban meglévő esettanulmányok, ismeretterjesztő újságcikkek; illetve ide tartoznak az egyes (pl. hatósági) esetek hivatalos iratai, mint például egy betegség lefolyásának orvosi kártyái).
- Lehet-e általánosítani az esettanulmányokból: az esettanulmány fő célja a meglévő elméletek szélesítése és általánosítása, az analitikus általánosítás, szemben a kvantitatív tanulmányok statisztikai általánosításával.
- Túlságosan terjedelmes: sokan összekeverik az esettanulmányt az etnográfiával, azonban, ha szükséges, az esettanulmány is lehet rövid és tömör.
- Mi az előnye ennek a módszernek: elsősorban a miérttel kezdődő kutatási kérdésekre képes választ adni (uo. 50-54).

Az esetek kiválasztásánál Yin (2018) két fő szempontot ajánl a kutatók figyelmébe. Az első szerint lényeges lépés az eset pontos definiálása: pontosan mit is vizsgáltunk, és miért

tesszük fel azokat a kérdéseket, amiket vizsgálni akarunk. Mi a megfigyelési egység (egyén, szervezet, folyamat, stb.), és ezek vizsgálata mennyiben segíti a kutatási kérdések megválaszolását? A második feladat az eset lehatárolása: például, ha csoportokat vizsgálunk, különbséget kell tenni a csoport tagjai és mindenki más között: a kívülállók is lehetnek ugyanakkor fontos információforrások, de elsősorban a kontextus tekintetében. Az időbeli és földrajzi lehatárolás is hasznos tud lenni. Ezek a lépések létfontosságúak annak érdekében, hogy a vizsgált jelenséget és a kontextust meg tudjuk különböztetni egymástól.

Az esettanulmányok minőségét négy teszt elvégzésével lehet megállapítani:

- a konstrukció érvényessége: a kutató a megfelelő módszereket használja-e a vizsgált probléma megértésére (többfajta forrás használata, a kulcsinformátorok bevonása a félkész anyag ellenőrzésébe);
- belső érvényesség: oksági viszonyok megfogalmazása (ha A-t látok B történik), mintázatok felismerése, magyarázatok megfogalmazása, rivális magyarázatok kizárása, logikai modellek alkalmazása;
- külső érvényesség: mennyire általánosíthatók az esettanulmány megállapításai (mennyiben ismétlődnek ugyanazok a jelenségek egy több esetes tanulmánynál)
- megbízhatóság: mennyire lehet megismételni a kutatást, hogy ugyanarra az eredményre jusson (jegyzőkönyvek, adatbázis és adatelemzési módszerek leírása) (uo. 78-82).

Az esettanulmányok feldolgozhatnak egy vagy több esetet. Az egy esetes tanulmányt, mint módszert akkor érdemes választani, ha az eset kritikus, szokatlan, gyakori, megvilágosító vagy longitudinális. A tanulmány lehet holisztikus vagy beágyazott, bár a második esetben a beágyazott megfigyelési egységek valóban részei kell, hogy legyenek annak a megfigyelési egységnek, amiről az esettanulmány szól. A beágyazott eseteknél kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a végső általánosítások és elemzés ne csússzon le a beágyazott megfigyelési egységek szintjére, hanem valóban az eredeti esetre tegyen érvényes megállapításokat (uo).

Ugyanakkor a többesetes esettanulmányokat rendszerint robosztusabbnak tekintik, és ezért preferált ezt a módszert alkalmazni, amikor egy jelenség megértésére koncentrálnak. A több esetben ugyanakkor nem a mintavételi logika, hanem az ismétlődés a fontos. Az ismétlődés kétféle lehet: 1) gondosan kiválasztott eseteknél várunk

ugyanolyan eredményeket, vagy 2) ellentétes eredményeket várunk, de az elméletből következő okokból. Alacsony esetszámnál (2-3 eset) sokkal inkább a pontos ismétlődés megfigyelése és megértése lehet a releváns kutatási ambíció (Yin, 2018, p. 92), én is ezt a módszert alkalmazom a saját kutatásomban.

Haverland és van der Veer javaslatai szerint az esettanulmányoknál érdemes több elméletet is tesztelni ugyanazokon az adatokon, ezzel ugyanis a szerzőnek sokkal részletesebben és explicitebben kell fogalmaznia, és ez az elméleti tisztánlátást is segíti. Az adatgyűjtésnél is segítséget nyújt, ha nem egy elméletet kell igazolni, hanem több lehetséges magyarázatra kell választ találni, ezáltal a megerősítési elfogultságot (*confirmation bias*) is csökkenteni lehet. Ha több rivális elméletet is tesztelünk azt a problémát is meg lehet kerülni, hogy hány bizonyítás után lehet érvényesnek tekinteni az elméletünket. A komparatív esettanulmányok ezen kívül szintén arra kényszerítik a kutatókat, hogy pontosabban fogalmazzanak, de ez persze nem jelenti azt, hogy az egy országot leíró esettanulmányok ne lehetnének értékesek. Az esettanulmányok jó lehetőséget kínálnak arra, hogy mélyebben megértsünk egy időben elhúzódó reformfolyamatot, ami egyébként is az esettanulmány mint módszer előnye a kvalitatív felfogással szemben (Haverland & van der Veer, 2018, pp. 1143-1144).

#### 4.2.1. A pattern matching mint kutatási stratégia

William Trochim (1985) szerint minden társadalomtudományi kutatás végső soron az ötletek és a valóság mintázatainak összehasonlítását (*pattern matching*) jelenti. Még a kísérletek is, ugyanis ebben az esetben is az lesz az elméleti mintázat, hogy a kísérleti csoport valamilyen tulajdonsága a beavatkozás következtében megváltozik, a megfigyelt mintázat pedig maga a változás. Yin (2009) véleménye szerint a pattern matching az esettanulmányok esetén az egyik leginkább kíváncsú logika (Yin, 2009, p. 161). Ebben az esetben az empirikusan megfigyelt mintázatokat hasonlítjuk össze a korábban az elméletekből előzetesen megalkotott predikciókkal. Ha a mintázat egyezik, akkor ez erősíti az esettanulmány belső validitását. Fontos azonban, hogy az előre jelzett mintázatokat már az adatgyűjtés előtt meg kell határozni (uo.), ugyanakkor az empirikus kutatás során keletkező adatok is befolyásolhatják a mintázatokat, és bizonyos elméleteket már az adatgyűjtés során el lehet vetni, mint lehetséges magyarázatot. A pattern matching jó módszer lehet a már meglévő elméleti keretek hiányosságainak feltárására és ennek kapcsán új magyarázatok megfogalmazására is (Almutairi, et al., 2014), ami az én esetemben is a fő kutatási ambíció. Sinkovics szerint a pattern matching

egyrészt szükségessé teszi a kutató gondolatmenetének és alkalmazott mentális modelljeinek részletes feltárását, másrészt olyan pontos kontextualizációt és operacionalizációt feltételez, ami a kutatás módszertani szilárdságát is erősíti (Sinkovics, 2018). A pattern matching egyik korai teoretikusa, Donald T. Campbell (1966) szerint az elmélet és az adatok mintázata természetesen hatással van egymásra és befolyásolja a kutató gondolkodását is, ugyanakkor ahhoz, hogy az elméletet tesztelni lehessen, az elméletnek és a megfigyeléseknek tisztán elválaszthatónak kell lenniük.

Hak és Dul (2009) rögzítik a legfontosabb fogalmakat:

- a mintázat a megfigyelések bármilyen konstellációja, a konstelláció pedig azt jelenti, hogy a mintázat maga nem véletlenszerű;
- az elméletek „előrejelzik” bizonyos értékek vagy változók mintázatát, ezeket az előrejelzéseket jellemzően hipotéziseknek nevezzük;
- az „elvárt mintázat” a hipotézisből levont mintázatot jelenti, amit azután össze lehet vetni az empirikus megfigyelésekből adódó „valódi mintázattal”.

Trochim szerint (1985, p. 576) ahhoz, hogy eldöntsük, az elméletünk megfelel-e a valóságnak, a pattern matching három lépését kell megvalósítanunk:

- meg kell alkotnunk az elméleti mintázatot, ami leírja az elvárt logikai kapcsolatokat az érdeklődésünk tárgya és a saját konstrukcióink között;
- meg kell figyelniük, a valóságban hogyan néznek ki ezek a kapcsolatok, végül
- meg kell állapítanunk, van-e egyezés a kettő között.

Sinkovics (2018) a pattern matching logikáját a következőképpen írja le:

- a tesztelni kívánt elméletnek több forrása is lehet: származhat formális elméletalkotásból, a kutató ötleteiből és megérzéseiből, vagy akár a vizsgált jelenséget interpretáló interjúalanyoktól is;
- a második szakasz az elmélet konvertálása megfigyelhető(nek vélt) mintázatokra. Ezek lehetnek leírások, matematikai képletek, képek vagy bármi más is. Ebben a lépésben kell döntenie a megfigyelési egységről is;
- az empirikus rész első szakasza az adatgyűjtés, amit minél jobban specifikálni kell, meg kell határozni mit, hogyan és kitől gyűjtünk, mit a releváns információk;

- az empirikus rész második szakasza pedig annak az elméleti keretnek a megalkotása, ami értelmezhetővé teszi az adatokat, és aminek alapján a mintázatok összehasonlítását meg lehet tenni. (uo. 471-472).

A pattern matching logikát követve az én kutatásomban a rivális magyarázatokból megalkotott mintázatok összehasonlítása az alkalmazott módszer. Ez alkalmas lehet arra, hogy különböző független változók a változásban játszott szerepét tárja fel. Ahogyan Yin is felhívja a figyelmet: ez a módszer alkalmas arra, hogy a különböző esetekben jelentkező azonos kimenetek esetén feltárja, miért pontosan az az eredmény jött létre, amit végül megfigyeltünk (Yin, 2009, pp. 163-164). Természetesen ebben az esetben a rivális magyarázatoknak lehetőség szerint kölcsönösen kizárónak kell lenniük, tehát ha egy független változó jelen van, akkor a többi értelemszerűen – legalábbis abban a vizsgált dimenzióban – már nem lehet jelen. A független változóknak több dimenziója is lehet, így például számos esemény vagy tényező kapcsolódhat egy-egy változóhoz, a lényeg itt elsősorban az, hogy a megfigyelések mintázatai hasonlítsanak az előre jelzett mintázathoz (uo.). Ha az ismétlődés több esetben is fennáll, akkor az eredmények sokkal robosztusabbak lesznek. Továbbá a minél részletesebb a mintázatok – megfelelés esetén – tovább fogják erősíteni a kutatás belső robosztusságát, illetve így könnyebben lehet rivális vagy alternatív magyarázatokat is találni (Trochim, 1985). Sőt, minél részletesebb az elvárt mintázat, annál könnyebb lesz majd a megfigyelésekkel összehasonlítani, mert a komplexitás egyfajta „ujjlenyomat”, egyedi azonosító is, amivel a rivális magyarázatok is könnyebben kizárhatók (Trochim, 1989).

Hak és Dul (2009) észrevételeit figyelembe véve annyi kiegészítést kell még tennem, hogy a független változókra alapozott pattern matching módszeren belül is a konfigurációs elemzés (*configurational analysis*) módszerét fogom alkalmazni. Eszerint olyan feltételeket kell meghatározni, amelyeknek bizonyos együtt állása szükséges az elvárt kimenet létrejöttéhez. Ebben az esetben, ha a feltételek akár egyike is hiányzik, a hipotézist megcáfoltuk (Hak & Dul, 2009).

A módszer korlátai között meg kell említeni, hogy az előre jelzett és a megfigyelt mintázat közötti egyezés minimális mértékét nem lehet pontosan meghatározni. Statisztikailag nem lehet a pattern matchinget értelmezni, mert rendszerint egy-egy adatpontot figyelünk meg, aminek ilyenformán nincsen semmilyen varianciája (Yin, 2009, p. 164). Ez ugyanakkor lehetőséget is ad a kutatónak az adatok és megfigyelések interpretációjára.

Minél robosztusabbá akarjuk tenni a kutatást, annál pontosabban kell meghatározni az elvárt mintázatot, illetve a megengedhető eltérések nagyságát is (uo). Hak és Dul arra is figyelmeztetnek, hogy a rivális hipotézis (és mintázat) sokszor valójában nem is rivális magyarázat, hanem csak egy nullhipotézis (Hak & Dul, 2009).

#### 4.3. Az előrejelzési mátrix és a hipotézis

Az előrejelzési mátrix kialakításában a három tesztelni kívánt mechanizmust a Dolowitz-Marsh, az irodalom által leginkább mértékadónak tartott transzfer-modellen tesztelem. A sorokat az egyes mechanizmusok jelentik, míg az oszlopokban a transzfer-modellben megfogalmazott legfontosabb dimenziók jelennek meg.

Dolowitz és Marsh (2000) szerint, ha a transzferrel bármit is magyarázni kívánunk (ahogyan most én is teszem), akkor meg kell ismerni, hogy miért jön létre a transzfer: meg kell érteni annak folyamatát azoknak a kérdéseknek a segítségével, amit a szerzőpáros által megalkotott keretrendszeren keresztül is megtehetünk. A fő kérdések itt az alábbiak:

- Ki vesz részt a transzferben? Ahogyan a 3. táblázatban is bemutattam, a választott képviselőktől kezdve a közmenedzsereken keresztül egészen a szakmai közösségekig és nemzetközi tanácsadókig széles a skála.
- Mit vesznek át: itt is több lehetőség van: át lehet venni teljes közpolitikákat, vagy programokat és közpolitikai eszközöket is. Ezért is elvárt a pontosság, ami az én esetemben rendkívül egyszerű, hiszen a TM átvételét vizsgálom, tehát mind a három alesetben a TM megjelenését kell nyomon követnem (ami viszont megtörténik, hiszen mind a három aleset teljesíti (Bennett, 1997) elvárásait, ezért a Dolowitz-Marsh modellnek ezt az oszlopát ki tudom hagyni az előrejelzési mátrixból is.
- Mi a forrás? A szerzőpáros szerint a forrás lehet nemzetközi, nemzeti és helyi szint is, a közpolitikai transzfer tehát nem csak az országok között, de azon belül is működni tud. Az én három alesetemben ez elsősorban a helyi önkormányzatnál merül fel, mert a másik két alesetemenél olyan kormányzati szervekről van szó, amelyek egyedülállóak az országban, így esetükben csak a nemzetközi transzfer merülhet fel (illetve a korábbi döntésekből való inspiráció is, erre külön kitérek a későbbiekben).

- Milyen mértékben veszik át? A transzfer Dolowitz és Marsh szerint nem egy bináris jelenség, szerintük négy főbb szintje van a transzfer mértékének: a másolás (ami a teljes és direkt transzfert jelenti), az emuláció (ami inkább az ötletek, mintsem a konkrét eszközök másolását jelenti), a vegyítés (amikor akár több, hasonló közpolitikát vagy közpolitikai programot vegyítenek a siker érdekében), illetve az inspiráció (amikor csak az ötletet veszik át, de a konkrét program-megvalósítás már önállóan, a helyi igényeknek megfelelően alakul ki). (Dolowitz & Marsh, 2000, pp. 8-13). Ez egy érdekes dimenzió lenne számomra, azonban a transzfer-mechanizmusok magyar kontextusban való működéséhez sokat nem adnak hozzá, ezért az előrejelzési mátrixban ez a kérdés nem szerepel.
- Gátló tényezők: Dolowitz és Marsh korábbi cikkükben úgy érvelnek, hogy a transzfer legnagyobb akadály a program komplexitása: minél komplexebb egy program, annál nehezebb lesz átültetni egy új környezetbe, ugyanakkor a kontextus, a korábbi közpolitikák is meghatározzák, hogy mit lehet átvenni, Rose-t idézve „az új közpolitikai programok soha nem lehetnek zöldmezős beruházások” (Rose, 1993, p. 78 idézi Dolowitz & Marsh, 1996, p. 353). Szintén itt merül fel az adminisztratív kapacitás kérdése, mint a transzfer egyik gátló tényezője (elsősorban annak hiánya esetén).
- Végül az utolsó oszlop, a motiváció arra keresi a választ, hogy a döntéshozók a fenti nehézségek ellenére mégis miért döntenek a változás mellett. Erre is több lehetséges választ tudok adni a három mechanizmussal foglalkozó irodalomból.

Összességében tehát a Dolowitz-Marsh keretrendszerből négy dimenziót használok csak fel az előrejelzési mátrixhoz, azonban mint az az 2. táblázatból is látszik, a három mechanizmus által felvett értékek (amiknek részletes kifejtése a 3. fejezetben olvasható) jellemzően eltérnek, így az empíriával való összevethetőségük lehetséges.



<b>Mechanizmus</b>	<b>Transzfer jellege</b>	<b>Mi a forrás?</b>	<b>Támogató/gátló tényezők</b>	<b>Motiváció</b>
<b>diffúzió (LoC)</b>	önkéntes	vezető közigazgatási egység másolása (push faktorok jelentősége), politikai vezetők szerepe (legitimitás miatt is – ld. motiváció)	politikai és adminisztratív kapacitás megléte és hiánya, aktorok hálózatai (hazai és nemzetközi is), transzferben rejlő lehetséges politikai haszon / legitimációs dimenzió; a TM lehet társadalmi konstrukció is, a bevezetése pedig (akár implicit) elvárás is, alapvetően idegen a Rechtstaat-típusú adminisztratív kultúrától	racióális döntések meghozatala és ennek demonstrálása a választók felé; satisficing-jellegű megoldások keresése; tanulás más közigazgatási egységektől
<b>tanulságok levonása (LoA)</b>	önkéntes / vegyes (csoportnyomás)	a status quo-val elégedetlen bürokrata a fő kezdeményezők, a másol működő programokat vizsgálják, de a bürokratikus logika / hasonlóság alapján	a transzfer itt iteratív folyamat, ami lassú és kényelmes, ugyanakkor lehetőséget ad a kreatív megoldáskora is; a létező intézményi kereteket kismértékben változtatják meg; bürokratikus logikába jobban illeszkedik; Rechtstaat-típusú közigazgatási szervezetekben inkább ez a jellemző fejlődési modell	konvergencia, elsősorban a mi működhet logikája alapján (a mi lenne az ideális logikája helyett)
<b>európaizálás (izomorfia)</b>	kötelező	uniós joganyag	alkalmazkodási nyomás (ugyanakkor a rendszer kijátszása is gyakran előfordul, pl hazai NUTS 2 régiók létrehozása); izomorfia megjelenése	uniós előírások, közösségi forrásokhoz való hozzáférés szükségessége, de lehetnek saját céljai is a helyi/szervezeti vezetésnek

2. táblázat az előrejelzési mátrix a három transzfer-mechanizmusra alkalmazva (forrás: saját szerkesztés)

Az irodalmi áttekintésből és a magyar kontextusból az 2. táblázatban látható várakozásokat fogalmazhatjuk meg a TM hazai megjelenésével kapcsolatban. A három mechanizmus áttekintve várakozásaim szerint az európaizálás nem fog megjelenni, mert semmilyen központi előírás sincsen a TM bevezetésére még akkor sem, ha ezt egyes, EU finanszírozású projektek esetében meg kell(ene) tenni. Kétségtelen, hogy a magyar közigazgatás fejlődésében az ország EU-csatlakozása jelentős szerepet játszott, azonban a TM esetében az irodalmi áttekintés alapján nem számítok erre.

Az irodalmi ismeretek alapján szintén kevésbé tűnik valószínűnek a diffúzió megjelenése. Egyrészt a három vizsgált szervezetből kettőnek nincsen hazai versenytársa, így a csoportnyomás és a fogyasztókért / adófizetőkért folyó verseny a várakozásaim szerint nem fog megjelenni a transzfer motivációiban. A közpolitikai, de elsősorban adminisztratív kapacitás hiánya további gátló tényező lesz a TM megjelenése előtt, és a logic of consequences-hez szükséges számítási kapacitások vagy politikai okok, vagy a szervezeti kultúra miatt nem fognak rendelkezésre állni. Szintén a diffúzió ellen szól, hogy a kontinentális közigazgatási rendszerek elméletben inkább az inkrementális reform elvei mentén működnek.

Az irodalom alapján tehát a logic of appropriateness tűnik a leginkább plauzibilis elméletnek, ami magyarázhatja a TM megjelenését. A „mi működhet” kérdése, a szervezeten belüli feszültségek, a programok hasonlósága miatti útfüggőségek és az alapvetően inkrementalista közigazgatási tradíció véleményem szerint a tanulságok levonását teszik a transzfer-mechanizmusok közül a leginkább valószínű magyarázattá. Ebből adódik a hipotézis is:

H: A TM magyarországi megjelenését elsősorban a közép-európai közigazgatási logika meghatározó jellege miatt a logic of appropriateness, így elsősorban a tanulságok levonásának elmélete fogja a leginkább meggyőzően magyarázni.

#### 4.4. Az esetválasztás, adatok és adatgyűjtés

Kutatásom egy beágyazott keresztmetszeti esettanulmány (Yin, 2018), ahol maga az eset a magyar közigazgatás, hiszen ennek elemzésével igyekszem megállapításokat tenni a közpolitikai transzfer működéséről egy kelet-európai adminisztratív kultúrában. Célom, hogy kellően általánosítható megállapításokat fogalmazzak meg arról, hogyan lehet

működőképessé egy angolszász, menedzsment-szemléletű közpolitikai eszköz egy teljesen eltérő közigazgatási kultúrában.

Ugyanakkor az esetemen belül három alesetet ismertetek: egyrészt egy helyi önkormányzat, Eger példáján keresztül azt mutatom be, hogyan próbálják meg a legalacsonyabb közigazgatási szinten eredményessé és hatékonyá tenni a gazdálkodást és feladatellátást a TM-eszközök használatával, ami főleg azért jelentős kihívás, mert a TM-ről meglévő absztrakt tudás ezen a szinten nagyon korlátozottan van jelen. A második alesetem a felsőoktatás ágazati irányítása, amit az Oktatási Hivatal a Felsőoktatási Információs Rendszer (FIR), illetve elődje-kiegészítője, az Adattár-alapú Vezetői Információs Rendszer (AVIR) segítségével valósít meg, ami valóban napra-, de egyre inkább percrekész információkkal szolgál a hazai felsőoktatási intézmények működéséről, és online elérhetővé teszi az összes olyan releváns információt, amire egy felkészült döntéshozónak elvileg szüksége lehet. A harmadik példám a Külgazdasági és Külügyminisztérium jelenleg is működő Stratégiai Teljesítménymenedzsment Rendszere (STMR), ami a teljes magyar diplomáciai hálózat és a Központ (tehát a budapesti központi minisztériumi szervezet) munkáját próbálná meg mérhetővé tenni – egyelőre korlátozott eredményekkel.

A három aleset minden lényegi tulajdonságában eltérő (kormányzati hierarchiában elfoglalt hely, közpolitikai terület, tevékenység földrajzi hatálya stb.), ugyanakkor mind a három esetben megfigyelhető a TM létrejötte és használata a kontextuális tényezők ellenére is, tehát a három alesetnél a kimenetek azonosak.

A kutatás során informált mintavétellel azonosítottam azokat az eseteket, amelyeket végül alaposabban is megvizsgáltam. Erre azért volt szükség, mert a TM továbbra sem terjedt el széleskörűen a magyar közigazgatásban, ezért olyan szervezeteket kellett választanom, amelyekben a TM valamilyen formában már megjelent és működik. Végül három alesetet választottam.

Az első aleset Eger Megye Jogú Város Önkormányzata, pontosabban Eger MJV Polgármesteri Hivatala, valamint a hozzá tartozó közszolgáltatásokban részt vevő szervezetek, így a százszázalékos önkormányzati tulajdonban lévő Városgondozás Eger Kft, az Egri Szociális Ellátó Intézmény, valamint a Bródy Sándor Városi Könyvtár. Az aleset kiválasztása korábbi tudásom, illetve annak alapján történt, hogy Eger komoly

erőfeszítéseket tett a teljesítménymenedzsment bevezetése iránt, ezért inkább példamutató esetnek számít Magyarországon belül.

Mivel az elmúlt években a helyi önkormányzatok kötelező feladatai számos változáson mentek keresztül, ezért egy olyan területet igyekeztem választani, ahol az egyik legnagyobb az állandóság, ez a városi közszolgáltatások területe. Eger ezt egy saját, százszázalékos városi tulajdonban lévő cégen, a Városgondozás Eger Kft-n keresztül látja el, ami számos szolgáltatást nyújt a város polgárai részére:

- közparkok fenntartása
- utcák tisztítása
- temetői szolgáltatások
- csapadékvíz-elvezető hálózat karbantartása
- közsobrok és szökőkutak fenntartása
- közvilágítás
- útkarbantartás

A városi cégen belül egy külön vállalat volt felelős a hulladékszállításért és – feldolgozásért, egészen a tevékenység állami irányításának átvételéig. Mivel teljesebb képet akartam kapni a TM működéséről Egerben, ezért két másik, humán szolgáltatási területen is vettem fel adatokat. Ezek közül a városi könyvtár az egyszerűbb megfigyelés szempontjából, mert itt a közelmúltban lezajlott uniós fejlesztések miatt egy olyan TM-rendszer jött létre, ami pontosan tudja mérni a könyvtár outputjainak és outcome-jainak mennyiségét, részben a kölcsönzött könyvek nyomon követésével, részben pedig a konferenciákon, kiállításokon és más rendezvényeken részt vevő felhasználók számának mérésével. A szociális ellátásban már nem ennyire egyszerű kvantifikálni a tevékenységeket, ezért volt számomra érdekes ennek a területnek a megismerése is.

A második eset a magyarországi felsőoktatási szektor irányítása, adatokkal való ellátása, illetve az adatok döntéshozatalban meglévő felhasználása, az ezzel kapcsolatos tervezési tevékenység ellátása. Ha az önkormányzati rendszer kapcsán elmondtam, hogy mennyire hányattatott sorsú volt a terület az utóbbi években, akkor a felsőoktatásról is elmondható ugyanez. 2010 óta számos államtitkár és más állami vezető volt felelős a területért, amit alapvető forráshiány, illetve a hallgatók – részben demográfiai okok miatt – csökkenő száma jellemezett, tehát egy szűkülő piacról beszélhetünk. Ebben a környezetben több EU-finanszírozású fejlesztés zajlott, jellemzően az Oktatási Hivatal,

mint központi kormányzati ügynökség keretén belül egy olyan felsőoktatási menedzsment és információs rendszer kiépítésére, ami lehetővé teszi nem csak a központi kormányzati, hanem az intézményi, és alatta akár az intézeti és tanszék szinten is a teljes egyetemi oktatási és kutatási tevékenység mérhetőségét, és létre tud hozni egy olyan „*dashboardot*”, ami képes friss és használható adatokkal ellátni a döntéshozók minden szintjét. Tehát a személyes teljesítményértékeléssel párhuzamosan egy olyan intézményi TM-rendszer kiépítése volt a cél, ami az oktató és nem oktató személyzet, de akár a hallgatók teljesítményét is mérhetővé teszi, és az adatokat becsatornázza a tervezési folyamatba is. Az elméleti cél ez volt, az, hogy gyakorlatban ez mennyire tudott megvalósulni, az empirikus részben mutatom be. Az aleset kiválasztása annak alapján történt, hogy itt egy kormányzati ügynökség egy egész közpolitikai területet (felsőoktatás) lefedő, közhiteles, állami szervezetek adataiból létrehozott nyilvántartás segítségével egy tökéletes adatkör felhasználásával épített ki egy TM-rendszert.

Harmadik esetem a Külgazdasági és Külügyminisztérium, ami sajátos szerepet játszik a hazai közigazgatásban, tekintettel arra, hogy feladatellátásának egy jelentős része az országhatárokon kívül zajlik. Vezetői döntés alapján 2017-ben indult meg a Stratégiai Teljesítménymenedzsment Rendszer (STMR) bevezetése, aminek fő célja a külügyi-külgazdasági intézményrendszer, de elsősorban a külképviseltek teljesítményének mérése. Itt is elsősorban a számszerűsíthető tevékenységek meghatározása okoz-okozott problémát, ugyanis a legfontosabb ügyek nem minden esetben járnak sok interakcióval vagy látványos levelezéssel. A választásom azért esett a KKM-re, mert kifejezett vezetői akaratra, egy külső tanácsadó cég segítségével zajlik még most is a rendszer bevezetése és finomítása, kifejezetten és kimondottan a TM-logika mentén, itt tehát teljes vezetői tudatosság mellett zajlik a rendszer bevezetése és működtetése, és azt néven is nevezik annak felhasználói, itt a legnagyobb a TM-rendszerrel kapcsolatos tudatosság. A KKM abban is különbözik a másik két esettől, hogy míg mind az önkormányzatok, mind a felsőoktatás jelentős feladatmódosítással és forráselvonással kellett szembenézzen 2010 és 2020 között, addig ugyanebben az időszakban a KKM költségvetése (természetesen a tevékenység bővülése mellett) a 2010-es hatvanmilliárd forintról <sup>3</sup> 2020-ra majdnem hatszorosára, 341 milliárd forintra nőtt.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény

<sup>4</sup> Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény

A három alesetet azért választottam ki, mert mind a háromnál valamilyen szinten deklarált cél egy TM rendszer bevezetése és működtetése, a belső folyamatok átalakítása, és mindenhol központi kérdésként merül fel a hatékonyság. Vezetői szinten minden esetben látható igény mutatkozik az adatok elérhetőségének megteremtésére, ugyanakkor a három alesetből kettőben az alacsonyabb vezetői szinteken jellemzően ellenállással, bizalmatlansággal találkozunk, és a FIR esetében is csak a törvényi kötelezettségek, illetve a központilag előírt online tanulmányi rendszer (Neptun) használata egyszerűsíti le olyan mértékben az adatgyűjtést, hogy az ne okozzon már felesleges pluszmunkát a feladatellátásban résztvevők számára. Ezen kívül mind a három aleset korábbról is ismert volt számomra, és több kulcsinformátorral nyílt lehetőségem beszélni a kutatással töltött évek során, ezért az információk elérhetősége, amire Blatter és Haverland is felhívta a figyelmet, ez egyértelműen emellett a három aleset mellett szólt.

Nulladik feltételként mind a három alesetnek meg kell felelnie Bennett (1997) feltételeinek, amit a következőképpen tudok összefoglalni:

	a változás oka nem belpolitikai jellegű	a változás oka nem külföldi érdekcsoport	a döntéshozók ismerik a más gyakorlatokat	át is ültették a más gyakorlatokat
Eger	✓	✓	✓	✓
FIR	✓	✓	✓	✓
KKM	✓	✓	✓	✓

3. táblázat a három eset megfelelése Bennett (1997) alapján

A TM megjelenésének oka egyik esetben sem belpolitikai jellegű, mert mind a három alesetben vissza lehet vezetni a TM bevezetését valamilyen releváns külföldi gyakorlatra. Ugyanakkor a változást nem is külföldi érdekcsoport, valamilyen uniós program által létrehozott kondicionalitás, illetve más beavatkozás okozza, hanem az adott szervezet vezetésének döntése. Mind a három alesetben világosan látszik mind az interjúkból, mind pedig az átvizsgált elsődleges és másodlagos forrásokként felhasznált dokumentumokból, hogy a döntéshozók tisztában vannak a releváns nemzetközi (illetve több esetben hazai) gyakorlatokkal, amelyeket tudatosan és szándékosan építettek be saját működésükbe még akkor is, ha a transzferrel kapcsolatos döntéshozói tudatosság eltérő a három szervezet esetében.

Ha az alesetek ezek közül egy feltételt sem elégítenének ki, akkor nem lehetne transzferről beszélni az esetükben.

Az interjúalanyok kiválasztásánál igyekeztem a menedzsment minden szintjét megszólítani, a politikai szereppel és szankcionálási képességgel rendelkező vezetőktől kezdve egészen az alsóbb szintű menedzserekig, akik számára a riportálás sokszor csak felesleges adminisztratív nyűgöket jelent. Mivel a kutatásom elsősorban a szervezetek belső folyamatainak optimalizálásával és szervezésével foglalkozik, dolgozatomban nem foglalkozom ügyfél-elégedettséggel vagy az adott szervezetbe vetett állampolgári bizalom mérésével, noha ezek a szempontok főleg az első és a második esetről kifejezetten előjönnek a politikai vezetőkkel folytatott beszélgetésekben, mint a TM-rendszer bevezetésének elvárt vagy legalábbis remélt következményei.

Forrásaimmal félig strukturált interjúkat vettem fel, amikben kifejezett kérdésként merült fel a TM-tudás forrása, illetve az ezzel kapcsolatos tájékozottság felmérésre is. Ezekkel az interjúkkal próbáltam meg összefoglaló képet kapni a TM ma létező hazai gyakorlatáról, illetve azokról a tanulási folyamatokról, amiknek köszönhetően ez a megközelítés a jogias környezetben létjogosultságot tud nyerni. Az interjúk 2014. decembere és 2020. márciusa között készültek, jellemzően az interjúalanyok irodáiban, a 2020 márciusától beállt járványügyi helyzet miatt azonban az interjúk közül kettőt videokonferencia, egyet pedig emailváltás során bonyolítottam le. Az interjúalanyok szívesen osztották meg velem tapasztalataikat és örömmel meséltek a TM bevezetésével kapcsolatos kihívásokról még akkor is, ha magával a fogalommal kapcsolatos elképzeléseik – elsősorban az alacsonyabb szinteken – csak ritkán voltak strukturáltak. A bizalmi légkör megteremtésének érdekében a beszélgetéseket jellemzően nem vettem fel, hanem sűrű, lehetőség szerint szó szerinti leíratot készítettem a beszélgetésekről, amiket utána felhasználtam a dolgozat elkészítéséhez. Interjúalanyaim számos esetben kiegészítő dokumentációt is a rendelkezésemre bocsátottak, amiket szintén felhasználtam a dolgozat elkészítéséhez, az empirikus anyag vázát azonban maguk a beszélgetések alkotják. Az interjúalanyok anonimizált listáját és az interjúk időpontját az 1. számú melléklet tartalmazza.

Alapvetően kétfajta empirikus anyagot gyűjtöttem a kutatás során:

- Az empirikus rész vázát a kvalitatív interjúk (egyen interjúk az alanyok munkahelyén) adják. Ezek előnye, hogy amikor nem lehet az interjúalanyokat közvetlenül megfigyelni, akkor is el tudják mondani a történeti dimenziót, és én irányítom a kérdést. Hátrányai között ki kell emelni, hogy az átadott információ

indirekt, amit ráadásul öntudatlanul is szűrnek az interjúalanyok; a kutató jelenléte torzított válaszokhoz vezet; ráadásul nem mindenki tudja ugyanolyan jól elmondani, mire gondolt (Creswell & Creswell, 2018).

- Az interjúk mellett kvalitatív dokumentumokat is feldolgoztam, ez elsősorban a második és harmadik esetről játszott kiemelten fontos szerepet, ahol ennek megfelelően kevesebb interjút is elégséges volt elkészíteni. A dokumentumelemzés előnye között felsorolható, hogy megismerhető a szakzsargon; a dokumentumok bármikor elérhetők, nem avatkozunk be a megfigyelt szervezet és munkavállalók mindennapi tevékenységébe. A dokumentumok jellemzően olyan adatokat tartalmaznak, amiket előzetesen már validáltak és gondos odafigyeléssel választottak ki, illetve a dokumentumelemzés előnye az is, hogy alacsony a költsége. Hátrányai között meg kell említeni, hogy nem mindenki ír ugyanolyan jól (tehát a belső használatra készült anyagok minősége eltérhet); mindig vannak olyan dokumentumok és adatok, amik nem elérhetők; a könnyű elérhetőség ellenére sokszor át kell írni vagy újra kell scannelni a dokumentumokat, amik adott esetben nem teljesek, nem eredetiek, vagy akár nem is hitelesek (uo).

Az interjú-protokollt a 2. számú melléklet tartalmazza. Mivel olyan félig strukturált interjúkat akartam felvenni, ami lehetőséget ad az interjúalanyoknak saját véleményük kifejtésére is, maga a protokoll csak néhány irányító jellegű kérdést tartalmaz. Az előre megírt kérdések egy számítógépes fájl formájában álltak rendelkezésre, a beszélgetések során ezt a fájlt töltöttem fel a válaszokkal, így egy elsősorban élőbeszédre hasonlító jegyzet született, amit a dolgozatomban némileg – a megértést és nyelvtani szabályoknak való megfelelést támogató – szerkesztett változatban idézek, az eredeti tartalom és jelentés megőrzésével. Ezért lehetnek minimális eltérések a valóban, az interjún elhangzott mondatok és az általam használt leírat között.

Creswell és Creswell leírásában a kódolás az adatok széttördelése olyan kis szegmensekre, amelyek megfelelnek az egyes kategóriáknak, sokszor éppen az interjúalany terminológiáját használva (in vivo kódolás). A fő feladat a témák és leírások generálása, majd ezek elemzése. A kódoknak három fő típusa lehet: várható kódok, meglepő kódok és szokatlan vagy elméleti relevanciájú kódok. Az első csoportot az áttekintett irodalom alapján határozhatjuk meg, a második csoport az adatgyűjtés során felmerült, az irodalomban nem megtalálható említéseket jelentik, míg a harmadik csoport



azokra az említésekre vonatkozik, amik akár az egész elméleti konstrukciónkat átalakíthatják. A kódolás része a kódkönyv összeállítása, ami tartalmazza a kódok rövid és hosszú leírását, és egy alanyok általi minta-említést is (Creswell & Creswell, 2018). A számítógépes adatelemző szoftverek a kvalitatív kutatások esetében csak eszközök, és nem adnak olyan kézzel fogható eredményeket, mint a kvantitatív kutatások esetében, tehát csak az adatok rendszerzését segítik, és oksági viszonyok bizonyítására nem alkalmasak (Yin, 2018, pp. 213-214)

A fentiekre való tekintettel, valamint az általam használt pattern matching módszer sajátosságait figyelembe véve végül nem döntöttem a teljes korpusz lekódolása mellett, mert más logikával építtem fel a kutatásomat és az elméleti tanulságok levonását, erről az előző alfejezetben részletesen is írtam.

## 5. A beágyazott esettanulmány empirikus bemutatása

A következő fejezetben részletesen is bemutatom a terempunkta során szerzett adatokat, majd azokat összehasonlítom az előrejelzési mátrixban az transzfer-mechanizmusokból előre meghatározott értékekkel azért, hogy megállíthassam: érvényes-e, és ha igen milyen kiegészítésekkel a transzfer-elmélet a TM hazai megjelenése kapcsán.

### 5.1. Az egri Polgármesteri Hivatal és a TM

A következő alfejezet témája az első aleset, Eger Megye Jogú Város Polgármesteri Hivatalának kapcsolata a TM-mel. Először ismertetem az alesetet érintő legfontosabb kontextuális tényezőket, így különösen a 2010 utáni önkormányzati rendszert érintő reformokat, majd az összegyűjtött adatok alapján az előrejelzési mátrix dimenziói mentén rendszerezve ismertetem az adatokat. Végül összegzem a tapasztalataimat.

#### 5.1.1. A magyar helyi önkormányzati rendszer változásai 2010 után

Kuhlmann és Wollmann (2019) szerint Magyarország a Kelet-Közép-európai közigazgatási tradícióba tartozik, aminek fejlődését a szovjet megszállás, illetve az 1989-90-es rendszerváltoztatások után a kontinentális európai közigazgatási hagyomány formálta leginkább. Bár sokan úgy vélik, hogy a kontinentális (elsősorban porosz-német) hagyomány vált a leginkább meghatározóvá az újra függetlenné vált országok esetében, az adatok inkább azt mutatják, hogy legalább ennyire fontosak voltak azok a hagyományok, amelyek az 1900-as évekre, illetve a 19. századra nyúlnak vissza (lásd még a magyar közigazgatás-fejlesztési hivatkozásokat Magyary Zoltánra), igaz, főleg 2010 után ismét jelentős centralizációt láthatunk hazánkban is, hasonlóan az 1919-1920-as átalakulásokhoz (legalábbis ami a központosítást illeti) (uo. 22-23).

A helyi önkormányzatok esetében fontos felmérni, pontosan milyen feladatok és milyen hatáskörrel oldanak meg a helyben választott vezetők és politikai közösségek. Kuhlmann és Wollmann a helyi önkormányzatok tipologizálása három fő dimenzió mentén történhet

- funkcionális profil: mekkora a helyi autonómia, elsősorban a rendelkezésre álló anyagi források és az ahhoz társított kötelező és választható feladatok esetében;
- területi profil: mennyire fenntarthatók területileg a helyi önkormányzatok
- politikai profil: milyen formában működik a helyi demokrácia, kik hozzák a valódi döntéseket (Kuhlmann & Wollmann, 2019, p. 25).

Az én vizsgálatom szempontjából a funkcionális profil a meghatározó, ezért ennek a kérdésnek a kibontásával folytatom. A helyi önkormányzatok funkcionális profilja szempontjából a helyi felelősségi körök és az ezzel kapcsolatos autonómia a leginkább meghatározók. A funkcionálisan erős önkormányzati rendszerek jelentős forrásokkal, és ezek kapcsán komoly diszkrécióval rendelkeznek, és egyszerre több funkciót is elláthatnak. Ezzel szemben a gyenge önkormányzatok rendszerint nem maguk döntenek a feladataikról, illetve a felelősségi köreik is erősen korlátozottak. Érdekesség, hogy egyes szerzők szerint a kontinentális közigazgatási hagyományban erősek az önkormányzatok (Kuhlmann & Wollmann, 2019, p. 26), ugyanakkor az elvileg kontinentális hagyomány felé mozgó Magyarországon mégis az önkormányzati szektor kiüresítését láthattuk az utóbbi időben (ezt jól tükrözi például a helyben maradó adóbevételek aránya is). Hazánkban erős a centralizációs hagyomány, ami az önkormányzatok működésére is jelentős hatással van (Pálné Kovács, et al., 2016).

Magyarországon nagyszámú, 3155 helyi önkormányzat működik, az átlagos lakosságszám kevesebb mint ötezer fő, a helyi önkormányzatok jelentős része pedig falvakban működik. A rendszerváltozás óta nem sikerült a helyi önkormányzatok számát csökkenteni, aminek nem is biztos, hogy pártpolitikai okai voltak, lévén a legkisebb – és legszámasabb – kistelepüléseken jellemzően helyben jól ismert, pártoktól független jelöltek nyernek és jutnak be a polgármesteri vagy közgyűlési székekbe.

A rendszerváltozás után Magyarország visszatért a helyi önkormányzatok németes megközelítéséhez, és általános kompetenciákat adott a helyi önkormányzatok kezébe, igaz, az anyagi erőforrásokat sokszor nem párosították ezekkel a feladatokkal. A helyi önkormányzatok váltak így az iskolák, az egészségügyi intézmények, könyvtárak és szociális ellátás. Az EU-csatlakozás után a kohéziós alapokhoz való hozzáférés érdekében kísérletek történek a regionális, NUTS2 szintű régiók létrehozására, azonban ezek soha nem voltak valódi feladattal és felhatalmazással bíró mezoszintű közigazgatási egységek, az erről szóló törvény ugyanis kétharmados jellege miatt eleve bukásra volt ítélve a 2006 és 2010 között ülésező Országgyűlésben (Pálné Kovács, et al., 2016).

Pálné szerint az önkormányzati rendszer 2010 után akkora változásokon ment keresztül, hogy a korábbi állapotokkal felesleges foglalkozni (Pálné Kovács, 2016a). A helyi önkormányzatok kötelező feladatait jelenleg a Magyarország helyi önkormányzatokról szóló 2011 évi CLXXXIX törvény (Mötv) szabályozza. Pálné szerint a törvény

egyértelműen a centralizációt választotta az önkormányzati rendszer átalakítása során, ahol az önkormányzatok nem fedik le a helyi ügyek összeségét, csupán az állam helyi szinten is megjelenő szervezeteinek egyik szereplőjévé válnak az önkormányzatok, amik semmilyen szempontból sem élveznek előnyt a többi intézménnyel szemben (Pálné Kovács, 2016a). Az önkormányzatok feladatait egy részletes lista határozza meg, amin megtaláljuk – többek között – a helyi fejlesztést, az alapvető egészségügyi szolgáltatásokat, az óvodai ellátás megszervezését, a kulturális szolgáltatásokat, a helyi jóléti szolgáltatások fenntartását, egyes környezetvédelmi feladatokat, a helyi közlekedés megszervezését, a szennyvízhálózat fenntartását, a hulladékszállítást, és sok más is, ugyanakkor már a 2011-es törvény is jelentősen szűkítette a feladatrendszert a korábbi állapotokhoz képest (uo.). Ráadásul a feladatok taxatív felsorolása mellett a törvény sok esetben magát a konkrét végrehajtást is meghatározza, amivel az önkormányzatok mérlegelési szabadságát csökkenti. A Mötv-ben is nyomon követhető a 2010 utáni centralizációs folyamat, a megyei közigazgatási szint kiürítése (a megyék adósságával együtt az állam azok vagyont is „átvállalta”, és a feladataikat is elvette) (Horváth M., 2012). Ezek a változások ugyanakkor nem példa nélküliek, több külföldi önkormányzati rendszer is hasonló munkamegosztásban működik.

A 2010 után megindult centralizációs hullám a feladatok (és így a források) nagyobb részét a központi kormányzat (részben dekoncentrált) szerveinek, vagy ügynökségeinek kezébe adta, ezzel jelentősen csökkentve a helyi önkormányzatok mozgásterét (Pálné Kovács, et al., 2016). Ennek következtében a helyi önkormányzatok részesedése az összes közkiadásban a 2010-es 24 százalékról 2015-re 15,6 százalékra csökkent (Kovács & Hajnal, 2017), igaz ennek fő oka a jelentős méretű feladatok (pl. oktatás, egészségügy) áthelyezésében keresendő (Horváth M., 2014b). Mindenképpen meg kell azonban említeni, hogy a helyi önkormányzatok egy jelentős része képtelennek bizonyult a rábízott feladatok megfelelő színvonalon történő ellátására, ezért adósságokat halmoztak fel, miközben a helyi szolgáltatások színvonala is folyamatosan romlott, ezért a központosítás sok szempontból indokolt döntés volt a központi kormányzat részéről. (Kovács & Hajnal, 2017). Bár nem lehet kategorikusan kijelenteni, hogy a centralizáció jó vagy rossz (valójában a hatékonyság növelésével akár hasznos is lehet), az elsősorban politikai és nem technokrata szempontból motivált reformok sem vezettek minden esetben helyi szinten jobb minőségű közszolgáltatások biztosításához (Pálné Kovács, 2019a). Szintén problémák adódtak a dekoncentrált szervek kialakításával és

működtetésével kapcsolatban, így a várt hatékonyság-javulás nem minden esetben következett be (Horváth M. & Józsa, 2016),

Pálné Kovács Ilona (2016) véleménye szerint az önkormányzati szektorban modellváltás következett be 2010 után. A válságkezelés jelszavával a megyei önkormányzatoktól az addig felhalmozott adósságok átvételének fejében szinte minden jelentős jogkört elvett a központi kormányzat, az addig is főleg csak papíron létező regionális szint pedig megszűnt létezni. A közigazgatási hivatalok azonban már az önkormányzatok működését érintő, kétharmados (sarkalatos) törvények módosítása előtt is egyre több területen vettek át jogköröket és feladatokat az önkormányzatoktól (uo.). A folyamatot több kényszerhelyzet indította be: egyrészt (a kormányhivatalok átszervezése miatt) nem volt biztosított az önkormányzatok törvényességi felügyelete, másrészt a finanszírozás fenntarthatatlan volt (elsősorban megyei szinten, pl. a kórházak esetében), helyi szinten az alulfinanszírozottság pedig kapacitáshiányhoz vezetett, főleg a kisebb települések esetében (Pálné Kovács, 2016b). Mint az előbb is írtam, a helyi önkormányzati rendszer számos jelentős változáson ment keresztül 2010 óta, és kérdés, hogy még milyen változások várnak erre a területre. A reformok és a centralizáció a központi témája Hajnal és Rosta (2016), valamint Hajnal (2014b) írásainak, akik részletes és áttekintő képet adnak az önkormányzati szektort érintő, 2010 utáni változásokról.

A 2010-ben megkezdett és 2013-ban véghez vitt finanszírozási reform egy rendkívül merev rendszert hozott létre, ami lehetővé tette a helyi önkormányzatok gazdálkodásának szorosabb ellenőrzését, és korlátozták a helyi önkormányzatok hozzáférését a kölcsönökhöz is (igaz, a megelőző években a helyi önkormányzatok jelentős része – részben önhibáján kívül – jelentősen eladósodott, így a nagyobb gazdálkodási fegyelem nem volt indokolatlan). Több, korábban helyi önkormányzatok által ellátott feladatok államosítottak vagy központosítottak, ugyanakkor az így elvont források tovább csökkentették a helyi önkormányzatok gazdálkodási szabadságát. A finanszírozási rendszer továbbra sem kidolgozott, ami rugalmatlansághoz vezet helyi szinten, illetve ellenérdekeltté teszi a helyi önkormányzatok egyrészt a hatékony gazdálkodás, másrészt az adóbevételek növelése esetében, ugyanis senki sem tudja, hogy a megszerzett pluszforrásokat hogyan tudnák felhasználni. Bár a jogalkotói szándék szerint a feladatfinanszírozás alapú rendszer átláthatóbb működést hozott volna létre, valójában az önkormányzatok korábbi eladósodottságát nem feltétlenül a finanszírozási rendszer jellege, sokkal inkább a rendelkezésre álló kevés pénz okozta (Pálné Kovács, 2016a).

Ezért a helyi önkormányzatok egyre inkább alkalmazkodnak a központi kormányzat elvárásaihoz, hogy ezáltal kapjanak (főleg EU-s) fejlesztési támogatásokat. A 2015-2016-os központosítással (pl. a maradék iskolák, szennyvíz és hulladékszállítás) tovább csökkent az önkormányzatok gazdálkodási és cselekvési szabadsága. A program- és feladatalapú költségvetésnek elvileg jobb elosztási mechanizmushoz és a közfeladatok hatékonyabb finanszírozásához kellene vezetnie, és egyszerűbbé, transzparensebbé kellene tennie a gazdálkodást, gyakorlatban azonban a kiszámíthatatlanság továbbra is erős gátló tényezőként van jelen (Mezei, 2014, pp. 3-4).

Az egyes települések méretük szerint is eltérő módokon birkóztak meg ezekkel a kihívásokkal: a nagyobb, több bevétellel rendelkező, professzionálisabb stábbal dolgozó önkormányzatok jobban tudnak gazdálkodni és túlélni a szigorú külső körülmények között is: a csődöt jelentő önkormányzatok jelentős része kistelepülés volt, városok a legkritikább esetben kerültek ilyen szorult helyzetbe (Horváth M., 2012). Ugyanakkor a szigorúbb központi ellenőrzés mellett, illetve a feladatfinanszírozás rendszerében az önkormányzatok elvileg érdekeltébbé válnak az eredményesebb és hatékonyabb gazdálkodásban (uo.), ebben pedig adott esetben a TM bevezetése is segítheti őket. Szintén gondolt jelent, hogy a közigazgatási egységek mérete sokszor nem egyezik a közszolgáltatások ideális üzemméretével, ami feladatok és feladatcsoportok esetén is eltérő lehet (Horváth M., et al., 2014).

Jenei és Hajnal hangsúlyozzák: a magyar közigazgatás sérülékeny helyzetben van, mert az emberek elveszítik a közszektorba vetett bizalmukat, miközben még több demokráciát és állampolgári részvételt kívánnak (Jenei & Hajnal, 2008). A közigazgatás integritását és szavahihetőségét folyamatos kihívások érik, miközben a legalizmus és menedzsment-szemléletű reformok között állandóvá válnak a belső konfliktusok, ami a szervezeten belüli bizalmat is rombolja, a menedzsment-szemléletű reformok iránti nyitottságot is rombolva. A közintézményekbe vetett bizalom hiánya, a politikai-adminisztratív konfliktus, a legalista felfogás rendkívül ellenséges környezetet teremt a menedzsment-szemléletű reformok számára nem csak helyi, hanem a központi kormányzat szintjén is. Ezen túl az informális intézmények szerepe is erősnek minősíthető, elsősorban a helyi szintű közigazgatásban (Helmke & Levitsky, 2004) (Hajnal & Csengődi, 2014). Az informális intézmények ereje további korlátozó tényezőként hat az átláthatóság és elszámoltathatóság bevezetése előtt, ami egyébként egy jól működő TM-rendszer egyik legfontosabb eredménye lenne.

Helyi szinten, részben az EU-csatlakozás eredményeként néhány helyi önkormányzat bevezetett néhány teljesítmény-alapú elemet a költségvetési tervezési folyamatába (Hajnal, 2008), de az első eredmények ellentmondásosak voltak és a TM-adatok használata esetleges maradt. Egészen ezidáig nem sikerült olyan rendszerezett, publikált vagy nyilvánosan elérhető kutatást találnom arról, hogyan alkalmazzák a TM-et a helyi önkormányzatok. Ugyanakkor a mostani interjúk alapján látható, hogy a helyi önkormányzatok szintjén is egyre nagyobb az érdeklődés a TM iránt (Hajnal & Ugródsy, 2015), elsősorban a kötelezően ellátandó feladatok nagy száma, és az ehhez rendelkezésre álló anyagi források korlátozott volta miatt.

Helyi szinten a közfeladatok ellátását számos önkormányzat önkormányzati tulajdonú vállalati formában próbálta meg megoldani, és idővel – a feladatok összetettsége okán – elterjedtek a többprofilú vállalatok (Horváth M., 2014a). Ezek a vállalatok az én szempontból azért is fontosak, mert egy olyan sajátos köztes helyzetben vannak: egyrészt önkormányzati tulajdonban vannak, ugyanakkor a működésük kapcsán a Polgári törvénykönyv és a Gt. a mérvadó, tehát úgy működnek, mint a magánszektor cégei, és ez elvileg a TM iránti fogékonyságukat is növelheti, ugyanis a gazdálkodási körülmények (illetve az eredménytermelési kényszer) is a magánszektorra jellemző körülmények között áll fenn az esetükben.

Az önkormányzatokba vetett bizalom az átalakulás utáni első évtizedben látványosan csökkent, de az ezt követő évtizedben inkább stagnált (Péterfi, 2015), viszont a 2010 utáni reformok fellazították a helyi feladatellátás és a felhasználó állampolgárok kapcsolatát, ami a bizalomra is hatással volt (Pálné Kovács, 2016a). Pálné Kovács Ilona (2019) szerint a helyi önkormányzatok esetében az input-legitimáció, illetve az intézményi bizalom és a közszolgáltatások minősége közötti kapcsolat, társulva a „jó kormányzáshoz” (*idézőjel az eredetiben – UM*) kötődő politikai elvárásokkal kölcsönhatásban az eredményesebb működés irányába viszik az önkormányzatokat (Pálné Kovács, 2019b). Ugyanakkor hogy meggyőzzék az állampolgárokat a létjogosultságukról, legitimációt nyerjenek és a külső nyomás támasztotta elvárásoknak is megfeleljenek, a helyi önkormányzatok is megpróbálnak egyre hatékonyabban működni (Hajnal, 2014a; Hajnal & Rosta, 2014; Hajnal & Ugródsy, 2015). A fenti elvárásokra válaszul kezdett el egyre több önkormányzat TM-szerű eszközöket is alkalmazni (Hajnal & Ugródsy, 2016).

### 5.1.2. Az előrejelzési mátrix dimenziói

A magyarországi helyi önkormányzatokban nagyon nehéz olyan mintázatokat felfedezni, amelyek egyértelműen a teljesítménymenedzsment bevezetését és használatát bizonyítanák. Ezek a rendszerek nagy stabilitást, adminisztratív kapacitást és anyagi ráfordítást követelnek az amúgy is pénzsűkében lévő önkormányzatoktól, amit bizonyos üzemméret alatt ezek a szervezetek nem is engedhetnek meg maguknak. A kormányzati centralizációs kísérletek, amiről Hajnal (2014b), valamint Hajnal és Rosta (2014) részletesen írnak és az előző alfejezetben én is részletesen ismertettem egyértelműen nehéz és ellenséges környezetet teremtenek a TM bevezetésének. Igaz, a rendszerváltoztatás után a helyi önkormányzatok több forrással és nagyobb autonómiával rendelkeztek, ugyanakkor a TM akkor sem volt meghatározó a napi működésük során.

A következő alfejezetben azokat az információkat mutatom be, amelyek az előrejelzési mátrix dimenzióiban megfogalmazott állítások terepen való működését mutatják be.

#### 5.2.2.1. *Transzfer jellege*

Az 1A forrás alátámasztja azt a feltételezésemet, hogy a helyi önkormányzatok esetében a transzfer önkéntes jellegű, és a TM-mel kapcsolatos jogszabályok sem fogalmazzák meg, hogy a helyi önkormányzatoknak teljesítménymenedzsment-rendszert kellene fenntartaniuk (erre egyébként adminisztratív kapacitás hiányában a helyi önkormányzatok többsége amúgy sem lenne képes). Az 1A forrás a transzfer jellegéről a következőket mondja:

„Az [önkormányzatok között az] egymástól való tanulás rendszerére van igény. A TÖOSZ is csinált ilyen programot. Az önkormányzatok körében a tanulási igény a polgármesterek húsz százalékánál fogalmazódik meg, zömében a kisebb települések vezetőinél van ez.”

„A tanulás és tudásmegosztás esetében a külső források nem igazán jellemzőek (pl. minisztériumi iránymutatás). Mindig hívunk minisztériumi előadókat, de az igazi tanulásnál az egymástól való tanulás és a képzéseken való részvétel a leghatékonyabb.”

Az 1C forrás a következőképpen nyilatkozott a transzfer kötelező, illetve önkéntes jellegéről:



„A tapasztalatcserének államileg intézményesített formái nincsenek, de helyi igényekből adódott már kezdeményezés, pl. valaki hallotta, hogy valahol működik egy szolgáltatás, és elmegy megnézni”

Az 1F forrás szerint

„Az egymástól tanulást segítette, hogy a Jegyzők Szövetsége önkéntes alapon, külső és belső szakértők segítségével átvilágította a közepes méretű városok működését.”

A kontextuális interjúalanyokon kívül a helyi szinten dolgozó interjúalanyok sem számoltak be kötelező transzferről, elsősorban ők az önkéntes tanulást emelték ki, mint a tudás forrását. Az 1N forrás például így fogalmazott:

„Folyamatosan nézzük a versenytársak gyakorlatát, és az országosan kiemelkedő jó gyakorlatokat is: nemrég jártunk Debrecenben, ahol a szeméttároló edényeket vonalkódokkal akarják ellátni, hogy ezzel is tudják mérni az ürítések számát, amiből utána számlázhatnának a felhasználóknak.”

Az 1J forrás elmondása szerint „Saját kezdeményezésre elégedettségi kérdőíveket töltetünk ki az óvodákban”. Az összes interjúalany, aki említést tett arról, hogy valahonnan átveszik a TM-mel kapcsolatos tudást egyértelműen az önkéntes transzferre tett utalásokat; kötelező transzfer a helyi önkormányzatok szintjén a TM területén nem állt fenn: ezt támasztják alá mind az interjúk, mind pedig a dokumentumelemzés eredményei.

**A transzfer jellege:** önkéntes.

#### *5.2.2.3. A transzfer forrása*

Országos szinten van együttműködés a helyi önkormányzatok között a jó gyakorlatok megosztásában, amit mind a kontextuális interjúalanyaink, mind pedig az a esetünkben nyilatkozó interjúalanyok megerősítettek.

Az önkormányzati menedzsment-tudás lehetséges forrásairól az 1A forrás így nyilatkozott:

„Minél nagyobb egy település, annál magabiztosabb a polgármester a saját (nem)tudásában. A tízezres lélekszám lehet a választóvíz, másképpen működnek ezek a települések. Ha a TÖOSZ hirdet pl. legjobb gyakorlatok pályázatot, akkor

is inkább a kisebb települések az aktívak. A tapasztalati háló építésénél is kisebb önkormányzatok az aktívabbak. Pl. volt egy geotermikus energiahasználati tapasztalatcsere-program, itt is szépen össze voltak mérve az eltérő adottságok. Közfoglalkoztatás, oktatás, egészségügyi rendszer, ezek a polgármesterek kedvenc témái. A nemzetközi tapasztalatcsere még népszerűbb: a készség megvan rá, hogy tanuljanak egymástól az önkormányzatok Szívesen vesznek részt ilyen munkában, és szeretik megmutatni a saját gyakorlataikat. Pl. közfoglalkoztatásnál az alternatív fűtési technológiák rendszere egy lehetséges verzió (kazáncsere – hulladékfával való tüzelés közmunkásokkal), ezek jelentős megtakarításokat hoztak.

A tanulás nagyban egyénfüggő: a TÖOSZ meghirdette a lehetőséget (és korlátos volt a pénzügyi forrás), végül négy-négy önkormányzat vett részt az egyes témákban. Nagymértékben a polgármesteren múlik, hogy mennyire akar tanulni. A saját tudást, ismeretet akarják megosztani. Vannak módszertani füzetek (MANORKA-projektek), a faluk problematikájának megoldását is így próbáljuk megtalálni.

A polgármesterek egymáshoz is eljárnak: a polgármester-akadémián az egy osztályban tanulók között intenzív kapcsolat alakult ki. Erről vagy tudnak a TÖOSZ szintjén, vagy nem.”

Az 1C forrás kicsit távolabbról és kritikusabban nyilatkozott a tanulás szervezetségének kérdésben:

„Az Önkormányzati törvény szerint kötelező képzéseket szervezni, de erre inkább csak formaságként tekintenek a képviselők. A polgármestereknek kellene képzést tartani, de hosszabbat, mint 1-3 nap. Ugyanakkor a kistelepülések polgármesterei ritkán rendelkeznek olyan személyes háttérrel, hogy a bonyolultabb témákat, mint például a „projektszemléletű költségvetés” meg tudják érteni.”

A tudás lehetséges forrásai között interjúalanyaim néhány konkrét példát is megemléstettek. Az 1A forrás szerint például:

„A Legjobb önkormányzati gyakorlatok pályázati rendszer 2008-tól fut, az Európa Tanács módszertanát használjuk benne. Minden évben megpróbálunk olyan témákat meghirdetni, ami közérdeklődésre számot tart. Saját jó gyakorlatok is

vannak már, létrejött egy szakmai zsűri, írásban benyújtott pályázatok vannak. Ezt követi a helyszíni látogatás (valójában jó-e a gyakorlat). A maradóknak van versenyük (záró konferencia), ott születnek meg a díjak. A TÖOSZ-ban társadalmi szervezet lévén források nincsenek, partnerekkel dolgoznak (minisztériumok). A közelmúltban a BM például a közfoglalkoztatási jó gyakorlatok megosztását támogatta, a Miniszterelnökség vidékfejlesztési blokkja a mezőgazdaságot, az EMMI a roma önkormányzatokkal való együttműködést. Ezeket a versenyeket szeretik a felügyelő minisztériumok (szponzorok) és az önkormányzatok is,

A tanulás és tudásmegosztás esetében a külső források nem igazán jellemzőek (pl. minisztériumi iránymutatás). Mindig hívunk minisztériumi előadókat, de az igazi tanulásnál az egymástól való tanulás és a képzéseken való részvétel a leghatékonyabb. Az új önkormányzati törvény bevezetett egy új kötetmet a képviselők számára, hogy a kormányhivatalok szervezésében képzésen kell részt venniük. Egynapos képzéseket tartottak, a visszajelzések, amiket kaptak arról szóltak, hogy túl száraz és jogszabályi-szemléletű volt, és nem volt gyakorlat-orientált (túl sokan is voltak a résztvevők). A TÖOSZ képzései húsz fősek, itt két nap alatt olyan mértékű ismeret-átadást lehet megcsinálni, ami sokkal hatékonyabb.”

A TÖOSZ elnöke egy kicsit gyakorlatiasabban és pesszimistábban látta ugyanezt a kérdést (1B forrás):

„Technikai nehézségek mindig vannak, az adatbázisok gyengébbek, mint az európai országokban: kézzel gyártott adatok vannak, népesség-nyilvántartásból nem adnak adatokat, ami a közszolgáltatások tervezésénél komoly problémát jelent. A települési adatbázis igazi kincs, a frissítés nehézkes. Nem látni, hová költöznek az emberek, és hol van szükség több vagy kevesebb közszolgáltatásra. A tanulási mintákra nincsen tipológia. A probléma keletkezik, erre próbálnak megoldást keresni helyben. Pl. a geotermikus fűtési rendszerek bevezetése sok önkormányzat számára vonzó ötletnek tűnt, azonban Izlandon nem kell sokat fűrni a meleg vízért, de nálunk igen. Az önkormányzatok viszont keresnek hozzá megfelelő szakértelmet, ami lehet külföldi és belföldi is, ez elsősorban annak függvénye, mennyire alapos a döntéshozó, ami viszont a polgármester érdeklődésétől függ.

Az önkormányzatok fordulhatnak a TÖOSZ-hoz is, van egy jó gyakorlat gyűjteményünk, minden évben szerveznek jó gyakorlatokról konferenciát és versenyt, itt megismerhetik egymás jó gyakorlatait, különböző témában. A legnagyobb érdeklődés rendszerint a fő tevékenységi körök esetében van, például itt szembesülhetnek a polgármesterek azzal, hogyan kell 500 fős iskolát üzemeltetni.”

Szintén az önszerveződés jelentőségét és a polgármesterek hozzáállásának fontosságát emelte ki az 1C forrás:

„A tapasztalatcserének államilag intézményesített formái nincsenek, de helyi igényekből adódott már kezdeményezés, pl. valaki hallotta, hogy valahol működik egy szolgáltatás, és elmegy megnézni, de a TÖOSZ-nak is van egy jó gyakorlatok projektje, amit a Belügyminisztérium is támogat. A nemzetközi tapasztalatcserék is népszerűek.”

Az 1D forrás, aki alapvetően más nézőpontból látja az önkormányzati menedzsment és a tanulás kérdéseit így nyilatkozott:

„A tudás forrása vegyes. Látjuk a vállalatok működését, és látjuk, hogy mi az információs rendszer hiányossága. Látjuk a folyamatokat költségigény és számítás oldalán, elsősorban ebből lehet következtetni arra, hogy mit csinálunk jól. A saját vállalatoknál meglévő jó gyakorlatokat akarjuk elsősorban hasznosítani. Ha jut rá energia, akkor megnézzük a külső jó gyakorlatokat, országosan, nemzetközileg. Most is van egy kollégám, aki MTA kutatócsoportot vezet, és szakirodalmat is olvasunk. Most tervezzük a 3,5 éve működő, háromszor átszervezett holdinggal dolgozó Bécs ’megszállását’, ahol elég hatékonyan működik a közszolgáltatási rendszer, nyilvántartás, ellenőrzés oldalán is. Ugyanaz a porosz fejlődés van Bécsben is, sok mindent át lehetne venni tőlük. A szakirodalom és az internet túl kevés információt ad ahhoz, hogy bevezethető legyen egy ott látott gyakorlat, mert a példákat nagyon nehéz helyben megvalósítani. Kétoldalú kapcsolatokat próbálunk kialakítani, és most lépünk be egy európai szintű szervezetbe is, információkat akarunk itt cserélni.

A BM mellett működik a településüzemeltetési tanács, most épp újra működik. Vannak ágazati kamara-jellegű egyesületek, és országos szövetségek is. Vannak rendszeresen település-üzemeltetési konferenciák. Rendszeres találkozók vannak,

jogszabály-módosításokat kezdeményeznek. A fővárosi cégek itt nem állandó látogatók, kivéve a hulladék és a távhő. A kéményseprőknek kamarájuk van (inkább érdekvédelem), víz és távhő területén szintén vannak hasonló szervezetek. Sokat jártam én is ilyen rendezvényekre, és érdekes technikai, technológiai megoldások is felmerülnek. Minden, ami közszolgáltatással kapcsolatos, előkerül. Akkor mehet ez jól, ha van rá pénz. A városgondnokságoknak nincs erre pénzük. Korábban a polgármesterekkel együtt szervezték, de ma már nincs rá pénz. Korábban a BM támogatta ezeket, de most már nem igazán.”

A tanulás és alkalmazkodás fontosságáról beszélt az 1F forrás is:

A tanulási folyamatok egyre élénkebbek, erősebbek lettek. A pénz fogytával az önkormányzatok egyre inkább felismerték, hogy valamit változtatni kell nem csak a tágabb önkormányzati működés, hanem a hivatali működés tekintetében is. Egyes helyeken, pl. Hódmezővásárhely fejlett, ICT-alapú folyamatmenedzsment-rendszereket alakítottak ki, erre főleg a városok voltak képesek. Létrehoztak döntéstámogató rendszereket is, egy időben nagy divat volt az ISO és CAF minősítések megszerzése, de ez inkább spontán folyamat volt. Az egymástól tanulást segítette, hogy a Jegyzők Szövetsége önkéntes alapon, külső és belső szakértők segítségével átvilágította a közepes méretű városok működését.”

Forrásaink egyetértettek abban, hogy a transzfer fontos szerepet játszik a helyi TM-rendszerek kiépítésében. A TÖOSZ egy intézményesített rendszert is fenntart a helyi önkormányzatok számára a tapasztalatcserére, hogy az egyes feladatok és közszolgáltatások területén tapasztalatot lehessen cserélni. Interjúink alapján a transzfer jellemző forrásai a következők (a sorokban az interjúalanyok általi említések, az oszlopokban a tudás forrásai találhatók):

	formális, intézményi hálózatok	külföldi jó gyakorlatok	hazai jó gyakorlatok	egyéb
<b>Országos szövetségek</b>	✓	✓	✓	
<b>Polgármester</b>	✓		✓	állampolgári javaslatok
<b>helyi köszolgáltatók felsővezetése</b>	✓	✓	✓	
<b>helyi köszolgáltatók középszintű vezetése</b>	✓		✓	

4. táblázat A TM tudás lehetséges forrásai a helyi önkormányzatok esetében (forrás: saját gyűjtés)

Forrásaink szerint a mérés bevezetése kapcsán – a jogszabályi előírásokon kívül, amire az 1J forrás kiemelten felhívta a figyelmet – a formális intézményi hálózatok a legfontosabbak. A helyi önkormányzatok a közpolitikai ötletek fő fogyasztói.

Az 1O forrás esetében is megjelennek a belföldi jó gyakorlatok:

„A Magyar Önkormányzati Főkeret Szövetség minden évben meghirdeti a Virágos Magyarország Versenyt, ami számunkra is jó találkozási lehetőség. Persze a nyugati országrészben lévő, gazdagabb városok mindig jobb eséllyel indulnak a díjakért, de ez egyben jó szakmai fórum is a számunkra, mert mindenki hasonló problémákkal küzd.”

Interjúalanyaink megemlítették még az Országos Vízközmű Szövetséget és a Hulladékgazdálkodók Országos Szövetségét is. A szervezetek honlapjait felkeresve egyértelművé válik, hogy képzésekkel, szakmai konferenciákkal akarják segíteni tagjaik működését, ami szintén a szervezett – és önkéntes – transzfer jelentőségét emeli ki. Nemzetközi szervezeti tagságaikon keresztül az országos ernyőszervezetek ezen kívül a nemzetközi jó gyakorlatok hazai meghonosításában is szerepet játszanak. Egerben az összes, városgondozás területén aktív interjúalanyunk kiemelte ezen szervezetek jelentőségét, elismerően nyilatkozva az így elérhető tudásról.

Különbség mutatkozik ugyanakkor a városgondozás és a humán szolgáltatások területe között a TM-tudás és annak forrása kapcsán. Míg a városgondozás területén – a viszonylag jól standardizálható és repetitív folyamatok eredményeként – a teljesítménymérési rendszerek kialakítása lehetségesnek tűnik és a városvezetés által is kitűzött, elvárt cél, addig a humán szolgáltatások területén más hozzáállást tapasztalhatunk. A szociális ellátások területén komoly gondot okoz a folyamatos, törvények által előírt jelentéstételi kötelezettség (például a gondozási naplók vezetése, ami ugyan egyszerű mennyiségi mutatókkal leírja, hogy mennyi szolgáltatást vettek igénybe az ellátottak, azonban a szolgáltatás minőségéről itt nem fogunk adatokat találni), ezért a méréssel szemben komoly bizalmatlanság mutatkozik a munkavállalók között. Ugyanakkor az 1J forrás például elmondta:

„Saját kezdeményezésre elégedettségi kérdőíveket töltetünk ki az óvodákban: mérjük a belépéskor a szülők elvárásait, és még egyszer mérünk amikor elhagyják az intézményt, ezek anonim kérdőívek”.

Az óvodák esetében a kérdőívek valójában egy kezdeményező szemléletű tagintézmény javaslatára vezették be, tehát a TM mint innováció belső forrásból érkezett. Ugyanakkor ugyanez a forrás figyelmeztetett arra is:

„A szociális szektorban örült szintű adminisztráció van, és senki sem törődik azzal, elégedettek-e az állampolgárok a szolgáltatásokkal. A szociális étkeztetésben hiába rossz az étel, az emberek másnap is jönni fognak”.

A városi könyvtár kiemelkedő példa ugyanakkor a TM tudatos használatára Egerben. Ahogyan az 1K forrás is elmondta:

„Szinte minden tevékenységet mérni tudunk. Az olvasójegyek vonalkódjának leolvasásából tudjuk ki hányszor jött el a könyvtárba, a katalógusból látszik melyik könyveket kölcsönzik ki a legtöbbször és miből kellene több példányt rendelni. A rendezvényekre is az olvasójeggyel lehet bejönni, ezért pontosan tudjuk mérni a részvételt, és szoktunk elégedettségi kérdőívet is kitölteni a látogatókkal, aminek magas a kitöltési aránya. Mindenre van adatunk.”

A könyvtár honlapján egyébként megtalálhatók az éves teljesítményszerződések és -jelentések is évekre visszamenően, amik tartalmazzák az igénybe vett szolgáltatások mennyiségét, az ügyfélelégedettséget és még sokfajta adatot, a könyvtárnak saját

minőségirányítási rendszere van, vélhetően az elnyert EU-támogatások formai követelménye ez.

A rendelkezésre álló adatok alapján azt mondhatjuk, hogy a transzfer forrásai igen vegyesek: a nemzetközi jó gyakorlatoktól (elsősorban külföldi testvérvárosok) a szomszéd településig bárholnan hajlandók az interjúalanyaink a jó példákat átvenni. Külön említést kell tennem viszont azokról az országos szakszövetségekről, amelyek intézményesített és strukturált módon teszik lehetővé a legjobbtól való tanulást, igaz ez sem kötelező, hanem minden esetben önkéntes transzfert jelent.

**A transzfer forrása:** bel- és külföldi példák egyaránt vannak, de a hazai források hangsúlyosabbak.

#### *5.2.2.6. Támogató és gátló tényezők*

Természetesen a TM bevezetése kapcsán számos olyan tényező van a magyar adminisztratív kultúrán kívül is, ami nehezíti, vagy éppen támogatja a TM megjelenését az önkormányzatok szintjén. Itt ismét érdemes különbséget tenni a „cégszerűbb” városüzemeltetés, valamint a kiszámíthatatlanabb és kevésbé standardizálható humán szolgáltatások területe között.

Az 1D forrás a közszolgáltatások kapcsán így látja a teljesítménymérés lehetőségeit:

„A közszolgáltatásoknál más a helyzet. Itt a budapesti példa meghatározó lehet, de vidéki nagyvárosokban is vannak hasonló rendszerek (Miskolc, Debrecen, Pécs, amiről még biztosan tudok). A szervezést az apparátuson kívülre viszik, a közvállalatok irányítását holdingba szervezik. Egyrészt ezzel célozzák a hatékonyságot: nem a kötött, hivatali rend szerint mennek a döntések. Egyelőre nincsen adat arról, hogy ez a megoldás mennyire hatékonyabb a működés szempontjából. Ugyanakkor a hivatal nehezen veszi tudomásul, hogy csökken a kompetenciája, nem segítséget lát, és féltékeny lesz. Vállalati keretek között szabadabban lehet dolgozni, jobbak a jövedelmi viszonyok. Ezért az önkormányzat igyekszik rátelepedni a vállalatokra, és megkettőződik az irányítás. Végül minden visszaáll az eredeti helyzetbe.”

A fenti környezetben – a kiszervezett, vállalati jellegű működés miatt – már nagyobb lehetőség nyílik a TM használatára, így viszont egy módszertani kérdés merül fel az én szempontomból, miszerint lehet-e közszektorként kezelni ezeket az önkormányzati



tulajdonban lévő vállalatokat. Véleményem szerint igen, ugyanis ezek a cégek továbbra is a közfeladatok ellátására fognak koncentrálni, és adott esetben – politikai szükségszerűség, vagy a hozzáférés egyenlőségének elve alapján – veszteséges szolgáltatásokat is biztosítaniuk kell majd, tehát nem pusztán az anyagi és profit-szemponatok fognak meghatározók lenni a tevékenységének értékelésénél. Érdekes ugyanakkor látni, hogyan szerveznek ki bizonyos tevékenységeket a városvezetők pont azért, hogy a szükséges rugalmasságot és hatékonyságot törvényes keretek között biztosítani tudják.

A TM-mel mint koncepcióval és céllal kapcsolatos koncepciók megértését tovább nehezíti, hogy a TM-mel kapcsolatos tudás elsősorban helyi szinten rendkívül korlátozott (többször előfordult, hogy megkérdeztem az interjúalanyokat van-e a szervezetükben teljesítménymérés, amire az egyértelmű válasz az volt hogy „nem, nincsen”, majd kiderült hogy az érintett önkormányzati cég éves teljesítményszerződés alapján látja el a feladatait és egészen pontosan méri saját tevékenységét, bár főleg számviteli – könyvelési szemlélettel). Az érintett cég, a Városgondozás Eger Nonprofit Kft. ugyanis a Mötv. alapján jött létre, százszázalékos önkormányzati tulajdonban van, és éves, az önkormányzat és a Kft. által kötött, a város honlapján is megtalálható teljesítményszerződés alapján végez el bizonyos közszolgáltatásokat. A szerződés rendelkezik azokról a feladatokról és szolgáltatásokról, amiket a város megrendel, és ennek alapján biztosít forrásokat is a cég számára ezen feladatok ellátásához. A cég éves beszámolóit elérhetők saját és a város honlapján is, ami minimális szinten az átláthatóságot is biztosítja.

Mivel az árak kötöttek, ezért a hatékonyság kérdése rendkívül fontos a cégvezetés számára. Ahogyan megrendelőként fellépő 1G forrás elmondta:

„A központi kormányzat a szolgáltatások átlagos költségét téríti meg, és aki nem tudja kihozni ebből az összegből az elvárt minőséget, az országos összehasonlításban le fog maradni. Az ebből eredő összehasonlítás akár hasznos is lehetne, ha a központi kormányzat elvégezné a számításokat. Emellett a központi szinten nincsenek olyan ösztönzők, amik hatékonyabb gazdálkodásra sarkallnának minket, vagy arra ösztökélne, hogy növeljük a kibocsátást vagy tegyük hatékonyabbá a folyamatainkat.”

Ezt a szemléletet támasztja alá az 1H forrás is, aki így látja a kérdést:

„A mi feladataink mérhetők, elsősorban a szolgáltatások költségéhez és a munkabérhez kötődnek. Tudjuk a feladatokat, a teljesítményelvárásokat (pl. a fű magassága a város különböző részein), és ismerjük a munkafázisokat is. Tudjuk hány ember, milyen erőforrások, mennyi gázolaj kell ahhoz, hogy egy-egy feladatot sikeresen elvégezzünk.”

**Támogató tényezők:** elsődleges fontosságú az adminisztratív kapacitás megléte. Az ICT technológia fejlődése és beföldi jó gyakorlatok rendelkezésre állása növeli a transzfer iránti igényt. A kötelező közfeladatok ellátásának szükségessége meghatározó, a városüzemeltetési területen egyszerű a mérés. A megrendelők részéről egyértelmű politikai kontroll és felelősség van (százszázéltkos városi tulajdonú cégek esetén), a városüzemeltetés terén pontos teljesítményelvárásokat lehet megfogalmazni.

**Gátló tényezők:** Sok helyen okoz gondot az adminisztratív kapacitás hiánya és a túlzott politikai kontroll vágya. Jellemzően strukturálatlan a TM-mel kapcsolatos tudás, humán-szociális területen jelentős dilemmákat vet fel a mérhetőség problémája és az országos benchmarking hiánya

#### *5.2.2.7. Motivációk*

A külső nyomás, és elsősorban a központi kormányzat részéről érkező folyamatos jogszabály-változtatások és a rendelkezésre álló források csökkenése a helyi források hatékonyabb felhasználása felé fordította az önkormányzati vezetőket is, mert – visszaulva a TM-irodalomban általam is gyakran felhozott érvre – többet kellett megoldaniuk kevesebből, ami értelemszerűen próbára tette a választott vezetőket.

A kötelező feladatok nagy száma, és a hozzájuk kapcsolódó finanszírozás hiánya megnövelte az érdeklődést a TM irányt, elsősorban a közszolgáltatások biztosításának területén. Ahogyan az 1A forrás megfogalmazta:

„A közüzemi szolgáltatások kapcsán az utóbbi pár évben felmerült (a TM iránti) igény. Létre kellene hozni egy benchmark-rendszert, ezt a TÖOSZ is évek óta szorgalmazza. A finanszírozási rendszerben, amikor az állam eldönti azt, hogy nem normatív keretben mire ad pénzt (feladatalapú finanszírozás), még mindig nincs meg a lehetőség arra, hogy egy-egy feladatnál mélyrehatóan megvizsgáljuk, hogy ez milyen ráfordításokkal jár, és összemérhetők-e a dolgok. A folyamat inkább úgy néz ki, hogy megnézzük hány kilométer utat kell kivilágítani, és a kistéleplések erre kevesebb pénzt is kapnak. Ez így nem jó, mert a sűrűbben

lakott településeken a világítás fajlagos költsége kisebb. Senki sem tudja igazából, egy-egy közszolgáltatás mennyibe kerül. Az is előfordul, hogy az önkormányzat bizonyos feladatait a szolgáltatóval fizetteti meg (így a szolgáltatás díja benyeli ezeket a hiányokat), az önkormányzat pedig a szolgáltatót támogatja, és nem közvetben finanszírozza a feladat ellátását. Jelenleg nagyon jelentős hiányosságok vannak itt. A mérés, versenyeztetés, jó megoldások cseréje azonban hiányos.”

Amikor a helyi forrásainkkal beszélgettünk, a legfontosabb aggályuk az volt, hogyan tartsák fenn ugyanazt a szolgáltatási színvonalat sokkal kevesebb forrásból. A mérés tehát elsősorban az elköltött pénzre, és kevésbé az elvárt kimenetekre koncentrált.

**Motivációk:** elsősorban a forráshiányból fakadó külső nyomás a meghatározó, és az ezzel kapcsolatos bürokratikus optimalizálás.

#### 5.1.3. Az a eset összegzése

A fentieket összefoglalva az alábbi megállapításokat tehetjük: Eger esetében a transzfer önkéntes és jelentős részben a polgármester személyes döntése ad egy keretet számára, azonban alacsonyabb szinten a működtetést végző menedzserek sok esetben maguk is aktívan néznek jó gyakorlatok után, amit azután átvehetnek és saját területükre alkalmazhatnak. Eltérés van az egyes szolgáltatási területek, illetve azok jellege között is: míg a „jobban számosítható” városüzemeltetés és könyvtár esetében tudatosabb TM-felfogással találkozhatunk, addig a humán szolgáltatások területén nagyobb a szervezeti ellenállás. A transzfernek jellemzően hazai forrásai vannak, a fő cél pedig a létező problémák minél gyorsabb, egyszerűbb és olcsóbb megoldása. Egyedül a város politikai vezetésében merülnek fel a közvetlen menedzsment-érdekektől eltérő, elsősorban az állampolgári bizalomra reflektáló célok (*megjegyzés: az interjút adó polgármestert a 2019-es önkormányzati választáson nem választották újra Eger lakói - UM*).

Az interjúk során, főleg az alacsonyabb döntéshozatali szinteken szinte mindig az anyagi erőforrások optimalizálása volt a TM-mel kapcsolatos gondolkodás fő motivációja. A folyamatos forrás- és feladatelvonások ugyanis komoly veszteségeket okoztak a helyi önkormányzatnak, a lakosság viszont magas szolgáltatási színvonalat vár el, miközben sokszor senki sincsen tisztában azzal, hogy valójában mi is az önkormányzat és mi az állam felelőssége és tevékenységi köre. Ezt a kihívást mind a polgármester, mind pedig a közmenedzserek többször is megemlítették, azonban a TM célja inkább a látványos pazarlás elkerülése, illetve valamilyen szinten a technokratikus legitimáció igénye voltak.

A pazarlás elkerülésére főleg a városüzemeltetés területén mutatkozott komoly igény, a saját tevékenység számokkal való alátámasztása, akár a költségvetési alku folyamoán viszont olyan felhasználási módja a TM-nek, amivel szinte minden válaszadó élni akart.

<b>Mechanizmus</b>	<b>Transzfer jellege</b>	<b>Mi a forrás?</b>	<b>Támogató/gátló tényezők</b>	<b>Motiváció</b>
<b>diffúzió (LoC)</b>	önkéntes	vezető közigazgatási egység másolása (push faktorok jelentősége), politikai vezetők szerepe (legitimitás miatt is – ld. motiváció)	politikai és adminisztratív kapacitás megléte és hiánya, aktorok hálózatai (hazai és nemzetközi is), transzferben rejlő lehetséges politikai haszon / legitimációs dimenzió; a TM lehet társadalmi konstrukció is, a bevezetése pedig (akár implicit) elvárás is, alapvetően idegen a Rechtstaat-típusú adminisztratív kultúrától	racionalis döntések meghozatala és ennek demonstrálása a választók felé; satisficing-jellegű megoldások keresése; tanulás más közigazgatási egységektől
<b>tanulságok levonása (LoA)</b>	önkéntes / vegyes (csoportnyomás)	a status quo-val elégedetlen bürokraták a fő kezdeményezők, a másol működő programokat vizsgálják, de a bürokratikus logika / hasonlóság alapján	a transzfer itt iteratív folyamat, ami lassú és kényelmes, ugyanakkor lehetőséget ad a kreatív megoldáskora is; a létező intézményi kereteket kismértékben változtatják meg; bürokratikus logikába jobban illeszkedik; Rechtstaat-típusú közigazgatási szervezetekben inkább ez a jellemző fejlődési modell	konvergencia, elsősorban a mi működhet logikája alapján (a mi lenne az ideális logikája helyett)
<b>európaizálás (izomorfia)</b>	kötelező	uniós joganyag	alkalmazkodási nyomás (ugyanakkor a rendszer kijátszása is gyakran előfordul, pl hazai NUTS 2 régiók létrehozása); izomorfia megjelenése	uniós előírások, közösségi forrásokhoz való hozzáférés szükségessége, de lehetnek saját céljai is a helyi/szervezeti vezetésnek
<b>Eger MJV PH</b>	önkéntes	Vezetők másolása (pl. főkéntésznél) megjelenik, politikai vezetők szerepe (polgármester tudatos hozzáállása)	A transzfer legitimációs dimenziója a politikai vezetőnél előkerül; üzemeltetési szinten inkább a munka megkönnyítése a cél (riportálás és munkaszervezés kapcsán is). Lenne szükség a nagyobb, nem inkrementális „ugrásokra” is, de az adminisztratív kapacitás jellemzően hiányzik / nem kellően koncentrált (a könyvtár kivételével)	racionalis döntések vágya (elsősorban városüzemeltetésben), tanulás másoktól legitimáció érdekében; satisficing megjelenik (elég jó megoldásokat keresnek, pl közmunkások vagy személyszállítás kapcsán)

5. táblázat az előrejelzési mátrix és az egri PH alesetének illeszkedése

## 5.2. A felsőoktatási ágazat

A következő alfejezet a második alesetet, a felsőoktatási szektort, illetve az azt irányító Oktatási Hivatal, mint központi kormányzati ügynökség által üzemeltetett Felsőoktatási Információs Rendszer (FIR) mutatja be. Először ismertetem az aleset kontextusát, ezt követi az adatok bemutatása az előrejelzési mátrix alapján, majd az aleset összegzése.

### 5.2.1. A felsőoktatási szektor mérhetőségét meghatározó tényezők

Az OECD Education at a Glance (OECD, 2019) kiadványának adatai alapján az oktatásra fordított állami kiadások, így a felsőoktatásra szánt állami kiadások összege jellemzően csökkent az utóbbi években, azonban az oktatási szektor így is az összes állami kiadás mintegy öt százalékaért felelős az OECD tagállamok átlagában, a felsőoktatás pedig a GDP mintegy egy-másfél százalékának megfelelő kiadást jelent az éves költségvetésben. A ráfordításoknál – legalábbis a felsőoktatás esetében – figyelemmel kell lenni a kutatás-fejlesztési támogatások torzító hatására is, ezek ugyanis nem jelennek meg közvetlenül az oktatási kiadások között még akkor sem, ha egyébként az egyetemek kapják meg ezeket a forrásokat. Szintén az OECD adatai szerint míg hazánkban nőtt az alap- és középfokú oktatásra fordított kiadások nagysága 2010 óta, addig a felsőoktatás ma – legalábbis GDP-arányosan – kevesebb pénzből gazdálkodik, mint az évtized elején (OECD 2019). Magyarországon a GDP 1,1 százalékát fordítottuk a felsőoktatásra, azonban ez még megoszlik az állami és magánfinanszírozás között: az állami források a GDP 0,7, míg a magánforrások a GDP 0,4 százalékának feleltek meg 2016-ban, az utolsó, OECD által is feldolgozott évben (OECD, 2019).

Kováts és Rónay érvelése szerint a felsőoktatás súlya az utóbbi évtizedben csökkent, amit egyrészt jelzett az ágazat legmagasabb szintű irányítójának elhelyezkedése a minisztériumi struktúrán belül, másrészt a jogszabályi környezet és az ágazatot meghatározó jogszabályok folyamatos és nagy számú változtatása is (Kováts & Rónay, 2018). Ugyanakkor a felsőoktatást érintő kormányzati stratégia 2014 óta konzisztens (Magyarország Kormánya, 2014)– igaz, a területért valójában felelős állami vezető személye is változatlan. Figyelemre méltó, hogy maga a stratégia is a teljesítményelvű felsőoktatás létrehozását tűzi ki célul, és később számos olyan indikátort is láthatunk benne, amelyek mérése és visszamérése elvileg az ágazatirányítás kiemelt feladata kellene, hogy legyen.

Elvileg a magyar felsőoktatástól sem idegen a teljesítményszemlélet. Veres arra hívja fel a figyelmet, hogy 1995-ben már megjelent a központi kormányzat szintjén a hatékonyság és elszámoltathatóság kérdése, illetve huszonöt évvel ezelőtt is felmerült a teljes hallgatói adatbázis létrehozásának igénye az ágazatirányításban, bár ez egy szűkebb információkör lett volna, mint végül a FIR lett a 2010-es években (Veres, 2016, p. 18). Egy másik, korábbi anyagban pont egy kormányzati háttérintézmény, az Oktatási Hivatal által készített kötetben – egyébként egy MIS-bevezetéséről szóló projekt kertében készült írásban – ír arról Dinya László, hogy az ágazati irányítás területén – sok más cél mellett – a minőséggel és eredményességgel (ami alatt ő elsősorban a hatékonyságot érti) is foglalkozni kell, igaz, részletesebben nem fejti ki, hogy mire gondol. Azt azonban elismeri, hogy a hatékonyság mérése a felsőoktatási szektorban rendkívül nehéz, mert a) a döntések eredményei sokszor csak évek után jelentkeznek, b) a felsőoktatás, mint rendszer nagy belső szabadságfokkal rendelkezik, illetve c) az aktorok számos lehetőséggel rendelkeznek a döntések elszabotálására. Ennek ellenére azonban a szektorális irányításnak (praktikusan a tanulmány megírásakor fejlesztés alatt álló AVIR-nak) képesnek kellene lennie a támogató, orientáló és ellenőrző mechanizmusok biztosítására, aminek elsősorban *early warning* funkciója kellene, hogy legyen. (Dinya, 2011). Érdekesség, hogy ugyanebben a kötetben egy külön fejezet szól a nemzetközi benchmarkokról a stratégiai gondolkodás területén, és számos nemzetközi jó gyakorlatot is bemutat a szerző, ami azonnal érdemi kérdéseket vet fel a közpolitikai transzfer/tanulás elméletei kapcsán (Halász, 2011).

Ugyanebben a projektben, az AVIR zárótanulmányban egyenesen a következőket olvashatjuk:

„A felsőoktatási intézményeknek folyamatosan fejleszteniük kell magukat, alkalmazkodniuk kell a kihívásokhoz: a kutatási kereslethez, a szolgáltatásokkal kapcsolatos oktatói, kutatói, hallgatói elvárásokhoz. Fejlesztési stratégiáik megalapozását, megvalósítását és ellenőrzését megfelelő nyomon követő rendszerekkel, információs technológiai eszközökkel támogatott, objektív mérést lehetővé tevő vezetői információs rendszerekkel lehet hatékonyan megoldani.” (Educatio Társadalmi Szolgáltató Nkft., 2011, p. 7)

Ugyanitt olvashatunk egy erősen NPM-motivált állítást is („A felsőoktatási intézmények milliárdos költségvetésű, nagyvállalatokra jellemző emberi erőforrással és eszközparkkal

rendelkező komplex rendszerek, amelyek irányítása professzionális menedzsmentet és azt kiszolgáló modern eszközöket igényel.” – uo.), illetve megfogalmazódnak a hatékonysággal kapcsolatos problémák is („Jelenleg a felsőoktatási intézmények működésében azonban nem érvényesülnek kellőképpen a minőségi, hatékonysági szempontok, a legtöbb intézményben nem épültek ki az eredményességet, a gazdaságosságot, az átláthatóságot szolgáló korszerű szolgáltatások, információs rendszerek.” – uo.).

Az AVIR céljai az eredeti tervek szerint a következő voltak:

- „Az intézményi adattár segítségével az intézmény vezetői gyorsan hozzájuthatnak az intézmény ellenőrzött adataihoz és a korábbinál jobban megalapozhatják döntéseiket.
- Az adattár révén lehetőség nyílik hatékonysági és erőforrás-ellátottsági benchmarkok készítésére.
- Az intézmények összemérhetik magukat a felsőoktatási terület többi intézményével.
- Intézményi szinten létrejönnek a korábbinál sokrétűbb, differenciáltabb információk elérésének és hasznosításának feltételei.
- Megvalósítható lesz az összegyűjtött információk egyszerű újra felhasználása az intézmények számára is pl. pályázatok készítésekor.
- Lehetővé válik az intézményi igazgatási erőforrások hatékonyabb felhasználása, az automatizálás lehetőségeit maximálisan kihasználva jelentősen csökkenthető az adatszolgáltatással kapcsolatos munkaterhelés, egyszerűbb és könnyebb lesz az intézményi adatszolgáltatás az ágazati irányítás felé.
- Az ágazati irányítás képes lesz egységes adatok alapján áttekinteni az ágazati és egyes intézményi stratégiai tervek teljesülését.
- Az ágazati irányítás által készített elemzések pontosabb képet mutathatnak a felsőoktatás folyamatairól, lehetővé teszik hosszabb távú ágazati stratégiai tervek kidolgozását, a felsőoktatási ágazat hozzájárulásának pontosabb mérését az ország és Európa fő stratégiai irányaihoz, a célok teljesülésének követését, a teljesítmény értékelését és visszacsatolását.
- A felsőoktatással kapcsolatos ágazati, illetve országos stratégiai döntések meghozatala megalapozottabbá válik, ami az egész ágazat számára jelentős hozadékkal bírhat.” (uo. 9-10).



A fenti felsorolásból látható, hogy az AVIR, mint az egész magyar felsőoktatási szektorra bevezetni kívánt MIS képes lenne mindazon feladatok ellátására, amik egy TM-rendszer alapvető céljait is jelentik. A fejlesztés Európai Unió források felhasználásával, a TÁMOP 4.1.3 projekt keretén belül zajlott, így hasonlóan a többi MIS-típusú fejlesztéshez ez is uniós forrásokból valósult meg.

Ha még korábbra tekintünk vissza a MIS-ek használatát tekintve a magyar felsőoktatásban, akkor szintén felfedezhetjük a transzfer motiváló szerepét, 2010-ben ugyanis a Felsőoktatási Műhely című folyóirat közölt egy fél különszámot a felsőoktatásban használt MIS-ek legjobb külföldi gyakorlatairól. Itt közölt például összehasonlító tanulmányt a kérdésről Drótos György (2010), ismertette a Balanced Scorecard működését Milicz Ákos (2010), és mutatta be egy osztrák egyetem működését Harangozó Tamás és Tirnitz Tamás (2010). Drótos a „fél-külo nszámot” felvezető cikkében kifejezetten ír arról, hogy az NPM-elvekkel való egyezés, valamint a magyarhoz hasonló jogias környezetben való működés (a bécsi egyetem esetén Harangozó és Tirnitz tanulmányában) motiválta a mintavételt, ezzel kívántak benchmarkot állítani a magyar fejlesztések számára (Drótos, 2010, p. 13). Szintén Drótos hívja fel a figyelmet Kováts Gergely korábbi kutatásaira, miszerint az egyetemeknek négy olyan hajlama van, ami a TM bevezetését is megnehezíti, ezek:

- az alaptevékenység folyamatainak standardizációs nehézségei
- nagyfokú töredezettség
- célbizonytalanság
- decentralizált döntéshozatali folyamatok (Kováts, 2009, p. 64; idézi Drótos, 2010, p. 15)

Ezen kívül – írja Drótos:

„A szervezetelméleti elemzés témánk szempontjából azért releváns, mert a feltárt hajlamok megnehezítik a rendszerszemléletű menedzsmenteszközök, így a stratégiaalkotással és teljesítményértékeléssel kapcsolatos mechanizmusok alkalmazását. Ezek ugyanis többek között azt feltételezik, hogy a közös szervezeti célok meghatározhatók, a tagok és szervezeti egységek céljai a magas szintű célokhoz felsorakoztathatók, a teljesítmény jól megragadható, a vezetők pedig kellő szabadsággal rendelkeznek döntéseik meghozatalánál. Az egyetemeken mindennek inkább az ellenkezője igaz” (uo. 16).

Drótos a TM kapcsán egy alapvető problémára hívja fel a figyelmet: ha nincsen intézményi céltérkép, akkor nem lehet mérni a teljesítményt sem, így mindenképpen szükség van ágazati és intézményi stratégiára annak érdekében, hogy az elvárt teljesítményt meg lehessen határozni. Ebből a szempontból a 2010-es évek elején kiadott kormányzati felsőoktatási stratégiák (így különösen a Fokozatváltás a felsőoktatásban), valamint a 2010-es évek közepén kötelező jelleggel a felsőoktatási intézmények által elkészített Intézményfejlesztési Tervek jelentettek – jelentenek értelmezési keretet a célok meghatározásához és az eredmények visszaméréséhez. Ezen kívül több technikai jellegű nehézség is akadt korábban, mint például az adatok feltöltésének pontatlansága intézményi szinten, vagy éppen az eltérő intézményi MIS-ek közötti kompatibilitási kérdések, amit csak tetézett az ágazatirányítás felől érkező változatos, sokszor egymást is átfedő statisztikai és egyéb jellegű adatkérések tömege (uo. 18). A TM bevezetése ellen hatott az is, hogy a finanszírozási rendszer nem teljesítményközpontú hanem normatív szemléletű volt, és a legfontosabb intézményi kimeneteknek nem volt hatásuk a rendelkezésre álló állami támogatásra, így az intézmények nem voltak érdekeltek a TM kiépítésében.

A felsőoktatás irányításban a legfontosabb végrehajtó szervezetként részvevő Oktatási Hivatal központi kormányzati ügynökségként felelős szervezetként közreműködik a felsőoktatás közhiteles nyilvántartási feladatainak, szakmai mérési feladatainak, illetve az oktatás minden ágazatához kapcsolódó informatikai, nyilvántartási és adatszolgáltatási feladatainak ellátásában is, így itt futnak össze a felsőoktatási intézmények közhiteles adatbázisai is (ami a tervezés szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, ugyanis ennek alapján lenne lehetséges a kapacitások fenntartásáról, növeléséről vagy éppen csökkentéséről, a kívánatos hallgatói létszám meghatározásáról dönteni).

Az OH nagyjából másfélmillió eurót költött a Felsőoktatási Információs Rendszer (FIR) létrehozására, ami a magyar felsőoktatás hivatalos adatbázisa, ez tartalmazza a naprakész pénzügyi, képzési és személyi adatokat a hallgatókra és oktatókra egyaránt. Az adatokat napi szinten töltik fel és ellenőrzik, a számok pedig elérhetőek a felsőoktatási intézményeknek és a döntéshozóknak is. Ez a rendszer képes a magyar felsőoktatás teljesítményét adminisztrálni. A gyűjtendő adatok körét a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény határozza meg, az adatkör pedig igencsak átfogó. Hivatalosan a FIR-ben található adatokból vezetik le az egyes intézmények finanszírozásának háttérét, tehát az adatok naprakészen tartásában az intézmények is érdekeltek. A nemzeti

felsőoktatásról szóló törvényen kívül a FIR működését sokáig a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 79/2006 (IV. 5.) kormányrendelet szabályozta, amit csak 2015-ben helyezett hatályon kívül a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet.

A FIR a következő adatköröket tartalmazza:

- intézményi törzsadatok
- minden hallgató aktuális és volt státusza
- munkavállalók adatai
- a kiadott diplomák száma és minősítése
- felhasznált állami ösztöndíjas félévek száma
- minden hallgató tanulmányi adata

Az adatgyűjtés teljesen automatikus, a központi rendszer minden éjjel frissül az intézményi tanulmányi rendszerek adatait felhasználva, ami mára egységesen Neptun-alapú az egész országban. A FIR szolgáltat adatokat az Országos Egészségbiztosítási Pénztár felé is a hallgatók biztosítási jogviszonyáról.

A FIR

- információkat szolgáltat különböző kormányzati szervek számára
- statisztikai adatokat szolgáltat a KSH és az OECD felé
- információkat ad a hallgatókról és oktatókról
- az Adattár-alapú Vezetői Információs Rendszer alapját is képezi.

A FIR kapcsán már a rendszer első változatában felmerült az OH és az intézmények közötti kommunikáció fejlesztésére, elsősorban a jobb visszajelzések által (*feedback loop*), illetve az intézményi adatkörök pontosabb vezetése is a fejlesztések fókuszában állt. Szóba került egy állampolgári felhasználói felület kialakítása is (a FIR-t addig kizárólag az ágazatirányítás és a felsőoktatási intézmények használták), ami lehetővé tette volna például a különböző [pl. iskolalátogatási] igazolások nyomtatását, stb. (Oktatási Hivatal, 2013). Végül ez az állampolgári lekérdező felület pl. az államilag támogatott félévek számítása kapcsán megvalósult, az Ügyfélkapu alkalmazáson keresztül bárki meg tudja nézni, hány államilag támogatott félévet tud még igénybe venni a felsőoktatásban (Oktatási Hivatal, 2015).

### 5.2.2. Az előrejelzési mátrix

#### 5.2.2.1. *Transzfer jellege*

Bár a transzfer, a MIS bevezetése a felsőoktatásban kondicionális transzferként indult (Világbank, 1998), a 2010-es évek fejlesztései inkább az önkéntes transzfer irányába mutattak, elsősorban annak a munkának köszönhetően, amit a Felsőoktatási Műhely folyóiratban megjelent tematikus cikkek jelentettek. Ezekben kifejezetten azokat a jó gyakorlatokat mérték fel, amelyeket itthoni is alkalmazni lehetett volna, így részben a vezető-követő logika is működött, részben pedig egy olyan motivációt jelentettek a kutatások, amelyek a döntéshozókat is befolyásolták. Ugyanakkor a FIR fejlesztése elsősorban organikus volt, csak a MIS létének igénye köthető a transzferhez, a fejlesztések és a funkciók nagyobb része inkább felső fejlesztés eredménye volt.

**A transzfer jellege:** önkéntes.

#### 5.2.2.2. *A transzfer forrása*

Az első, valamilyen felsőoktatási információs rendszer létrehozását célzó kísérlet a Világbank 1998-ban indított, a magyar felsőoktatás modernizálását célzó projektjének keretén valósult meg, kezdeti formában. Erre 19,4 millió dollárnyi támogatás érkezett *(részben egyébként azért, hogy a szintén ebben az időben, ugyanígy világbanki forrásokból támogatott Diákhitel 1 rendszer működését és a hallgatók adósságának nyilvántartását automatizálni lehessen – UM)*. A cél egy olyan rendszer kiépítése volt, ami segítséget ad

„(a) a szakértői hálózatot hoz létre a stratégia- és folyamat-újratervezéshez (b) szoftverfejlesztéseket hajt végre vásárlással vagy adaptációval (c) fejleszti az IT-eszközöket (d) támogató képzéseket szervez. A legfontosabbak a költségvetési, könyvelési és gazdasági ellenőrző rendszerek.” (Világbank, 1998, p. 28)

A mostani rendszer előzményei tehát visszavezethetők egy kondicionális transzferre, hiszen a Világbank kifejezetten arra adott támogatást, hogy egy bizonyos típusú MIS-t bevezessenek, a rendszer kiépítése a támogatás elnyerésének feltétele volt. Ugyanakkor az első kísérletek nem jártak sikerrel, a program megvalósításában húsz éve egyébként részt vevő 2E forrás szerint azért, mert

„Az eddigi rendszerek mindegyike saját fejlesztés, az intézményekben is (pl. Neptun). A gazdálkodási rendszer sok helyen SAP, ez eléggé szabályozott. Nem vettünk át semmit, és nem is tudok arról, hogy a nemzetközi MIS vizsgálatokkal

és adaptációval valaki foglalkozott volna (*megj.: korábban több tanulmányt, pl. Drótos írását is idéztem a témában, ami a 2E forrásnak ellentmond ebben az esetben – UM*). A világbanki programban is csak az igény volt megfogalmazva, hogy legyen [vezetői információs rendszer]. Egy 3-400.000 főt tartalmazó rendszernek kell, hogy informatikai háttere legyen, hogy áttekinthető legyen. Nem csak az önkényes és nem rendszerszintű irányítási és hatalmi igény az, ami ezt megakadályozta, hanem az intézményvezetők országos ágazati irányítóknak a menedzsment-felkészületlensége is, sok esetben nagyon súlyos felkészületlensége. Fel sem ismerik, hogy vannak ilyen hiányok a rendszerben. Egy kitűnő, 6-10 fős kutatócsoportot vezető tudós nem biztos, hogy rendelkezik azzal a tudással, hogy mi kell egy 40 milliárdos intézmény vagy egy több száz milliárdos szféra irányításához. Természetesen elképzelhető, hogy a rendszer akkor sem épült volna ki, ha komoly tapasztalattal rendelkező menedzserek vezetik az intézményeket. De hogy nincs kiépítve, az biztos.”

A 2D forrás ezzel szemben teljesen kizárta a transzfer szerepét, ő azzal érvelt, hogy egy nem működő rendszer hibáiból tanultak, és egy szorosan együttműködő kemény maggal dolgozták ki a most már működő rendszer alapjait. A FIR kialakítását és napi működését végig felügyelő 2D forrás a következő storyline-nal írta le a FIR fejlődését:

„2011-ben indult a fejlesztés, áprilisban Princzinger Péter mondta el, hogy az OH megújítja a FIR-t, én ott hallottam először egy konferencián. Neki is álltak, ennek az eredménye lett 2011 novemberében egy stratégia, aminek a készítésekor bevonták az intézményeket, a tanulmányi rendszereket szállító cégeket és az EMMI-t is. Felmértük, hogy milyen problémák vannak, mit kell javítani, javítsuk ki az akkor rendszert vagy csináljunk egy teljesen újat. Ekkor csak az alapelveket rögzítettük. Teljesen kidobtuk az előzőt, és új nyilvántartást csináltunk, ez sem jellemző a hazai ágazatirányításra.

2012-ben elindult a fejlesztés, szeptemberre kapcsolták be a rendszert. Egy darab adat sem volt benne, üres struktúra volt. Novemberig zajlott a fejlesztés, az üres struktúra a személyi nyilvántartásban igaz. Az intézményi törzs újra létrehozása a volt a legnagyobb feladat. Kiemelt szerepet kapott a szakstruktúra újragondolása, mi a szak, mi a szakirány, specializáció, képzés, ezek hogyan viszonyulnak egymáshoz, hogyan lehet az összefüggéseket grafikusán megjeleníteni stb.

Gráfstruktúrát találtak ki. (FIRgráf), ilyen még nem volt sehol. Ez a fejlesztés és a személyi nyilvántartás átstrukturálása történt meg. A 2012 szeptembertől jövő szakaszban ellenőriztük az intézményi adatokat. Ez adta vissza az intézményeknek a hibákat és az adatok státuszát. A FIR egyik alapfilozófiája, hogy nem nyúl az adatokhoz. Rugalmasak a struktúrák, de adatot az intézmény közöl, az OH csak tárol, nem nyúlnak semmihez. Ha úgy gondoljuk, hogy az adat nem jó, akkor jelzünk. Ami innováció, hogy gyorsan be lehetett küldeni az adatokat, 2006-ra visszamenőleg. Minden éjszaka van ellenőrzés, másnapra ott van a státusz az intézményeknél. A FIR gyors jelzőrendszer.

A 2012 szeptembere utáni évben az intézmények adatait elkezdtük javítani. A hibák főleg azért vannak, mert a nyilvántartásoknak nem voltak központilag rögzített protokolljai. Egy rendelet sokféleképp értelmezhető, és sok intézményi gyakorlat volt. Egy-egy adatkör alatt intézményeken belül is mást és mást értenek. Ez nem csak hogy nem jó, hanem nincs értelme, az ágazatirányításnak ebben a formában az adatok használhatatlanok. A fogalmak szintjéig mindent rendbe kellett tenni, mi mikor mit jelent. 2011-12-ben lettek meg ezek a szabályok, közösen alakították ki az intézményekkel. A javításokat 2012-ben kezdték meg, visszamenőlegesen is. Közben haladtunk előre, 2013-ban hoztuk létre az OSAP statisztikai modul, ez automatikusan generálja az ágazati statisztikákat. Az elemi adatokat összesítik, ezt visszamutatják az intézményeknek is. Az intézmények részéről nincsenek egyéni eljárások, az egész automatikus. Nem önbevallásos, ellenőrzött adatokon alapul. Az intézményi motiváció is megvan.

2014 nyarán indítottuk el a hallgatói támogatási időszámítási modul, ami megmondja, hogy a hallgató 2006. február 1-től összesen hány féléven át volt ösztöndíjas. Másfél éven keresztül fejlesztettük, a jogszabályok folyton változtak. Ezt vezettük be 2014 nyarán, ez is publikus. Az intézmények és a hallgatók is látják, újra számolják minden nap.

Azóta üzemeltetjük a rendszert, 2014-ben Magyar Termék Nagydíjat is nyertünk vele.”

A transzfer szerepéről szólva a 2D forrás elmondta:

„Nem láttunk működő modellt, a bukásból tanultunk. Sikerült egy kemény magot tenni a FIR mögé, komoly belső elköteleződések voltak a szakmai

tökéletesség mellett. A belső motiváltság és szakmai maximalizmus, egy 5-6 fős kemény mag vitte előre az építkezést.”

A fenti leírások inkább az ötletek, és nem annyira a konkrét eszközök adaptálását jelzik: maga a vezetői információs rendszer bevezetésének ötlete transzferként érkezett Magyarországra – igaz, 15 évvel később már nagyon kevesekben tudatosul ez a lépés. A felsőoktatási források (2A és 2C) viszont nem osztják az önállóságnak ezt a felfogását, szerintük a változás és fejlődés okai inkább a

„nemzetközi tapasztalatok, a kollégák kutatási eredményei és a hivatalos ellenőrzések eredményei, visszajelzései. Vannak külső jelzések is, de sok kezdeményezés az intézményből származik”.

Az eltérés nem jelzi azt, hogy csak az egyik félnek lehetne igaza: sok esetben a felsőoktatási intézmények saját teljesítménymérési és –menedzsment eszközöket szeretnének létrehozni, a FIR alapjaira építkezve. A két egyetemi forrásunk egyetért abban, hogy az adatokat fel kell használni, és saját intézményeik tervezését erre kell alapozni.

Ennek kapcsán a 2C forrás a fejlesztések lehetséges forrásairól alapvetően más szemléletben nyilatkozott:

„[A fejlesztéseknél] az első mindig a nemzetközi szakirodalom. Nem akarjuk feltalálni megint a langyos vizet. Nagyon sok kutatást végzünk, mert részben a rankingek mögött, részben az oktatási teljesítménymérés mögött nagyon sok információ van. A fő inspirációt az jelenti, hogy a nemzetközi szervezetek, vezető nyugati egyetemek mit használnak. Részben el-elmegyünk olyan konferenciákra, ahol ilyen dolgokról van szó, ez az elsődleges forrás. A saját tapasztalatom csak fél éves, az átadás-átvételnél ez nem volt előtérben. A viszonyítási pont itt – legalábbis nekem – az elismert egyetemek.

Nem tudom, hogy van-e országon belüli hálózat. Az Magyar Rektori Konferenciának nagyon sok szakbizottsága van, van egy oktatáskutató központ az [ELTE] PPK-n. Még nem tudom pontosan, hogy mivel foglalkoznak (Halász Gáborék), ott lehet, hogy van ilyen tudás, ők kevésbé foglalkoznak indikátor-szintű méréssel, de ez is inkább csak sejtés. Ha van, akkor MRK szinten, vagy a felsőoktatás-kutató műhelyekben. Ebből egy van az ELTE-n is.”

A 2B forrás az innováció forrásai kapcsán szintén egy tágabb kitekintésben beszélt a kérdésről:

„Az E-index eljárásnál például megnéztük a vonatkozó jelentősebb intézmények szabályzatait. A minőségbiztosítási irányoknál a rektorhelyettes megnézte a hazai intézményeket, és a nagy nemzetköziet is. Nem akarjuk feltalálni a spanyolviaszt, a szerencsésebb intézményektől nem szégyen tanulni.

Az óraterhelés mérése saját fejlesztés, nem néztünk meg más intézményt. A lemorzsolódás nagyon divatos szó, de országosan definiálni kell, mit is jelent. Mindenki ezzel dobálózik, de nem tudjuk, hogyan számolnak. Erre még csak intézményi gyakorlat van, a MAB-nál sem egységes, más a módszertan. A kreditterhelésre szintén igaz ez, pedig a minisztérium elvárja, miközben ők sem tudják megmondani, hogy pontosan mire is gondolnak.”

A 2A forrás az adatok és a teljesítménymérés kapcsán szintén a nemzetközi és hazai források szerepére hívta fel a figyelmet:

„[Az elsődleges források a] nemzetközi tapasztalatok, kollégák tapasztalatai, kutatási eredményei (több olyan központ is van, ami ezt kutatja), vannak visszajelzések is, pl. az intézményi akkreditáció, ahol világosan látszik, hogy mik a jó és kevésbé jó gyakorlatok (MAB visszacsatolás). A minőségbiztosítási rendszer esetében látszott, hogy van fejleszteni való. Volt egy KEHI és ÁSZ vizsgálat is, rendszerint felhívják a figyelmet olyan problémákra, amelyeket orvosolni kell. Vannak külső jelzések, de időnként belső indítatásból is létrejönnek új gyakorlatok. A minőségügyi iroda nagyon aktív ebben a tekintetben. Inkább a belső fejlesztési javaslatok a jellemzők, a tanszékek felkészültek. A változtatás igénye sokszor külső impulzusra történik.”

A fentiek tükrében mindenképpen érdekes információnak tűnik (igaz, pont a 2A forrás utalt rá), hogy az Állami Számvevőszék 2015-ös jelentése alapján a rendelkezésre álló erőforrások és tudás ellenére még mindig több olyan felsőoktatási intézmény volt, amely nem működtetett belső monitoring-rendszert a folyamatok ellenőrzésére és optimalizálására (Állami Számvevőszék, 2015), így a FIR nyújtotta lehetőségek elterjedéséhez és mindennapi használatba vételéhez, az *ownership* kialakulásához is időre volt szükség.



**A transzfer forrása:** az „ős-MIS” esetében a külföldi minta volt meghatározó, a FIR esetében az „ős-MIS” elveire építő saját fejlesztésről beszélhetünk, tehát a transzfer forrása egy „időben más” forrás.

#### *5.2.2.3. Támogató és gátló tényezők*

A FIR létrehozásának szükségessége és a magyar felsőoktatási szektorban – legalábbis a stratégiai dokumentumok szintjén – évtizedek óta meglévő teljesítményszemlélet ellenére forrásaink többsége kétségeinek adott hangot a FIR-ben meglévő adatok előállításával és felhasználásával kapcsolatban. Bár az adatok előállítása már régóta célja a mindenkori kormánynak és a felsőoktatási intézményeknek is, az 2E forrás mégis így fogalmazott:

„A felsőoktatási adatok összegyűjtése és megfelelő vezetői döntésekhez való előkészítésének problémája legalább két évtizedes probléma. Már a 2000-es évek elején voltak ilyen feladatok. Az 1998-as világbanki fejlesztési programban egy egész programrész foglalkozott a MIS-szel, itt egy olyan mértékű ellenérdekeltség van intézményi és minisztériumi döntéshozói szinten, amit már csak megfejeznek a mindenféle Btk. alá eső tevékenységek. Itt csak önmagunkhoz képest is van lemaradásunk. Mindenki a kézívezérlésben érzi magát érdekeltnek, senki más le lássa az adatokat. Sokkal kényelmesebb abban a hitben élni, hogy majd én eldöntöm, mi legyen.”

2014 közepétől a FIR-t összekötötték több más állami adatbázissal is. Most már létezik az összeköttetés a NAV személyi nyilvántartásával is, így pontosan lehet látni, hogy a különböző végzettségű hallgatók milyen munkaerő-piaci helyzetben vannak, mennyit keresnek. Ezzel jól lehet mérni a felsőoktatás hasznát és hatásait, látni lehet a diplomások munkanélküliségét, jövedelemprémiumukat. A FIR és a vele összeköttetésben álló adatbázisok (Felvi.hu, Diplomás Pályakövetési Rendszer – DPR) képesek arra, hogy végig kövessék a bemenetet (felvételi), az oktatás folyamatát (a tanulmányi eredményeken keresztül), az outputokat (mennyi diplomát adtak ki), és az outcome-okat is (a NAV adatain és önkéntes bevalláson alapuló, pl. DPR-felméréseken keresztül). A FIR-ben található adatok jó minőségűek és konzisztensek. A rendszerek további bővítési lehetőségeiről a 2E forrás a következőképpen beszélt:

„A FIR az új fejlesztés, a DPR adatkapcsolt verziója is új. A gazdálkodási rendszerek egységesítése is felmerült, de ez mindig felmerül. A kancellárok intézménye létrejött, és az ő összefogására szervezeti egység jött létre a

minisztériumban, ezért is feltételezhető, hogy a gazdálkodási rendszerek egységesítése ismét elő fog kerülni. és előkerülhet az a kérdés, hogy az intézményi gazdálkodási adatok valamilyen rendszerszinten folyamatosan egy vezetői információs rendszerben jelenjenek meg.”

Interjúalanyaink három fő felhasználási módot azonosítottak a FIR-ben keletkező teljesítményadatok számára. Az első az OH-n belüli erőforrás-allokáció, ami elsősorban a saját belső folyamatok tervezését érinti. A második felhasználási mód a felsőoktatási döntéshozatal támogatása, elsősorban az állami ösztöndíjak területének, annak meghatározása (lenne) hogy az egyes képzési területek és intézmények hány állami ösztöndíjas helyet kapjanak. A harmadik – sok esetben még csak lehetséges – felhasználási mód a felsőoktatási intézmények saját tervezési folyamatainak támogatása (pl. beiskolázási körzetek azonosítása, szakos tendenciák felrajzolása).

Az Oktatási Hivatal szerint a FIR egyik fő célja a „felsőoktatási ágazat megbízható elemi adatállományának valódi létrejötte” (Oktatási Hivatal, 2013, p. 4), ami nem csak az akkor még szokásos féléves adatszolgáltatást könnyítené meg, hanem a naprakész AVIR alapjául is szolgálna, amivel „a döntéshozatalt előkészítő adatelemzések széles köre válik elérhetővé” (uo.). Ugyanakkor a távlati cél is csak a statisztikai adatközlés egyszerűsítése és automatizálása volt.

Az adatok felhasználása kapcsán minden forrásunk megerősítette, hogy még nagyon sokat kell fejlődni a FIR-ben rejlő lehetőségek kihasználásához. A szerényebb kritikusok is úgy fogalmazzak, hogy még időre van szükség a megfelelő tudás megszerzéséhez. Ez a felsőoktatási intézmények vezetőire, az ágazati szakemberekre és a politikai döntéshozókra egyaránt igaz. Ahogyan a 2D forrás fogalmazott:

„Az Emberi Erőforrások Minisztériuma egyre jobban használja a FIR-t, az OH pedig minden nap dolgozik vele.”

Ezt az optimista felfogást nem minden interjúalanyunk osztotta, a 2E forrás inkább kritikusan szemlélte a helyzetet:

„A döntéshozók számára ezek az adatok elérhetőek. Ma már ezeknek az adatoknak egy jelentős része jó minőségű, a döntéshozók tudnak is ezekről az adatokról, az utóbbi évek legfelsőbb minisztériumi döntéshozói (főosztályvezetők, háttérintézmények) is tudtak, tudnak róla. Az adatok egységes

kezelése, kommunikálása, az elemzések megtervezése és összehangolása ugyanakkor teljes mértékben hiányzik. Nincs egy olyan köztes szervezet, amely ezen adatok összefogásával, értelmezésével foglalkozna. Volt egy kísérlet erre, aminek kimondatlan célja volt egy ilyen funkció létrehozása. (...). Van, aki megnézi, kielemezteti [az adatokat], és van olyan is, aki nem. Teljesen vegyes a kép, semmi sem kötelezi arra az intézményirányítást, hogy vegyék figyelembe az adatokat. Annak sincsenek meg a feltételei, hogy megfelelőképpen vegye figyelembe az adatokat az intézményi vezetői szint. Oktatás-szakmailag is megfelelő előkészítése legyen az adatbázisoknak és elemzéseknek, aminek a politika már csak felhasználója, és nem szakmaiatlan felhasználója lenne a rendszernek. Önmagában az adatsorból azt olvasok ki, amit akarok (mert pl. nem értem).”

A 2B forrás inkább óvatos optimizmussal tekint a jövőbe:

„Egyre inkább ebbe az irányba megyünk. A FIR egyre inkább a döntések alapjává válik, hamarosan ennek alapján finanszírozzák majd az egyetemeket. A pontos adatszolgáltatásnak itt anyagi következményei is lehetnek. (...) De a tendencia egyértelműen az, hogy a fenntartó is egyre nagyobb mértékben támaszkodik erre, oktatási, fenntartási, pályázati vonatkozásban is. Jelenleg még nem működik tökéletesen, de minden folyamat ebbe az irányba mutat.”

**Támogató tényezők:** a FIR közhiteles és részletes adatbázis, más állami szervezetek adatbázisaival összekötve, naprakész adatokkal, a rendszer értelme világos és egyértelmű. Az adatkörök a FOI-k számára is értelmezhetőek és használhatóak. Mérhető a bemeneti és kimeneti adatok, nagyfokú automatizáltság, ez az adminisztrációs terheket is csökkenti.

**Gátló tényezők:** a benchmarkok meghatározásának politikai hatásai nem beláthatók. Az informális intézmények szerepe továbbra is jelentős, mert az átláthatóság akadályozza a politikai jellegű szívességeket. A bürokráciában érzékelhető az adatelemzési kapacitás hiánya, de intézményvezetői szinten sincsen motiváció a rendszer használatára mert a forráselosztás nem a FIR adatai alapján történik.

#### 5.2.2.4. *Motivációk*

A motiváció kapcsán a korábban már idézett AVIR zárótanulmányt tudom ismét idézni:

„A felsőoktatási intézményeknek folyamatosan fejleszteniük kell magukat, alkalmazkodniuk kell a kihívásokhoz: a kutatási kereslethez, a szolgáltatásokkal kapcsolatos oktatói, kutatói, hallgatói elvárásokhoz. Fejlesztési stratégiáik megalapozását, megvalósítását és ellenőrzését megfelelő nyomon követő rendszerekkel, információs technológiai eszközökkel támogatott, objektív mérést lehetővé tevő vezetői információs rendszerekkel lehet hatékonyan megoldani.” (Educatio Társadalmi Szolgáltató Nkft., 2011, p. 7)

illetve

„A felsőoktatási intézmények milliárdos költségvetésű, nagyvállalatokra jellemző emberi erőforrással és eszközparkkal rendelkező komplex rendszerek, amelyek irányítása professzionális menedzsmentet és azt kiszolgáló modern eszközöket igényel.” (uo.),

továbbá

„Jelenleg a felsőoktatási intézmények működésében azonban nem érvényesülnek kellőképpen a minőségi, hatékonysági szempontok, a legtöbb intézményben nem épültek ki az eredményességet, a gazdaságosságot, az átláthatóságot szolgáló korszerű szolgáltatások, információs rendszerek.” (uo.)

Az interjúk során szinte mindenki felhívta a figyelmet a szűkülő forrásokra és a központi kormányzat részéről érkező egyre nagyobb elvárásokra, ezért a hatékonyság növelése (többet kevesebből) volt a legfontosabb motiváló tényező a FIR ágazati vezetői és intézményi szintű felhasználói körében is.

**Motiváció:** a push-pull faktorok szerepe jelentős (pénzhiány, külföldi jó példák), de megvan a technokratikus legitimáció igénye is, amivel az ad-hoc, politikai jellegű döntések ellen tudnának fellépni az intézményvezetők és a középszintű bürokrácia.

### 5.2.3. Az a eset összegzése

A felsőoktatási szektor sajátos a eset abból a szempontból, hogy a 2000-es évek elején a világbanki program hatására létrejött fejlesztés és transzfer nem közvetlenül, hanem inkább közvetetten, inspirációként hatott a 2010-es évek elején végbement fejlesztésekre. Itt tehát igaz az a felvetés, miszerint az „időben más helyen” lévő mintákat dolgozzák fel a transzferben résztvevő bürokraták, ugyanakkor ezért a transzfer, mint mechanizmus útját is nehezebb követni, mert az interjúalanyok csak a része volt tisztában mind a két

program működésével és a transzfer hatásaival. A megértést nehezíti az is, hogy az ágazatirányítás nem versenyez senkivel a feladat ellátásért, ezért az izomorfíának itt nem sok szerepe van.

A megfigyeléseket a következő táblázat foglalja össze:

<b>Mechanizmus</b>	<b>Transzfer jellege</b>	<b>Mi a forrás?</b>	<b>Támogató/gátló tényezők</b>	<b>Motiváció</b>
<b>diffúzió (LoC)</b>	önkéntes	vezető közigazgatási egység másolása (push faktorok jelentősége), politikai vezetők szerepe (legitimitás miatt is – ld. motiváció)	politikai és adminisztratív kapacitás megléte és hiánya, aktorok hálózatai (hazai és nemzetközi is), transzferben rejlő lehetséges politikai haszon / legitimációs dimenzió; a TM lehet társadalmi konstrukció is, a bevezetése pedig (akár implicit) elvárás is, alapvetően idegen a Rechtstaat-típusú adminisztratív kultúrától	racionális döntések meghozatala és ennek demonstrálása a választók felé; satisficing-jellegű megoldások keresése; tanulás más közigazgatási egységektől
<b>tanulságok levonása (LoA)</b>	önkéntes / vegyes (csoportnyomás)	a status quo-val elégedetlen bürokraták a fő kezdeményezők, a másol működő programokat vizsgálják, de a bürokratikus logika / hasonlóság alapján	a transzfer itt iteratív folyamat, ami lassú és kényelmes, ugyanakkor lehetőséget ad a kreatív megoldáskora is; a létező intézményi kereteket kismértékben változtatják meg; bürokratikus logikába jobban illeszkedik; Rechtstaat-típusú közigazgatási szervezetekben inkább ez a jellemző fejlődési modell	konvergencia, elsősorban a mi működhet logikája alapján (a mi lenne az ideális logikája helyett)
<b>európaizálás (izomorfia)</b>	kötelező	uniós joganyag	alkalmazkodási nyomás (ugyanakkor a rendszer kijátszása is gyakran előfordul, pl hazai NUTS 2 régiók létrehozása); izomorfia megjelenése	uniós előírások, közösségi forrásokhoz való hozzáférés szükségessége, de lehetnek saját céljai is a helyi/szervezeti vezetésnek
<b>FIR</b>	önkéntes (a 2010-es években), korábban kondicionális (világbanki program)	status quo-val elégedetlen bürokraták és kormányzati ügynökség szakmai vezetése is támogatta, plusz uniós források lehívásához lehetett kötni. Vezető szereplőket felmérték, de közvetlenül nem másolták (inkább inspiráció volt)	a célokhoz tervezték a rendszer, az admin kapacitást folyamatosan építették ki, a belső képzések szerepe hangsúlyosan megjelenik. Elsősorban ágazatirányási / munkaszervezési szempontból van jelentősége a rendszernek, legitimációs vagy politikai jelentőség nem nagyon merült fel, sőt a politikai érdek inkább a rendszer működésképtelensége lenne.	Elméletben a racionális döntéshozatal lenne a rendszer célja, gyakorlatilag ezt az informális intézmények és a FOI-k gyakran felülírják. A satisficing itt is megjelenik, bár a kiindulásnál egyértelműen a legjobb megoldást keresték.

6. táblázat a FIR és az előrejelzési mátrix illeszkedése

### 5.3. A Külgazdasági és Külügyminisztérium

#### 5.3.1. Kontextuális tényezők

A Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) feladatai rendkívül sokszínűek, ráadásul a minisztérium sajátos szerepet játszik a magyar közigazgatásban, ugyanis feladatai jelentős részét külföldön látja el a diplomáciai kapcsolatókról szóló 1961. évi bécsi szerződés értelmében. Ugyanakkor a hagyományos diplomáciai feladatokon kívül számos egyéb feladattal is bővült 2010 után a KKM feladatköre, a legfrissebb felsorolást a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 138-143. paragrafusai jelölik ki. Ezek értelmében a külgazdasági és külügyminiszter a hagyományos diplomáciai feladatokon túl felelős többek között a befektetésösztönzésért, a nemzetközi energetikai tárgyalásokért, a határon átnyúló gazdasági együttműködésért, de az úrkutatásért és a csángó ügyekért is.

A vonatkozó kormányrendeletből is látható, hogy a KKM felelősségi köre igen szerteágazó. A KKM szervezetét alapvetően két nagy részre lehet bontani: egyrészt az úgynevezett Központi Igazgatásra (Központ), ami a Budapesten található szervezeti egységeket, államtitkárságokat, főosztályokat stb. jelenti. Az itteni szervezet a magyar törvények szerint „rendes minisztériumként” működik, a munkatársakra pedig a Kit. vonatkozik, az összes teljesítményelvárással, bértáblával, személyi előnnyel és korlátozással együtt.

A KKM tevékenységi körének nagyobb részét a külképviseletek (nagykövetségek, főkonzulátusok, alkonzulátusok, kereskedelmi képviseletek, külföldi magyar intézetek stb.) adják. Ez jelenti a KKM működésének igazán „egzotikus” részét, és ebben különbözik a KKM az összes többi központi közigazgatási szervezettől, ugyanis a külszolgálaton lévő munkatársak a már említett Bécsi Egyezmény alapján végzik a munkájukat idegen országokban, sajátos munka- és pszichológiai terhelés alatt, cserébe a hazainál jelentősen magasabb bérek és juttatások mellett. A külképviseletek azonban mindennel foglalkoznak, a külföldön lévő magyar állampolgárok jogainak védelmétől kezdve a Száztagú Cigányzenekar idegenvezetésén át a befektetésösztönzésig és az olvasói levelek írásáig.

A fenti tevékenységi kör a mérhetőség szempontjából is komoly problémát jelent: nincs két ugyanolyan külképviselet, hiszen a miami alkonzulátus és a pozsonyi nagykövetség alapvetően más jellegű munkát végez. A külképviseletek földrajzi elhelyezkedése, a

fogadó ország politikai rendszere és az adott kormány politikai színezete, a helyben élő magyarok száma, valamint a magyar kormány érdeklődésének mértéke is nagyban meghatározza, milyen jellegű és mennyiségű munka zajlik az adott misszióban. Szintén fontos kontextuális tényező, hogy az adott külképviseleten hányan dolgoznak és ők milyen munkakörben (pl. külképviselet-vezető, külgazdasági attasé, tudományos és technológiai (TÉT) attasé, katonai attasé, gépkocsivezető stb.).

A nagyobb, és főleg európai külképvisletek esetében is nagy a szórás a tevékenységi körben. Nagynak számít a nagykövetségek közül például Berlin, London és Moszkva, azonban míg az első két állomáshelyen a politikai és gazdasági ügyek mellett a magyar állampolgárok ügyintézése is jelentős terhet ró a diplomatákra, addig Moszkva esetében a konzuli ügyek nagyobb része a Schengeni Övezetbe beutazni kívánó orosz állampolgárok ügyeit jelenti. Vannak olyan főkonzulátusok (pl. München vagy Toronto), ahol a magyar diaszpóra mellett a gazdasági ügyek is kiemelten fontosnak számítanak, pl. a München esetében a bajor nagyvállalatokkal (pl. BMW, Audi) való kapcsolattartás kiemelt jelentőségű, míg Toronto esetében a mintegy háromszázezres, a konzuli illetékességi körben lakó magyar diaszpóra jelent jelentős feladatot a munkatársak számára. Ezen nagyobb missziók esetében jellemzően tízes nagyságrendű diplomata teljesít szolgálatot. Emellett vannak kisebb missziók is, ahol csak egy-két magyar diplomata van fizikailag is jelen, a munka jelentős részét pedig helyi alkalmazottak viszik. Ugyanakkor az ilyen kisebb állomáshelyek, ahol tíz alatti magyar diplomata szolgál is gyorsan felértékelődhetnek és a figyelem középpontjába kerülhetnek. Jair Bolsonaro megválasztásával például a kicsi brazíliavárosi nagykövetség, ami mindig is a magyar diaszpóra miatt jelentős szerepet játszó sao paulói főkonzulátus árnyékában működött hirtelen rendkívül mértékben felértékelődött, mert a magyar miniszterelnök és brazil elnök között sajátos ideológiai alapú szimpátia alakult ki. De vannak olyan állomáshelyek is, mint például Wellington, ahol csak a nagykövet az egyetlen magyar, és a földrajzi távolság is az intenzív kétoldalú kapcsolatok gátját képezi (noha egy-egy államfői vagy más látogatás ezeket az állomáshelyeket is a reflektorfénybe emelheti egy rövid időre).

A Központi Igazgatás és a külképviseleti kör közötti kapcsolat igen sajátos. A külképvisleteket a területi helyettes államtitkárságok (ebből négy van: az Európai Kapcsolatok Fejlesztéséért felelős Helyettes Államtitkárság, a Déli Kapcsolatok Fejlesztéséért felelős Helyettes Államtitkárság, a Keleti Kapcsolatok Fejlesztéséért felelős Helyettes Államtitkárság, illetve az Észak-Amerikáért is felelős Migrációs



Kihívások Kezeléséért felelős Helyettes Államtitkárság) irányítják. A külképviseleteket elméletileg a helyettes államtitkárok felügyelik, ők hagyják jóvá a misszióvezetők által benyújtott éves munkatervet és éves beszámolót is, azonban a mindennapi felügyeletet a területért felelős főosztályok gyakorolják, a főosztályok állnak kapcsolatban a külképviseletekkel, a főosztályok utasítják, számoltatják be és „mozgatják” a külképviseleteket itthonról. Természetesen a meglévő személyes kapcsolatok a főosztály dolgozói és a külképviseleten dolgozó diplomaták között sokat ronthatnak vagy javíthatnak is az együttműködésen, de szakmai szinten a főosztály- külképviselet kapcsolat a meghatározó.

### 5.3.2. A KKM és a teljesítménymenedzsment

A KKM-ben működő TM-rendszerről több formában is igyekeztem adatokat gyűjteni. A legfontosabb források azok a kulcsinformátorok voltak, akik önzetlenül megosztották velem tapasztalataikat és gondolataikat, illetve támaszkodhattam az általuk rendelkezésre bocsátott dokumentumokra is, amelyeket azonban azok minősített jellege miatt nem tudok hivatkozni. Az STMR működésének megismerések kapcsán elsősorban a Közigazgatási Államtitkárság, illetve az alá tartozó Tervező- Elemző Főosztály (TEF), majd a TEF átszervezésével létrejött Stratégiai Tervező és Elemző Főosztály (STRAFO) 2017-től napjainkig keletkezett iratai nyújtottak segítséget.

Vezetői döntés alapján 2017-ben indult meg a Stratégiai Teljesítménymenedzsment Rendszer (STMR) bevezetése, aminek fő célja a külügyi- külgazdasági intézményrendszer, de elsősorban a külképviseletek teljesítményének mérése. A rendszer bevezetéséről döntő és azt azóta is használó szakmai felsővezető 3D forrás így nyilatkozott az STMR fő céljáról:

„A fő kérdésünk, hogy mérjük a mérhetetlent, közösen akartunk megoldásokat találni. A projektben közreműködő tanácsadó cég régi partnere a KKM-nek, de az STMR az első projekt volt. A külképviseletek mérésében vannak objektív mérőszámok, például a konzuli szolgálat esetén az ügyszám, a gazdálkodás adatai viszonylag könnyen mérhetők, de vannak nehezebb témák is, erre próbáltak meg valamit kitalálni a tanácsadó céggel. A fő cél a vezetői döntések támogatása. A cég dolgozta ki magát az STMR-t, az ő partnerük csinálta a német külügyminisztérium rendszerét. A hazai esetben jelentős mértékben saját

elvárásokra szabták át a működést. A hazai rendszer kidolgozása a STRAFO feladata volt.”

Ugyanezt a rendszer bevezetésén dolgozó tanácsadó cég munkatársa (3G forrás) így írta le:

„A közigazgatási államtitkár (KÁT) bízott meg minket az elején, a KÁT fő problémája az volt, hogy nem látja mit csinálnak a külképviseltek, de mindig újabb és újabb erőforrásokat kérnek. A KÁT fő kérdése az volt, hogy megéri-e befektetni egy külképviselőbe (újabb státusz, több pénz), erre akart egy kézzel fogható választ kapni. A TM elsősorban a kontrolling igényével jelenik meg, ehhez ért a cég is, de a stratégiaalkotáshoz is kellettek az adatok. A KÁT egy összképet akart kapni (megjegyzés: a KÁT iroda falán nagy mágnes táblákon az összes külképviselő státusza látható, színes mágnesekkel ábrázolva a napi helyzetet - UM), valami a mágnes táblához hasonló rendszert szeretett volna online is létrehozni.

A legfontosabb kérdés, hogy mit tesznek a külképviseltek a stratégiai célok elérése érdekében. Az első nehézséget rögtön a célrendszer leírása jelentette, mert valójában 2011 óta nincsen hivatalosan leírt külpolitikai stratégia. Vannak miniszterelnöki, miniszteri nyilatkozatok, és a leghasznosabb ebből a szempontból a misszióvezetői értekezleten elhangzó miniszterelnöki beszéd, viszont ezt mindenki másképp érti, és nincsen kerete a stratégiának. Az STMR bevezetésével a STRAFO feladata lett a misszióvezetői beszédek alapján a célrendszer leírása. Vannak szakmai és működésbeli célok, létrehozták a céltérképet, amit jobban lehetett már érteni, és a misszióvezetők is látták, melyik célok vonatkoznak rájuk is.”

A rendszerben alkalmazott teljesítményindikátorok kidolgozása jelentette az egyik legnagyobb problémát, amire a külföldi példák sem feltétlenül tudtak megfelelő mintát mutatni:

„A tervezés során sok mutatót gyűjtöttek össze, ezek között van teljesítmény- és eredmény-indikátor is, de amit a legjobban lehet mérni az az input és az output (de az eredményt már nehezebben). Mind a két dimenziót akarták nézni, de egyelőre ez még nem ment át a rendszeren. Például, ha egy misszió aktívan dolgozik azon, hogy Magyarország megítélése javuljon a fogadó országban vagy

erősödjön a gazdasági kapcsolat, azt lehet mérni, ahogyan a külkereskedelmi mérleg alakulását, a befektetéseket, a sajtót vagy a közhangulatot is. Nyilván van logikai kapcsolat a betett teljesítmény és az eredmény között. Ezt szeretnénk összekötni, de a misszióvezetők ezt persze nem akarják. Ezért lett végül az input oldal a mérés tárgya.

Sok mérési kategória lett, az összehasonlíthatóság miatt pedig igyekeztünk klasztereket létrehozni.”

A rendszer tervezése során egyértelműen kiderült, hogy a külképviseleti rendszer sokszínűsége miatt az egyes missziók közötti összehasonlítás igen nehéz lesz majd:

„A fő szempontok között van, hogy milyen a fogadó ország, mekkora a külképviselet stb. Azt is meg lehet nézni, hogy melyik külképviseletre milyen célok vonatkoznak, például a sportdiplomácia nem mindenhol releváns, máshol viszont a biztonságpolitika nem az. Hogy mit tesz egy külképviselet, azt le lehet mérni, de valaki tud majd magasrangú vezetőkkel találkozni, mások nem annyira mert nem jó a politikai viszony. Megint mások több rendezvényt tudnak szervezni, mert például az adott állomáshelyen van magyar kulturális intézet. Minden missziónak vannak eszközei, valahogy azt kellett lemérni, ők mit tesznek a fejlődés érdekében.

Létrehoztunk egy tevékenység-csoportosítást, jelenleg öt ilyen van. Mindegyiknél felsoroltuk, hogy milyen szintűek ezek a tevékenységek (pl. értekezlet, egyeztetés, rendezvény, médiamegjelenés, van egy táblázat erről). Ebben kategorizáltuk a tevékenység szintjeit – miket tesznek az egyes stratégiai célok előrehaladása érdekében. Amúgy is jelentési kötelezettség van, már a kezdeteknél felmerült, hogy érdemes erre ráültetni a mérést is.”

Az adatokat a KKM esetében is automatikusan generálja a rendszer a missziókból beérkező jelentésekből, viszont ezeket a Központban minden esetben kézzel visszaellenőrzik és jóváhagyják:

„A scripták *(a táviratok külképviseletekről érkező jelentések és a Központból kimenő utasítások KKM-es szlengben használt neve, ami a jelentéseket kezelő levelezőrendszer elnevezéséből származik – UM)* ugyan megvannak, de nehéz átlátni őket, nem tudni van-e rájuk bármilyen visszacsatolás. Az ötletünk az volt,

hogy ezeket lehetne címkézni, és utána kereshetővé is válnak egyből az iratok, ebből lehet az adatokat kinyerni. Ez az STMR logikai alapja is, hogy a scriptákat vesszük figyelembe (ami fontos, úgyis jelentik). Ekkor alakítottuk ki magát a rendszert is, ami valahol jól, valahol kevésbé jobban megy, és a mai napig egyenetlen a használata. A jelentések viszonylag jól kategorizálhatók. Hogy mi volt az elsődleges cél, azt be lehet jelölni még akkor is, ha végül más volt a hatása. Azt is nehéz volt kitalálni, hogy milyen típusú az adott tevékenység, de onnan már a szinteket is meg lehet mondani, ehhez adtunk értelmezést, hogy mit jelentenek (létrejött az STMR kézikönyv). Az STMR jelentésenként kérdezi le a levelezőrendszer adatait, az ott megadott címkéket használja, ebből kapnak a külképviseltek teljesítménypontokat.”

A keletkezett teljesítményadatok interpretációjában a KKM az összes vizsgált intézmény közül a leginkább előrehaladott állapotban van:

„Térképes dashboard van, ez összesíti a külképviselő által szerzett teljesítménypontokat. Minden külképviselőt le van pontozva, van összehasonlító grafikont is fejlesztettünk. A vezetők tudnak kattintgatni és szűrni. Meg lehet nézni, hogy például a sportért ki tett a legtöbbet, ahogyan azt is, milyen típusú tevékenységből gyűjtötték a pontokat, milyenek a fajlagos mutatók, az egy diplomátára vetített teljesítmény, az egy teljesítménypontra jutó költség stb. Ezek a klaszterek már összehasonlíthatók voltak (például EU tagállamban működő, legalább 15 fős missziók), itt már látszik az input különbsége, és az is, hogy milyen területen jó vagy kevésbé jó valaki. Látszik hogy melyik misszióban milyen célok dominálnak. Van egy interaktív térkép, lehet szűrni és elmélkedni. Itt nem is a rangsor volt igazán a lényeg, inkább az áttekintő kép megteremtése (valaki inkább sajtózik, valaki rendezvényezik stb.) és meg lehet nézni, hogy a tevékenységek milyen célokhoz kötődnek. Ezeket meg lehet már vitatni a féléves vagy éves értékelésnél. Területi HÁT – nagykövet beszélgetésnél ezek az adatok már orientálnak. Ez egy vitaalapot ad, korábban nem volt ezek mögött a beszélgetések mögött, csak az ömlesztett beszámoló.”

A 3F forrás ehhez azt tette hozzá:

„Éppen a nagykövetségi beszámolók módosításának rendszerén dolgoztam amikor az STMR bevezetése felmerült. Nagyon sok információ volt a jelentésekben, de nem

volt átlátható a formátum. Alsóbb szintre mentek át az információk, ahonnan már nem kerültek vissza politikai vezetői szintre, csak a referensek vagy maximum a főosztályvezető olvasta el a beszámolót (*megj. egy-egy területi helyettes államtitkár alá akár hatvannál több misszió is tartozhat – UM*). Egységes beszámoltatási rendszert akartunk, strukturált szempontok mentén. A terv betartása és megvalósítása is érdekes lett volna. Problémaként merült fel, hogy valójában ki hagyja jóvá a külképviselet munkatervét, mert azt jellemzően senki sem olvasta el korábban. A STMR célja az volt, hogy a tervezés és a beszámoltatás időben egyszerre történjen, és az egész rendszerre akartuk összehúzni.”

Bár a rendelkezésemre álló anyagokból világosan kiolvasható, hogy az STMR létrehozása során több működő külföldi példára is támaszkodott a rendszert kidolgozó tanácsadó cég, illetve a KKM vezetése, a 3B forrás másként emlékszik a kezdeti lépésekre:

„Az STMR valójában régi gyakorlatra is épített, korábban is figyeltük a missziók tevékenységét (jelentésszám-mérés volt korábban). A rendszer létrehozásával az volt a célunk, hogy ne csak kimutatást adjunk arról, hogy milyen anyagok vannak, hanem maguk a külképviseletek is kategorizálják az anyagaikat, amit azután a felügyelő főosztály feldolgoz. A főosztályok vagy jóváhagyják, vagy módosítják a kategorizálást, ebben mindenképpen újdonságot hozott az STMR. Számszerűsíteni próbáljuk, mennyiben járulnak hozzá a külképviseletek a stratégiai célokhoz.

Több mutatószámmal is dolgozunk, ilyenek például a diplomatánkénti teljesítménypont; a pénzügyi riportálás (tízmillió forintba jutó teljesítménypontok száma), de a konzuli munkát is súlyozzuk (konzuli ügyszám alapján). A korai dokumentációban több mint 30 KPI van. Talán most kicsivel több, 30-35 lehet jelenleg. Ugyanakkor ténylegesen napi szinten csak 14-15 jelenik meg, a KPI-k másik feléről csak a tudás van meg, hogy szükség esetén adatokat lehet abból is generálni. Most négy rendszeres kimutatás van, amit le lehet kérni, és célközönségre van differenciálva a riport maga:

- misszióvezetők – saját tevékenységük ellenőrzésére
- felügyelő főosztályok részére;
- állami vezetők részére,

- a miniszter részére generálhatók riportok.

Az adatok megbízhatóságával kapcsolatban vannak még kételyek: az STMR üzemeltetési oldala csak azt látja, ami központi iktatószámmal el van látva. Ugyanakkor szinte minden anyag, ami iktatószámot kap értéket is képvisel (később levéltárba is leadják majd). A STRAFO bátorít mindenkit a rendszer használatára, de iktatni kell hozzá, ami pluszmunkát jelent. A külképviseletek már használják a rendszert annyi ideje, hogy ami odavaló azt beteszik, de később is lehet pótolni a kategorizálást.”

Ugyanez a forrás beszélt a legjelentősebb problémáról is, a méréshez kapcsolódó szankciók és jutalmazás hiányáról:

„Szankció vagy jutalmazás nem kapcsolódik az STMR-hez *(ezt egyébként a 3D forrás is megerősítette – UM)*. A legjobbak vannak kiemelve a STRAFO összesítő jelentéseiben, de a KÁT is rálát olyan adminisztratív adatokra, hogy kik a toplistások. Hivatalos szankcióról nem tudok, hogy zárt ajtók mögött felmerülhet azért a rendszer ilyen célú használata is. Egyelőre nem tudok róla, hogy lenne szándék az STMR szankcionálásra és jutalmazásra való felhasználására, igazából a TÉR is elhalt, úgyhogy ennek nincsen most szervezeti hagyománya a minisztériumban. Korábban össze akartuk kapcsolni a TÉR-t és az STMR-t, de végül ebből nem lett semmi. Ráadásul a mérési egység a misszió, nem az egyén. Alapadatok vannak csak (hány ember van egy külképviseleten, mennyi adminisztratív személyzet, helyi alkalmazott stb.), nem lehet egyéni szintre visszafejteni az STMR adatokat. Nem is cél most az egyének mérése.”

Összességében elmondható, hogy a KKM-ben az STMR bevezetése egy rendkívül tudatos, nemzetközi jó gyakorlatokat is figyelembe vevő átgondolt vezetői döntés volt, és a megvalósításra is hangsúlyt fektetett a megrendelő KÁT, a működéshez szükséges adminisztratív kapacitások is kiépültek, a rendszer fejlett informatikai háttérrel rendelkezik. Ugyanakkor a működés célja korlátozott: csak a külképviseletek teljesítményét méri, és a méréshez nem kapcsolódik semmilyen szankció vagy jutalmazás, így annak „keménysége” irányítási feladatokhoz ebben az állapotban nem megfelelő. Ugyanakkor a 3D forrás elmondta, hogy nem is cél a szankcionálás, az STMR kifejezetten csak döntéstámogató szerepet játszik, ami kiegészíti a KKM-ben zajló tervezési és döntési folyamatokat.

### 5.3.3. Az előrejelzési mátrix

#### 5.3.3.1. *Transzfer jellege*

Figyelembe véve az STMR-rel kapcsolatos kiemelkedő vezetői tudatosságot, a KKM egyedülálló jellegét a magyar közigazgatásban, illetve a TM átvételére irányuló külső nyomás hiányát, már az STMR tervezési időszakában fontos szerephez jutottak a már működő gyakorlatok, viszont az is egyértelművé vált, hogy bármilyen más ország TM-rendszerét csak jelentős módosításokkal lehet átvenni további hazai felhasználásra. Erről a 3G forrás így beszélt:

„Kifejezetten nem másoltunk semmit, de sokat foglalkoztunk azzal, hogy milyen legyen a rendszer, végül teljesen egyedi lett, ami létrejött. Konkrét gyakorlatot nem vettünk át, nem volt sehol olyan, amit érdemes lett volna. A cégünk Egyesült Királyságbéli partnere pont egy hasonló munkát végez az ottani külügynek, egy éve zajlik a tervezés, oda éppen mi adunk éppen tanácsot, de annyira eltérő az FCO (*a brit Külügy- és Nemzetközösségi Minisztérium – UM*) működése, hogy nem lehet a magyar gyakorlatot sem másolni. Minden az informatikai háttéren múlik (nyílt és bizalmas iratkezelő rendszer), a logikát lehet másolni, de a működést nem.”

A 3D forrás szerint:

„A tanácsadó cég dolgozta ki a rendszert, az ő partnerük csinálta a német külügy TM-rendszerét is, az ottani tudás rendelkezésre állt, de jelentős mértékben saját elvárásokra szabtuk át, de a német modell az alapja, bár azt a rendszert nem annyira ismerem. A hazai rendszer kidolgozása a STRAFO feladata volt.”

A 3H forrás így emlékezett:

„A rendszert nem átvettük, hanem kidolgoztuk: a külügyes STMR saját fejlesztés, amely úgy jött létre, hogy az tanácsadó cég a TEF tanácsai alapján a diplomáciai sajátosságait figyelembe véve, azokra alkalmazta saját (alapvetően vállalati) stratégiai menedzsment-doktrínáját. Közigazgatási államtitkár (KÁT) úr igényelte a képviselők teljesítménymenedzsmentjének bevezetését, ekkor érvényesülő külső nyomásról nem tudok. Korábban a 38/2012 (Korm) rendelet alapján a Miniszterelnökség vizsgálta, hogy melyik minisztériumnak van ilyesféle rendszere, de nem hiszem, hogy ez 2016-2017-ben jelentős szerepet játszott.”

A 3C forrás röviden így foglalta össze a benchmarking szerepét a tervezésben: „A megvalósítást végző cég felmérte a létező külföldi gyakorlatokat, de azok a helyi viszonyokra lettek adaptálva, de a külföldi példákat jól ismerjük.”

A 3A forrás szerint:

„Az STMR léte KÁT elvárás, illetve a KÁT személyes motivációja van mögötte, szeretnének objektív értékelést, de kérdéses, hogy lehet-e mérni valóban a teljesítményt, a minőségi és mennyiségi elvárások megfelelőek-e. A tanácsadó cég az alvállalkozó, náluk van a transzferre vonatkozó tudás, és van néhány külföldi példa is hasonló rendszerek működtetésére, Szlovákia például használ hasonlót.”

A megkérdezett források egybehangzó állítása szerint belső képzés volt az STMR bevezetése, amivel elsősorban a steering and control funkciókat akarták megerősíteni a diplomáciai hálózat esetében, mert a korábbi ellenőrzési és beszámoltatási rendszereket nem tartották kellően hatékonnak. Tudatosan nézték meg a külföldi jó példákat, de egy az egyben nem tudtak átvenni egyetlen létező gyakorlatot sem, mert annyira különbözőek a diplomáciai hálózatok. Inspiráció szintjén azonban hatottak a benchmarkok, ahogyan a 3G forrás is leszögezte: a logikát lehet másolni, de a működést nem.

**A transzfer jellege:** önkéntes.

#### *5.3.3.2. A transzfer forrása*

Bár a legtöbb interjúalanyom az STMR egyediségét és a saját fejlesztések fontosságát hangsúlyozta, kiderült, hogy a bevezetésről való gondolkodás a legfontosabb és legérdekesebb nemzetközi benchmarkok azonosításával és a jó gyakorlatok megismerésével kezdődtek. Az ebben kulcsszerepet játszó 3G forrás így beszélt erről:

„Mindent kerestünk, ami elérhető volt, nem a mintavétel volt a szempont. Elég sok országot néztünk meg, leszűrünk arra, hogy kik a relevánsak és megnéztük, hogy mi érdekes. Már az első irodalmi áttekintésnél lehetett látni, hogy nincsen kiforrott módszertan, sokan próbálkoznak a diplomáciai szolgálat mérésével, mutatószámok és céltérképek szinte mindenhol vannak. Inkább a nyugati országokban jellemző a TM használata, és vannak erre KPI-k is. Vannak teljesítménymutatók is a nemzetközi gyakorlatban: mennyit tevékenykedtek a diplomaták, hány embert ér el az adott külképviselet, hány megállapodás jött létre



stb. Ebben a szakaszban inkább csak szkenneltünk, a feltárt eszközök és célok között a monitoring és kontrolling volt a meghatározó, és bármi, ami volt a szórásban annak utánamentünk, informálisan is próbáltunk utánajárni (Németország, Svájc és Ausztria esetén például), de inkább kontrolling volt a fő működési modell, amit láttunk.

A TM-re működő jó gyakorlatokat láttunk Kanada és az Egyesült Államok esetében, ezekben az országokban a vezetők világosan definiálták, hogy melyik térségben mik a kiemelt célok és ez jól le volt szűkítve, misszióként megvoltak a célrendszerek. Szinte minden esetben volt egy két-három oldalas leírás, hogy adott relációban milyen szakmai célok vannak. Sok helyen voltak vizuális céltérképek, ez itthon nem igazán volt meg, mindenhol a hosszú, szöveges leírások voltak inkább jellemzőek.

A 3B forrás is kiemelte a már működő nemzetközi gyakorlatok megismerésének fontosságát:

„Az STMR-ről való gondolkodás nem tudom mikor kezdődött, de tényleges megvalósítás 2016 őszén indult meg. Megnéztük a nemzetközi jó gyakorlatokat (USA, Írország, Kanada, Románia, Szamoa). A rendelkezésre álló szakirodalmat néztük meg, de személyesen is készítettünk interjúkat és megnéztünk működő TM rendszereket, stratégiai és tervezési dokumentumokat. Megnéztük például a brit, ausztrál, dán, olasz és Sri-lankai kollégák munkáját is. Nem meglepő módon a kevésbé fejlett országokban kevésbé volt kiforrott a rendszer.”

A rendszer KKM-es fő felelőseként dolgozó 3H forrás szerint:

„A tudás forrása alapvetően a tanácsadó cég, amely saját rendszerét a velünk folytatott konzultáció során megpróbálta hozzáigazítani a diplomácia működéséhez – tehát azt próbáltuk elérni, hogy azt mérjék, ami a külképviseltek tényleges teljesítménye. A cég ennek során több nemzetközi benchmarkot is hozott, amelyeket ők meg mi megvitattunk (talán másokkal is megvitatták a KKM-ben, de erre nem adom a fejemet). Ezek közül egy az egyben egyet se vettünk át. (Abban a szerénytelen meggyőződésben éltünk, hogy nekünk jobbat kell kiépítenünk, mint a többieknek.) Valamennyi szakirodalom-gyűjtést mi magunk is végeztünk a KKM könyvtárában meg interneten, ez azonban inkább a

TEF belső megbeszélésein játszott szerepet, mint a céggel folytatott egyeztetésekben.”

Az interjúk során egyértelműen kijött, hogy az STMR bevezetése előtt készült nemzetközi benchmark, és ez egy rendkívül tudatos döntés volt a folyamatban részt vevők és a megrendelő KÁT oldaláról is. Ugyanakkor az is látszott, hogy a külföldi gyakorlatok csak iránymutatásként fognak szolgálni, és a hazai rendszer kiépítésében inkább orientáló-inspiráló szerepet fognak játszani, és nem a másolás példajaként funkcionálnak majd a külföldi példák.

**A transzfer forrása:** vezető, példamutató országok.

#### *5.3.3.3. Támogató és gátló tényezők*

Az STMR hatékony működését támogató és gátló tényezőkről a legtöbb forrás élvezettel és részletesen beszélt. A 3F forrás áttekintő véleménye szerint:

„Szeretnénk összekötni a teljesítményadatokat az egyéni értékeléssel, de a misszióvezetők ezt persze nem akarják. Joggal mondhatják azt, hogy sokat dolgoznak, de a politikai helyzet nem teszi lehetővé, hogy eredményeket érjenek el. Máshol pozitív külső körülmények miatt jók a számok, tehát az összehasonlíthatóság is kérdéses. A misszióvezetők félnek a túl sok külső körülmény hatásától. Ráadásul az eredmények mindig időben később jelentkeznak, nem azonnal – 2-3 év múlva, ha lesz változás. Lehet, hogy valaki az elődje miatt lesz sikeres, de az is előfordulhat, ha valaki nagyon ügyes, akkor is csak az utódja fogja learatni a babérokat. Ezt a rendszer viszont nem méri.

A jelentési kötelezettséghez kötött kategorizálással nehéz mit tenni, annyira heterogén a gyakorlat, hogy nem működik jól az adatgyűjtés. Legfeljebb csak a titkárságok használják a kategorizálást, a diplomaták nem. Innen jön azonban az információ, nem tudunk mást használni csak a táviratokat. Vannak külképviseltek, akik nem szívlelik az STMR-t. Értjük és megértjük, hogy minden értékelés feszültséget szül.

A rendszerben pontosan látni a jelentéseket, azt is, hogy hány olyan jelentés volt, ami nincsen kategorizálva. Kifogások viszont mindig vannak. Ha a vezetők nem nézik az STMR-t, akkor a misszióvezetők sem fogják használni. Helyettes

államtitkári szinten kellene nagyobb tudatosság, az adatokkal az eltéréseket is lehetne indokolni. Tájékozott értékelő beszélgetést kellene létrehozni.”

A vezetői támogatásra vonatkozó kérdésre a 3F forrás így válaszolt:

„Van vezetői támogatás de KÁT és a gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár alatt szinten már senki sem támogatja a rendszer használatát. A transzparencia tudna segíteni, pl., ha más hasonló missziókat látnak a vezetők az segítene, a verseny segítene, a misszióvezetőket elkezdené érdekelni, hogy kinek van több pontja és miért stb. Vezetői döntés kellene erről. Most a missziók csak a saját pontjainkat látják.”

A 3G forrás ezt annyival egészítette ki, hogy van KÁT utasítás az STMR-ről, tehát elvileg nem opcionális a használata, ugyanakkor ő is látja, hogy az egyes területeknél nagyon eltérő a rendszer elfogadottsága és használati aránya.

A mérés pontosságáról, mint akadályról beszélt nekem a 3A forrás is:

„Vannak olyan külképviseletek is, főleg a multilaterális állomáshelyek, ahol az STMR nem méri a valódi tevékenységet, mert nagyon sok olyan háttérmunkát végeznek a diplomataék, amik nem aktásodnak vagy nem lesz belőlük STMR-rekord. A bilaterális képviseleteknél azonban látszik a munka, főleg az arányok (konzuli-KGA-politikai), így itt a célmeghatározás és -követés kapcsán hasznos lenne a rendszer, ha mindenki megfelelően használná és kitöltené a megfelelő rovatokat a jelentések leadásakor.”

A bevezetéssel kapcsolatos viták és az azóta kialakult működési nehézségek okairól a 3H forrás a következőket mondta el:

„Leginkább a KÁT elkötelezettsége, valamint a TEF munkatársainak áldozatkész hozzáállása segítette a bevezetés és a működést: a KÁT motivált, követelt, elismert és személyesen tájékoztatta a szükséges lépésekről az apparátust (olyanokról is, amelyeknek a forrása a tanácsadó cég volt), az STMR-rel foglalkozó munkatársaim pedig értették és átérték annak a jelentőségét, hogy ezáltal versenyképesebbé tegyük a magyar diplomáciát és rendkívüli kitartással, illetve kreativitással dolgoztak a legnehezebb szakaszban. Leginkább hátráltató tényező az ellenőrzésektől való általános idegenkedés volt. A külképviselet-vezetők aggódtak, hogy olyan eredménymérés jön létre, amely az ő

tevékenységüket méltatlanul alul fogja értékelni, figyelmen kívül hagyva erőfeszítéseik tényleges értékét. Volt némi aggodalom a többletmunkától is, amit az ellenőrző rendszer fenntartása jelent. (Ezért a tanácsadó cég egyik törekvése az volt, hogy minél kisebb teherrel járjon a kategorizálás.) Végül akadály volt, hogy a KKM IT-tevékenységét kiszervezett cég bonyolítja, amely nem hivatali rendben, hanem szigorúan a szerződéses keretek között tudott dolgozni, és ez némi inkompatibilitást okozott az informatikai háttér megteremtése során.”

A 3D forrás a bevezetéssel és a működtetéssel kapcsolatos problémákról a következőképpen beszélt:

„Nem volt ellenállás és vita a bevezetés kapcsán, de az újjal szembeni fanyalgás jelen volt, A külképviselőket kellett meggyőzni arról, hogy többletfeladattal nem jár az STMR, és végső soron az objektív adatokat be lehet tölteni a Központban is (költségvetés, létszám stb.). A valódi többletmunka a jelentőmunka értékelésében van, itt saját munkájukat pontozzák a külképviselőeknek (pl van egy rendezvény, melyik célhoz tartozik, milyen szintű – szűk megbeszélés, stb. – felügyelő területi főosztály ezeket a besorolásokat erősíti meg) - Itt volt kétségünk arról, hogy nem lesz-e nagy az adminisztrációs teher. Végül az STMR egy egyszerűen működő rendszer lett, a külképviselőek is megtanulták a működését és nem nyafognak. Az elején persze féltek az átállástól, viszont mára az adatok többségének bevitele automatikus”

**Támogató tényezők:** a legfontosabb a vezetői elkötelezettség, ezt követi a külső szakértelem bevonása és adminisztratív kapacitás rendelkezésre állása (dedikált főosztály). Az ICT eszközök használata az adatok generálásában megkönnyíti az adatgyűjtést és értelmezést, sokkal könnyebben áttekinthető rendszert hoz létre.

**Gátló tényezők:** a bürokratikus inercia, a méréstől való félelem a leginkább meghatározók, de a méréssel kapcsolatos szervezeti *gaming*, a „*swimsuit issue*” probléma is megjelenik. Kritikus fontosságú a méréshez rendelt szankciók és jutalmazás hiánya, aminek okán az STMR-t sokan teljesen ignorálják.

#### 5.3.3.4. *Motivációk*

A motivációk kapcsán szintén egybehangzó válaszokat kaptam a kérdéseimre, amelyekben a jobb és hatékonyabb működés, valamint a technokratikus legitimáció igénye merült fel, viszont az átláthatóság, a kifelé való elszámoltathatóság egyáltalán nem

merült fel, még a kormányon belül sem akar a KKM azzal érvelni, hogy a számok alapján ilyen és ilyen hatékonysággal végzi a munkáját.

A 3F forrás így beszélt erről:

„Két terület számára nagyon hasznos az STMR működése: a Dokumentációs Főosztály nagyon üdvözölte az ötletet, mert a távirat-továbbító rendszer használatát erősíteni lehetne vele. Eleinte jelentés-cunamitól tartott mindenki, ez részben meg is valósult, a jelentések száma nőtt. Ez jó, mert legalább van információ arról, mit csinálnak a külképviseletek. Az a tapasztalatunk, hogy egy ideig mindenki lelkes, de utána már csak azt jelentik majd úgyis, ami tényleg fontos. A másik a visszajelzés: a területi főosztályon kell jóváhagyni a jelentések kategorizálását, tehát a missziók kapnak visszacsatolást a jelentésről, korábban általában semmilyen visszajelzés sem jött, még az sem, hogy megkapták a jelentést a Központban. Most már kapnak jelzést arról, hogy jóváhagyták az anyagot, látszik, hogy valaki megnézte, amit írtak.

A másik oldalon KÁT, gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár oldalon jók a visszajelzések: amikor beszélnek lelkesek, de nem tudjuk mennyire használják az STMR-t. A STRAFO most is készít elemzést ebből, elemezgetik a számokat és következtetnek belőle, de nem valószínű, hogy a KÁT kattintgatna a rendszerben.”

A rendszer operatív működtetésében részt vevő 3B forrás azt emelte ki, hogy a strukturáltabb működést segíti elő az STMR bevezetése, ő a következőket emelte ki:

„Az elején nagy volt az ellenállás a szervezeti egységek részéről, főleg amíg nem tudták ez mit fog jelenteni, később azért alacsonyabb lett az obstrukció, csendesebbé váltak. Olyan, aki szerint teljesen felesleges a rendszer, nincsenek. Olyanok vannak, akik plusz célokat akarnának bevenni (amiket korábban már kihúztak). Főleg a gyűjtőfogalmak (nem tisztázott indikátor). A tevékenységtáblával is vannak viták (0-4-es skála van, legyen nagyobb, vagy más legyen a súlyozás). Súrlódások vannak, de a rendszer egészével ellentétes tábor nincsen. A mérés manipulálása elég hamar felmerült, mint probléma: voltak próbálkozások, de ezek még a gyakorlati felhasználás előtt kijöttek. Ha van hozzáadott értéke a több jelentésnek akkor érdemes kisebb részekben megírni, ezért jellemzőek a széttöredezett a jelentések (ez azért van, mert a mérőszámok

között ott van, hogy időben jött-e, felhasználható volt-e egy jelentés). Ha hozzájárul a munkavégzéshez, akkor az elaprózódás nem gond. Önszabályozó is a rendszer, a jelentések iktatása is munkát igényel azért, így nem érdemes nagyon apró darabokra tördelni egy anyagot.

Nem tudok olyan kezdeményezésről, hogy a Központ teljesítményét mérje-e a rendszer. Nem minden igényel intézkedést a központban, és sok olyan feladat is van itt, ami nem kintről jön be. Nem volt erre szándék a rendszer működésének másfél éve alatt.”

A rendszerből keletkező adatokat elsősorban használó 3D forrás elsősorban a döntéselőkészítés objektívebb megvalósítását várja az STMR bevezetésétől:

„Az STMR vezetői támogató rendszer, a beszámoltatásnak egy segítő eszköze. A beszámoltatás amúgy továbbra is a hagyományos módon történik, nagyköveti beszámoló van még mindig mindenről. Az STMR a beszámoltató vezetőt támogatja az objektívabb összevetésben. Korábban is voltak arra gyakorlat, hogy hány távirat, mennyi látogatás, mennyi újságcikk és egyéb tevékenység alapján rakták össze a missziók a beszámolókat, de ez kezdetleges módszer volt.

Én most rendszeresen lekérem a riportokat. Amikor megjönnek a negyedéves riportok, akkor abban tudok böngészni, bele lehet keresni az adatokba, ezt megszoktam nézni. Vannak egyedi döntést igénylő helyzetek, ahhoz nagyon jól jön.

Nem lehet meghatározni a mérés céljait, inkább csak operatív szinten van erre lehetőség. A külképviseleti rendszer túl komplex ahhoz, hogy teljesen automatikus rendszer legyen az STMR. Vannak szubjektív dimenziók is: kommunikáció, stb., ez továbbra is nehezen mérhető. Nem döntéselőkészítő, hanem -támogató rendszerként tekintek az STMR-re. Nem merném azt mondani, hogy ennek alapján rúgunk ki nagyköveteket. Nincsen jutalmazási automatizmus sem; a helyettes államtitkárokra van bízva ez.

Hadd mondjak egy példát: nemrég Kínáról volt egy áttekintés, felmerült, hogy pl. Csunkingot be lehetne zárni. Az STMR-ből lekért adatok viszont azt mutatták, hogy az egy főre jutó leadott teljesítmény ott a legjobb egész Kínában.”

A mérhetőség kapcsán különösen látványosan előjött a 3D forrásnál az objektív értékelés igénye:

„Nagyon nehéz lenne egy olyan rendszert csinálni, ami mérhetővé teszi a működést. 120 feletti külképviseletünk van most. Létezik egy céltérkép, de a célok nem egyenlő mértékben jelennek meg az egyes állomáshelyek esetében. Van, ahol minden releváns (külgazdaság, szomszédság- és nemzetpolitika, biztonságpolitika stb.). Argentínában nyilván nem ez van. Sok helyen inkább külgazdaság van a fókusz, nem lehet jó súlyozást csinálni. A külgazdasági hangsúly esetében nyilván az export fontos lenne, ezek például objektív számok. De itt is eltérő a partnerországok adottsága, és nem lehet mindent a külképviselet számlájára írni. Nem biztos, hogy a fejlődés is a képviselet eredménye, ahogy a csökkenés sem. Még a legobjektívabb gazdasági vagy konzuli területen sem mérhető pontosan a teljesítmény és a mögötte lévő ok-okozati összefüggések. A rendszer túl összetett. Saját magukhoz lehet mérni a külképviseleteket, vagy hasonló adottságú külképviseleteket mérni egymáshoz, de inkább eltérést keresni. Berlin Buenos Aireszel nem összehasonlítható.”

Az interjúalany értékelésében tehát úgy jelenik meg a mérés, mint egy követendő jó gyakorlat, ami objektívebb – tehát hatékonyabbnak tartott – megoldásokat kínál a meglévő dilemmákra, azonban maga a beszélő is elismeri, hogy az STMR legalább annyi problémát generál, mint amennyit megold.

Szintén az objektív mérés fontosságáról beszélt a 3E forrás, aki meg van győződve a mérés jelentőségéről és pozitív hatásáról még akkor is, ha aláhúzza, hogy a politikai szükségszerűség sokszor felülírja ezeket az elveket:

„Valamilyen adatokra szükség van, de nagyon nehéz a külképviseletek összehasonlítása, egyéni szinten pedig a stratégiai céltérkép alapján lehetetlen egyéni teljesítménycélokat meghatározni. Ezek kapcsán amúgy is szkeptikus vagyok, már most is sok kötelező mérés és képzés van (TÉR, ProBono) kicsit elveszik közöttük a lényeg. A mérés nem igazán ér el az mi szintünkhöz, nem fér bele az időbe, hogy ezzel foglalkozzunk és a dashboardot nézegessük.”

Az STMR bevezetésében aktívan részt vevő 3H forrás szerint”

„Az eredeti várakozás a külképviseletek teljesítményének összehasonlíthatóvá tétele volt. Emellé társult a rendszer kiépítése során az a várakozás, hogy a teljes diplomácia működésében figyelemmel kísérhetővé válik, hogy milyen mértékben alakul a Kormány elvárásai szerint. Például, ha a Kormánynak az az elvárása,

hogy több legyen a külgazdasági aktivitás, akkor az aktivitás összességében nő-e, illetve azokban a relációkban nő-e, amelyekkel kapcsolatban kifejezetten ez az elvárás. (És már relációkban, ahol más az elvárás, ott aszerint alakul-e a tevékenység.) Mivel nem sokkal a rendszer elindítása után én átköltöztem a Miniszterelnökségre, a várakozások teljesüléséről nem tudok nyilatkozni.”

A fentiek alapján elmondható, hogy a transzfer fő motivációja a hatékonyabb szervezeti működés feltételeinek megteremtése (pull faktor), ami részben a technokratikus legitimáción is alapul a KKM esetében. Szükség van az adatokra és számokra még akkor is, ha nem tudják pontosan mire jók, hogyan kell használni és értelmezni őket, de az ezzel kapcsolatos kultúra fokozatosan fejlődik a szervezeten belül.

**Motiváció:** a push-pull faktorok között a példamutató országok és a működésből adódó menedzsment-feladatok a meghatározók, de felmerül a technokratikus legitimáció igénye is.

#### 5.3.4. Az aleset összegzése

A KKM a TM-mel kapcsolatos tudatosság és felkészültség terén kiemelkedik a magyar közigazgatás általam vizsgált más területeihez képest, és figyelemre méltó az a vezetői támogatás és tanulási vágy, ami az STMR működtetéséhez elengedhetetlen. Ugyanakkor még egy ilyen támogató közegben is felmerülnek azok a problémák, amik a másik két alesetnél is észlelhetők, és a nemzetközi irodalomban is megjelennek (pl. mérés torzító hatása, szervezeti ellenállás stb.). A transzfer önkéntes, az STMR bevezetése előtt széleskörű kutatással próbálták meg a releváns benchmarkokat azonosítani, ennek ellenére a létező külföldi gyakorlatok mégis csak inspirációként hatottak a magyar rendszer tervezőire és üzemeltetőire. A teljesítmény-mozgalom számos premisszája megjelenik a KKM esetében is, még akkor is, ha az operatív területet is gyakorló diplomata vezet, akiknek nem feltétlenül van menedzsment-végzettségük is.

A megfigyeléseket a következő táblázat foglalja össze:



Mechanizmus	Transzfer jellege	Mi a forrás?	Támogató/gátló tényezők	Motiváció
<b>diffúzió (LoC)</b>	önkéntes	vezető közigazgatási egység másolása (push faktorok jelentősége), politikai vezetők szerepe (legitimitás miatt is – ld. motiváció)	politikai és adminisztratív kapacitás megléte és hiánya, aktorok hálózatai (hazai és nemzetközi is), transzferben rejlő lehetséges politikai haszon / legitimációs dimenzió; a TM lehet társadalmi konstrukció is, a bevezetése pedig (akár implicit) elvárás is, alapvetően idegen a Rechtstaat-típusú adminisztratív kultúrától	racionális döntések meghozatala és ennek demonstrálása a választók felé; satisficing-jellegű megoldások keresése; tanulás más közigazgatási egységektől
<b>tanulságok levonása (LoA)</b>	önkéntes / vegyes (csoportnyomás)	a status quo-val elégedetlen bürokraták a fő kezdeményezők, a másol működő programokat vizsgálják, de a bürokratikus logika / hasonlóság alapján	a transzfer itt iteratív folyamat, ami lassú és kényelmes, ugyanakkor lehetőséget ad a kreatív megoldáskora is; a létező intézményi kereteket kismértékben változtatják meg; bürokratikus logikába jobban illeszkedik; Rechtstaat-típusú közigazgatási szervezetekben inkább ez a jellemző fejlődési modell	konvergencia, elsősorban a mi működhet logikája alapján (a mi lenne az ideális logikája helyett)
<b>európaizálás (izomorfia)</b>	kötelező	uniós joganyag	alkalmazkodási nyomás (ugyanakkor a rendszer kijátszása is gyakran előfordul, pl hazai NUTS 2 régiók létrehozása); izomorfiai megjelenése	uniós előírások, közösségi forrásokhoz való hozzáférés szükségessége, de lehetnek saját céljai is a helyi/szervezeti vezetésnek
<b>KKM STMR</b>	önkéntes	Teljesen tudatosan a vezető szereplőket mérték fel, de nem másolták az ottani megoldásokat, inkább inspirációként használták. A TM szerepe inkább technikai, legitimitást nem ad de a munkavégzést megkönnyíti. Push faktorok azonosíthatók (főleg az európai példák esetében), a hazai rendszer azonban több jó gyakorlat vegyítéséből alakult ki.	A TM-rendszer bevezetése jelentős újítás még akkor is, ha évtizedek óta gondolkodtak hasonló fejlesztésben. A folyamat a szervezeten belül nem, de azon kívül (a tanácsadó céggel) iteratív, a szervezet csak visszajelzést ad és finomhangol, de a bevezetés céljait nem kérdőjelezi meg, a döntés a felsővezetés kezében van. A külföldi példák inkább a bevezetésről szóló politikai vitában adtak muníciót, a legitimációs dimenzió azonban a szervezetek különbözősége miatt nem jelenik meg.	A TM bevezetésének fő motivációja egyértelműen a racionális döntéshozatal lehetőségének megteremtése lenne, és tanulni is akartak más közigazgatási egységektől. A rendszer az ideális működés megvalósítására törekszik és a tervezés is ennek jegyében zajlott, a problémákat inkább a hiányos implementáció okozza.

7. táblázat a KKM alete és az előrejelzési mátrix illeszkedése

## 6. A három aleset értékelése

A három kivételes, leginkább eltérő aleset elemzése kapcsán mind a kutatási kérdéseim, mind pedig a transzfer-elméletek kapcsán fontos megállapításokat tehetünk. A következő fejezetben összegzem az empirikus tapasztalatokat, megvizsgálom azok illeszkedését az előrejelzési mátrixhoz, illetve külön is kitérek a mátrix dimenzióiban található megfigyelésekre, hogy ezáltal tudjak az esetemre, a magyar közigazgatásra érvényes megállapításokat tenni.

A TM Magyarországon továbbra is egy alapvetően idegen adminisztratív kultúrában létezik, ugyanakkor a három aleset bizonyította, hogy önmagában az eltérő közigazgatási ethosz nem feltétlenül jelenti akadályát egy közérdek-típusú, NPM-ben is fontos szerepet játszó közmenedzsment-eszköz hazai megjelenésének. A megvizsgált adatokból világossá vált, hogy a TM egyértelműen képes megjelenni a hazai közigazgatási környezetben még akkor is, ha magáról a TM-ről alkotott tudás meglehetősen eltérő: a helyi önkormányzat, a központi ügynökség és a minisztérium esetében a koncepcionális tudás nem jelenik meg a szervezet minden szintjén. Inkább egyfajta „józan paraszti ésként” gondol a beszélgetőpartnereink többsége, elsősorban a közép- és alsószintű menedzsment részéről a TM-re, addig a politikai vezető réteg már strukturáltabban gondolkodik a kérdéssről, és egyértelműen látja a TM hasznát és kárát is. Ez egyben kiemeli a TM kapcsán a politikai vezetői támogatás meglétét is. A helyi önkormányzat esetében a polgármester, a központi ügynökség esetében a szervezet vezetője, míg a minisztérium esetében a közigazgatási államtitkár a TM elsődleges megrendelője, illetve a bevezetésről szóló döntés felelőse, ami egyben kiemeli az ő esetükben az ágencia fontosságát is. Ha az adott szervezet működéséért felelős egyszemélyi vezető saját jól felfogott, racionális érdekében a TM bevezetés mellett dönt, az erősen determinálni fogja a rendszer bevezetésének sikerességét a szervezet jellegétől függetlenül is.

Érdekesség, hogy a kormányzati teljesítmény mérhetőségével kapcsolatos hazai akadémiai vitában megfogalmazott érvek és kifogások a gyakorlati szinten nem csapódnak le. Abban szinte minden szereplő között teljes egyetértés van, hogy a mérés szükséges és jó még akkor is, ha ennek egyértelműen vannak negatív hatásai is akár az egyénre, akár a szervezetre nézve. Ugyanakkor senki sem kérdőjelezi meg, hogy a szervezet napi működését, az erőforrások felhasználását és a kimeneteket mérni kell, és ezeket a mérési eredményeket a döntéshozatalba be kell csatornázni a hatékonyabb

működés érdekében. A teljesítmény-mozgalomnak tehát hazánkban is egyértelműen sok híve van még akkor is, ha egyébként magának a mérésnek és a TM-nek a bevezetését a legtöbb szereplő igen nehéznek ítéli meg.

### 6.1. Az előrejelzési mátrix vizsgálata

Az esetek illeszkedését a többi dimenzióra a következő táblázat mutatja be:

<b>Mechanizmus</b>	<b>Transzfer jellege</b>	<b>Mi a forrás?</b>	<b>Támogató/gátló tényezők</b>	<b>Motiváció</b>
<b>diffúzió (LoC)</b>	Igazolt	Igazolt	Igazolt	Igazolt
<b>tanulságok levonása (LoA)</b>	Részben igazolt	FIR esetében igazolt	Nem igazolt	Nem igazolt
<b>európaizálás (izomorfia)</b>	Nem igazolt	nem igazolt	Nem igazolt	Nem igazolt

8. táblázat a három eset és az előrejelzési mátrix illeszkedése

Az egyes megállapításokat az alábbiakban fejtem ki bővebben.

#### Transzfer jellege

A transzfer jellege mind a három esetben önkéntes, igaz az OH/FIR esetében az eredeti, 1998-as világbanki program esetében kondicionális transferről beszélhetünk inkább. Ugyanakkor a 2010-es években megindult, EU-s forrásokból táplálkozó fejlesztések már ismét az önkéntes transzfer jeleit mutatják, ekkor már senki sem kötelezte sem a pénz felhasználására, sem a TM-szemlélet bevezetésére a szektort. Az önkéntes transzfer mind a három esetben a felelős (politikai) vezetőtől indul, és bírja a politikai döntéshozói szint támogatását is, így az alsóbb szintű bürokrácia számára nincsen más lehetőség, mint a transzfer megvalósítása.

Az izomorfia mint legitimációs tényező egyik esetben sem merül fel: egyetlen esetben sem azért vezetik be a TM-et, mert ezt csoportnyomás, vagy a másoktól való lemaradás félelme motiválná, igaz, erről amúgy is csak a helyi önkormányzatnál lehetne beszélni. A másik két szervezet jellegénél fogva nem rendelkezik az országon belül riválisokkal, akikhez hasonlítaniuk kellene, így a mimetikus izomorfia kizárható. A kényszerítő izomorfia szintén nem merül fel, hiszen nincsen olyan törvény vagy jogszabály, amely az említett három terület esetén előírná a TM alkalmazását. Egyedül a normatív izomorfia

játszhatna szerepet, ehhez viszont ismernünk kellene a TM bevezetéséről döntő egyének és csoportok teljes életútját. Ha csak a három kulcsszereplőt nézzük, akkor is azt látjuk, hogy míg az egri polgármester kereskedelmi- és vendéglátó háttérét később közgazdasági tanulmányokkal egészítette ki, addig az OH egykori elnöke jogász, míg a KKM közigazgatási államtitkára a Moszkvai Nemzetközi Tanulmányok Intézetében végzett, tehát esetükben teljesen eltérő életutakról és szakmai közösségekről beszélhetünk, ami igaz az alattuk dolgozó kulcsszereplőkre is. Érdekes módon azonban mindannyian egyetértenek a TM fontosságában és hasznosságában, eltérő szakmai háttérüktől függetlenül.

A három aleset részben eltérő a reformok bevezetésének szükségessége kapcsán is: míg a helyi önkormányzat és a felsőoktatási szektor forráshiányos helyzetben van, addig a KKM költségvetése az utóbbi években jelentősen nőtt, így az anyagi nyomás nem jellemző egyaránt mind a három szervezetre, erre később a transzfer motivációjáról szóló részben még külön vissza fogok térni.

### **Mi a forrás?**

A forrás esetében szintén elsősorban az a meghatározó, hogy van-e hasonló profilú szervezet az országban, amitől tanulni lehetne. A helyi önkormányzat esetében egyértelműen van, hiszen mérettől függetlenül hasonló gondokkal is kihívásokkal küzdenek a helyi önkormányzatok a magas színvonalú feladatellátás kapcsán még akkor is, ha az adminisztratív kapacitások kapcsán jelentős eltérések mutatkoznak. Az önkormányzatok esetében minden forrás kiemeli a belföldi transzfer, az országos szintű szakmai szervezetek fontosságát, és értelemszerűen az országos szervezetek tagjai és vezetői az általuk szervezett képzéseket és workshopokat is fontosnak tartják a jó gyakorlatok elterjesztése kapcsán. A külföldi források sok esetben a nyelvtudás, illetve az utazási lehetőségek rendszertelen rendelkezésre állása kapcsán kisebb szerephez jutnak, mint a belföldi transzfer, aminek esetében ráadásul még megjelenik a szomszédtól való tanulás (versengés) igénye is.

A felsőoktatási szektor esetében a forrás nem ennyire egyértelmű. Az eredeti fejlesztés külföldi példákat vett alapul, azonban az alesetemben vizsgált előfordulás már szinte teljes mértékben saját fejlesztést jelent, ahol a transzfer nem térben, hanem időben játszik szerepet. A 2010-es fejlesztések a korábbi rendszert akarták kijavítani és értelmezhetővé tenni, aminek köszönhetően inkább csak inspirációt láthattunk ebben az esetben.

A harmadik esetben, a KKM-nél egyértelműen a külföldi példák dominálnak. A tanácsadó cég több működő külföldi példát is áttekintett jó gyakorlatok utána kutatva, és ezek alapján – de egyiket sem másolva – alkotta meg az itthon is használatos rendszert.

A transzfer forrásának esetében elsősorban az tűnik meghatározónak, hogy vannak-e olyan jó példák, hasonló szervezetek országon belül, vagy elérhető közelségben, amelyektől tanulni lehet, és különösebb erőfeszítés nélkül meg is lehet szerezni az innovációkkal kapcsolatos információkat. Ebben az adminisztratív kapacitások is szerepet játszanak, hiszen a jó gyakorlatok megtalálásához, értelmezéséhez és később lemásolásához felkészült szakemberekre van szükség, akik egyrészt pénzbe kerülnek, másrészt viszonylag kis számban állnak rendelkezésre. A három esetben az látszik, hogy minél specializáltabb a TM-bevezetéssel foglalkozó szakemberek tudása, annál nagyobb valószínűséggel tudnak olyan rendszereket létrehozni, amelyek megbízható és a politikai döntéshozó számára értelmezhető adatokat tudnak előállítani.

### **Támogató/gátló tényezők**

#### *Támogató tényezők*

A támogató tényezők körében több megfigyelés is rendelkezésre áll. A begyűjtött információk alapján mindenképpen fontos, hogy megbízható és részletes adatok álljanak rendelkezésre, amik naprakészek is, hiszen csak így lehet érdemben hasznára lenni a döntéshozóknak. Ez a megfigyelés illeszkedik a TM-irodalom alapvetéseihez, ugyanakkor az esetekben belül világosan látható, hogy minél könnyebben mérhető egy terület, annál nagyobb lesz a lelkesedés és a várakozások is a TM-mel kapcsolatban. A transzfer szempontjából viszont a használható adatkör megteremtése nem szerepel a legfontosabb prioritások között, ezért erre a mostani felvetéseim nem tudnak reagálni.

Az önkormányzatok esetében az adatok rendelkezésre állása mellett felmerült még az adminisztratív kapacitás megléte (ti. csak egy bizonyos üzemméret felett tudnak a települések a TM-mel professzionális szinten foglalkozni), az ICT eszközök egyre jobb és olcsóbb rendelkezésre állása (hasonlóan a másik két esethez, minél kevesebb idő és energia kell az adatok előállításához, annál inkább hajlamos lesz a szervezet a TM bevezetésén elgondolkodni). Az önkormányzatoknál viszont már előjött a transzfer, elsősorban az országos szakmai szervezetek által történő jó gyakorlatok megosztása, mint a TM irányába mutató motiváció és ebben szerepet játszó tényező. Az eredeti igényt

természetesen nem annyira az átláthatóbb közmenedzsment iránti vágy, mintsem az erőforrások szűkülése és az állampolgári elvárások növekedése okozza, ezzel kettős nyomás alá helyezve a helyi vezetőket. Az egyszerű mérhetőség a helyi önkormányzatoknál is fontos szerepet játszik, a standardizálható, jellemőzen városüzemeltetéshez kapcsolódó területeken nagyobb a TM-mel kapcsolatos tudás és várakozások, mint a sok egyedi esetet jelentő humán szolgáltatások területén, igaz, ezen a téren viszont a könyvtári szolgáltatásokkal kapcsolatos TM egészen fejlett állapotban van, ami köszönhető a könyvtáros szakma országos szintű együttműködésének (ami valahol megint egyfajta transzfert jelent, adott esetben kötelező transzfert is, ha pl. egy jogszabály egy bizonyos informatikai megoldás használatát írja elő a könyvtári katalógusok nyilvántartásához).

A felsőoktatási szektor esetében a TM elterjedését támogatja a jogszabályi szinten meghatározott adatgyűjtési és -feldolgozási kötelezettség, ami azonban mind az ágazatirányítás, mind pedig a felsőoktatási intézmények számára előnyökkel járhat a tervezés és kapacitás-kihasználás területén. Ebből a szempontból a FIR létrehozásának és működtetésének számos nem kívánt pozitív mellékhatása is van, amit azonban az intézmények eltérő intenzitással használnak ki. A lehetőség rendelkezésre áll, de ezen a téren a transzfer inkább a FIR-adatok intézményi szintű felhasználása terén tudna nagyobb szerepet játszani, akár az OH aktív, képzéseken keresztül történő diszszeminációs munkájával összekötve. A FIR nagyfokú automatizáltsága egyértelműen a transzfer mellett szólna, de itt még várni kell a jó gyakorlatok intézmények közötti elterjedésére.

A KKM esetében a két legfontosabb támogató tényező a vezetői támogatás megléte, valamint a működő, naprakész ICT-rendszer, ami magának a TM-nek a működési alapját adja. A naprakész adatok, az azokat vizuálisan is megjelenítő „dashboard”, illetve a vezetői szintek eltérő szerkezetű, automatikusan generált riportjai megfelelnek azoknak az elvárásoknak, amiket a TM-ből kinyert adatok interpretációja során elvárhatunk. A rendszer adminisztratív és informatikai támogatása folyamatos, az új kéréseket be lehet építeni, ezért az STMR működési oldala képes a beérkezett tapasztalatokat beépíteni és ezáltal még felhasználóbarátabbá válni. Kiemelt fontosságú az adminisztratív kapacitás megléte, egy kolléga teljes állásban csak a rendszer működtetésével foglalkozik, és az STMR működtetésének feladata is SZMSZ-szinten egy releváns főosztályhoz van rendelve.

### *Gátló tényezők*

A gátló tényezők egy része a korábban már bemutatott, a kormányzati teljesítmény mérhetőségével kapcsolatos, Magyarországon is lefolytatott vitából is levezethető. Így például a benchmarkok és az elfogadható célok meghatározásának politikai hatásai és az ezzel kapcsolatos vitás/tisztázatlan kérdések egyértelműen a TM megjelenése ellen hatnak. Ráadásul az átláthatóság akadályozza az informális intézmények működését és a politikai jellegű szívésségeket (pl. felsőoktatási intézmények bezárása vagy be nem zárása kapcsán), így itt felmerülnek még olyan kérdések, amik túlmutatnak a dolgozatom korlátain. Emellett a transzfer ellen hat főleg az intézmények szintjén, hogy nem igazán van adatelemzési kapacitás az intézményekben annak ellenére, hogy számos jól felkészült és megfelelő szaktudással rendelkező kolléga dolgozik a rendszerben, azonban nekik jellemzően már ritkán jut idejük az egyetemi működéssel kapcsolatos kutatásokkal foglalkozni főleg akkor, ha erre plusz források (pl. EU-s projektek keretében) nem állnak rendelkezésre. A FOI-k szintjén ráadásul nem csak az adatelemzési kapacitás hiányzik, hanem a motiváció a rendszer használtára is, ugyanis a mai napig nem a FIR alapján történik elsősorban a felsőoktatási intézmények finanszírozása, így azok, akik nem veszik komolyan a TM-et és a központi adatszolgáltatást, ebből viszonylag kevés bajuk származhat.

A helyi önkormányzatoknál szintén a kapacitáshiány a legnagyobb probléma, ami mellett szorosan következik az önkormányzati intézményrendszer feletti politikai-szakmai kontroll megteremtésének vágya. Egyetlen másik esetben sem jött elő annyira erősen a könyvelési szemléletű kontroll igénye, mint a helyi önkormányzatok esetében, viszont ez a motiváció a legtöbb esetben strukturálatlan TM-tudással párosul, ami nagyon megnehezíti a rendszer bevezetését. Az egyszemélyi politikai vezetés a TM működtetésében és a transzferben játszik fontos szerepet: a politikai kontroll vágya miatt valójában a megrendelő polgármesteren múlik majd, hogy lesz-e TM rendszer az adott településen, és ha igen, akkor ezt honnan veszik majd át. A szakmai szervezetek szerepe itt ennek ellenére jelentős tud maradni, az interjúkból egyértelműen az látszott, hogy a szakmai szervezetek igen erősen szocializálják az adott területen az országban dolgozó szakembereket. További problémát – és a belföldi transzfer megítélésének nehézségét – jelent az országos benchmarkok hiánya, hiszen így nem tudják mihez mérni magukat az önkormányzatok, csak a korábbi évek tapasztalatait tudják használni, ami nem mindig a helyes következtetések levonásához vezet. Az egyes szolgáltatási területek kapcsán ezen

kívül felmerül a mérhetőséggel kapcsolatos kérdés is (illetve inkább a mérhetőség percepciójával kapcsolatos kérdések), így a humán területen belül jellemzően kevésbé jelenik meg a transzfer és a TM, amint a városüzemeltetés területén.

A FIR esetében azt láthatjuk, hogy hiába van egy közhiteles adatokból építkező, a felsőoktatási intézmények számára is elérhető adatbázis, annak az ágazati tervezésben játszott szerepe elenyésző. Ennek egyik fő oka a felsőoktatás politikai jelentősége: sokszor presztízs kérdést jelent az országgyűlési képviselők és polgármesterek számára, hogy a náluk lévő intézményeket ne zárják be, és ezért komoly lobbitevékenységet is folytatnak. Az informális intézmények szerepe itt tehát felértékelődik. Szintén gátolja a FIR hatékony felhasználását, hogy nem kapcsolódnak hozzá szankciók és jutalmak, tehát az aktorok nem érzik szükségét annak, hogy a FIR adatai alapján fejlesszenek, hiszen, ha több pénzre van szükség, akkor a rektorok elmennek lobbizni az EMMI-hez és mindig lesz valamilyen megoldás. Kérdés, hogy a felsőoktatási intézmények alapítványi formában történő működtetésére való átállás, ami éppen a BCE-vel indult meg fog-e változást hozni az évtizedek-évszázadok óta berögződött intézményirányítási gyakorlatokba.

A KKM esetében a legfontosabb gátló tényező az STMR-hez kapcsolódó szankciók teljes hiánya, ami miatt sokan megtehetik, hogy nem veszik komolyan a rendszert, nem kategorizálják a jelentéseket, és ezt minden következmény nélkül meg is tehetik. Ezáltal a rendszer megbízhatósága és robusztussága csökken, viszont amíg a felhasználás célja inkább a puha felhasználás, az informálás – döntéstámogatás felé hajlik, addig ez kevésbé jelent problémát a minisztérium felsővezetése számára. A méréstől való félelem talán ebben az esetben jelenik meg legjobban, az egyes külképviselők ugyanis kollektíven képesek bojkottálni a rendszer használatát minden további retorzió nélkül. Érdekesség, hogy ez az adminisztratív fegyelmezetlenség olyan apróságokban is megnyilvánul, hogy nincs két olyan külképviselő, ami azonos formátumot és fejléceket használna a jelentéseihez, noha a jelentések formai követelményeiről évek óta érvényes KÁT utasítás is létezik.

## **Motiváció**

Mindegyik interjúalany arról számolt be, hogy a transzfernek köszönhetően hatékonyabban és jobban fogják tudni üzemeltetni saját szervezetüket, így a transzfer majd jobb közpolitikák vagy közszolgáltatások biztosításához vezet majd. A várakozások



és motivációk tehát teljesen összhangban vannak a transzfer-irodalom alapvetéseivel, elsősorban a problémamegoldás-fókuszú, gyakorlati szemléletű transzfer esetében. Az összes alesetemenél azért akarták bevezetni a TM-et, hogy a munkavégzést hatékonyabbá tudják tenni. Ugyanakkor az adatok azt mutatják, hogy pusztán a transzfer ténye nem fog semmilyen változásokat okozni a rendszerben. Az inspiráló-facilitáló jelleg sokkal erősebb, mint a konkrét működési modellek kemény átvétele, vagy a nemzetközi vagy EU-s térből „letöltött” programok és elvek használata és elfogadottsága.

Mind a három alesetben az adott szervezet vagy államigazgatási szektor hatékonyabb működtetése áll a transzfer középpontjában, ezért keresnek a vezetők és a menedzserek is máshol már működő, adaptálható jó gyakorlatokat. Ebben a tekintetben az előrejelzési mátrix alapján is a tanulságok levonása, tehát a következmények logikája (*logic of consequences*) a fő motiváció. A transzfer minden esetben önkéntes volt (illetve a FIR kapcsán az 1998-as eredeti transzfer esetén merülhet csak fel a kondicionális transzfer lehetősége), a TM céljai közül pedig a szervezeti tanulás, valamint az irányítás és ellenőrzés jelennek meg. Az elszámoltathatóság egyedül a helyi önkormányzat esetében merült fel, de ott is csak a politikai vezetők és a legfelsőbb szintű menedzserek szintjén, akik valóban átlátják a város céljait, és tisztában vannak a választások tétjeivel. A másik két alesetben, a FIR-nél és a KKM-nél az elszámoltathatóság egyáltalán, említés szintjén sem jelenik meg, itt a TM-mel foglalkozó szakemberek egyértelműen a saját munkájukat akarják megkönnyíteni egy döntéstámogató rendszerrel, aminek így az adataival és azok elemzésével is rendszeresen foglalkoznak.

Végezetül meg kell említeni, hogy a transzfer elsősorban azért merül fel a szervezeti innovációk és fejlődés kapcsán, mert minden szereplő a vélt lemaradását akarja behozni ezzel, és így akarja ugrásokkal behozni a menedzsment terén lévő lemaradását. Minden esetben beszéltek az interjúalanyok arról, hogy a létező jó gyakorlatok átvétele megtakarításokkal jár, még akkor is, ha azokat nem lehet lemásolni és adaptálni kell. A vélt vagy valós lemaradás így tehát nem a versenyhelyzetből adódik (igazából a versenyhelyzet is csak a helyi önkormányzat esetén értelmezhető az három alesetem közül, de ott is csak nagyon erős fenntartásokkal), hanem a lehetséges megtakarítások elérése és az elkerülhető hatékonyság-veszteségek elkerülése a fő cél, ezért igyekeznek külső példákból inspirálódni az általam meginterjúvolt vezetők.

A motivációban tehát a push-pull faktorok játsszák a legfontosabb szerepet még akkor is, ha ezek viszonylag eltérők az egyes eseteknél. Míg a helyi önkormányzatnál elsősorban a hatékonyabb gazdálkodás vágya, a problémák „elégé jó” (*satisfying*) kezelése a fő pull faktor, addig a FIR-nél a technokratikus legitimáció jelenik meg elsősorban, aminek oka lehet többek között az OH elszámoltathatóságának áttételeessége, tehát az, hogy az OH, mint szervezet működéséről a választók soha nem fognak véleményt mondani, ellentétben a helyi önkormányzattal. A KKM szintén „egy lépéssel távolabb” van a választóktól, így itt a pull faktorok között elsősorban a menedzsment-szemponthoz és igényeket kell kiemelni, a technokratikus legitimáció itt nem jelenik meg önálló tényezőként. A push-faktorok között egyedül a helyi önkormányzat esetében lehetne bármit is kiemelni, de ott is csak a hulladékgazdálkodásnál történt említés egy már létező, „átveendő” modellre, közvetlen push faktort (pl. jogszabályi kötelezettség) az általános bizonytalanságon és forráshiányon kívül nem találhatunk, a másik két esetben pedig még ilyen mértékben sem merülnek fel a push-faktorok, minden szereplő magáénak tudja be a kezdeményezést.

## 6.2. A kutatási kérdésekre adható válaszok

**K1: TM megjelenése szempontjából kontrainuitív magyar esetben létrehozhatja-e a közpolitikai transzfer a TM, mint közmenedzsment-eszköz proliferációját?**

**Válasz:** igen; a transzfer-irodalomban megfogalmazott szinte mindegyik fontosabb érv megjelenik a terjedést támogató tényezők között, de kiemelten az adminisztratív kapacitás, a jó gyakorlatok iránti nyitottság, a szakmai együttműködési fórumok és a menedzsment-igények is. Kritikus fontosságú a mind a három esetben megjelenő támogató felsőszintű politikai akarat, a racionális aktor fellépése és a várt következmények figyelembe vétele, így a *logic of consequences* érvényesül a TM-gyakorlatok átvétele során, sokszor jelentős fejlődésbeli „ugrásokkal”, nagy adminisztratív kulturális távolságot átugorva.

Hazánkban nem kötelező a TM bevezetése, így *by design* csak önkéntes átvétellel találkozhatunk, hiszem csak az EU-s programoknál írnak elő valamilyen szintű teljesítménymenedzsmentet (de inkább csak ex-post kiértékelést és néha monitorozást) az uniós forrásokból megvalósuló operatív programok Irányító Hatóságai, amiket sokszor

nem is vesznek komolyan sem a felügyelő, sem a végrehajtó szervezetek. Így tehát a TM esetében a transzfer csak önkéntes lehet.

A TM proliferációját támogató tényezőkről közül a legfontosabbak az alábbiak:

- **Bürokrácia rutinja és adminisztratív kapacitás:** mind a három esetben szükség volt az adminisztratív kapacitás meglétére a TM bevezetéséhez. Mind a három vizsgált szervezet eléri azt az üzemméretet, ahol lehetővé válik TM-szakértők foglalkoztatása, illetve a szükséges informatikai háttér megteremtése, akár külső szolgáltatók és tanácsadók bevonásával. Az adminisztratív kapacitáshoz tartozik véleményem szerint az is, hogy a szervezet kulcs- és vezető pozíciókban lévő irányítói rendelkeznek olyan tudással, ami a TM-rendszerben keletkező adatok értelmezését és felhasználását lehetővé teszi. Fejlettséget vizsgálva a helyi önkormányzat volt ebben az esetben a legalacsonyabb szinten, a tárgyi tudás és a rendelkezésre álló informatikai eszközök terén a másik két esetben egy jóval tudatosabb építkezést és működést láthattunk.
- **Satisficing:** mint a három vizsgált szervezetnél tisztában voltak azzal a vezetők, hogy nem a tökéletes, hanem csak egy eléggé jó megoldást keresnek. Bár a felsővezetők – így a politikai felelősséget hordozó vezetők között – is feltétlen támogatottsága volt a mérésnek, mindenki tisztában volt azzal is, hogy mindent nem lehet mérni, illetve a mérés maga is torz lesz, és a munkavállalók igyekeznek majd kijátszani azt, így a számokban senki sem hitt vakon, azt egyértelműen kontextusba helyezve akarta értelmezni az interjúalanyaim többsége. A legmeghatározóbb közlés ebből a szempontból a 3D forrás volt, aki feltétlen elkötelezettséget mutatott a mérés mellett, ugyanakkor maga is tisztában volt annak korlátaival, ezért óva intett attól, hogy bármilyen személyi vagy tárgyi döntést kizárólag csak az STMR alapján hozzon meg, arra ő is csak döntéstámogató eszközként tekintett.
- **Létező intézményi keretek és adminisztratív kultúra:** mind a három vizsgált szervezet professzionális szervezetnek minősül, ugyanakkor az adminisztratív kapacitások terén a helyi önkormányzat a specializált tárgyi tudás kapcsán hátrányból indul. Emellett azonban mind a három szervezetnél létező szervezeti sztenderdek vannak, az eljárások jól szabályozottak, ugyanakkor az adminisztratív kultúra alapvetően ellenséges a TM-mel szemben. A méréssel kapcsolatos fenntartások elősorban alacsonyabb szinten mindenhol megjelennek,

felesleges adminisztratív kötelezettségnek tartva azt. Az egyedüli kivétel ez alól a felsőoktatási szektor, ahol törvényi előírás alapján gyűjtik az adatokat, itt viszont a felhasználás terén tapasztalhatunk komoly akadályokat, hiszen a rendelkezésre álló számokat rendszerint nem, vagy csak ritkán használják fel. A másik két esetben ezzel szemben adat-éhséggel találkoztam, itt viszont az adatok előállítása jelenti a gondot: még a KKM esetében is, ahol belső miniszteri utasítás szabályozza az adatok előállításának rendjét néhány külképviseletnek és főosztálynak komoly gondot jelent a megfelelő struktúrájú és jelölésű táviratok elkészítése, ahogyan arról magam is meggyőződhettem. A helyi önkormányzat esetében néhány területen még maga a mérési rendszer is hiányzik, azonban itt is találhatunk jó példákat (pl. a városi könyvtárnál) arra, miként lehet hatékonyan, és a szervezeti kultúrához illeszkedő módon adatokat előállítani és elemezni a TM-rendszer működésével összhangban.

- **Bizonytalanság:** DiMaggio és Powell (1983) a bizonytalanságot azonosította, mint az intézményi izomorfia egyik fő hajtóerejét, bizonytalan időkben ugyanis a szervezetek nem szeretnek kilógni a sorból, ezért sok fejlesztést nem annak haszna, hanem elfogadottsága miatt vezetnek be, hogy ezáltal is normakövetőnek állítsák be saját magukat. A bizonytalanság a magyar esetben is megjelenik, ugyanis a három esetben kettőben jelentősen fluktuált mind az adott szervezetek működését szabályozó jogszabályi környezet, mind pedig a rendelkezésre álló források. Ugyanakkor az izomorfia-elméletek mégsem magyarázzák a változásokat, mert a vizsgált szervezeteknek nem igazán volt kihez hasonlítaniuk. Az OH és a KKM önálló és egyedüli szereplők saját közpolitikai területükön, kizárólagosságukhoz kétség sem férhet, így az izomorfia itt csak nemzetközi dimenzióban lenne értelmezhető, a nemzetközi dimenzió azonban a szervezetek túlélése szempontjából teljesen irreleváns. A helyi önkormányzat esetében lehetne beszélni az izomorfia fontosságáról, azonban Eger megyeszékhely státusza bizonyos védettséget biztosít az összehasonlítás szempontjából, és olyan háttérrel bír, amelyben (a megyei központi létező intézmények jelenléte, méretkülönbség a szomszédos települések és városok összehasonlításában, fizikai kapcsolat a fővárossal és más gazdasági központokkal), hogy az összehasonlítás csak a politikai vezetők döntése miatt válik tényezővé, valójában senki sem fogja Egert összehasonlítani egyetlen másik megyeszékhellyel sem a hatékony vagy gazdaságos működés kapcsán, illetve ha ez meg is történik, szankciók vagy

ösztönzők nem tudnak kapcsolódni ehhez a benchmarkhoz. A bizonytalanság így inkább csak anyagi téren jelenik meg, mint a TM bevezetése irányába ható motiváció, azokban az esetekben, ahol egyáltalán megjelenik.

- **Elszámoltathatóság:** a szakirodalom szerint a TM bevezetésének egyik legfontosabb célja az elszámoltathatóság megteremtése, elsősorban a választópolgárok, másodsorban pedig a politikai döntéshozók irányában. Ez az elem a magyar esetben is megjelenik, azonban az egyes eseteknél nem egyenlő mértékben. A helyi önkormányzatnál a polgármesternél kifejezetten, a felső szintű közmenedzserekénél pedig közvetetten megjelenik a „jó gazda képe” kialakításának célja, ami értelemszerűen politikai, újraválasztási célokat szolgál (a sors fintora, hogy 2019-ben az általam meginterjúvált polgármestert – persze nem a TM-mel kapcsolatos tevékenysége miatt – nem választották újra). A helyi önkormányzatban a TM fő célja a pazarlás megelőzése, és ezáltal az állampolgári bizalom fenntartása. A másik két esetben elsősorban a politikai vezetők felé akarják a szereplők megteremteni az elszámoltathatóságot: az OH esetében a felsőoktatási szektort felügyelő állami vezető lenne a TM-rendszer adatának és elemzéseinek fő fogyasztója – amire az informális intézmények kiemelt szerepe miatt nem sok esély látszik, a KKM esetében pedig maga a második legfontosabb állami vezető, az egész ágazat operatív vezetéséért felelős közigazgatási államtitkár az adatok fő felhasználója és a rendszer megalkotója. Az utóbbi két esetben viszont figyelemre méltó, hogy az állampolgárok, a választók felé történő elszámolás semmilyen formában sem jelenik meg.
- **Menedzsment-szemponatok és igények:** mind a három esetben megjelennek a hagyományos menedzsment-célok, és az adott szervezetek vezetői minden esetben nyitottak is erre. Ez a vezetői nyitottság egyértelműen fontos szerepet játszik a TM megjelenésében és működésében is.
- **Felsőszintű politikai akarat a jobb és hatékonyabb működés elérésére (következmény-orientált fejlesztések):** mind a három esetben megjelenik a releváns politikai vezető kifejezett szándéka a TM-rendszer bevezetésére, működtetésére és fejlesztésére. A helyi önkormányzat esetében a polgármester, az OH esetében a Hivatal elnöke, míg a KKM esetében a miniszter, illetve a közigazgatási államtitkár azok a szereplők, akik elindították a transzfer folyamatát és a TM bevezetése mellett döntöttek. A döntésükben elmondásuk szerint a

hatékonyabb és költséghatékonyabb működés iránti vágy játszotta a legnagyobb szerepet.

- **TM-mel kapcsolatos tudatosság:** mind a három esetben vannak olyan szereplők, akik tudatában vannak a TM jelentőségének, hasznának és működésének, azonban minél alacsonyabb szinten dolgoztak az interjúalanyaim, annál kevésbé látták át a rendszer hasznát. A mérés hasznáról nem voltak viták – a mikéntjéről annál inkább – viszont a felsővezetők nagyon tudatosan, időnként már-már tudományos igényességgel álltak hozzá a TM-hez (talán a helyi önkormányzat kivételével, ahol strukturálatlan és felületes tudás volt csak jelen, de a TM iránti laikus igény itt is nagyon erős volt). Az OH esetében több tudományos, egyetemi szakértők által vitt kutatást láthattunk, míg a KKM egy tanácsadó céget kért fel saját TM-rendszerének felépítésére, aminek az alapját egybehangzó nyilatkozatok szerint működő külföldi gyakorlatok felhasználásával mintázták meg.
- **Jó gyakorlatok iránti nyitottság:** mind a három esetben nyilvánvaló a „máshol található” jó gyakorlatok iránti nyitottság és ez motivációként hatott az éppen működő TM-rendszerek kiépítésére is. A helyi önkormányzat esetében az országos szintű szakmai szervezetek és szövetségek játszanak fontos szerepet, az OH-nál pedig tudományos kutatások mutattak rá az adaptálható jó gyakorlatokra akkor, amikor egy korábban indult TM-rendszer modernizációjáról és alapvető újra tervezéséről volt szó. A KKM-es rendszer felépítése is a releváns nemzetközi jó gyakorlatok feltárásával indult meg, és a politikai vezetők minden esetben nyitottak voltak az így feltárt jó gyakorlatok feldolgozására, és azok elsősorban inspirációként való felhasználására. Mind a három esetben szívesen és konstruktívan nyúlnak olyan példákhoz is (akár személyes élmények alapján is), amelyek távol állnak az adott szervezettől, így az inkrementális fejlődési modellt több esetben meg tudják kerülni.
- **Szakmai szervezetek és együttműködések megléte:** facilitáló tényező a szakmai együttműködések és szervezetek megléte, minél alacsonyabb a TM-mel kapcsolatos tudatosság egy szervezetben, annál inkább fontos a szakmai szervezetek munkája. A TM és a transzfer fogalmai a helyi önkormányzat alacsonyabb szintjein egyáltalán nem jelenik meg, azonban a más városokban – akár hasonló méretű városokban – működő jó gyakorlatokról szinte minden szereplő értesül, mert tagjai azoknak az országos szakmai szervezeteknek, ahol ez

a tudáscsere végbemegy. Az OH és a KKM esetében elsősorban a külföldi kapcsolatrendszer a meghatározó, igaz ennek a két intézménynek nincsen Magyarországon olyan partnere, aki akár csak hasonló tevékenységet végezne, így kizárásos alapon a külföldi tapasztalatok maradnak csak, azonban az ezzel kapcsolatos tudatosság és figyelem mind a két szervezet esetében megvan.

- **Szolgáltatási terület jellege és a mérés bonyolultsága:** minél inkább standardizálható egy tevékenység, annál könnyebb mérni és annál könnyebben alkalmazható rá a TM is. A helyi önkormányzat esetében látszanak a leglátványosabban az eltérések: a városüzemeltetés és a könyvtár esetében a mérés nem ütközik jelentősebb akadályokba, míg a humánszolgáltatási területen a méréssel szemben komolyak a fenntartások és ezért nem is terjedt el a jogszabályi minimumnál nagyobb mértékben. Az OH és a KKM esetében az adatkörök szélesek, azonban a mért tevékenységet jól körülírhatók (a KKM esetében egy szándékos egyszerűsítést is láthatunk a mérhetőség megteremtése érdekében), így az irodalom állítása, miszerint minél egyszerűbb mérni valamit, annál valószínűbb, hogy a TM megjelenik, igazoltnak tűnik a magyar esetben is.
- **Technokratikus legitimáció:** mind a három esetben megjelenik a technokratikus legitimáció igénye (jellemzően: adatokat kell használni, mérni kell a szervezet működését, nem működhetünk csak megérzések alapján jellegű említések történnek), a pozitivista szemlélet még azokon a döntéshozói szinteken is jelen van, ahol a TM-ről semmilyen absztrakt tudás nem áll rendelkezésre. Érdekes megfigyelni a magyar közigazgatás számokba, adatokba és összefüggésekbe vetett hitét akkor, amikor a korábbi fejezetben láthattuk, mennyire vitatott kérdés a kormányzati rendszer mérhetősége a kormánypárt szellemi holdudvarában.

Fontos megjegyezni, hogy a magyar gyakorlatban nem látunk tiszta transzfer-típust, hanem egy sajátos keveredés jön létre a különböző mechanizmusok között. Ez hasonlít a Stone (2012) által leírt „barkácsolás” koncepciójához. Ez számomra azért különösen fontos, mert a keveredés csak a transzfer egyes altípusai között jön létre, így a feltevésem, miszerint a TM hazai megjelenését transzfer okozza, továbbra is megalapozottnak tekinthető.

**K2: ha létrejön a proliferáció, akkor melyik transzfer-mechanizmus és milyen korlátokkal, kiegészítésekkel magyarázza ezt a megfigyelést?**

**Válasz: a megfigyelések alapján a magyar esetre leginkább a diffúzió mechanizmusa és így a következmények logikája illik, ugyanakkor – ahogyan a K1 esetében is láttuk – a mechanizmusok valójában keverednek.**

Az előrejelzési mátrix és az alesetekben végzett megfigyelések alapján az európaizálást mint mechanizmust lehet elsőként kizárni. A transzfer ugyanis egyik aleset esetében sem kötelező, sőt a magyar jogszabályi környezet alapján nincsenek olyan EU-s szabványok vagy jogszabályok, amelyek a TM-et kötelezővé tennék bármilyen közigazgatási szervezet működtetése esetén. Vannak rendelkezések pl. a kötelező előzetes hatásvizsgálatról, de ezek nagyrészt formalitások maradnak a mai magyar jogszabályi rendszerben és jogszabályalkotásban is (lásd még Gajduschek György munkáit a témában [2012; 2014]). Arra van példa, hogy egyfajta kondicionális transzferként bizonyos EU által támogatott programokhoz vagy fejlesztésekhez olyan módszertani előírásokat fogalmaznak meg az Irányító Hatóságok, amik a magyar gyakorlattól eltérők (főleg a hatásvizsgálat területén), azonban ezek hatékonyságáról erősen eltérő véleményekkel találkozhatunk a szakértői közegben. Kötelező, „letöltendő” előírások egyik alesetnél sem fordultak elő.

A diffúzió és a lesson-drawing közül már nehezebb döntést hozni, azonban a predikciós mátrix itt egyértelműen a segítségemre van. Itt az előrejelzési mátrix segít eligazodni a két mechanizmus között, az eredmények pedig a diffúzió és a következmények logikájának hatását erősítik meg.

- Mivel a három alesetből kettő nem egy nagyobb eset-populációból vett minta, hanem önmaga az adott közigazgatási szakterület teljes populációja, csoportnyomásról az ő esetükben nem lehet beszélni, nemzetközi szinten ugyanis nem meghatározó, hogy mely szervezeteknél van működő TM rendszer. A helyi önkormányzat esetében lehetne felfedezni csoportnyomásra utaló jeleket, azonban egyetlen említés sem történt az interjúk során arra, hogy a TM-et azért kellene bevezetni, mert más városok is alkalmazzák már, ugyanakkor az megjelenik az interjúkban, hogy a jobb(nak tartott) önkormányzatoktól érdemes lehet tanulni (pl. Debrecen a szemétszállítás esetében).
- A vezető bürokráták szerepe mindenképpen meghatározó a TM bevezetése kapcsán, azonban a nemzetközi szervezetek szerepe elhanyagolható. Sem a helyi önkormányzat, sem a KKM esetében nincsen olyan külföldi hatás vagy tényező,



ami a transzfer felé nyomná a szervezetet, a TM melletti elköteleződés mind a két esetben egyértelműen vezetői döntés következménye volt, amihez megfelelő politikai támogatást sikerült szerveznie a legfontosabb stakeholdernek. A KKM esetében kifejezetten áttekintették a külföldi jó gyakorlatokat, azonban mint az interjúalanyok többször is elmondták, egyetlen megoldást sem tudtak átvenni, csak inspirálódtak a benchmark-kutatásból.

- A vezető, példamutató szervezetek szerepe megjelenik, és a szakértői hálózatok is szerepet játszanak a jó gyakorlatok terjesztésében.
- A diffúzió a motivációk terén is egyezést mutat a magyar mintázattal: a TM átvételekor egyértelműen a „bátor újítás” jelenik meg, ami szándékosan és nagymértékben idegen az addig gyakorlatoktól, és nem inkrementális fejlődést kíván elérni. A rendszerek bevezetése a jobb közszolgáltatások nyújtása miatt válik szükségessé, a transzfer pedig a következménye, tehát a várt hatékonyabb működés okán fontos, a jó példák kiválasztásánál fontos tényező volt mind a három esetben, hogy mely módszerrel és eszközökkel lehet hatékonyabb működést elérni. A következmények logikája itt mindenképpen érvényesül.
- Végezetül a motiváció kapcsán elmondható, hogy a vezető-lemaradó ellentét nem befolyásolja a TM bevezetését egyik esetben sem, azonban a jó példák kiválasztásánál egyértelműen megjelenik. A legitimációs nyomás pedig csak a felsőoktatásnál jelenik meg, de ott sem ez a fő, bevezetés irányába mutató tényező.

A K2-re adott válaszem tehát az, hogy a TM közpolitikai transzfer során történő magyarországi megjelenését leginkább a diffúzió mechanizmus magyarázza a rendelkezésre álló empirikus megfigyelések alapján. Természetesen a gátló tényezők között számos faktort lehet megemlíteni: a legjobb szándékok ellenére a rendelkezésre álló adminisztratív kapacitás jellemzően még mindig alacsony, és a politikai vezetők nyitottsága az adatok és elemzések iránt van, ahol megkérdőjelezhető. A bürokrácia szintjén viszont a következmények logikája egyértelműen irányítja és támogatja a transzfer megjelenését és működését.

**H: A TM magyarországi megjelenését elsősorban a közép-európai közigazgatási logika meghatározó jellege miatt a *logic of appropriateness*, így elsősorban a tanulságok levonásának elmélete fogja a leginkább meggyőzően magyarázni.**

## Cáfolva

A kutatás megkezdése előtt az volt az alapfeltevésem, hogy a magyar közigazgatási hagyomány jellege miatt csak kis lépésekben lehet változtatni a rendszer működésén, és az inkrementalista felfogás lesz meghatározó. Ebből a szempontból számomra is meglepőek a kutatásom eredményei, ugyanis egyértelműen arra számítottam, hogy a hipotézisemet meg fogom erősíteni. Az adminisztratív kapacitás hiánya, az erőforrások szűkössége, a politikai kontroll jelenléte és a magyar közigazgatás elemzés iránti ellenszenv az azt sugallták, hogy a TM bevezetése során is a helyénvalóság logikája fog érvényesülni.

Az empirikus kutatás alatt azonban bebizonyosodott, hogy – legalábbis a három általam vizsgált szervezetben – megvan a képesség a jelentős megújulásra akkor is, ha ennek ellenében jelentős szervezeti ellenállás és inercia mutatkozik. Fontos azonban megjegyezni, hogy a TM megjelenése önmagában nem vezet a jobb közszolgáltatások biztosításához, az ugyanis csak a döntésekhez szükséges adatokat hozza létre, magát a döntést mindig a politikai vezetés fogja majd meghozni. A felmért három szervezet esetében nem vizsgáltam a politikai döntéseket, azonban egy következő kutatás számára érdekes lenne felmérni, hogy a létrehozott adatok végső soron hogyan hasznosulnak a magyar döntéshozatali rendszerben.

Mivel a hipotézist megcáfoltam, ezért érdemes szólni azokról a kontextuális tényezőkről, amelyek befolyással voltak az eredmény létrejöttére. A támogató tényezők felsorolásánál egyértelműen látszik, hogy a felsőszintű politikai akarat, a közmenedzsment racionalizálása iránti vágy, a TM bevezetésére szóló politikai felhatalmazás, illetve a bevezetésért felelős operatív, szakmai felsővezető nyitottsága mind olyan tényezők, amelyek TM bevezetése irányába hatnak.

Az interjúk során érezhető volt, hogy az alsóbb szintű vezetők is rendszerint támogatják a TM működését és működtetését (igaz, itt a *measurement bias* okozhatott nehézségeket, mert az interjúkat néhány kivétellel személyesen vettem fel), viszont az alsóbb menedzsment-szinteken is kiemelt jelentőséget tulajdonítottak az interjúalanyok a felsővezetői támogatásnak.

Érdekes látni ugyanakkor, hogy hiába akarja a racionális, politikai felhatalmazással rendelkező egységes aktor a TM bevezetését, valójában ennek gyakorlati és működőképes megvalósítása még a KKM-ben is komoly nehézségekbe ütközik, noha a

szervezet hivatalos dokumentumai között megtalálható az STMR kötelező használatáról szóló miniszteri utasítás, a misszióvezetői értekezleteken rendszeresen beszámol a felsővezetés az eredményekről (egyfajta összehasonlítást is téve a külképviseltek között), a stratégiai céltérképet folyamatosan, évente kétszer frissítik a rendszert üzemeltetők, de ennek ellenére sem használja minden külképviselőt egységesen és felelősségteljesen az STMR rendszert – részben a méréstől való félelem miatt sem. A politikai vezetés támogatása tehát fontos, de nem elégséges feltétel a valóban jól működő és minden szereplő által elfogadott TM-rendszer létrejöttére.

## 7. Összefoglalás

Dolgozatomban bemutattam a magyar közpolitikai rendszer kontextuális tényezőit, amelyek alapvetően a TM bevezetése ellen hatnak. Ezek után ismertettem a közpolitikai transzfer fontosabb fogalmait és elméleteit, majd azonosítottam azt a három transzfer-mechanizmust, amelyek a magyar közigazgatásban fellelhető TM-rendszerek megjelenésének magyarázata kapcsán plauzibilisek lehetnek. Ezt követően ismertettem a teljesítménymenedzsmentet, amin keresztül be akartam mutatni, egy, a magyar közigazgatási hagyománytól idegen közmenedzsment-eszköz sikeresen meg tud jelenni az alapvetően jogias szemléletű hazai államigazgatásban is. Beágyazott esettanulmányomban három, egymástól jelentősen eltérő alesetet vizsgáltam meg, amelyeket csak az köt össze, hogy mind a háromnál megtaláljuk a TM jelenlétét, igaz, eltérő fejlettségi szinten. A kutatási kérdéseim arra vonatkoztak, hol vannak a már meglévő transzfer-elméletek határai, és a meglévő elméleti tudásunkat hogyan tudja kiegészíteni a magyar eset vizsgálata.

A transzfer-mechanizmusok közül végül hármat, a közpolitikai diffúzió, a lesson-drawing és az európaizáció elméletét vizsgáltam meg a magyar empirikus adatokon, mert az előzetes vizsgálat során ez a három transzfer-elmélet tűnt alkalmazhatónak a magyar tapasztalatokra. Azért ezeket a mechanizmusokat választottam, mert a TM transzferje hazánk esetében önkéntes volt, hiszen semmilyen központi kormányzati utasítás vagy rendelet sem írja elő a TM következetes és országszerte minimumszttenderdekkel meghatározott alkalmazását. Ezzel szemben az egyes közigazgatási szervezetek a rendszer eltérő szintjein maguk dönthetnek a TM bevezetéséről, ha erre van ötletük és legfőképp pénzük. Kondicionális transzfer az Európai Unió által finanszírozott programoknál jelenik meg néha, de ott is csak akkor, ha a donor elvárja a TM meglétét, amire az általam vizsgált három esetben nem volt példa.

Azt a dolgozatomban feldolgozott adatokból egyértelműen meg tudom állapítani, hogy a TM igenis meg tud jelenni a magyar közigazgatási rendszerben annak ellenére, hogy a hazai adminisztratív kultúrától ez a közpolitikai eszköz alapvetően idegen. Ez azért is figyelemre méltó, mert az NPM a 2010-ben hivatalba lépett magyar kormány számára ideológiailag is elfogadhatatlan, mégis, részben az NWS, részben pedig a „józan paraszti ész” következtében bizonyos hatékonyságnövelő NPM elemek, így a TM is megjelenik a hivatalos kormányzati dokumentumokban és stratégiákban is, miközben a racionális, optimalizáló döntéshozatal és szervezeti tanulás valójában a szervezeti igényeknek

megfelelően, felsőbb utasítás nélkül is a már létező hazai és külföldi jó gyakorlatok átvételére készíti a közpolitika-alkotókat és a közmenedzsereket is. Érdekes ellentmondás, hogy a politikai kormányzás és az adatokra alapuló döntéshozatal elméleti és kormányzati kommunikációs szinten nem fér meg egymással, és a kormányzati teljesítmény mérhetőségéről itthon is nagy viták zajlottak, azonban a mérés fontosságát végül a kormányzat hivatalos szakértői is elfogadták, és ráépítették a Jó Állam Mutatók rendszerét, amivel pont azt a kormányzati teljesítményt akarják megmérni, ami a kormánypárt ideológusai szerint nem is mérhető. Ez a megállapítás elsősorban az NWS-szel, illetve a jogias szemléletű közigazgatási rendszerek menedzsment-szemléletű reformjaival kapcsolatos vitához tesznek hozzá újabb nézőpontokat.

A transzfer-irodalom egyik alapvetése, hogy a több transzfer jobb közpolitikákhoz vezet, és a transzfer lényege, hogy jobb, működő megoldásokat talál a már létező problémákra. Az általam vizsgált három esetben a transzfer, és az általa létrejött TM gyakorlatok minden esetben a kormányzati munka hatékonyságának növelését szolgálták. Ugyanakkor az adatokból az olvasható ki, hogy önmagában a transzfer nem volt képes a változás elindítására, és inkább csak facilitáló szerepet játszott a vizsgált esetben. A transzfer orientáló szerepe kétségtelenül fontos, de a saját fejlesztések, a vezetői döntések és elkötelezettség az adatok mellett legalább ennyire meghatározó tényezők.

A transzfer fontos szerepet játszik a közpolitikai innovációban, de a hatása nem direkt és egyértelmű, inkább inspiráló – orientáló szerepet játszik. Ahol ez lehetséges, az országon belüli transzfer fontosabb szereppel bír: a helyi önkormányzatoknál, ahol az adminisztratív kapacitás kisebb és az anyagi erőforrások is korlátozottabbak, jellemzően a hazai, sokszor önkormányzati vagy szolgáltatási területek mentén szerveződő szakszövetségek terjesztik a jó gyakorlatokat és támogatják a transzfert. A nagyobb adminisztratív kapacitással rendelkező szervezeteknél tudatosabb a nemzetközi jó gyakorlatok megismerése és módosítása, igaz, a másik két esetben saját szak- és felelősségi területén egyedülálló szervezet, így releváns hazai példákat csak a múltból merítve tudtak volna találni (ahogyan ezt egyébként a felsőoktatás esetében láthatjuk is). Ezek a megállapítások összhangban vannak az irodalmi áttekintésben bemutatott érvekkel.

A TM megjelenése minden esetben erős vezetői elkötelezettséget és megfelelő adminisztratív kapacitást igényel az adott szervezet részéről. Az általam vizsgált három

alesetben a vezetői elkötelezettség mind a három szervezetnél fennállt, azonban az adminisztratív kapacitás csak kettőnél (felsőoktatás, KKM), itt a TM rendszer is fejlettebb volt, mint a helyi önkormányzat esetében. Azt nem mértem, hogy milyen üzemméret vagy személyi állomány felett válik fejlettebbé a TM, viszont ez a kérdés a későbbi kutatások egyik fontos témája lehet majd. Az adatgyűjtés rendszerint technikai-gazdálkodási szempontok szerint zajlik mind a három esetben, a fő cél az erőforrások hatékonyabb felhasználása és a döntések informálása. Mind a három esetben kiemelt szerepet tulajdonítottak az interjúalanyok a döntéshozatalban az adatok fontosságának, azonban a három esetben csak kettőben történik ez meg valójában is, így a harmadik esetben a mérés hatékonysága továbbra is kérdéses marad, ott az informális intézmények sokkal fontosabb szerepet játszanak pl. az intézményfinanszírozás során.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy a TM bevezetése javított-e a döntéshozatalon vagy járt-e bármilyen hatással az adott szervezet működésére. Az interjúalanyok javulásról számoltak ugyan be, azonban ezt visszamérni rendkívül körülményes lenne, mert az mért három szervezet makrokörnyezete jelentős változásokon ment keresztül a vizsgált időszakban. A TM-mel viszont mindenki elégedett volt, működését szükségesnek, hatását jónak tartotta annak ellenére, hogy annak valódi hasznáról és a mindennapi munkavégzés során észlelhető javulásról a felsővezetőkön kívül egyetlen interjúalanyuk sem voltak kézzelfogható tapasztalatai, csak percepciói. Ennek ellenére a mérés támogatottsága a vezetők szintjén magas volt, és az alacsonyabb szinteken is igyekeztek az interjúalanyok annak hasznát látni, még akkor is, ha említést tettek a nehézségekről, pl. a mérés viselkedés-változtató hatásáról.

Dolgozatomban megállapítottam, hogy a közpolitikai transzfer, mint az egyik közpolitikai változás-mechanizmus igenis meghatározó szerepet játszik a magyar esetben is. A magyar jogszabályi és adminisztratív-kulturális környezet mellett is képes létrehozni a hazai hagyománytól idegen TM-rendszereket a közigazgatásban, amik több-kevesebb sikerrel, de alapvetően életképesen tudnak működni. Az előzetes várakozásokkal ellentétben a transzfer során a következmények, és nem a helyénvalóság logikája volt a meghatározó. Ahol bevezették a TM-et, ott elsősorban annak várt hatásai (elsősorban a hatékonyabb, takarékosabb működés) miatt tették ezt, és nem azért, mert a szervezeten belüli belső harcok vagy külső nyomás tette ezt szükségessé. A TM megjelenése Magyarországon kontrainitív két szempontból is: egyrészt azért, mert egy jogias szemléletű rendszerben jelenik meg egy alapvetően menedzseri-szemléletű közpolitikai

eszköz, másrészt azért, mert a magyar rendszertől elvárt helyénvalóság logikája helyett a következmények logikája érvényesül a TM bevezetése során.

Az elméletekre visszatérve a magyar esetben tapasztaltak inkább a Diane Stone (2012) által is megfogalmazott „barkácsolás” módszerére hasonlítanak, amikor a transzfer, illetve a közigazgatási egységeken átívelő tanulási folyamat inkább a fejlődés egyik, fontos, de nem kritikus részét adja. Természetesen ahogyan arra Gajduschek és Hajnal (2010) is felhívja a figyelmet, a közpolitikai problémák felmérése és a megoldások keresése esetén a döntéshozó részéről teljesen racionális magatartás, ha létező és máshol már működő megoldások után néz, hogy ezzel is megkönnyítse saját döntéshozatalát, így önmagában a transzfer létezése a magyar közigazgatás esetén sem számít kivételesnek. Véleményem szerint a transzfer-irodalom megállapításai csak jelentős fenntartásokkal alkalmazhatók Magyarországra, még akkor is, ha a transzfer egyértelműen jelen van, és a közigazgatási innovációban fontos szerepet játszik.

A dolgozatom egyik legfontosabb kérdése, hogy a magyar közigazgatási hagyománytól idegen, menedzsment- és teljesítmény-szemléletű TM gyökeret tud-e verni hazánkban, illetve ebben a transzfer játszik-e bármilyen szerepet. A három esetben egyértelműen kiderül, hogy a TM igenis működőképes formában, és nem csak, mint egy jelszó létezik hazánkban, és azt az akadémiai közegben elfogadott fogalmának megfelelően is használják (felsőoktatás, KKM), a kulcsszereplők és a rendszer üzemeltetői pedig tisztában vannak a legfontosabb funkciókkal még akkor is, ha egyébként a TM elméletét nem ismerik (például azért, mert alvállalkozón keresztül működtetik a rendszert, aki egyébként ismeri a releváns nemzetközi szakirodalmat is). A TM-rendszer fejlettsége viszonylag szorosan összefügg az adott szervezet adminisztratív kapacitásával: minél nagyobb az adott közigazgatási szervezet, annál strukturáltabb tudás áll rendelkezésre a TM-ről. Ez alól az állítás alól egy jelentős kivétel az Egri Bródy Sándor Városi Könyvtár, ahol a TM egy viszonylag kicsi, de speciális és tevékenységét tekintve jól mérhető (és ebben iparági szttenderdekkel is rendelkező) tevékenységgel rendelkező szervezetnél egy nagyon fejlett TM-rendszert, és magas szintű teljesítmény-tudatosságot láthatunk. A magyar eset szintén bizonyítja a TM-elméletek azon feltevését is, hogy könnyebben mérhető területeken hamarabb létrejön az értelmezhető mérési folyamat, míg a több, nem standardizálható interakciót tartalmazó (humán szolgáltatási terület a helyi önkormányzatnál) területeken ezzel jelentős nehézségek állnak fenn.

Az adott szolgáltatási terület politikai érzékenységének szerepe szinte egyetlen interjúban vagy dokumentumban sem merült fel. Egyedül a városgondozás területén mondták el az interjúalanyok, hogy a TM egyik fontos célja lenne a látható pazarlás (semmittevő közmunkások látványának) megelőzése, de ezen kívül a legfejlettebb TM-rendszerek pont ott láthatjuk, ahol maga a szolgáltatás az állampolgárok számára valójában láthatatlan. Akár még a bizonyos közszolgáltatások iránt kiemelten érdeklődő állampolgárok sem tudnak közvetlen információhoz jutni sem a FIR, sem az STMR kapcsán, igaz, a FIR bizonyos aggregált adatokat a felvi.hu honlap statisztikákkal foglalkozó részén közzétesz, az STMR viszont jellegénél fogva teljesen ismeretlen a külvilág számára, a magyar diplomáciai hálózat teljesítményével csak sajtóközlemények szintjén, illetve indirekten a külkereskedelmi adatok kapcsán a KSH statisztikaiban lehet találkozni.

A kutatásom elméleti hozzájárulása tehát a közpolitikai transzfer, mint a közpolitikai változás-elméletek egyik mechanizmusának a magyar közigazgatás esetén való tesztelése, és a transzfer plauzibilitásának igazolása, illetve a transzfer sikerességében a kontextuális tényezők fontosságának megerősítése. Emellett a következmények logikája működésének megfigyelése a magyar eseten szintén egy, az elméleti háttérből nem feltétlenül következő jelenségre figyelmeztet. Magyarország esetében annak ellenére jelenik meg a TM, hogy ezt a hazai közigazgatás jogias szemlélete alapvetően nem támogatja, és ebben a folyamatban a közpolitikai transzfer jelentős szerepet játszik. A TM tehát képes eltérő adminisztratív hagyományok között a transzfer segítségével sikeresen és hatékonyan mozogni még akkor is, ha a fogadó környezet elméleti szempontból ellenségesnek számít.

A támogató tényezők között ki kell emelni a politikai vezetés támogatását, a szükséges adminisztratív kapacitás rendelkezésre állását, valamint a mérés támogatottságát a szervezet dolgozói között. A gátló tényezők között az informális intézmények, a tökéletlen transzfer, a méréssel kapcsolatos személyes fenntartások és az adminisztratív kapacitás hiánya sorolhatók fel.

Érdekes megfigyelés volt, hogy az elsősorban nem eredményközpontú magyar közigazgatás legkülönbözőbb szintjein is mindenki támogatta a mérést, a közpolitikai folyamat racionalitása tehát egy irányító elvként jelent meg függetlenül attól, hogy az interjúalany milyen rálátással rendelkezett a vizsgált rendszer egészére. Ez a legalitás-



szemléletűnek tartott magyar közigazgatásban mindenképpen figyelemre méltó jelenség. Ugyanakkor a mérés kivitelezhetőségét az alacsonyabb szinteken sokkal rosszabbul mérték fel az interjúalanyok, mint a felsővezetők, akik a mérés megrendelői és felhasználói voltak. A legnagyobb elméleti és gyakorlati probléma a magyar esetben is a létrehozott teljesítmény-információk döntéshozatalba történő becsatornázásra, ami részben a közpolitikai folyamat idioszinkratikus jellegéből is adódik (lásd még Gajduschek és Hajnal 2010).

A kutatásom megállapításainak természetesen vannak elméleti korlátai. A mintavétel jellegéből adódóan a megállapításaim statisztikailag nem általánosíthatók a teljes magyar közigazgatásra, igaz, az esettanulmány módszerének egyébként sem a statisztikai általánosítás a célja. Egy másik lehetséges kérdés, hogy a TM egy kormányzástechnikai – közmenedzsment eszköz, amihez nem kapcsolódik ideológiai háttér vagy egyéb előfeltevés, ugyanakkor a TM-ről szóló fejezetben leírtam, hogy a TM és a racionalitás valójában a klasszikus liberális közgazdaságtanba és a racionalitásba vetett hiten alapul. A magyar közigazgatási hagyománytól ez a megközelítés alapvetően idegen még akkor is, ha néhány technikai szintű elem (így a TM is) a 2010-es évek eleji NWS-hullámban meg is tudott jelenni a hazai adminisztratív közegben. Valójában a kormánytisztviselők és közalkalmazottak számára a kormányzati teljesítmény fogalma, és az ezzel kapcsolatos szemlélet csak lassan fogalmazódik meg illetve változik, ezért a TM számára is több időre lesz szükség a valódi, vezetőktől független szervesüléshez. Végezetül kifogásként merülhet fel, hogy mind a három alesetem előtt a magyar átlagtól, a módszertani fejezetben kitértem a mintavétellel kapcsolatos előnyökre és fenntartásokra. A *measurement bias* egészen biztosan jelen van a dolgozatomban, ugyanis jellemzően olyan interjúalanyok ültek le velem beszélni, akik maguk is érdekeltek a TM-rendszer működtetésében. A mostani kutatásomon kívül beszélgetések során természetesen többször előfordult, hogy a TM használatának értelmetlenségéről osztották meg a gondolataikat aktuális beszélgetőpartnereim, azonban mivel őket nem a mellékletben található interjú-protokollal kerestem meg, ezért válaszaikat módszertani akadályok miatt ebben a dolgozatban nem használtam fel.

A jövőbeli kutatások számára mindenképpen érdekes terület lehet a TM hazai megjelenése, elsősorban annak „tájidegen” jellege, másodsorban a megjelenés motivációja kapcsán. Saját adataim alapján feltételezem, hogy a jó gyakorlatok megismerésének racionális vágya mindenképpen a TM bevezetésének irányába hat,

azonban érdemes lehet megfigyelni, fennmarad-e a rendszer, ha a politikai vagy szakmai vezetők személye megváltozik. Eger ebből a szempontból érdekes természetes kísérlet, ugyanis 2019-ben új polgármestert választott magának a város, a felsőoktatási szektor kormányzati irányítása pedig átkerült az Emberi Erőforrások Minisztériumától (ahová, illetve aminek jogelődjeihez mindig is tartozott) az Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz, igaz, ez a változás a szakmai szint jelentős cseréjével nem járt együtt. Végül pedig a saját kutatási eredményeim nyomán úgy vélem, hogy érdemes lenne foglalkozni a magyar közigazgatásban megjelenő „*public interest*” menedzsment-eszközök létevel, illetve létrejöttének körülményeivel, főleg akkor, ha a Jó Állam Mutatók rendszert a kormány a jövőben is fenn kívánja tartani, ez ugyanis feltételezi a kormányzati teljesítmény valamilyen szempontú mérését.

A közigazgatási teljesítmény mérése a jövőben valószínűleg még inkább hangsúlyossá válik: az e-kormányzás, az elektronikus közszolgáltatások ugyanis rendszerszinten termelik az adatokat, amelyek elemzése szinte bizonyosan növekvő szerepet játszik majd a jövő kormányzati elemzéseiben. A technológiai driverek szerepe egyre fontosabbá válik, ahogyan a mérés plusz adminisztrációs teherből a gépek által működtetett automatizmussá alakul át, így a jövőben valószínűleg egyre több közigazgatási szereplőben merül fel a TM bevezetésének vágya. Ha ezt sikerre akarják vinni, a transzfer jobb megértése a segítségükre lehet majd.

## 8. Hivatkozások

- Ágh, A., 1999. Europeanization of policy-making in East Central Europe: the Hungarian approach to EU accession. *Journal of European Public Policy*, 6(5), pp. 839-854. DOI: 10.1080/135017699343414.
- Ágh, A., 2006. Európa új határai: a "Magyarország 2015" projekt célkitűzései. In: Kaiser, T., szerk. *Hidak vagy sorompók? A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs gyakorlatban*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, pp. 42-62.
- Ágh, A., 2008. Társadalmi közép és társadalmi kapacitás: A magyar közpolitikai rendszer gyermekbetegségei. *Politikatudományi Szemle*, XVII(3), pp. 7-33.
- Állami Számvevőszék, 2015. *Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése: Ellenőrzési tapasztalatok*, Budapest: Állami Számvevőszék.
- Almutairi, A., Gardner, G. E. & McCarthy, A. L., 2014. Practical guidance for the use of a pattern-matching technique in case study research : a case presentation. *Nursing and Health Sciences*, 16(2), pp. 239-244. DOI 10.1111/nhs.12096.
- Andersen, L. B., Boesen, A. & Pedersen, L. H., 2016. Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space. *Public Administration Review*, 76(6), pp. 852-862. DOI: 10.1111/puar.12578.
- Askim, J., 2008. Determinants of Performance Information Utilization in Political Decision Making. In: S. van de Walle & W. van Dooren, szerk. *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 125-139. DOI: 10.1007/978-1-137-10541-7.
- Bartlett, W., 2013. Obstacles to Evidence-based Policy-making in the EU Enlargement Countries: The Case of Skills Policies. *Social Policy and Administration*, 47(4), pp. 451-467. DOI: 10.1111/spol.12029.
- Baumgartner, F. & Jones, B. D., 2009. *Agendas and Instability in American Politics*. 2. kiadás szerk. Chicago: University of Chicago Press.
- Béland, D., 2015. Kingdon Reconsidered: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), pp. 228-242. DOI: 10.1080/13876988.2015.1029770.
- Bennett, C. J., 1991. What is Policy Convergence and What Causes It?. *British Journal of Political Science*, 21(2), pp. 215-233. DOI: 10.1017/S0007123400006116.
- Bennett, C. J., 1997. Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability. *Governance*, 10(3), pp. 213-233. DOI: 10.1111/0952-1895.401997040.
- Bennett, C. J. & Howlett, M., 1992. The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25. kötet, pp. 275-294. DOI: 10.1007/BF00138786.

- Benson, D. & Jordan, A., 2011. What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, 9. kötet, pp. 366-378. DOI: 10.1111/j.1478-9302.2011.00240.x.
- Bíró-Nagy, A. & Gaglóczy, E., 2018. Brüsszel hatása - A magyar törvények és az Európai Unió (2006-2014). *Politikatudományi Szemle*, XXVII(3), pp. 35-57. DOI: 10.30718/POLTUD.HU.2018.3.35.57.
- Blatter, J. & Haverland, M., 2012. *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781137016669.
- Boda, Zs. & Medve-Bálint, G., 2014. Does Institutional Trust in East Central Europe Differ from Western Europe?. *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*, 3(2), pp. 1-17.
- Bouckaert, G., 2012. Reforming for Performance and Trust: Some Reflections. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 5(1), pp. 9-20. DOI: 10.2478/v10110-012-0001-4.
- Bouckaert, G. & Balk, W., 1991. Public Productivity Measurement: Diseases and Cures. *Public Productivity & Management Review*, 15(2), pp. 229-235. DOI: 10.2307/3380763.
- Bouckaert, G. & Halligan, J., 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9780203935958.
- Bouckaert, G. & van de Walle, S., 2003. Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), pp. 329-344. DOI: 10.1177/0020852303693003.
- Boushey, G., 2013. The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change. In: E. J. Araral, és mtsai. szerk. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge, pp. 138-152.
- Boxenbaum, E. & Jonsson, S., 2017. Isomorphism, Diffusion and Decoupling : Concept Evolution and Theoretical Challenges. In: R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence & R. E. Meyer, szerk. *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. 2 szerk. London: Sage, pp. 77-101. DOI: 10.4135/9781446280669.n4.
- Boyne, G., 2003. Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), pp. 367-394. DOI: 10.1093/jpart/mug027.
- Bulmer, S., Dolowitz, D., Humphreys, P. & Padgett, S., 2007. *Policy Transfer in European Union Governance - Regulating the utilities*. Abingdon / New York: Routledge. DOI: 10.4324/9780203964743.
- Byrkjeflot, H., du Gay, P. & Greve, C., 2018. What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration?. In: E. Ongaro & S. van Thiel, szerk. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, pp. 991-1009. DOI: 10.1057%2F978-1-137-55269-3\_50.

- Campbell, D. T., 1966. Pattern matching as an essential in distant knowing. In: K. R. Hammond, szerk. *The psychology of Egon Brunswick*. Austin, TX: Holt, Rinehart and Winston, Inc., pp. 81-106.
- Capano, G., 2003. Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter - The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s. *Public Administration*, 81(3), pp. 781-801. DOI: 10.1111/j.0033-3298.2003.00371.
- Carter, N., Klein, R. & Day, P., 1995. *How organizations measure success: The use of performance indicators in government*. London, New York: Routledge.
- Chong, D. & Druckman, J. N., 2007. Framing Theory. *Annual Review of Political Science*, 10. kötet, pp. 103-126. DOI: 10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054.
- Christensen, T. & Laegreid, P., 2002. *Trust in Government - the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography*. Bergen, Bergen University Research Foundation.
- Citrin, J., 1974. Comment: The Political Relevance of Trust in Government. *The American Political Science Review*, 68(3), pp. 973-988. DOI: 10.2307/1959141.
- Clark, C., Menifield, C. E. & Stewart, L. M., 2017. Policy Diffusion and Performance-based Budgeting. *International Journal of Public Administration*, 41(7), pp. 528-534. DOI: 10.1080/01900692.2016.1278384.
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D., 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. 5. kiadás szerk. London: Sage.
- Currstine, T., 2005. Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 1. kötet, pp. 127-151. DOI: 10.1.1.175.5374.
- De Jong, M. & Edelenbos, J., 2007. An Insider's Look into Policy Transfer in Transnational Expert Networks. *European Planning Studies*, 15(5), pp. 687-706. DOI: 10.1080/09654310701213996.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W., 1983. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collectiva rationality in organizational fields. *Americal Sociological Review*, 48. kötet, pp. 147-160. DOI: 10.2307/2095101.
- DiMaggio, P. & Powell, W. W., 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Dinya, L., 2011. Stratégiai gondolkodás és menedzsment-szemlélet a modern felsőoktatásban. In: *Stratégiai gondolkodás a felsőoktatásban*. Budapest: Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., pp. 35-70.
- Dolowitz, D., 2018. Policy learning and diffusion. In: H. K. Colebatch & R. Hoppe, szerk. *Handbook on Policy, Process and Governing*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dolowitz, D. & Marsh, D., 1996. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, pp. 343-357. DOI: 0.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x.

- Dolowitz, D. & Marsh, D., 2000. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, pp. 5-23. DOI: 10.1111/0952-1895.00121.
- Drechsler, W. & Kattel, R., 2008. Conclusion: Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM!. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), pp. 95-99.
- Drótos, Gy., 2010. Felsőoktatási intézmények stratégiaalkotása és teljesítménymenedzsmentje - hazai helyzetkép és a külföldi példák tanulságai. *Felsőoktatási Műhely*, 2010(2), pp. 13-24.
- Dunlop, C. A., 2017. Policy learning and policy failure: definitions, dimensions and intersections1. *Policy & Politics*, 45(1), pp. 3-18. DOI: 10.1332/030557316X14824871742750.
- Dussauge-Laguna, M., 2012. On The Past and Future of Policy Transfer Research: Benson and Jordan Revisited. *Political Studies Review*, pp. 323-324. DOI: 10.1111/j.1478-9302.2012.00275.x.
- Educatio Társadalmi Szolgáltató Nkft., 2011. *Adattár alapú Vezetői Információs Rendszer a felsőoktatásban*. Budapest: Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit kft..
- Etheridge, L., 1981. Government learning: An overview. In: S. L. Long, szerk. *The Handbook of Political Behavior*. New York: Pergamon.
- Evans, M., 2006. At the Interface Between Theory and Practice – Policy Transfer and Lesson-Drawing. *Public Administration*, 84(2), pp. 479-489. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2006.00013.x.
- Evans, M., 2009a. New directions in the study of policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), pp. 237-241. DOI: 10.1080/01442870902863810.
- Evans, M., 2009b. Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, 30(3), pp. 243-268. DOI: 10.1080/01442870902863828.
- Evans, M., 2019. International Policy Transfer: Between Global and Sovereign and Between Global and Local. In: D. Stone & K. Moloney, szerk. *Oxford Handbook on Global Policy and Transnational Administration*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198758648.013.3.
- Evans, M. & Davies, J., 1999. Understanding Policy Transfer: a Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. *Public Administration*, 77(2), pp. 361-385. DOI: 10.1111/1467-9299.00158.
- Fawcett, P. & Marsh, D., 2012. Policy Transfer and Policy Success: The Case of the Gateway Review Process (2001–10). *Government and Opposition*, 47(2), pp. 162-185. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2011.01358.x.
- Forbes, M. & Lynn, L. E., 2005. How Does Public Management Affect Government Performance? Findings from International Research. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 15. kötet, pp. 559-584. DOI: 10.1093/jopart/mui035.

- Fryer, K., Antony, J. & Ogden, S., 2009. Performance Management in the Public Sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), pp. 478-498. DOI: 10.1108/09513550910982850.
- G. Fodor, G., 2009. The "Strong State" Paradigm: Good Government and the State in Central and Eastern Europe - Why Do We Need a Stronger State. In: C. Arvanitopoulos, szerk. *Reforming Europe: The Role of the Center-Right*. Berlin: Springer, pp. 153-172.
- G. Fodor, G. & Stumpf, I., 2007. A "jó kormányzás" két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti Érdek*, pp. 76-95.
- Gajduschek, Gy., 2003. Bureaucracy: Is it Efficient? Is it not? Is that the Question?. *Administration & Society*, 34(6), pp. 700-723. DOI: 10.1177/0095399702239171.
- Gajduschek, Gy., 2010. A "Run like a business"-jelszó ideológiakritikája. *Politikatudományi Szemle*, XXI(4), pp. 125-150.
- Gajduschek, Gy., 2012. A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, XXI(4), pp. 29-52.
- Gajduschek, Gy., 2013. "Diskurzus" vagy "süket duma"? Gondolatok, megjegyzések Szabó Márton: Közpolitikai diskurzuselemzés című dolgozatához. *Politikatudományi Szemle*, XXII(1), pp. 117-127.
- Gajduschek, Gy., 2014. Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?. *Politikatudományi Szemle*, XXIII(3), pp. 97-116.
- Gajduschek, Gy. & Hajnal, Gy., 2010. *Közpolitika: a gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest: HVG-Orac.
- Gao, J., 2015. Performance Measurement and Management in the Public Sector: Some Lessons from Research Evidence. *Public Administration and Development*, 35(2), pp. 86-96. DOI: 10.1002/pad.1704.
- George, B. és Tsai, M., 2018. Institutional isomorphism, negativity bias and performance information use by politicians: A survey experiment. *Public Administration*, pp. 1-15. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12390>.
- Gilardi, F., 2010. Who Learns from What in Policy Diffusion Processes. *American Journal of Political Science*, 54(3), pp. 650-666. DOI: 10.1.1.723.2182.
- Gilardi, F., 2015. Four Ways We Can Improve Policy Diffusion Research. *State Politics & Policy Quarterly*, pp. 8-21. DOI: 10.1177/1532440015608761.
- Gilardi, F., Shipan, C. R. & Wueest, B., 2020. Policy Diffusion: The Issue Definition Stage. *American Journal of Political Science*, p. megjelenés alatt.
- Gilardi, F. & Wasserfallen, F., 2017. *Policy Diffusion: Mechanisms and Practical Implications*, Szingapúr: University of Singapore.
- Goldmann, K., 2005. Appropriateness and Consequences: The Logic of Neo-Institutionalism. *Governance*, 18(1), pp. 35-52. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2004.00265.x.

- Goyal, N. & Howlett, M., 2018. Lessons Learned and Not Learned: Bibliometric Analysis of Policy Learning. In: C. A. Dunlop, C. M. Radaelli & P. Trein, szerk. *Learning in Public Policy*. London: Palgrave Macmillan, pp. 27-49.
- Grabbe, H., 2001. How does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy*, pp. 1013-1031. DOI: 10.1080/13501760110098323.
- Grabow, C., Macinko, J., Silver, D. & Porfiri, M., 2016. Detecting causality in policy diffusion processes. *Chaos*, 26(8), pp. 83-113. DOI: 10.1063/1.4961067.
- Greer, S. L., 2006. Uninvited Europeanization: neofunctionalism and the EU in health policy. *Journal of European Public Policy*, 13(1), pp. 134-152. DOI: 10.1080/13501760500380783.
- Greiling, D., 2007. Trust and Performance Management in Non-Profit Organizations. *The Innovation Journal: Public Sector Innovation Journal*, 12(1).
- Hadjiisky, M., Pal, L. A. & Walker, C. szerk., 2017. *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. London: Edward Elgar.
- Hajnal, Gy., 2004. *Administrative culture and New Public Management reforms: a comparative case study*. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem.
- Hajnal, Gy., 2008. Public management reforms: Hungary. In: G. Bouckaert, J. Nemec & V. Nakrosis, szerk. *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Pozsony: NISPAcee, pp. 121-150.
- Hajnal, Gy., 2014a. *Unorthodoxy at work: An assessment of Hungary's post-2010 governance reforms..* Budapest, NISPAcee: Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?.
- Hajnal, Gy., 2014b. *Unorthodoxy at work: An assessment of Hungary's post-2010 governance reforms*. Pozsony, NISPAcee, pp. 1-26.
- Hajnal, Gy. & Csengődi, S., 2014. "When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary. *Administrative Culture*, 15(1), pp. 39-57.
- Hajnal, Gy. & Pál, G., 2013. *Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance*, Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet.
- Hajnal, Gy. & Rosta, M., 2014. *The Illiberal State on the Local Level: The Doctrinal Foundations of Subnational Governance Reforms in Hungary (2010–2014)*. Speyer, EGPA Annual Conference. DOI: 10.13140/RG.2.1.1316.5605.
- Hajnal, Gy. & Rosta, M., 2016. A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010-2014). *Administration and Society*, pp. 1-27. DOI: 10.1177/0095399715626202.
- Hajnal, Gy. & Ugródsy, M., 2015. Use and Utilization of Performance Information in Hungary: Exemplary Cases from the Local-Government and the Higher-Education



- Sectors. *NISPACee Journal of Public Administration and Policy*, 8(2), pp. 23-48. DOI: 10.1515/nispa-2015-0007.
- Hajnal, Gy. & Ugródsy, M., 2016. *Trust or Control: The use of performance management in Hungarian local government*. Utrecht, EGPA 2016 Annual Conference.
- Hak, T. & Dul, J., 2009. *Pattern Matching*, Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management.
- Halász, G., 2011. A felsőoktatási stratégiai gondolkodás helyzete a világban: intézményi és ágazati gyakorlatok. In: Borsa, M., Horváth, T. & Simon, I., szerk. *Stratégiai gondolkodás a felsőoktatásban*. Budapest: Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., pp. 71-94.
- Hall, P., 1989. Conclusion: The Political Power of Economic Ideas. In: P. A. Hall, szerk. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press, pp. 361-392.
- Hall, P. A., 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296. DOI: .
- Harangozó, T. & Tirnitz, T., 2010. Ágazati és egyetemi teljesítménymenedzsment egy osztrák egyetemen - a bécsi Wirtschafsuniversität esete. *Felsőoktatási Műhely*, 2010(2), pp. 67-98.
- Hardin, R., 1999. Do we want trust in government?. In: M. E. Warren, szerk. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 22-41. DOI: 10.1017/CBO9780511659959.002.
- Haverland, M. & van der Veer, R., 2018. The Case of Case Study Research in Europe: Practice and Potential. In: E. Ongaro & S. van Thiel, szerk. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, pp. 1135-1145. DOI: 10.2139/ssrn.2884003.
- Heclo, H., 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Helmke, G. & Levitsky, S., 2004. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), pp. 725-740.
- Hofstede, G., 2005. *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. New York: McGraw-Hill.
- Holzer, M. & Lee, S.-H., 2004. *Public Productivity Handbook*. New York: Marcel Dekker.
- Holzinger, K. & Knill, C., 2005. Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy*, 12(5), pp. 775-798. DOI: 10.1080/13501760500161357.
- Horváth M., T., 2012. Kiszervezés - visszaszervezés: a helyi közszeaktor változása. *Fundamentum*, pp. 5-10.

Horváth M., T., 2014a. Városi holdingok szerepeinek változása. *Jegyző és közigazgatás*, 16(2).

Horváth M., T., 2014b. *Sarkalatos átalakulások - A kétharmados törvények változásai: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*, Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.

Horváth M., T. & Józsa, Z., 2016. Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrációt. In: Jakab, A. & Gajduschek, Gy., szerk. *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, pp. 564-582.

Horváth M., T., Péteri, G. & Vécsei, P., 2014. A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. *Közgazdasági Szemle*, pp. 121-147.

Howlett, M. & Cashore, B., 2009. The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, pp. 33-46. DOI: 10.1080/13876980802648144.

Howlett, M. & Ramesh, M., 1998. Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy process. *Policy Studies Journal*, pp. 466-481. DOI: 10.1111/j.1541-0072.1998.tb01913.

Hvidman, U. & Andersen, S. C., 2015. Perceptions of Public and Private Performance: Evidence from a Survey Experiment. *Public Administration Review*, 76(1), pp. 111-120. DOI: 10.1111/puar.12441.

Jakobsen, M. L. F. & Mortensen, P. B., 2015. Rules and the Doctrine of Performance Management. *Public Administration Review*, 76(2), pp. 312-312. DOI: 10.1111/puar.12409.

James, O. & Lodge, M., 2003. The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*, 1. kötet, pp. 179-193. DOI: 10.1111/1478-9299.t01-1-00003.

Jenei, Gy., 2008. A Post-Accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernisation in Hungary. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), pp. 55-68.

Jenei, Gy. & Hajnal, Gy., 2008. The Study of Public Management in Hungary: Management and the transition to democratic Rechtsstaat. In: W. Kickert, szerk. *The Study of Public Management in Europe and the US: A comparative analysis of national distinctiveness*. New York(NY): Routledge.

Johansson, V., 2015. When will we ever learn?. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(2), pp. 149-170. DOI: 10.1515/nispa-2015-0013.

Jones, B. D. & Baumgartner, F., 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.

Kaiser, T., 2006. A horizontális európaizáció és a határ menti együttműködések. In: T. Kaiser, szerk. *Hidak vagy sorompók: A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, pp. 7-41.

- Kaiser, T., szerk., 2015. *Jó Állam Jelentés 2015*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Kaiser, T., szerk., 2016. *Jó Állam Jelentés 2016*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem - Dialóg Campus.
- Kaiser, T., szerk., 2017. *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem - Dialóg Campus.
- Kaiser, T., szerk., 2018. *Jó Állam Jelentés 2018*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem - Dialóg Campus.
- Kemmerling, A. & Makszin, K., 2018. When does policy diffusion affect policy instability? Cases of excessive volatility in welfare policies in East Central Europe. In: Á. Batory, A. Cartwright & D. Stone, szerk. *Policy Experiments Failures and Innovations*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 26-44.
- Kender-Jeziorska, I., 2018. How to Trigger an Epidemic: A U-Turn in Hungarian Drug Policy and its Public Health Consequences. *Horizons of Politics*, 9(29), pp. 25-42. DOI: 10.17399/HP.2018.092902.
- KIM, 2011. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program*. Budapest: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- KIM, 2012. *Magyary Program 12.0*, Budapest: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- Kingdon, J. W., 2014. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. kiadás. Harlow: Pearson Education Limited.
- Kiss, N. T. & Révész, É., 2014. *Stratégiai tervezés, projektmenedzsment, minőségmenedzsment*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Kovács, É. & Hajnal, Gy., 2017. Hungary's Central State Administration 1990-2014. In: J. Nemec & D. Spacek, szerk. *25 Years of Public Administration: Developments and Reforms in the V4 Region*. Brno: Masaryk University, pp. 48-84.
- Kováts, G., 2009. Az egyetem mint szervezet. In: G. Drótos & G. Kováts, szerk. *Felsőoktatás-menedzsment*. Budapest: Aula.
- Kováts, G. & Rónay, Z., 2018. Ágazatirányítás 2008 és 2017 között. In: G. Kováts & J. Temesi, szerk. *A magyar felsőoktatás egy évtizede: 2008-2017*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, pp. 60-68.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H., 2019. *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. 2 kiadás. Cheltenham: Edward Elgar.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R., 1999. The Quality of Government. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1), pp. 222-279. DOI: 10.1093/jleo/15.1.222.

- Lendvai, N. & Stubbs, P., 2007. Policies as Translation: situating trans-national social policies. In: S. M. Hodgson & Z. Irving, szerk. *Policy Reconsidered: meanings, politics and practices*. Bristol: Policy Press, pp. 173-189.
- Lendvai, N. & Stubbs, P., 2009. Assemblages, Translation and Intermediaries in South East Europe. *European Societies*, 11(5), pp. 673-695. DOI: 10.1080/14616690802475504.
- Lester, J. P. & Stewart, J., 1996. *Public Policy: an Evolutionary Approach*. Eagan, MN: West Publishing Company.
- Levi-Faur, D., 2005. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, pp. 12-32. DOI: 10.1177/0002716204272371.
- Levi, M. & Stoker, L., 2000. Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3. kötet, pp. 475-507. DOI: 10.1146/annurev.polisci.3.1.475.
- Lindblom, C., 1959. The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19. kötet, pp. 79-88.
- Lynn, L. E., 2008. What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, pp. 17-31.
- Magyarország Kormánya, 2014. *Fokozatváltás a felsőoktatásban - A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai*. Budapest: Emberi Erőforrások Minisztériuma.
- Mann, M., 1986. *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P., 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), pp. 734-749.
- March, J. G. & Olsen, J. P., 2011. Elaborating the “New Institutionalism”. In: R. E. Goodin, szerk. *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, pp. 159-175. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0008.
- March, J. G. & Olsen, J. P., 2011. The Logic of Appropriateness. In: R. E. Goodin, szerk. *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, pp. 478-497.
- Marsh, D. & Evans, M., 2012. Policy transfer: Into the future, learning from the past. *Policy Studies*, pp. 587-591. DOI: 10.1080/01442872.2012.736796.
- Marsh, D. & Sharman, J. C., 2009. Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), pp. 269-288. DOI: 10.1080/01442870902863851.
- Marsovszki, Á., 2018. A közigazgatás története: Magyarától a Magyar Programig. *Jogelméleti Szemle*, pp. 91-109.
- May, P., 1992. Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), pp. 331-354. DOI: 10.1017/S0143814X00005602.

- McCann, E. & Ward, K., 2012. Policy Assemblages, Mobilities and Mutations: Toward a Multidisciplinary Conversation. *Political Studies Review*, 10(3), pp. 325-332. DOI: 10.1111/j.1478-9302.2012.00276.x.
- Mezei, C., szerk., 2014. *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*. Pécs: MTA KRTK.
- Milicz, Á., 2010. Stratégiai menedzsment és Balanced Scorecard rendszer az Edinburgh-i Egyetemen. *Felsőoktatási Műhely*, 2010(2), pp. 25-42.
- Miniszterelnökség, 2015. *Közigazgatás- és Köszolgáltatásfejlesztési Stratégia 2014-2020*. Budapest: Miniszterelnökség.
- Minkman, E., van Buuren, M. W. A. & Bekkers, V. J. J. M., 2018. Policy transfer routes: an evidence-based conceptual model to explain policy adoption. *Policy Studies*, pp. 222-250. DOI: 10.1080/01442872.2018.1451503.
- Mintrom, M. & Norman, P., 2009. Policy Entrepreneurship and Policy Change. *The Policy Studies Journal*, 37(4), pp. 649-667. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2009.00329.
- Mintrom, M. & Vergari, S., 1996. Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 24(3), pp. 420-434.
- Mizrahi, S., 2017. *Public Policy and Performance Management in Democratic Systems: Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan.
- Mizrahi, S., Vigoda-Gadot, E. & Cohen, N., 2010. Trust, Participation and Performance: The case of the Israeli National Insurance Institute. *Public Management Review*, 12(1), pp. 99-126. DOI: 10.1080/14719030902817949.
- Monios, J., 2016. Policy transfer or policy churn? Institutional isomorphism and neoliberal convergence in the transport sector. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(2), pp. 351-371. DOI: 10.1177/0308518X16673367.
- Moyson, S., Scholten, P. & Weible, C. M., 2017. Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives. *Politics and Society*, 36(2), pp. 161-177. DOI: 10.1080/14494035.2017.1331879.
- OECD, 2019. *Education at a Glance 2019*. Párizs: OECD Publishing.
- Oktatási Hivatal, 2013. *FIR Füzetek I. - A FIR alapelvei*. Budapest: Oktatási Hivatal.
- Oktatási Hivatal, 2015. *felvi.hu*. [Online]  
Elérhető: [https://www.felvi.hu/felsooktatasi-muhely/fir/fir\\_betekintes\\_tajekoztato](https://www.felvi.hu/felsooktatasi-muhely/fir/fir_betekintes_tajekoztato)  
[Hozzáférés dátuma: 2020 február 3.].
- Olsen, J. P., 2002. The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, pp. 921-952. DOI: 10.1111/1468-5965.00403.
- Page, E. C., 2000. *Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing*. London, Economic and Social Research Council.

- Pálné Kovács, I., 2016a. Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Jakab, A. & Gajduschek, Gy., szerk. *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, pp. 583-599.
- Pálné Kovács, I., 2016b. A területi közigazgatási reformok főbb állomásai. In: Pálné Kovács, I., szerk. *A magyar decentralizáció kudarcai nyomában*. Pécs: Dialóg Campus Kiadó, pp. 73-85.
- Pálné Kovács, I., 2019a. Az önkormányzati közép szint hanyatlása és kilátásai. *Comitatus*, pp. 3-12.
- Pálné Kovács, I., 2019b. Bizalom és helyi kormányzás: Elméleti és hazai dilemmák. *Politikatudományi Szemle*, XXVIII(3), pp. 31-53. DOI: 10.30718/POLTUD.HU.2019.3.31.
- Pálné Kovács, I. és mtsai., 2016. Farewell to Decentralisation: The Hungarian Story and its General Implications. *Croatian and Comparative Public Administration*, 16(2), pp. 789-816. DOI: 10.31297/hkju.16.4.4.
- Pálné, K. I., 2013. Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, pp. 7-34.
- Park, C., Lee, J. & Wilding, M., 2016. Distorted policy transfer? South Korea's adaptation of UK social enterprise policy. *Policy Studies*, 38(1), pp. 39-58. DOI: 10.1080/01442872.2016.1188904.
- Péterfi, F., 2015. *Közbizalom 2014*, Budapest: CKA.
- Peters, B. G., 1997. Policy transfers between governments: The case of administrative reforms. *West European Politics*, 20(4), pp. 71-88. DOI: 10.1080/01402389708425218.
- Poister, T. H., 2010. The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, 70(S1), pp. S246-S254. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x.
- Pollitt, C., 2017. Performance management 40 years on: a review. Some key decisions and consequences. *Public Money & Management*, 38(3), pp. 167-174. DOI: 10.1080/09540962.2017.1407129.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2011. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2017. *Public Management Reform*. 4. kiadás. Oxford: Oxford University Press.
- Prince, R., 2010. Policy transfer as policy assemblage: Making policy for the creative industries in New Zealand. *Environment and Planning*, 42(1), pp. 169-186. DOI: 10.1068/a4224.
- Przeworski, A. & Teune, H., 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.

- Radaelli, C. M., 2000. Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance*, 13(1), pp. 25-43. DOI: 10.1111/0952-1895.00122.
- Radaelli, C. M., 2003. The Europeanization of Public Policy. In: C. M. Radaello & K. Featherstone, szerk. *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, pp. 27-56.
- Radaelli, C. M., 2006. Europeanization: solution or problem?. In: *Palgrave Advances in European Union Studies*. London: Palgrave, pp. 56-76.
- Radaelli, C. M., 2008. Europeanization, Policy Learning and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(3), pp. 239-254. DOI: 10.1080/13876980802231008.
- Radin, B. A., 2006. *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Randma-Liiv, T., 2008. New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), pp. 69-82.
- Randma-Liiv, T. & Drechsler, W., 2019. The politics of bureaucracy: The Central and Eastern European perspective. *The British Journal of Politics and International Relations*, pp. 1-9. DOI: 10.1177/1369148119834835.
- Randma-Liiv, T. & Kruusenberg, R., 2012. Policy transfer in immature policy environments: Motives, scope, role models and agents. *Public Administration and Development*, pp. 154-166. DOI: 10.1002/pad.1609.
- Révész, É., 2015. *Teljesítménymenedzsment-eszközök alkalmazásának hajtóerői és tartalmi elemei a magyar közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteiben*, Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem.
- Robertson, D. B., 1991. Political Conflict and Lesson Drawing. *Journal of Public Policy*, 11(1), pp. 55-78. DOI: 10.1017/S0143814X00004931.
- Rose, R., 1991. What is Lesson-Drawing?. *Journal of Public Policy*, Január, 11(1), pp. 3-30. DOI: 10.1017/S0143814X00004918.
- Rose, R., 1993. *Lesson-drawing in Public Policy : A Guide to Learning Across Time and Space*. Washington, DC: Sage.
- Rose, R., 2002. *Ten Steps in Learning Lessons from Abroad*, Firenze: European University Institute.
- Rose, R., 2004. *Learning From Comparative Public Policy: A Practical Guide*. London: Routledge.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. & Freeman, H. E., 2004. *Evaluation: A Systemic Approach*. Thousand Oaks: Sage.

- Rosta, M., 2013. New Public Management: opportunity for the Centre, thread for the Periphery. In: J. Maár & J. Nyikos, szerk. *Le clivage centre/périphérie dans une approche*. Párizs: Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3, pp. 401-429.
- Rosta, M., 2015. Schizophrenic Public Administration Reform in Hungary Tension Between Anti-NPM Systemic and Pro-NPM Organizational Reforms. *Society and Economy*, 35(2), pp. 183-206. DOI: 10.1556/204.2015.37.2.3.
- Sabatier, P. A., 1988. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21. kötet, pp. 129-168. DOI: 10.1007/BF00136406.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C., 1993. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sanderson, I., 2002. Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration*, 80. kötet, pp. 1-22. DOI: 10.1111/1467-9299.00292.
- Sanger, M. B., 2013. Does Measuring Performance Lead to Better Performance. *Journal of Policy Analysis and Management*, pp. 185-203. DOI: <https://doi.org/10.1002/pam.21657>.
- Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U., 2005. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U., 2017. *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*. Firenze, European University Institute, p. 18.
- Schneider, A., 2013. Policy design and transfer. In: E. J. Araral, és mtsai. szerk. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon - New York: Routledge, p. 528.
- Schulz, M., 2018. Logic of Consequences and Logic of Appropriateness. In: M. Augier & D. J. Teece, szerk. *Palgrave Encyclopedia of Strategic Management*. London: Palgrave Macmillan, pp. 914-915.
- Sebők, M., 2014. *Hatalom szabályok nélkül - kormány és törvényhozás viszonya a pénzügyi válság idején*. Budapest: MTA PTI - Új Mandátum Könyvkiadó.
- Selznick, P., 1996. Institutionalism "Old" and "New". *Administrative Science Quarterly*, 41(2), pp. 270-277.
- Shipan, C. R. & Volden, C., 2008. The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), pp. 840-857. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x.
- Simmons, B. A., Dobbin, F. & Garrett, G., 2004. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization*, pp. 781-810. DOI: 10.1017/S0020818306060267.
- Simmons, B. A. & Elkins, Z., 2004. The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review*, 1. kötet, pp. 171-189. DOI: 10.1017/S0003055404001078.



- Simon, H. A., 1956. Rational Choice and the Structure of the Environment. *Psychological Review*, 63(2), pp. 129-138. DOI: 10.1037/h0042769.
- Simon, H. A., 1979. Rational Decision Making in Business Organizations. *American Economic Review*, 69(4), pp. 493-513.
- Sinkovics, N., 2018. Pattern Matching in Qualitative Analysis. In: C. Cassel, A. L. Cunliffe & G. Grandy, szerk. *The SAGE Handbook of Qualitative Business and Management Research Methods: Methods and Challenges*. Thousand Oaks: Sage, pp. 468-485.
- Skocpol, T., 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sorin, D., 2015. The New Public Management is not That Bad After All: Evidence from Estonia, Hungary and Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, pp. 57-73.
- Stone, D., 1999. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics*, pp. 51-59. DOI: 10.1111/1467-9256.00086.
- Stone, D., 2001. *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*, Warwick: University of Warwick, Centre for the Study of Globalization and Regionalization.
- Stone, D., 2012. Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, 33(6), pp. 483-499. DOI: 10.1080/01442872.2012.695933.
- Stone, D., 2017. Understanding the transfer of policy failure: bricolage, experimentalism and translation. *Policy & Politics*, 45(1), pp. 55-70. DOI: 10.1332/030557316X14748914098041.
- Strang, D., 1991. Addig Social Structure to Diffusion Models: An Event History. *Sociological Methods & Research*, 19(3), pp. 324-353. DOI: 10.1177/0049124191019003003.
- Stumpf, I., 2009. Az állam újrafelfedezése és a Neoweberiánus állam. *OKRI Szemle*, pp. 110-123.
- Sun, R. & Van Ryzin, G. G., 2014. Are Performance Management Practices Associated With Better Outcomes? Empirical Evidence From New York Public Schools. *American Review of Public Administration*, 44(3), pp. 324-338. DOI: 10.1177/0275074012468058.
- Taylor, J., 2014. Organizational Culture and the Paradox of Performance Management. *Public Performance & Management Review*, 38(1), pp. 7-22. DOI: 10.2753/pmr1530-9576380101.
- Ter Bogt, H. J., 2004. Politicians in Search of Performance Information?- Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information. *Financial Accountability and Management*, 20(3), pp. 221-252. DOI: 10.1111/j.0267-4424.2004.00387.x.

- de Tocqueville, A., 2006. *Democracy in America*. New York: HarperCollins.
- Trochim, W. M. K., 1985. Pattern Matching, Validity and Conceptualization in Program Evaluation. *Evaluation Review*, 9(5), pp. 575-604. DOI: 10.1177/0193841X8500900503.
- Trochim, W. M. K., 1989. Outcome Pattern Matchin and Program Theory. *Evaluation and Program Planning*, pp. 355-366. DOI: 10.1016/0149-7189(89)90052-9.
- van de Walle, S. & Bouckaert, G., 2003. Public service performance and trust in government: the problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 29(8&9), pp. 891-913. DOI: 10.1081/PAD-120019352.
- van de Walle, S. & van Dooren, W., 2008. Using Public Sector Performance Information. In: S. van de Walle & W. van Dooren, szerk. *Performance Information in the Public Sector: How it is Used?*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-10.
- van de Walle, S., van Roosbroek, S. & Bouckaert, G., 2008. Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline?. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), pp. 47-64. DOI: 10.1177/0020852307085733.
- van Dooren, W., 2008. Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the Twentieth-Century Performance Movements. In: S. van de Walle & W. van Dooren, szerk. *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 11-23.
- van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J., 2015. *Performance Management in the Public Sector*. Abingdon: Routledge. DOI: 10.13140/2.1.2299.9682.
- van Dooren, W., De Caluwe, C. & Lonti, Zs., 2012. How to Measure Public Administration Performance. *Public Performance & Management Review*, 35(3), pp. 489-508. DOI: 10.2753/PMR1530-9576350306.
- van Dooren, W. & Hoffmann, C., 2018. Performance management in Europe: An idea whose time has come - and gone?. In: E. Ongaro & S. van Thiel, szerk. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management*. London: Palgrave Macmillan, pp. 207-225.
- van Helden, G. J., Johnsen, A. & Vakkuri, J., 2012. The life-cycle approach to performance management: Implications for public management and evaluation. *Evaluation*, 18(2), pp. 159-175. DOI: 10.1177/1356389012442978.
- van Ryzin, G. G., 2007. Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust. *Public Performance and Management Review*, 30(4), pp. 521-535. DOI: 10.2753/PMR1530-9576300403.
- van Thiel, S. & Leeuw, F. L., 2002. The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), pp. 267-281. DOI: 10.1080/15309576.2002.11643661.

- Veres, P., 2016. Az 1988-2014 közötti korszak áttekintése a felsőoktatási stratégiai dokumentumok alapján. In: Derényi, A. & Temesi, J., szerk. *A magyar felsőoktatás 1988 és 2014 között*. Budapest: Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, pp. 37-52.
- Vigoda-Gadot, E., 2002. Administrative Agents of Democracy? A Structural Equation Modeling of the Relationship between Public-Sector Performance and Citizenship Involvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), pp. 241-272. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a003531.
- Vigoda-Gadot, E. & Mizrahi, S., 2014. *Managing Democracies in Turbulent Times: Trust, Performance, and Governance in Modern States*. Berlin: Springer.
- Vigoda-Gadot, E., Shoham, A. & Vashdi, D. R., 2010. Bridging bureaucracy and democracy in Europe: A comparative study of perceived managerial excellence, satisfaction with public services and trust in governance. *European Union Politics*, 11(2), pp. 289-308. DOI: 10.1177/1465116510363657.
- Világbank, 1998. *Staff Appraisal Report Republic of Hungary: Higher Education Reform Project*, Washington, DC: Világbank.
- Volden, C., 2015. Failures: Diffusion, Learning and Policy Abandonment. *State Politics and Policy Quarterly*, pp. 44-77. DOI: 10.1177/1532440015588910.
- Vukasovic, M. & Huisman, J., 2017. Europeanization, Policy Transfer or Domestic Opportunity? Comparison of European Impact in Higher Education Policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(3), pp. 269-287. DOI: 10.1080/13876988.2017.1320132.
- Wasserfallen, F., 2018. Policy Diffusion and European Public Policy Research. In: E. Ongaro & S. van Thiel, szerk. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, pp. 621-633.
- Weible, C. M. & Nohrstedt, D., 2013. The advocacy coalition framework: Coalitions, learning and policy change. In: E. J. Araral, és mtsai. szerk. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge, pp. 125-137.
- Weigrich, K., 2009. *The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion*, London: Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics.
- Wolman, H., 1992. Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US. *Governance*, 5(1), pp. 27-45. DOI: 10.1111/j.1468-0491.1992.tb00027.x.
- Wolman, H. & Page, E., 2002. Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach. *Governance*, 15(4), pp. 477-501. DOI: 10.1111/1468-0491.00198.
- Yang, K. & Holzer, M., 2006. The Performance-Trust Link: Implications for Performance Management. *Public Administration Review*, 66(1), pp. 114-126. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00560.x.

Yi, H., Berry, F. S. & Chen, W., 2018. Management Innovation and Policy Diffusion through Leadership Transfer Networks: An Agent Network Diffusion Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp. 1-18. DOI: 10.1093/jopart/muy031.

Yin, R. K., 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. 5 kiadás. Thousand Oaks: Sage.

Yin, R. K., 2018. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. London: Sage.

Zupkó, G., 2001. *Refomfolyamatok a közszférában: Közszeaktor menedzsment reformok nemzetközi trendjeinek bemutatás és magyarországi hatásuk értékelése*. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem.

## 9. Mellékletek

1. számú melléklet: az interjúalanyok és az interjúk időpontja (az interjú készítésekor aktuális beosztásokkal)

	<b>Beosztás</b>	<b>Időpont</b>	<b>Helyszín</b>
1A	TÖOSZ főtitkár	2015.03.30	Budapest
1B	TÖOSZ elnök	2015.03.18	Budapest
1C	Alkotmánybíróság önkormányzati szakértő	2015.01.30	Budapest
1D	Budapest Főváros PMH Budapesti Városüzemeltetési Központ vezetője	2015.03.05	Budapest
1F	BM Önkormányzati Főosztály vezetője (Hajnal György interjúja)	2013.12.12	Budapest
1G	Eger polgármestere	2015.03.16	Eger
1H	Városgondozás Eger ügyvezetője	2015.03.16	Budapest
1I	Városgondozás Eger igazgatóhelyettese	2015.03.16	Budapest
1J	Egri Szociális Ellátó Intézmény igazgatója	2016.05.27	Eger
1K	Egri Bródy Sándor Megyei és Városi Könyvtár igazgatója	2016.05.27	Eger
1L	Eger MJV PH Humán Szolgáltatások Iroda vezetője	2015.12.15	Eger
1M	Városgondozás Eger ügyvezető	2015.03.23	Eger
1N	Városgondozás Eger hulladékgazdálkodási cég vezetője	2015.03.23	Eger
1O	Városgondozás Eger főkertésze	2015.03.23	Eger
2A	Budapesti Corvinus Egyetem oktatási rektorhelyettese	2015.03.17	Budapest
2B	ELTE oktatás igazgatója	2015.03.11	Budapest
2C	ELTE oktatási rektorhelyettese	2015.03.25	Budapest
2D	Oktatási Hivatal főosztályvezetője	2015.03.28	Budapest
2E	Felsőoktatási Tervezési Testület elnöke	2015.03.10	Budapest
3A	KKM STRAFO főosztályvezetője	2019.07.19	Budapest
3B	KKM STRAFO STMR referense	2019.11.06	Budapest
3C	KKM STRAFO főosztályvezetője	2019.10.17	Budapest
3D	KKM közigazgatási államtitkára	2020.02.12	Budapest
3E	KKM Parlamenti Államtitkár kabinetfőnöke	2019.10.18	Budapest
3F	KKM tanácsadó cég szakértője	2020.03.18	videókonferencia
3G	KKM KÁT titkársági munkatársa	2020.03.18	videókonferencia
3H	KKM TEF volt főosztályvezetője	2020.03.18	email

2. számú melléklet: a félig strukturált interjú protokollja

A *felsőoktatás* irányítási tevékenységét általában úgy fogjuk föl, mint jogszabályok, politikai döntések végrehajtását. De felfoghatjuk úgy is, mint a “megrendelők” – a lakosság, a vállalkozások, vagy éppen a politikai döntéshozók – számára hasznos “termékek”, „szolgáltatások” előállítását. Így pl. a *felsőoktatás* fenntartása olyan szerteágazó szolgáltatásokat foglal magába, *mint a felvételi rendszer megszervezése és lebonyolítása, hallgatói szolgáltatások fejlesztése, kutatások menedzselése, költségvetési források allokációja*. Ezekkel a tevékenységekkel kapcsolatban időnként fel szoktak tenni olyan kérdéseket, mint hogy mennyibe kerül, milyen mennyiségben kerül előállításra, illetve mennyiben sikerült elérni a tevékenység elé tűzött célt. A következőkben a közcélú tevékenységek INPUTJAIRA (költségek, felhasznált erőforrások), előállítási FOLYAMATÁRA (oktatásban részt vevők száma, kutatásokban résztvevők száma OUTPUTJAIRA (vagyis “legyártott termékek mennyisége”: pl. *folyóirat-cikkek mennyisége*), valamint VÉGSŐ TÁRSADALMI HATÁSAIRA, EREDMÉNYEIRE (*elhelyezkedett diplomások száma, egyetemi klinikák teljesítménye*) vonatkozó, számszerűsített adatok előállítását TELJESÍTMÉNYMÉRÉSNEK nevezzük.

1. A fenti értelemben vet teljesítménymérés a felsőoktatási működés több területén is előfordulhat. Tudna-e példákat mondani [besorolni a fenti I-F-O-E tipológiába]?
2. Hogyan, ki, mire használja ezeket a teljesítményinformációkat?
3. Hagyományosnak tekinthető vs. új teljesítménymérési gyakorlatok (vannak-e újak?).
4. Újak: részletesen mesélje el,
  - a. Deskripció (mit-hogy-hogyan-ki-mikor)?
  - b. Hogy jött létre? Voltak-e ezzel kapcsolatban (politikai, szakmai, technikai stb.) viták, nehézségek? – későbbi módosulások
  - c. Mi volt a “know-how” forrása?
  - d. Milyen a keletkező adatok köre, minősége? hogyan működik a rendszer? Kinek érhető el, mennyire nyilvánosak az adatok? Milyen az adatok minősége?

Összességében hogyan ítéli meg a mérés hasznát, kárát? Vannak-e viták ezzel (a rendszer jövőjével) kapcsolatban? Hogyan lehetne javítani rajta (lehet-e)?