Hatásvizsgálati kézikönyv

II. kötet: Hatásvizsgálat szervezőknek

Készítette: Szepesi Balázs

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javit.indd 1 7/22/13 9:45 AM

Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal

A kézikönyv az ÁROP-1.1.10-2011-2011-0001-„Jogszabály-előkészítési folyamat racionalizálása” projekt Hatásvizsgálati képzés keretében készült.

HÉTFA

Készítette a HÉTFA Kutatóintézet a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal megbízásából.

A kézikönyv létrehozásában közreműködött:

Balás Gábor
Főző Zsolt
Orbán Krisztián
Rési Kata
Zsár Virág
Zsiska Zsófia

nyelvi lektor: Probáld Karina

Budapest, 2013

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 2 7/20/13 9:54 PM

Tartalomjegyzék

Előszó

1. A hatásvizsgálat szerepe az igazgatásban 3
1.1. Mi is az a hatásvizsgálat? 3
1.2. A hatásvizsgálatok megközelítésének megkülönböztetése a motivációk alapján 4
1.2.1. Hatásvizsgálat mint igazgatási eljárás 4
1.2.2. Hatásvizsgálat mint támogató eszköz 5
1.2.3. Hatásvizsgálat mint szempont-érvényesítő eszköz 6
1.3. Hatásvizsgálatok fajtái, avagy variációk egy témára 8
1.4. Hatásvizsgálatok időzítés alapján: előzetes, köztes, utólagos 9
1.4.1. Az előzetes hatásvizsgálat 9
1.4.2. A köztes hatásvizsgálat 10
1.4.3. Az utólagos hatásvizsgálat 11
1.5. A magyarországi hatásvizsgálati rendszer bemutatása 12
Melléklet 16
A hazai hatásvizsgálati rendszer szabályozási hátterének és szereplőinek rövid bemutatása 16
A korábbi időszak szabályozása 16
A jelenlegi időszak jogszabályi háttere 17
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 19
A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) Szervezeti és Működési Szabályzata ... 22

2. A hatásvizsgálat-készítés lépései 26
2.1. Hatásvizsgálati szempontok meghatározása (1. lépés) 27
2.1.1. Tematikus fókusz 27
2.1.2. Döntéshozói fókusz 28
2.1.3. Érintetti fókusz 29
2.1.4. Időtáv 29
2.2. Vizsgált intézkedések azonosítása (2. lépés) 31
2.2.1. Az intézkedés lényegének megragadása 31
2.2.2. Célokra, elvárásokra építő definíció 32
2.2.3. Tartalmi, eljárási, intézményi jellemzők áttekintése 32
2.3. Hatásmechanizmusok feltárása (3. lépés) 33
2.3.1. Bemenet–kimenet–következmény alapú megközelítés 35
2.3.2. Érintett alapú megközelítés 36
2.3.3. Hatásutak részletes feltérképezése 38
2.4. Hatások mértékének becslése (4. lépés) 42
2.4.1. Egyszerűsített számszerűsítés 43
2.4.2. Szakértői becslés 44
2.4.3. Tapasztalati alapú becslés – benchmarking 45
2.4.4. Mérés 45
2.4.5. Modellezés 46

Melléklet ... 47
Megvalósíthatóság, kockázat- és érintett-elemzés ... 47
Egy intézkedés elemzésének módjai ... 47
Megvalósíthatóság ... 48
A megvalósíthatóság tényezői ... 49
Kockázatok ... 50
Érintettek ... 50

3. A hatásvizsgálat szervezése ... 53
3.1. Keretek ... 54
3.1.1. Szándék ... 55
3.1.2. Körülmények ... 60
3.1.3. Mélység ... 63
3.2. Előkészítés ... 64
3.2.1. Erőforrások ... 64
3.2.2. Működés ... 67
3.2.3. Egyeztetés ... 72
3.2.4. Munkaterv ... 73
3.3. Munkaszervezés ... 74
3.3.1. Hatásvizsgálati munka az igazgatásban ... 74
3.3.2. Vezetés (Leadership) ... 75
3.3.3. Ügyvitel (Management) ... 76
3.3.4. Támogatás ... 77
3.4. Rendszerépítés ... 77

4. Beszerzés, Egyeztetés, Kommunikáció ... 80
4.1. Külső kapacitások vásárlása ... 80
4.1.1. Finanszírozási feltételek ... 81
4.1.2. A forrásszerzés főbb technikái ... 82
4.1.3. A cél definiálása ... 82
4.1.4. A megvásárolni kívánt termék azonosítása ... 83
4.1.5. A beszerzés folyamata ... 83
4.1.5.1. Források igénylése ... 84
4.1.5.2. Megbízás kidolgozása ... 84
4.1.5.3. Kiválasztás ... 85
4.1.5.4. A megbízás nyomon követése ... 85
4.1.5.5. A szerződés lezárása ... 87
4.2. Egyeztetés és kommunikáció ... 88
4.2.1. A kommunikáció és az egyeztetés funkciói, szervezésének fő kérdései ... 89
4.2.2. A szükséges információk összegyűjtésének menete ... 90
4.2.3. Kommunikáció a közpolitikai beavatkozás megvalósíthatósága érdekében ... 91
4.2.4. Kommunikáció a közpolitikai beavatkozás sikere érdekében ... 92
4.2.5. Jó tanácsok a szervezeti kommunikáció hatékonyságának javításához ... 93

5. Lehetséges adat- és információforrások 94
5.1. Miben különbözik az előzetes és utólagos hatásvizsgálathoz szükséges adatgyűjtés? 94
5.2. Információgyűjtés fókusza, motivációja, tárgya 95
5.3. Adatgyűjtési eszközök, módszerek 97
5.3.1. Saját kútfő mint az információgyűjtés eszköze 98
5.3.2. Adatszerzés 101
5.3.3. Konzultáció 102
5.3.4. Saját infrastruktúra 102
5.3.5. Omnibusz 103
5.3.6. Terepszemle 103
5.3.7. Adat-összekapcsolás 103
5.3.8. Kísérlet (pilot project) 104
5.3.9. Adatgyűjtés, adatfelvétel 105
5.4. Az adatgyűjtés szervezésének stratégiai kérdései 109
5.5. Összefoglalás 110

Zárásként 112

Előszó

A kézikönyv a hatásvizsgálatokat vezetők és szervezők munkájának tipikus feladataihoz nyújt segítséget. A hatásvizsgálati feladatok kereteinek kialakításához, azok sikeres elvégzéséhez kínálunk technikákat, szempontokat és jó tanácsokat. A kézikönyv a hatásvizsgálati munka szervezőin kívül hasznos lehet az ilyen feladatok kialakításáért felelős felsővezetők számára, illetve a vizsgálatot végző szakértők számára is.

A kézikönyv széleskörűen használható útmutatót kíván nyújtani minden tényalapú, a minőségi jogalkotáshoz kapcsolódó elemzési és döntés-előkészítési tevékenységhez. Ezért sorra veszi a hatásvizsgálatok alapeszközeit, valamint a hatásvizsgálati tevékenység szervezésének főbb lépéseit.

Az igazgatás hatásvizsgálati módszereinek, szervezési rutinjainak fejlesztése nem csak a közvetlen hatásvizsgálati feladatok elvégzése során fontos. A kézikönyvben bemutatott megközelítés a belső feljegyzésektől kezdve a kommunikációs felkészítőkön át a tájékoztató anyagok elkészítéséig, bármilyen kormányzati lépés következményeit elemző dokumentum összeállításához hasznos lehet.

Kiindulópontunk, hogy minden, a kormányzati beavatkozás következményeinek vizsgálatával foglalkozó, azok működési mechanizmusait vizsgáló tevékenységet hatásvizsgálatként definiálhatunk. Célunk, hogy fogódzót adjunk az igazgatási munkával kapcsolatos előzetes, köztes és utólagos hatásvizsgálatokhoz, valamint minden olyan tevékenységhez, ahol hasznos az intézkedések hatásait vizsgáló megközelítés.

Kézikönyvünkben a közigazgatás működési sajátosságaira épülő módszereket, eljárásokat mutatunk be. A sikeres és hasznos hatásvizsgálat elkészítésének alapfeltétele a körültekintően, tudatosan és jól megszervezett munka. Az igazgatás sokdimenziós, sokszereplős, mindig változékony közegében ez bonyolult feladat. Olyan közegben kell általánosan elfogadható állításokat megfogalmaznunk, ahol különböző szakpolitikák gyakran egymással ütköző értelmezéseinek és érdekeinek kell egyszerre megfelelnünk; ahol a hosszú távú és a rövid távú elvárások keverednek egymással; ahol a kiadott feladat és a rendelkezésre álló erőforrások nem mindig állnak összhangban. Az igazgatással kapcsolatos elméleti ismeretek, illetve a munkában résztvevők komoly igazgatási tapasztalata segített minket abban, hogy ezen adottságokhoz igazodva alakítsuk ki a kézikönyv tartalmát.

A hatásvizsgálati kézikönyv hozzá kíván járulni ahhoz, hogy a hatásvizsgálat-készítés tudatosabb, több módszertant ötvöző önálló feladattá váljon. Meggyőződésünk szerint a jól használható – azaz módszertanilag adekvát, a jó minőségű döntések előkészítését támogató – hatásvizsgálat

- az előterjesztés készítésével szervesen összehangolt;
- azzal együtt és ahhoz alkalmazkodóan változó;
- belső elemzési logikáját megőrző, belső erőforrásairól és szervezeti kérdéseiről önállóan rendelkező munkafolyamat.

A tudatosság fél siker. Erre való tekintettel a hatásvizsgálatban részt vevő, különböző szereplők munkáját szeretnénk megkönnyíteni azzal, hogy a leírtak alapján jobban megismerjék az egymásba

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 1 7/20/13 9:54 PM

fonódó lépéseket, valamint felkészülten végezhessék el a hatásvizsgálatokhoz kapcsolódó feladataikat.

Összegezve a könyv célja, hogy

- áttekintést nyújtson a hatásvizsgálati rendszer valós és életszerű működéséről;
- a közigazgatás felsővezetői és vezetői számára átfogó képet adjon arról, hogy a hatásvizsgálat mire használható fel az előterjesztés készítése során és mit várjanak, várhatnak el tőle;
- a hatásvizsgálat készítőjét támogassa abban, hogy minél sikeresebb lehessen a hatásvizsgálati munka során: az adott körülmények szerinti optimális megoldások azonosításában, a munka szervezésében és a kommunikációban.

Könyvünk ennek érdekében a hatásvizsgálat koherens folyamatként való értelmezését segíti: a szükséges lépések áttekintéséhez gondolatvezetőként és az egyes feladatok szintjére bontott sorvezetőként szolgál. Számba veszi a hatásvizsgálat készítésének alapeszközeit, amelyek fontosak lehetnek a (1) hatásmechanizmusok és hatásutak feltárásában, (2) a hatások becslésében, (3) az információk gyűjtésében, valamint (4) az elemzések elkészítésében.

A koherens értelmezés mellett a jegyzet célja a használható és gyakorlati tudás átadása. Ennek érdekében a szervezési munkához kínál (1) praktikus gondolati kereteket, (2) alkalmazható technikákat, (3) szervezési sémákat, valamint (4) gyakorlati jó tanácsokat.

A kézikönyv magyar közigazgatásra szabott gyakorlati tippjeinek és trükkjeinek, továbbá a célokhoz, a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, időkerethez és kompetenciákhoz szabott módszereinek köszönhetően elérhető, hogy a munka eredményeként elkészülő hatásvizsgálat érdemben támogassa a kormányzati döntések előkészítését.

A Kézikönyv a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal megrendelésére készült, az ÁROP-1.1.10-2011-2011-0001 „Jogszabály-előkészítési folyamat racionalizálása" című projekt keretében. A munka során négyszer tartottunk hatásvizsgálat-szervezői képzést a minisztériumok – témában illetékes – középvezetőinek, hatásvizsgálatokért felelős szakembereinek. Köszönjük a KIH hatásvizsgálati munka iránt elkötelezett kollégáinak segítségét és a képzésen részt vevő kollégák aktív részvételét. Az ő felvetéseik, kérdéseik nagyban inspirálták munkánkat.

Egy kézikönyv sohasem lehet teljes. Amennyiben megjegyzésük, javaslatuk van, kérjük, keressék a kézikönyvet kidolgozó HÉTFA Kutatóintézetet, ahol folytatjuk a hatásvizsgálatokkal kapcsolatos módszerek és technikák fejlesztését!

Reméljük, a kézikönyvvel hasznos segítséget nyújthatunk a hatásvizsgálatok készítői és a téma iránt érdeklődők számára.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 2 7/20/13 9:54 PM

1. A hatásvizsgálat szerepe az igazgatásban

1.1. Mi is az a hatásvizsgálat?

A hatásvizsgálat a kormányzati lépések következményeinek elemzése.

Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 4) KIM rendelet (továbbiakban hatásvizsgálati rendelet) szerint a hatásvizsgálat olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények összegzését, megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében.

A hatásvizsgálat célja általában a **társadalmi-politikai beavatkozások, intézkedések hatásainak, eredményeinek felmérése**. Feladata, hogy tapasztalati tényeken alapuló kutatás során vizsgálja a beavatkozásokat, valamint oksági kapcsolatok fennállását és azok erősségét állapítsa meg egyfelől a vizsgált intézkedések, másfelől az ezeket követő változások között.

Hatásvizsgálatra egy intézkedés előkészítése során vagy a megvalósítás tapasztalatainak rendelkezésre állásával kerülhet sor. Az előzetes vizsgálat egy (még) meg nem valósított szabályozás jövőbeni következményeit becsüli fel. A köztes vizsgálat a bevezetett intézkedés menet közbeni tapasztalatait összegzi, az utólagos vizsgálat pedig a beavatkozás következményeit elemzi.

A hatásvizsgálat oksági magyarázatot ad a kormányzati beavatkozások, valamint azok megfigyelt vagy várható hatásai közötti kapcsolatra. Ezért a vizsgálódás alapkérdései elsősorban arra fókuszálnak, hogy egy adott intézkedésnek mik voltak/lehetnek a következményei, illetve hogy a megfigyelhető jelenségeken belül melyek azok, amelyek az intézkedésnek tulajdoníthatóak – avagy mik a várt hatások feltételei.

A hatásvizsgálat nem tudományos munka. Ennek megfelelően nem tudományos elméletek gyártása a cél, hanem a beavatkozások és azok várható hatásai közötti kapcsolatok feltárása. Mindez azonban nem zárja ki az állítások megalapozottságának fontosságát.

Néhány példa a magyar közigazgatás hatásvizsgálat jellegű tevékenységeire:

- Költségvetési elemzések
- ÁSZ célszerűségi vizsgálatai
- Uniós fejlesztési programok előzetes és utólagos értékelései
- Nagyprojektek költség-haszon vizsgálata
- Stratégiai környezeti hatásvizsgálat

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 3 7/20/13 9:54 PM

1.2. A hatásvizsgálatok megközelítésének megkülönböztetése a motivációk alapján

Hatásvizsgálat több célból, többféle motivációt követve készül. A készítők motivációja alapján háromféle hatásvizsgálatot különböztetünk meg:

- igazgatási eljárás,
- támogató eszköz,
- szempont-érvényesítő technika.

Amikor a hatásvizsgálat főként egy igazgatási eljárás, a szervezők és készítők célja az, hogy elkészítésével érvényesüljenek bizonyos, a kormányzati munkával kapcsolatos egységes álláspontok.

Abban az esetben nevezhetjük hatásvizsgálatunkat egy főként támogató eszköznek, ha elkészítésével főleg a különböző igazgatási és kormányzati szereplők sikeres tevékenységét kívánjuk segíteni, támogatni, valamint utólag igazolni.

Amennyiben a hatásvizsgálat létrehozásával célunk bizonyos normatív szempontok érvényre juttatása – például versenyképesség vagy fenntarthatóság –, akkor szempont-érvényesítő hatásvizsgálatról beszélhetünk.

A következőkben részletesebben is bemutatjuk a hatásvizsgálatok e három alaptípusát.

1.2.1. Hatásvizsgálat mint igazgatási eljárás

A kormányzás hatása különböző igazgatási eljárások eredményeként intézményesül, így a kormányzat igazgatási cselekvéseket megalapozó döntésgyárként értelmezhető. Ez esetben gyártásszervezési megközelítésről beszélhetünk. A munka terméke az előterjesztés, ezt kell úgy előállítani, hogy a megrendelő – a kormány – elégedett legyen. A kormányzatnak ennek elérése érdekében érdemes olyan egységes kormányzati szempontrendszert felállítani, ami hiteles, egységes és a döntéshozatal szempontjaira fókuszáló elemzéseket ír elő. Egy ilyen rendszerben a hatásvizsgálat feladata, hogy egy egységes kormányzati szempontrendszer érvényesülését biztosítsa.
Amennyiben egy ilyen rendszer felállt és működik, a kormányzat szempontjából eredményes hatásvizsgálati rendszerről beszélünk, melynek stabil működése esetén érvényesülnek a kormányzat előterjesztésekkel és ezek hatásvizsgálatával kapcsolatos tartalmi, eljárási és formai elvárásai.

> Egységes elvárások rendszerének tekinthető például a magyar hatásvizsgálati rendszer (24/2011. (VIII. 4) KIM rendelet) vagy az Európai Bizottság hatásvizsgálattal kapcsolatos irányelvei (European Commission – Impact Assessment Guidelines).

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 4 7/20/13 9:54 PM

Az egységes elvárások egy hatásvizsgálati rendszerben több formában is segíthetik a kormányzati és igazgatási működést. Egyrészt a **szabványosítás** miatt az intézkedések eredményei, azaz a mért hatások összehasonlíthatóvá válnak, a hatásokat könnyebben át lehet tekinteni. Ennek következtében könnyebbé válik az általános kormányzati elvárásoknak való megfelelés igazolása és kontrollja. Fontos, hogy nemcsak az értékelés, de a munkaszervezés folyamatát is egyszerűbbé teheti a szabványosítás.

A hatásvizsgálati rendszer kormányzati célja lehet az igazgatási működés **minőségének javítása**. A hatásvizsgálat erősíti a kormányzati elvárások érvényesülését, illetve eljárási és technológiai segítséget nyújt ahhoz, hogy az előterjesztés készítése során jobban érvényesülhessen a lehetséges hatásokra építő megközelítés.

A hatékony hatásvizsgálati rendszer a következő három módon növeli az igazgatási munka hitelességét:

- a hatásvizsgálatok készítése jobban strukturált és kontrollált **egyeztetési lehetőségek**et tesz lehetővé;
- a hatásvizsgálat segíthet a kockázatos vagy nehezen megvalósítható intézkedések **kiszűrés**ében;
- a hatásvizsgálatok hozzájárulhatnak az intézkedések sikeres **kommunikáció**jához.

Az egyeztetések a hatásvizsgálat során nem az intézkedés részleteiről szólnak, ezért kisebb kockázattal vonhatóak be érintettek. Ha a hatásvizsgálat összefonódik az intézkedés kidolgozásával, könnyebben kiszűrhetőek a sikeres megvalósulást nehezítő elemek. A kommunikációhoz a hatásvizsgálat során feltárt információk hasznos muníciót adhatnak, miközben önmagában a meglétük is erősítheti a hitelességet.

1.2.2. Hatásvizsgálat mint támogató eszköz

A hatásvizsgálat-készítés klasszikus feladata, hogy egy kormányzati intézkedés kidolgozását, elfogadtatását, megvalósításának megalapozását, működésének gördülékenyebbé tételét támogatja. Ebben az esetben a hatásvizsgálat nemcsak az egységes igazgatási szempontok szerinti vizsgálatot végzi el, hanem az intézkedés készítésének szerves támogató eszköze. Lehetséges forgatókönyveket és kimeneteleket vázol és becsül annak érdekében, hogy ezek eredményei segítsék a tervezett kormányzati intézkedés tervezését és végrehajtását. A hatásvizsgálat elsősorban információval és tanulsággal szolgálhat a közigazgatási szereplőnek. Másodsorban hasznos platformot teremthet a sikeres megvalósítást befolyásoló érintettekkel való együttműködésre.

A hatásvizsgálat a következő területeken járulhat hozzá a beavatkozás sikeréhez:

- segítheti a szervezők tájékozódását (pl. lehetőségek, kihívások feltárása);
- hozzájárulhat egy jobb döntés meghozatalához (alternatívák kialakítása, összevetése);
- segíthet a hatékonyabb, jobban szervezett munkamenet kialakításában;
- orientálhatja, tisztázhatja az érdekeltek motivációit;
- segítheti az intézkedés elfogadottságának erősítését (előkészítő szakaszban, végrehajtási szakaszban);
- támogathatja a beavatkozáshoz kapcsolódó kommunikációt (ami lehet kezdeményező vagy védekező).

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 5 7/20/13 9:54 PM

Példák a sikeres, támogató hatásvizsgálatokra:

1. **Enemy Objectives Unit** – A második világháború során a legjobb egyetemek közgazdászaiból álló katonai egység működött az amerikai hadseregben, amely a katonai hírszerzés információi alapján becsülte meg, hogy egy bombázás mennyire volt hatékony. Az elemzések azt vizsgálták, hogy egy bombázott üzem milyen gyorsan és mekkora mértékben áll vissza az eredeti termelésre. A részleg a célpontok kijelölésében is részt vett, annak érdekében, hogy a bombázói kapacitásokat az ellenség ipari potenciálját hatékonyan csökkentő módon használják fel.

2. **United States Strategic Bombing Survey** – Azt vizsgálta a második világháború után, hogy a stratégiai bombázások összességében mennyire járultak hozzá a stratégiai célok eléréséhez. Az eredmények azt mutatták, hogy komoly hatást értek el a bombázások: csökkentették a német ipar potenciálját, habár kisebb mértékben, mint azt a háború alatt gondolták. Ezek a felmérések megtermékenyítőleg hatottak a közgazdaságtanra: hiába romboltak porig egy gyárat, az pár hét múlva újra 80%-on termelt – ennek elemzése hozzájárult ahhoz, hogy a közgazdaságtan felismerje a technológia és az emberek fejében levő tudás termelésben játszott jelentőségét.

3. **Széll Kálmán-terv** – A munka hatásvizsgálat-alapú tervezési megközelítésre épült: elsődlegesen az elérhető költségvetési egyenlegjavulás szempontja alapján mérlegelték a lehetséges intézkedéseket. Ezt vetették össze a politikai-társadalmi költségeket is magában foglaló, összes áldozat mértékével. Az elérendő hatás és a lehetséges intézkedések káros mellékhatásainak mérlegelése alapján egy hatásvizsgálati logika szervezte, fegyelmezte a kidolgozás folyamatát.

4. **Egyszerű Állam Program** – Szintén hatásvizsgálaton alapuló kormányzati intézkedéscsomag, mely a vállalkozások működését javította kormányzati bürokráciacsökkentő lépésekkel. A program jól mutatja, hogy a sikeres hatásvizsgálat egy intézkedést több funkciójában is erősíthet. A hatásvizsgálat (1) a munka fókuszába helyezte az elérendő célt (500 milliárd forintnyi adminisztrációs tehercsökkentés); (2) elemzési és egyeztetési keretet adott az intézkedések kidolgozását kísérő munkának; (3) lehetővé tette a döntéshozók számára, hogy az egyes lépések kockázatait és költségeit azok várható hozamához viszonyítva mérlegelje; valamint (4) egyértelmű keretet nyújtott az érintett vállalkozói szervezetek bekapcsolódása számára.

1.2.3. Hatásvizsgálat mint szempont-érvényesítő eszköz

Sokszor szempontjai, értékei érvényesítése érdekében készít hatásvizsgálatot egy olyan szereplő, aki nem kormányzati felelőse az adott területnek vagy az adott intézkedés kidolgozásának. Ezekben az esetekben szempont-érvényesítő hatásvizsgálatról beszélünk.
Az ilyen vizsgálatok készítői a hatásvizsgálatot olyan eszközként használják, ami érvekkel, támogatók gyűjtésével és a közvélekedés formálásával képes a kormányzati döntéseket a számukra fontos irányba

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 6 7/20/13 9:54 PM

befolyásolni. Ezek a hatásvizsgálatok adott szempontokat érvényesítenek, elemzésüket, javaslataik megfogalmazását is e perspektívához kötik.

A szempont-érvényesítő technikák befolyását a következő tényezők határozzák meg:

- Mennyire alapos és hiteles egy ilyen hatásvizsgálat módszertana (például a WEF[1] és az IMD[2] versenyképességi rangsorainak módszertani háttere)?
- Mennyire rendszeres, elterjedt a vizsgálat lebonyolítása (évenkénti vizsgálatok, mint például a Világbank Good Governance[3] vagy a Doing Business[4] indikátoraira épülő elemzések)?
- Mennyire hatásos az eredmények kommunikációja (például a Transparency International vagy az Amnesty International médiatevékenysége)?
- Mennyire befolyásos a vizsgálat készítője (például egy nagy hitelminősítő cég által adott besorolás vagy az Európai Bizottság elemzései a költségvetési hiány csökkentése érdekében tett tagállami lépésekről)?

Az ilyen hatásvizsgálatok a következő csatornákon keresztül gyakorolnak hatást a közpolitikára:

1. **Közvetlen hatás:** témafelvetéseik, javaslataik, érveik és szempontjaik bekerülnek a politikaalkotási folyamatba.
2. **Szervező hatás:** hasznos integráló platformot nyújtanak a vizsgálat célját, értékeit osztó csoportok számára.
3. **Narratív hatás:** befolyásos gondolkodási keretük, elemzési technológiájuk révén tematizálják egyes témák elemzési megközelítését és kezelési eszközrendszerét.
4. **Legitimációs hatás:** a fentebbi hatások révén szerzett befolyásuk által a kormányzatok irányadónak tekintik a szempont-érvényesítő hatásvizsgálatok tartalmi, módszertani kereteit és törekednek a vizsgálat gazdájával való együttműködésre.

A hatásvizsgálat mint szempont-érvényesítő eszköz leggyakrabban nem szervezeten belüli, hanem egy külső szereplő szempontjainak érvényesülésében jelenik meg. Ennek fő oka, hogy az egyes területeken közvetlen felelősséggel és érdekekkel rendelkező szereplők számára sokkal nehezebb az elemzés hitelességét megteremteniük közvetlen érintettségük miatt.

Példa a hatásvizsgálati szempont-érvényesítésre:

Doing Business – A Világbank rendszere az egyes indikátorok, konkrét szituációk, illetve azok alapján, hogy mennyire könnyű egy adott országban vállalkozást indítani és működtetni, azt vizsgálja, hogy miként hatottak az elmúlt év intézkedései a vállalkozások helyzetére. A listát évről évre frissítik. A nagy reputációval és publicitással bíró rendszer sikereként a legtöbb ország gazdaságpolitikája rendszeresen áttekinti, mit tehetne a Doing Business rangsorban elfoglalt pozíciójának javítása érdekében.

1 Ld. http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness
2 Ld. http://www.worldcompetitiveness.com/OnLine/App/Index.htm
3 Ld. http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc country.asp
4 Ld. http://www.doingbusiness.org/

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 7 7/20/13 9:54 PM

A továbbiakban elsősorban a támogató motivációjú hatásvizsgálatok szervezési kérdéseire koncentrálunk. Az igazgatásban dolgozók munkáját kívánjuk segíteni, akiknek az a feladata, hogy a döntés-előkészítés és -végrehajtás során minél sikeresebb előterjesztéseket készítsenek, illetve minél sikeresebben szervezzék egy korábbi döntés végrehajtását és finomhangolását. A hatásvizsgálat igazgatási rendszerének építése ritka feladat, a szempont-érvényesítő technikákat pedig általában igazgatáson kívüli szereplők alkalmazzák. Az igazgatásban a hatásvizsgálat messze leggyakoribb feladata a döntések megalapozásának és végrehajtásának közvetlen támogatása.

1.3. Hatásvizsgálatok fajtái, avagy variációk egy témára

A különböző hatásvizsgálatokat több szempont mentén is érdemes egymástól megkülönböztetni, hiszen a különböző intézkedések és a különböző vezetői elvárások más és más módszertanú elemzéseket követelnek meg. A hatásvizsgálatok három fő jellemzője azok időzítése, mélysége és funkciója:

- A hatásvizsgálat elkészítésének **időpontja** alapján megkülönböztetünk
  - előzetes,
  - köztes,
  - utólagos

  hatásvizsgálatokat.

- A hatásvizsgálat **mélysége** szerint beszélhetünk
  - gyorselemzésről, ami maximum pár nap alatt elkészül;
  - áttekintő elemzésről, ami pár hetet vesz igénybe;
  - mélyelemzésről, melynek elkészítése néhány hónapig tart.

- A hatásvizsgálat **funkciója** szerint lehet
  - rendszertámogató,
  - döntéstámogató,
  - megvalósítást támogató,
  - kommunikációs.

A hatásvizsgálatok funkció szerinti csoportosítása leginkább az előző alfejezet motivációk szerinti csoportosításához hasonlítható, ám fontos, hogy a kettő nem feleltethető meg egymásnak. Míg a rendszertámogató funkció megegyezhet azzal a hatásvizsgálattal, mely egy igazgatási eljárás részeként jött létre, a támogatás és szempont-érvényesítés motivációira épülő hatásvizsgálatok keverve alkalmazzák az itt felsorolt különböző funkciókat.

A továbbiakban bemutatjuk, miben rejlenek a hatásvizsgálatok különböző fajtái közötti különbségek. A hatásvizsgálatok fajtáival azért is érdemes részleteiben foglalkozni, mert egy **szervező számára fontos átlátni, milyen szituációban, milyen céllal, mely módszerű hatásvizsgálatot érdemes választania.**

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 8 7/20/13 9:54 PM

1.4. Hatásvizsgálatok időzítés alapján: előzetes, köztes, utólagos

Az elemzett intézkedés tervezett időpontjához viszonyítva különböztetünk meg előzetes, köztes és utólagos hatásvizsgálatokat. Mint arra fentebb utaltunk, az **előzetes hatásvizsgálatra** a tervezett intézkedés végrehajtása előtt kerül sor, míg az **utólagos elemzés** esetén egy már megvalósított intézkedés hatásait vizsgáljuk bizonyos időtávból. **Köztes hatásvizsgálatnak** nevezzük azokat a hatásvizsgálatokat, melyek még le nem zárult, folyamatban lévő intézkedések hatásait vizsgálják, így eredményük akár a végrehajtás folyamatába is beépíthető. A három különböző időpontban zajló hatásvizsgálattal kapcsolatos vezetői elvárások és szervezői feladatok eltérnek egymástól. A következőkben a három vizsgálattípus főbb jellemzőit tekintjük át.

1.4.1. Az előzetes hatásvizsgálat

A hatásvizsgálatok leggyakoribb formája az előzetes hatásvizsgálat, ami az intézkedés előtt ad képet annak lehetséges hatásairól. Egy döntés résztvevői és fontosabb érintettjei szinte mindig előzetesen elemzik a döntés várható következményeit – spontán vagy tudatos módon. Ez alapján fogalmazzák meg álláspontjukat a beavatkozásról szóló egyeztetések résztvevői, illetve hozzák meg döntéseiket az intézkedés kialakításának felelősei. Éppen ezért a hatásvizsgálat készítésekor fontos az érintettek fő motivációit szem előtt tartani. Az előzetes hatásvizsgálatok esetén a legfontosabb szereplők: a **kezdeményező, a döntés-előkészítő, a döntéshozó és a főbb érintettek.**

Az egyes szereplők motivációi az előzetes hatásvizsgálat során

Kezdeményező: a jó kezdeményezés kidolgozása és elindítása a kormányzati megvalósítás felé.
Döntés-előkészítő: a döntéshozó elvárásainak megfelelő, elfogadtatható és sikeresen megvalósítható tervezet elkészítése.
Döntéshozó: a lehetőségek reális számba vételével az optimális megoldás kiválasztása, érvek gyűjtése és támogatók szerzése az ügy elfogadtatásához és sikeres megvalósításához, a többi szereplő céljainak és motivációinak ismerete.
Főbb érintettek: a saját szempontok lehető legjobb érvényesítése a kezdeményezés, valamint annak kidolgozása és megvalósítása során.

Az előzetes hatásvizsgálat a legtöbb esetben egy pár napos gyors, vagy pár hetes áttekintő elemzés szokott lenni. A több hónapos, mélyebb előzetes vizsgálatokra ritkán van idő és erőforrás. **Funkciója szerint** az előzetes hatásvizsgálat lehet igazgatásszervezési elvárásoknak megfelelő rendszertámogató fókuszú, de emellett feladata lehet a döntéstámogatás, a megvalósíthatóság erősítése vagy a beavatkozással kapcsolatos kommunikáció támogatása is.

Az előzetes hatásvizsgálat lehetséges céljai:

- **Az előterjesztés megalapozottságának támogatása**, hogy az minél konzisztensebb, hatékonyabb legyen, és a kormányzati elvárásokkal minél jobban összefüggjön.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 9 7/20/13 9:54 PM

- **Döntéshozó támogatása** az előterjesztéssel kapcsolatban, hogy rendelkezésére álljanak a várható következményekkel kapcsolatos információk: így biztosítható az adott előterjesztés elfogadottsága és a döntéssel kapcsolatos kormányzati pozíció erősítése is.
- **Az igazgatáson belüli elfogadottság biztosítása** az előterjesztés előkészítő, egyeztetési szakaszában: a hatásvizsgálat érveket és kereteket adhat az előterjesztés során felmerülő nézeteltérések sikeres rendezésére.
- **Az egyeztetések támogatása**, hogy a bevont szereplők jobban megértsék a tervezett intézkedés mechanizmusait, annak kapcsolódását más szakpolitikákhoz. Ezek az információk egyrészt segítenek kijelölni az egyeztetések résztvevőit, kereteit és témáit, másrészt megteremtik annak a lehetőségét, hogy az intézkedés részleteit nem ismerők is tudják adatokkal, javaslatokkal támogatni az előkészítő munkát.
- **Információs igények kielégítése**: a klasszikus kommunikációs feladatokon túl ez a cél a beavatkozás következményeiben érintett kiemelt partnerek tájékoztatását is jelenti. Ez a partner lehet valamilyen civil vagy gazdasági szempont gazdája (pl. zöldek, szakszervezetek, vállalkozói szervezetek), vagy az intézkedés kialakításában nem illetékes igazgatási szereplő (pl. Európai Bizottság). A lényeg az, hogy a vizsgálat minél világosabban és hitelesebben mutassa be az adott előterjesztés kontextusát és várható következményeit.
- Mindezek alapján az előzetes hatásvizsgálat tudatos szervezése és megvalósítása egyszerre **támogatja az előterjesztés sikeres megvalósítását, illetve javítja az intézkedés és megvalósítása minőségét és támogatottságát**. Tartalmazhat rövid áttekintést és konkrétabb számokat tartalmazó méréseket is.

1.4.2. A köztes hatásvizsgálat

A köztes hatásvizsgálat leggyakrabban még le nem zárult vagy nyugvópontra nem jutott intézkedések következményeire fókuszál. Főbb szereplői már nagyban köthetőek az intézkedés szereplőihez: a **beavatkozás felelősei, a beavatkozás érintettjei, hasonló beavatkozás vagy beavatkozás-módosítás kezdeményezői és döntés-előkészítők** határozzák meg egy ilyen hatásvizsgálat menetét és létrejöttét.

Az egyes szereplők motivációi a köztes hatásvizsgálat során

Felelősök: a probléma azonosítása, impulzus a szükséges változtatásokhoz, érvek és szövetségesek a siker kihasználására és a bajok enyhítésére.
Érintettek: szempontjaik, pozícióik megvédése és erősítése a területen.
Módosítók: feltárják a változtatás szükséges és lehetséges irányait, megalapozzák a változtatást, hogy felelős döntés születhessen. (Az előzetes hatásvizsgálat kezdeményező, döntés-előkészítő és döntéshozó szereplőivel analóg módon.)

A köztes hatásvizsgálat mélységét tekintve bármilyen lehet. Az informális gyorselemzésektől a komoly apparátust felvonultató, komoly jelentésekig mindegyik típus fellelhető az igazgatási gyakorlatban.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 10 7/20/13 9:54 PM

Egy folyamatban lévő intézkedés hatásvizsgálattal való támogatását több körülmény is ösztönözheti: meglepő siker vagy nem várt kudarc, az ezekből fakadó kommunikációs lehetőség vagy kényszer, előzetesen meghatározott hangolási szándék vagy hasonló beavatkozás megalapozásának szándéka. Ez alapján a főbb célja az, hogy a kommunikációs vagy a megvalósítást támogató funkcióval kiszolgálja az adott intézkedést, azaz hozzájáruljon annak sikeréhez.

1.4.3. Az utólagos hatásvizsgálat

Az utólagos hatásvizsgálat fókuszában általában lezárult, illetve nyugvópontra jutott intézkedések állnak. Ez az a forma, mely a **legpontosabb képet adja** az adott intézkedés hatásairól, hiszen utólag általában már rendelkezésre állnak azok az információk, melyek alapján következtetéseket vonhatunk le. A következtetéseknek az adott intézkedésre már – értelemszerűen – nincs befolyásuk, ám jövőbeli, hasonló eljárásokhoz mégis fontos információtartalommal bírnak (jó és rossz gyakorlatok). Ilyen például a lezárult EU-s fejlesztési programokról készülő utólagos értékelés.

Elkészítését kommunikációs lehetőség vagy kényszer, illetve hasonló beavatkozás megalapozásának szándéka motiválhatja. Fontosabb szereplői a **beavatkozás felelősei, a beavatkozás érintettjei, illetve a hasonló beavatkozás(ok) kezdeményezői és döntés-előkészítői**.

Az egyes szereplők motivációi a köztes hatásvizsgálat során

Felelősök: rendelkezzenek érvekkel és szövetségesekkel a siker kihasználására és a negatív hatások csökkentésére, legyenek képesek az értelmezési keretek maghatározására.
Érintettek: szempontjaik, pozícióik megvédése és erősítése a területen.
Kezdeményezők, előkészítők: megegyezik az előzetes hatásvizsgálatnál bemutatottakkal.

Az utólagos hatásvizsgálatok általában komolyabb elemzésre építő, áttekintő vagy mélyelemzések. Funkciójuk egyrészt a jövőbeli beavatkozások előkészítése, másrészt a megtörtént intézkedés eredményeit, tágabb aspektusait bemutató kommunikációs szándékok tényekkel való ellátása, az intézkedés értelmezési kereteinek alakítása.

Az utólagos hatásvizsgálat előírás szerint vezetői utasításra vagy önálló kezdeményezésből készül el. Ez alapján a következő eseteket különböztethetjük meg:

- A vizsgálat célja lehet a beavatkozás jövőbeli módosításának, folytatásának megalapozása vagy pedig a szakterületen tervezett beavatkozások megalapozása a korábbi gyakorlat feltárásával.
- Készítését már korábban feladatul tűzték ki, hogy a feltárt eredmények visszacsatolásával hatékonyabbá válhasson az adott területtel kapcsolatos jogalkotási folyamat.
- Felsővezető rendeli el az utólagos hatásvizsgálat elkészítését, annak érdekében, hogy valamire fény derüljön az adott jogszabály működésével kapcsolatban: vagy éppen azért, hogy külső ellenőrző szereplők, szervek által felvetett észrevételekre lehessen reagálni, vagy érdekösszeütközésben álló személytől, illetve szervezettől érkezett kritikát meg lehessen cáfolni.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 11 7/20/13 9:54 PM

- Az előzetes hatásvizsgálat készítője vagy az adott előterjesztés jóváhagyója utólagos hatásvizsgálat készítésével kívánja megerősíteni közigazgatási pozícióját.

1.5. A magyarországi hatásvizsgálati rendszer bemutatása

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) fogalmazza meg az előzetes és utólagos hatásvizsgálat elvégzésének kötelezettségét oly módon, hogy meghatározza a főbb vizsgálandó hatások körét. A Jat. felhatalmazása alapján került sor a hatásvizsgálati rendelet (24/2011. (VIII. 4.) KIM rendelet) megalkotására, mely tartalmazza a legfontosabb hatásvizsgálati alapfogalmakat és eljárási elveket.

A magyarországi hatásvizsgálati szabályozásról, ennek jogszabályi hátteréről és a magyar szabályozás főbb szereplőiről (intézmények) bővebben a fejezet mellékletében olvashatnak.

A rendeletet egyes speciális esetek – azaz a rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet és az Alkotmány 19/E. §-a szerinti eset idején kiadható jogszabály – kivételével a kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, kormányrendelet és miniszteri rendelet tervezete, valamint a kormány normatív határozatai tekintetében is alkalmazni kell.1.6. A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal Kutatási Osztályának hatásvizsgálati tevékenységeiről

A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal Kutatási Osztálya a jogszabályi hatásvizsgálatok módszertani központja. Munkájának három fő területe a hatásvizsgálatok támogatása, kutatási-elemzési feladatok ellátása, illetve módszertani fejlesztés és támogatás.

A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal Kutatási Osztályának hatásvizsgálati tevékenységei

Hatásvizsgálat	Kutatási és elemzés	Módszertan
hatásvizsgálati eszköztár és módszerek fejlesztése mikroszimulációs és makrogazdasági előrejelző modellek működtetése egyedi és rendszeres hatásvizsgálatok készítése jogszabályi hatásvizsgálati segítségnyújtás a központi közigazgatás számára a jogszabályi hatásvizsgálatokat és a hatékony döntés-előkészítést segítő adathozzáférési információszolgáltatás	közigazgatási adatbank a hatásvizsgálatok és közigazgatási döntések előkészítésének támogatására társadalmi, gazdasági, környezeti, statisztikai elemzések, kutatások, ökonometriai számítások makrogazdasági, költségvetési, ágazati kutatások és elemzések tudományos és módszertani publikációk készítése	nemzetközi összehasonlítások és elemzések készítése társadalmi, gazdasági, környezeti folyamatok nyomon követését biztosító indikátorrendszer működtetése és fejlesztése hatásvizsgálati és módszertani képzések fejlesztése és lefolytatása

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 12 7/20/13 9:54 PM

Hatásvizsgálat-támogató modellek

Az osztály szakértői olyan modellcsaládot fejlesztettek ki és fejlesztenek tovább, amely tagjainak segítségével hatásvizsgálatok készíthetők. A modellcsalád tagjai egyrészt rövid- és hosszú távú makro-előrejelzések készítését támogatják, másrészt a gazdasági intézkedésekre adott egyéni válaszok hatásait összesítő, úgynevezett mikroszimulációs hatásvizsgálatok végezhetőek el velük. A modellcsalád elemeit a következő táblázat foglalja össze.

Hatásvizsgálat-támogató modellek

Modell	Leírás	Alkalmazási terület	Példák vizsgálható területekre
ECO-LINE	negyedéves makro-ökonometriai modell rövid távú elemzésekre és előrejelzésekre	a gazdaságpolitikai intézkedések, illetve az ezeket érintő jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálata	az államháztartási törvényjavaslat teljesíthetősége, feltételei, konzisztenciája, különféle gazdaságpolitikai intézkedések rövidtávú konjunkturális hatásai
ECO-TREND	hosszú távú elemzésekre és előrejelzésekre kalibrált makrogazdasági modell	hosszú távú fejlődési pályák szcenárióinak számszerűsítése	az államháztartási törvényjavaslathoz készülő középtávú pálya konzisztenciája, teljesíthetőségének feltételei az uniós hétéves programozási időszakban elérhető külső források hasznosulása, azok makrogazdasági hatásai az államháztartási kiadási szerkezetek alapján különféle szcenáriók, fejlődési pályák vizsgálata
SOCIO-LINE	a hosszú távú fenntartható fejlődés modellje	a fenntarthatóság társadalmi aspektusait is figyelembe vevő hosszú távú elemzések	

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 13 7/20/13 9:54 PM

ECOS-TAX	statikus mikroszimulációs modell	az adó- és szabályozó-rendszerbeli változások, intézkedések réteghatá-sainak számszerűsítése	az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezeté-sének jövedelmi oldali hatásvizsgálata a családi szja-kedvez-mény hatásai az eltartott gyermekek számának függvényében
ECONS-TAX	fejlesztés alatt álló dina-mikus mikroszimulációs modell	az adó- és támogatás-rendszerbeli intézkedések lakossági jövedelmi, fogyasztási szerkezetre gyakorolt hatásainak számszerűsítése, a munkaerő-piaci folyamatok követése	

Adatbank

Megkeresésre a KIH Kutatási Osztálya adatbankjával segíti a hatásvizsgálatok készítését.

Az Adatbank fejlesztése során a KIH Kutatási Osztálya feltérképezi a hatásvizsgálatok elvégzéséhez szükséges, Magyarországon fellelhető statisztikai és adminisztratív célú adatbázisokat. Az adatgaz-dákkal megállapodást köt rendszeres (és visszamenőleges) adatszolgáltatásra, illetve módszertani rendelkezésre állásra. Az így létrejövő Adatbank adatait tisztítja, egységessé teszi, meta-adatokkal látja el, és időben folyamatosan vezeti, rendszerezi. Az adatbázisok időben és egymással való össze-kapcsolhatóságának lehetőségét kidolgozza, és ahol lehet, elvégzi azt. Kereshető metaadat-rendszert hoz létre, melyet az államigazgatásban hatásvizsgálatokat végzők rendelkezésére bocsát.

Az Adatbank használatával az államigazgatásban dolgozók rövidebb idő alatt, sikeresebben be tud-ják azonosítani és be tudják szerezni az adott jogszabály-tervezet hatásvizsgálatának elvégzéshez szükséges adatokat

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 14 7/20/13 9:54 PM

Az adatbank legfontosabb adatbázisai

Háztartások jövedelmei és fogyasztása
Háztartási Költségvetési és Életmód Felvétel (KSH – HKÉF)
Változó Életkörülmények Felvétel (KSH – VÉKA)
Személyi jövedelemadó bevallások (NAV – SZJA-adatbázis)
Foglalkoztatás és bérek
Foglalkoztatási adatok (KSH Munkaerő-felmérés)
Havi kereseti adatok (NMH – Bértarifa-felvétel)
Diplomás Pályakövetési Rendszer (DPR)
Háztartások átlagos jövedelme
Települési és regionális adatok
Települési statisztikai adatok (KSH T-STAR)
Önkormányzatok folyó kiadási és felhalmozási adatai (MÁK)
Regionális statisztikai adatok (KSH BP-STAR és MR-STAR)
Közoktatási és felsőoktatási adatok
KIR-STAT
FIR-STAT
Kompetenciamérés
Vállalatok
Mérleg- és eredmény-kimutatás adatok (KIM Cégszolgálat)
Vállalati adóbevallási adatok (NAV)
Vállalati Életútkövetés (VÉK)
Költségvetési intézmények gazdálkodási adatai
Ingatlan-tranzakciós adatok

A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal Kutatási Osztálya mint hatásvizsgálati módszertani központ részben tanácsadással, részben egyedi hatásvizsgálatok végzésével támogatja az államigazgatási szervek hatásvizsgálati tevékenységeit. Elérhetősége:

hatasvizsgalat@kih.gov.hu

http://www.kih.gov.hu/web/guest/kutatas-es-elemzes1

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 15 7/20/13 9:54 PM

Melléklet

A hazai hatásvizsgálati rendszer szabályozási hátterének és szereplőinek rövid bemutatása

A tág értelemben vett jogi szabályozás hatásvizsgálata a jogszabály-előkészítés és a jogalkotás minősége javításának egyik legfontosabb eszköze. Mivel funkcióját tekintve a folyamatos adatgyűjtés, elemzés és a várható hatások felmérése az elsődleges feladata, így jelentősen megkönnyíti a jogszabály-előkészítés során történő, illetve – végeredményben – a jogalkotási döntéshozatalt, ösztönözve az objektív alapokon nyugvó, felelős vezetői döntések meghozatalát.

Kiemelten fontos, hogy **érdemi információkkal szolgáljon a közigazgatási vezetők, politikusok és döntéshozók számára, ugyanakkor – egyéb szempontokat is figyelembe véve – egy hatásvizsgálat akkor lehet igazán sikeres, ha olyan változata, összefoglalója is elkészül, amely olvasóbarát módon, a nem szakértők számára is közérthetően fogalmaz.**

A korábbi időszak szabályozása

Tekintsük át a központi közigazgatás hatásvizsgálati rendszerét meghatározó fő szabályokat, illetve röviden vizsgáljuk meg kialakulásának lépcsőfokait.

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

Első lépésként a korábbi jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt (a továbbiakban: Jat.) kell áttekinteni: a jogszabályban gyakorlatilag azok az alapkövek kerültek lefektetésre, amelyek általános értelemben jelölték ki a hatásvizsgálati kereteket, általános kötelezettségeket határoztak meg, illetve – ilyen értelemben – megalapozták a további részletszabályok kialakításának lehetőségét.
A törvény általános kötelezettséget határozott meg az előzetes (Jat. 18. §) és utólagos hatásvizsgálatra vonatkozóan (Jat. 44–45. §):
A 18. § (1): „ A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdek-összeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell."

Elmondható, hogy **a gyakorlat csak többé-kevésbé követte a törvény szellemiségét**: hatáselemzések inkább ad hoc módon, szinte kizárólag a legfontosabb, közvetlen költségvetési hatások figyelembe vételével születtek, és nem tértek ki megfelelő részletességgel a társadalmi, egészségi, környezeti területen várható, akár több időtávon releváns következményekre.

Fontos azonban, hogy **a jogi szabályozás már 1987 óta utólagos hatáselemzési kötelezettséget állapít meg** a jogalkotó és jogalkalmazó szervek számára. A jogszabályok hatályosulásának nyomon követése a szakminiszter feladata.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 16 7/20/13 9:54 PM

Jat. 44. § A jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell.

Jat. 45. § (1) A szakminiszter feladata, hogy folyamatosan vizsgálja – az érdekelt miniszereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával – a jogszabályok hatályosulását, és a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket. E kötelessége nem érinti a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökének a jogkörét.

Az igazságügyi miniszter 8001/2006 (I. 30.) IM tájékoztatója a szabályozási hatásvizsgálat elkészítésének módszertanáról

A központi közigazgatás hatásvizsgálati rendszere fejlődésének, vagy másként fogalmazva a hazai minőségi jogalkotás-fejlesztési folyamat fontos állomása a szabályozási hatásvizsgálat elkészítésének módszertanáról szóló 8001/2006. (I. 30) IM tájékoztató megalkotása és kihirdetése.
A módszertan az akkori uniós gyakorlatot is adaptálva fontos iránymutatásként szolgált a tényleges hatásvizsgálati munka elvégzéséhez, meghatározta az elemzési dokumentumok tartalmi követelményeit. Megemlítendő, hogy a fogalmi keretek tisztázása során (pontosan mi is a hatásvizsgálat) megjelenik az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat lényege és szerepe is.
Az anyag felhívja a figyelmet a döntéshozatali felelősségre, hangsúlyozva azt, hogy kizárólag a legpontosabb ismeretháttér rendelkezésre állása esetén lehetséges felelősségteljes és vállalható döntések meghozatala. Utalva az Európai Unió „Better Regulation" (A jogalkotási minőség fejlesztése)[5] szemléletére, igyekezett meghonosítani a minőségi jogalkotás elemeit hazai berkeken belül is. A magyarországi hatásvizsgálat-tevékenység színvonalának javítása érdekében már ez a tájékoztató is kiemeli a háttéranyagok és továbbképzések fontosságát, valamint a jó nemzetközi tapasztalatok („best practices") átültetésének jelentőségét a hazai gyakorlatba.

A fenti törekvések ellenére általánosan elmondható, hogy **a hatásvizsgálatokat főként az előterjesztés részét képező, sokszor az összefoglalót más szavakkal megismételő rövid szövegpanelekkel azonosították.**

A jelenlegi időszak jogszabályi háttere

A korábbi időszak jogszabály-előkészítési – és ennek részeként hatásvizsgálati – gyakorlatát vizsgálva az állapítható meg, hogy

- szabályozási,
- a kapcsolódó folyamatokat érintő, a folyamatok lefutásával összefüggő, valamint
- erőforrás-oldali problémák is jellemezték a rendszert.

A korábbi Jat. nem volt elég „határozott" a hatásvizsgálatok tartalmi kötelezettségeit illetően, és az előterjesztések – kizárólag nyitott kérdéseket tartalmazó, folyószöveges – hatásvizsgálati része **sem segítette megfelelően a döntéshozókat. Nem a megfelelő**(en magas) szabályozási szinten **került sor**

5 Egy 2002-ben indított átfogó stratégia, melynek célja az Európai Unió szabályozási környezetének javítása, egyszerűsítése és a bürokrácia mértékének csökkentése. További információkért ld. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm

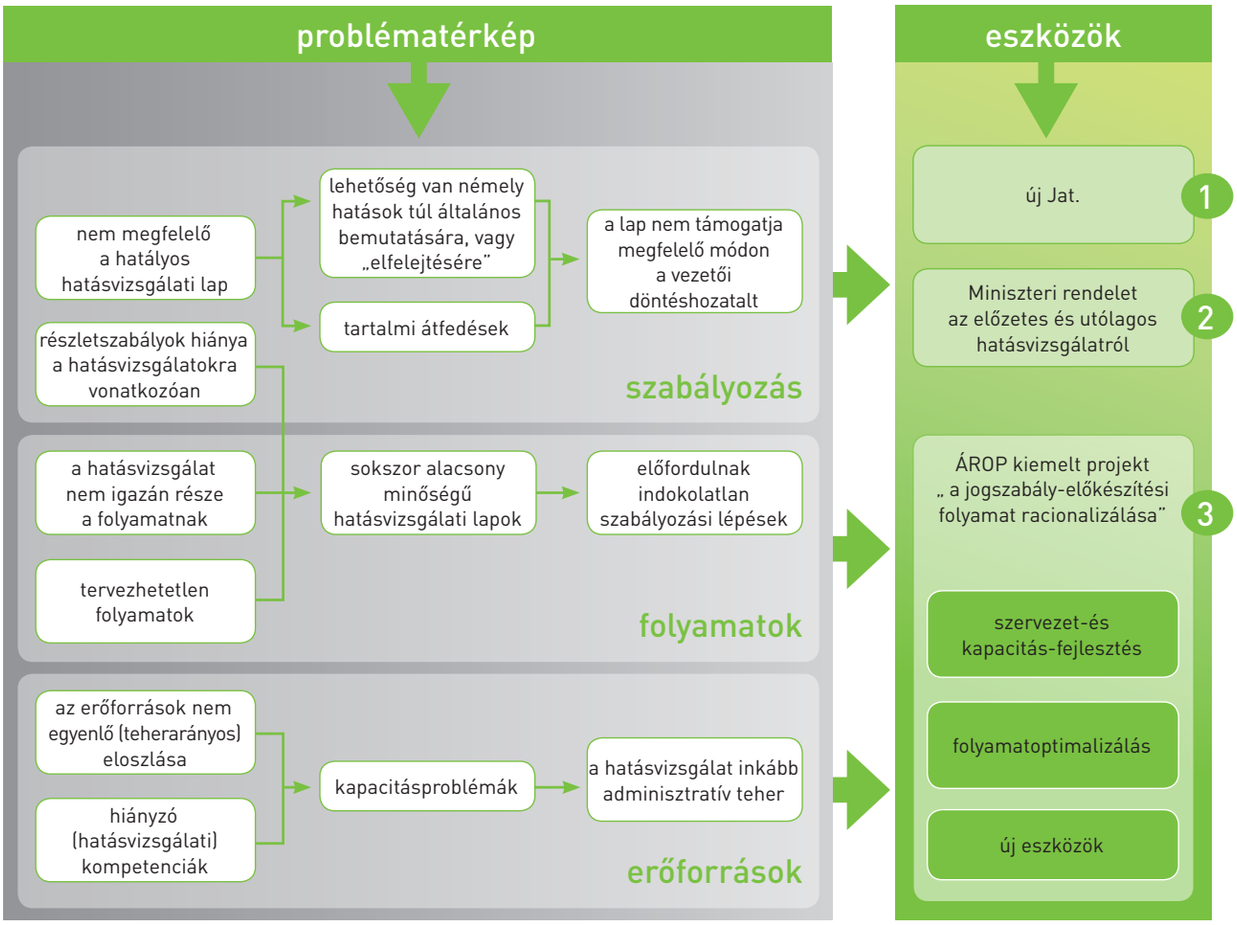
OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 17 7/20/13 9:54 PM

a részletszabályok megalkotására, az IM-tájékoztató csupán iránymutatásul szolgált.
A jogszabály-előkészítési folyamatnak nem volt integráns része a hatásvizsgálat. Sajnos a legtöbb esetben ad hoc módon vagy utólag, az egyeztetési és kodifikációs folyamatot követően került sor az előterjesztés hatásvizsgálati kérdéseinek gyors megválaszolására – **a következmények átgondolt elemzéséről** és az eredmények a koncepcióba való megfelelő visszacsatolásáról tehát **nem beszélhettünk**. A hatásvizsgálat inkább egy plusz teher volt a rendszerben. A megfelelő feladatellátást a más jogszabály-előkészítési folyamatok tervezhetetlensége sem segítette.

A fentiekkel szorosan összefügg **a közigazgatás kapacitáshiánya** vagy a kapacitások nem megfelelő elosztása. A kialakult helyzetet csak tovább rontotta **a hatásvizsgálati kompetenciák hiánya**.

A problémák elemzését követően világosan látszott, hogy **mind szabályozási, mind szervezeti oldalról be kell avatkozni ahhoz, hogy a rendszer elmozdítható legyen a kialakult gyenge teljesítményszintről.**

A hatásvizsgálatok jogszabályi hátterébe való beavatkozás



OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 18 7/20/13 9:54 PM

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, azaz az „új Jat." (a továbbiakban: Jat.; a hatályát vesztett jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényre a későbbiekben nem hivatkozunk) hatályba lépésével **megfelelő jogszabályi alap jött létre a hatásvizsgálati rendszer részletesebb szabályozásához. Ezen túlmenően a törvény – annak ellenére, hogy továbbra is kereteket határoz meg – némely tekintetben konkrét kötelezettségeket is megfogalmaz a hatásvizsgálat tartalmát tekintve.**

A jogszabályok előkészítésének vonatkozásában pontosan megjelenik az előzetes és utólagos hatásvizsgálat kötelezettsége is.

Jat. 17. § (1) A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. Miniszteri rendelet rendelkezhet úgy, hogy az általa meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

(2) A hatásvizsgálat során vizsgálni kell
a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
ab) környezeti és egészségi következményeit,
ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Míg a korábbi keretszabály általánosságban határozta meg a vizsgálandó hatások körét, a jelenleg hatályos törvény sokkal pontosabb követelményeket ír elő: hangsúlyozza, hogy egy jogszabály előkészítése során vizsgálni kell valamennyi jelentősnek ítélt hatást, kiegészítve a társadalmi-gazdasági következmények halmazát a költségvetési, környezeti és egészséghatásokkal, s nem utolsósorban az adminisztratív terhek alakulásának vizsgálatával. Továbbá már nem elég a megalkotandó jogszabály szükségességét indokolni, vizsgálni kell az elmaradás várható hatásait, illetve az alkalmazást igénylő feltételeket is.

Jat. 21. § (1) A miniszter folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok – a 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.

(2)[6] Az (1) bekezdés szerinti hatásvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik.

6 Módosította: 2011. évi CCI. törvény 377. § d)

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 19 7/20/13 9:54 PM

22. § (1) A jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a miniszter gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében
a) az elavult, szükségtelenné vált,
b) a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,
c) a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,
d) a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy
e) az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító,
a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.
(2)[7] Az (1) bekezdés szerinti felülvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik.

Nagyon fontos megemlíteni, hogy külön fejezetbe (V. fejezet) kerültek a jogrendszer folyamatos felülvizsgálatára vonatkozó (keret)szabályok. Ez azért jelentős előrelépés, mert a jogalkotó nem csak a tartalmi bővítéssel, „szigorítással", hanem a kiemeléssel is hangsúlyozza az érdemi hatályosulás folyamatos vizsgálatát, vagy másként a szabályok utólagos minőségbiztosítását, monitoringját.

Jat. 30. § (3) Felhatalmazást kap a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter, hogy rendeletben határozza meg az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat részletes szabályait[8].

A megfelelő kormányzati hatásvizsgálati működés tehát nemzetközi összehasonlításban is jó szabályozási alappal rendelkezik.
A Jat. felhatalmazása alapján 2011-ben megalkotásra került a hatásvizsgálatok részletes szabályait meghatározó rendelet.
Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 4.) KIM rendelet

A szabály hatályba lépése újabb **fontos lépést jelent a hazai jogszabály-előkészítés minőségének javítása** irányába. Sőt a rendelet több tekintetben új alapokra helyezte a magyarországi hatásvizsgálati rendszer működését.

Az előzetes és utólagos hatásvizsgálat vonatkozásában ez a rendelet tartalmazza a legfontosabb követelményeket és alapelveket, melyeket a kormány által előterjesztendő törvényjavaslatok, kormányrendeletek és miniszteri rendeletek tervezete, illetve a kormány normatív határozata tekintetében is alkalmazni kell, ugyanakkor meghatároz egyes kivételes eseteket.

A továbbiakban meghatározza a legfontosabb fogalmi kereteket, így a hatásvizsgálat, az előzetes hatásvizsgálati összefoglaló és az újonnan bevezetett hatásvizsgálati lap definícióját.

Ebben a tekintetben a hatásvizsgálat „olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek

7 Módosította: 2011. évi CCI. törvény 377. § d)
8 Lásd: 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 20 7/20/13 9:54 PM

a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését."[9]

A rendelet bevezetésével az előzetes hatásvizsgálat minden eddiginél részletesebb keretei kerültek meghatározásra olyan tényezők köré csoportosítva, mint

- a közvetett és közvetlen hatások elemzése;
- a szabályozás pozitív és negatív hatásainak feltárása;
- az előnyök és hátrányok feltüntetése, majd lehetséges számszerűsítésük;
- egységes módszertani rendszer alkalmazása;
- releváns időintervallumon történő vizsgálat és több döntési változat minden esetében felmérendő hatások.[10]

A szükséges alapelvek lefektetése mellett **a hatásvizsgálat folyamata is meghatározásra került**. Ennek során az előzetes hatásvizsgálat lépéseinek első és legfontosabb állomása a szabályozási igény felmerülése. Ezután szükséges megvizsgálni a szabályozás tartalmát, az általa elérendő célt és a várható következményeket. A vizsgálandó hatások elemzése után a szabályozás elmaradásának következményeit is elemezni kell. A feltárt eredményeket pedig az újonnan bevezetett hatásvizsgálati lapra szükséges felvezetni (lásd később).

Előfordulhatnak olyan esetek is, amikor egy jogszabály annyira összetett, több területet érintő intézkedéseket tartalmaz, hogy ennek megfelelően több hatásvizsgálati lap kitöltése is indokolt lehet.

Amennyiben „a szabályozás sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik, a tételes hatásvizsgálati lap, különösen indokolt esetben a hatásvizsgálati lap kitöltése alól a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter, a szabályozás előkészítőjének – amennyiben az adott szabályozás előzetes egyeztetésére sor kerül, az előzetes egyeztetés keretében megküldött – írásbeli kérelme alapján felmentést adhat."[11] A részletes hatásvizsgálat mellőzése természetesen csak a megfelelő indokolással legitimálható.

Az utólagos hatásvizsgálatok tekintetében jelenleg az mondható el, hogy az előzetes hatásvizsgálat esetében meghatározott rendelkezéseket kell alkalmazni. Általános szabály, hogy a hatásvizsgálati lap e részében feltüntetett módszertan alapján és az ott meghatározott időpontig szükséges lefolytatni az utólagos hatásvizsgálatot, és az eredményről tájékoztatni kell a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztert.

Amennyiben a szabályozás előkészítője eltérne a lapon rögzítettektől, a következő rendelkezések az irányadóak:

„Az utólagos hatásvizsgálat akkor végezhető el a hatásvizsgálati lapon rögzítettektől eltérően, ha
a) a hatásvizsgálatot a hatásvizsgálati lapon meghatározott helyett más végzi el;
b) a hatásvizsgálati lapon meghatározottnál korábban vagy későbbi időpontban kerül sor a hatásvizsgálat lefolytatására, vagy
c) a hatásvizsgálatnak a hatásvizsgálati lapon meghatározott módszertan alapján történő elvégzésére nincs lehetőség.

9 24/2011. (VIII. 4) KIM rendelet. 2. § (1)
10 24/2011. (VIII. 4) KIM rendelet. 3. §
11 24/2011. (VIII. 4) KIM rendelet. 5. § (3)

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 21 7/20/13 9:54 PM

Amennyiben a szabályozás előkészítője az utólagos hatásvizsgálatot a (3) bekezdésben foglaltak alapján a hatásvizsgálati lapon rögzítettektől eltérően végzi el, az eltérés részletes szakmai indokairól a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztert írásban tájékoztatja."[12]

A fentiek összefoglalásaként az alábbi ábrán bemutatjuk az elmúlt és jelen időszak releváns szabályait:

24/2011. (VIII. 4) KIM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról	Az előzetes és utólagos hatásvizsgálat vonatkozásában ez a rendelet tartalmazza a legfontosabb követelményeket és alapelveket. Bevezetésével az előzetes hatásvizsgálat minden eddiginél részletesebb keretei kerültek meghatározásra. Tisztázza a fogalmi kereteket, kitér a hatásvizsgálat szervezésének folyamatára, bemutatja a hatásvizsgálati kapcsolattartók rendszerét és bevezeti az új típusú, Excel állományon alapuló hatásvizsgálati lapot.
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról	A jogszabályok előkészítésének vonatkozásában megjelent az előzetes és utólagos hatásvizsgálat kötelezettsége. Egy jogszabály előkészítése során vizsgálni kell valamennyi jelentősnek ítélt hatást, kiegészítve a társadalmi-gazdasági következmények halmazát a költségvetési, környezeti és egészséghatásokkal, s nem utolsósorban az adminisztratív terhek alakulásának vizsgálatával.
8001/2006 (I.30) IM tájékoztató a szabályozási hatásvizsgálat elkészítésének módszertanáról	Nevesíti az előzetes és utólagos hatásvizsgálatot, összefoglalja az elemzések elkészítéséhez szükséges alapelveket. Egyfajta módszertani útmutatóként szolgált a hatásvizsgálatok elkészítéséhez. Jelezte a háttéranyagok és továbbképzések fontosságát, valamint a nemzetközi tapasztalatok átültetésének jelentőségét a hazai gyakorlatba.
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról	Hiányzik az előzetes és utólagos hatásvizsgálat kereteinek szabályozása; lényegre törően fogalmazza meg, hogy szükséges megvizsgálni egy adott szabályozás várható hatásait és a végrehajtás feltételeit. A következő időszakban inkább ad hoc jellegű hatásvizsgálatok.

A rendelet a hatásvizsgálat szervezésére is kitér, meghatározva, hogy **a hatásvizsgálat elkészítéséért és a hatásvizsgálati lap kitöltéséért a szabályozás előkészítője (az adott tárca) felelős, s a lapnak az előterjesztések mellékletét kell képeznie**. A KIM Szervezeti és Működési Szabályzata (továbbiakban: SZMSZ) szerint a kormányzati hatásvizsgálati tevékenység szervezésében fontos szerep jut a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon belül a – korábban a Közigazgatási Stratégiáért Felelős Helyettes Államtitkársága, jelenleg a közigazgatási államtitkár irányítása alá tartozó – Kormányzati Szakpolitikai Főosztálynak.
A KIM, a szaktárcák, valamint az egyéb szereplők funkcióját a következő pontban vizsgáljuk.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) Szervezeti és Működési Szabályzata

Először érdemes megvizsgálni a 2010-ben létrejött Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának a hatáselemzésre vonatkozó rendelkezéseit és azok változásait.

12 24/2011. (VIII. 4) KIM rendelet. 6. § (3) (4)

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 22 7/20/13 9:54 PM

A 2010-ben készült változat szerint a közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkár feladata kidolgozni és működtetni a hatáselemzési rendszert, összehangolni a tárcák hatáselemzési feladatainak végrehajtását.[13] Az irányítása alá tartozó szervezeti egységek között találjuk a Kormányzati Szakpolitikai és Nemzetközi Főosztályt (és az ezen belül létrejött Hatáselemzési Osztályt), melynek hatáselemzési feladatkörében a következő pontok kerültek meghatározásra:

„a) kidolgozza a kormányzati jogalkotási folyamatában a hatáselemzési rendszer módszertanát és folyamatszabályozását;
b) összehangolja a hatáselemzési rendszerrel kapcsolatban a kormányzati munkában felmerülő statisztikai információs, módszertani, folyamatszabályozási, szervezeti, és más releváns kérdések kidolgozásával kapcsolatos műveleteket, irányítja a kapcsolattartást és indokolt esetben felhasználja a különböző tudományos-szakmai kutató műhelyek, és más szereplők ezeket illető szakmai munkáját;
c) összehangolja a kiemelt jelentőségű jogszabályok, tervezetek, előterjesztések, illetve egyéb anyagok hatásvizsgálatával összefüggő műveleteket;
d) figyelemmel kíséri a központi közigazgatás hatások elemzésével összefüggő feladat-ellátását, és szükség esetén összehangolja a hatásvizsgálati tevékenység hatékonyságának növeléséhez szükséges műveletek végrehajtását."[14]

A következő időszak (2011. szeptember) SZMSZ-módosítása fontos változást hozott a területen. A közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkár szerepe és feladatköre vonatkozásában kiegészült a következő területekkel:

„dg) ellátja a hatásvizsgálati lap és a tételes hatásvizsgálati lap kitöltése alóli felmentéssel kapcsolatos feladatokat,
dh) irányítja a minisztériumi szervezeti egységek és a minisztériumok közötti hatásvizsgálati kapcsolattartói tevékenységet,
di) gondoskodik a hatásvizsgálati jelentések és a hatásvizsgálati beszámoló elkészítéséről,
dj) a hatáselemzési rendszer működtetése során gondoskodik az utólagos hatásvizsgálattal kapcsolatos adatok kezeléséről."[15]

Emellett a szabályzat 2. függeléke is bővítésre került a Kormányzati Szakpolitikai és Nemzetközi Főosztály hatáselemzési feladatkörében:

„e) a jobb (intelligens) szabályozás területén, így különösen a hatáselemzési és a folyamatba épített adminisztratív terhek csökkentésével kapcsolatosan közreműködik az Európai Unióval és nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartásban; feladatkörében ellátja ezek szakértői munkacsoportjainak, szakbizottságainak munkájában való részvételt és a képviselendő kormányzati álláspont kialakításának koordinációjával kapcsolatos feladatokat;
f) ellátja a hatásvizsgálati kapcsolattartói értekezletek összehívásával, előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos szakmai feladatokat;

13 A közigazgatási és igazságügyi miniszter 17/2010. (VIII. 31.) KIM utasítása a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról. 49. § (1)

14 A közigazgatási és igazságügyi miniszter 17/2010. (VIII. 31.) KIM utasítása a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról. 2. függelék. 51. o.

15 A közigazgatási és igazságügyi miniszter 59/2011. (IX. 2.) KIM utasítása a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 17/2010. (VIII. 31.) KIM utasítás módosításáról. Hivatalos Értesítő. 2011. évi 47. szám. 1. melléklet. 3. §

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 23 7/20/13 9:54 PM

g) a minisztérium egyes szervezeti egységeinek közreműködésével elkészíti a minisztérium hatásvizsgálati beszámolóját;
h) kidolgozza a hatásvizsgálati jelentéstervezeteket és előkészíti a szaktárcák hatásvizsgálati beszámolóinak alapulvételével az összkormányzati hatásvizsgálati beszámolót;
i) figyelemmel kíséri a hatásvizsgálati rendszer működését, és kezeli az utólagos hatásvizsgálatokkal kapcsolatos adatokat."[16]

Az SZMSZ-módosítás következő, (egyéb módosítások mellett) a hatáselemzési területet is érintő 2013. év eleji változása szerint a közigazgatási államtitkár az, aki egyéb feladatkörében „kidolgozza és működteti a hatáselemzési rendszert, összehangolja a tárcák hatáselemzési feladatainak végrehajtását."[17]

A korábban említett Kormányzati Szakpolitikai és Nemzetközi Főosztály itt már szétválasztásra került: a 2011-es módosítással megegyező hatáselemzési feladatkörök a Kormányzati Szakpolitikai Főosztályhoz (ennek részeként a Hatáselemzési Osztállyal) delegálódtak. A szabályzat 3. függelékének módosításai szerint az említett főosztály már közvetlenül a közigazgatási államtitkár irányítása alá tartozó szervezeti egységként jelenik meg, **jelezve ezzel a szakterület fontosságát és javítva a vezetői szint, valamint az irányítása alá tartozó szakpolitikai terület közötti információáramlás minőségét.**

A KIM–SZMSZ-ek evolúciójából jól látszik a kezdeti feladatok fokozatos bővülése, ami jelzi a hatáselemzési terület – a teljes központi közigazgatáson belüli – jelentőségének egyre nagyobb térnyerését. 2010-ben még „csupán" a hatáselemzési rendszer módszertanának és folyamatszabályozásának kidolgozása, a hatáselemzési rendszerrel kapcsolatos kormányzati munka és a kiemelt jogszabályok hatásvizsgálatának összehangolása, valamint az egyéb, a közigazgatási hatások elemzésével összefüggő feladatok ellátása szerepelt. A következő módosításokkal azonban számos új feladatkör került nevesítésre. Fontos említést tenni az Európai Unióval és a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartásról (különösen az adminisztratív terhek csökkentésével kapcsolatban), a hatásvizsgálati kapcsolattartói értekezletek szervezéséről és az utólagos hatásvizsgálatokkal kapcsolatos (adatkezelési) feladatok ellátásáról.

Az új feladatok bevezetésével lassan teljessé válhat a modern, nemzetközi és uniós tapasztalatok alapjára helyezett hazai hatásvizsgálati rendszer működése.

A hatásvizsgálatok elkészítése során a **KIM együttműködik a többi tárcával, a háttérintézményekkel és a KIH Kutatási Osztályával (korábbi nevén ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központtal).** Utóbbi 2012 augusztusában beolvadt a KIM egyéb háttérintézményeivel együtt a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalba (a továbbiakban: KIH) a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (12.0) részeként.[18] Az KIH adatokkal, hatásvizsgálatokkal, megbízható információkkal segíti a közigazgatást, a felelős szakpolitikai döntéshozatalt és a minőségi jogszabályalkotást.

A jelenlegi hatásvizsgálati rendszer tehát egyrészt nemzetközi viszonylatban is jól szabályozott, másrészt három jól elkülöníthető szereplővel, szereplőcsoporttal jellemezhető.

16 A közigazgatási és igazságügyi miniszter 59/2011. (IX. 2.) KIM utasítása a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 17/2010. (VIII. 31.) KIM utasítás módosításáról. Hivatalos Értesítő. 2011. évi 47. szám. 1. melléklet. 8. §
17 A közigazgatási és igazságügyi miniszter 5/2013. (I. 25.) KIM utasítása a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 17/2010. (VIII. 31.) KIM utasítás módosításáról. Hivatalos Értesítő. 2013. évi 5. szám. 1. melléklet. 2. §
18 A közigazgatási és igazságügyi miniszter 25/2012. (VIII. 16.) KIM utasítása a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Hivatalos Értesítő. 2012. évi 36. szám.6345

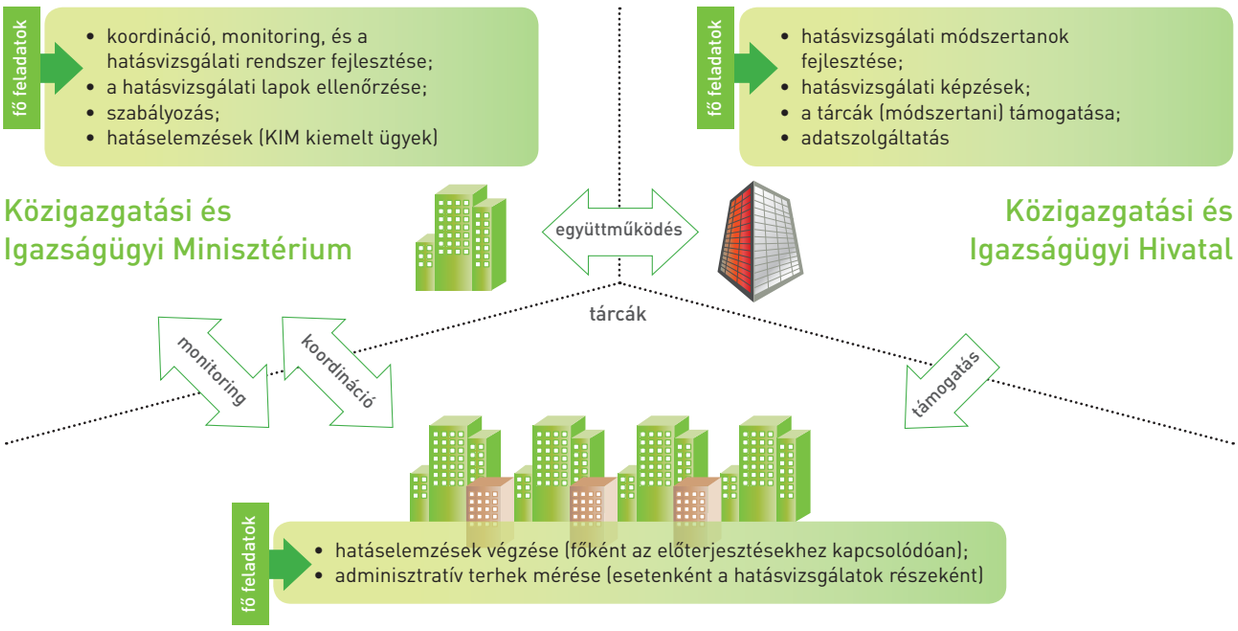
OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 24 7/20/13 9:54 PM

Az elmúlt időszakhoz hasonlóan továbbra is a tárcák felelnek a saját előterjesztéseikhez kapcsolódó hatásvizsgálataik elvégzéséért, azonban szervezeti, **intézményi szinten sokkal komplexebb támogatást kapnak, mint korábban.**

A rendszer irányításáért, koordinálásáért, folyamatos felülvizsgálatáért és fejlesztéséért, továbbá nem utolsó sorban a hatásvizsgálatok monitoringjáért a KIM felel. Ahogyan már érintettük, a hatásvizsgálattal, minőségi jogalkotással összefüggő feladatok tekintetében **a KIM létrehozta a hatásvizsgálati kapcsolattartók rendszerét**: a tárcákkal ilyen értelemben – az adott szakterület kapcsolattartóján keresztül – egykapus módon történik a folyamatos kommunikáció.

A hatásvizsgálati rendszer működésének és eredményességének javításával összefüggő javaslatok tehát éppúgy érkezhetnek a tárcák irányából, mint a KIM szakértőitől. A rendszeres kapcsolattartói értekezleteken tehát nem kizárólag a KIM kommunikálja az aktuális információkat vagy számol be a tapasztalatokról, hanem a tárcák képviselőivel interaktív módon zajlik a rendszer fejlesztésével összefüggő javaslatok és feladatok egyeztetése.

A tárcák, a KIM és a KIH feladatait, illetve az egyes kapcsolatok jellegét az alábbi ábrán foglaljuk össze:



Végül, de nem utolsósorban érdemes említést tenni a 2011-ben indított átfogó, „a jogszabály-előkészítési folyamat racionalizálását" célzó fejlesztési projektről (ÁROP-1.1.10.), melynek célja a jogszabály-előkészítési folyamat felülvizsgálata és hatékonyságának, minőségének javítása. Ennek egyik fő eszköze a hatásvizsgálati rendszer és minőségbiztosítási kereteinek fejlesztése és kialakítása, az adminisztratív terhek folyamatba épített csökkentése (ATCS), valamint a hatásvizsgálatok tudás- és adathátterének megteremtése.[19] A projektben vállaltak alapján valósult meg pl. 2011 szeptemberében az első nagyszabású hatásvizsgálati alapképzés, mely a 24/2011. (VIII.9.) KIM rendelethez kapcsolódóan mintegy 500 kormánytisztviselő részvételével zajlott le.[20]

19 Részletes Felhívás és Útmutató az Államreform operatív program keretében **A jogszabály-előkészítési folyamat racionalizálása** című kiemelt projekt támogatásához. 3–4. o. www.nfu.hu

20 Ld. http://hatasvizsgalat.kormany.hu/hatasvizsgalati-alapkepzes

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 25 7/20/13 9:54 PM

2. A hatásvizsgálat-készítés lépései

A fejezet célja, hogy a hatásvizsgálat-készítés lépéseinek áttekintésével és néhány jó tanáccsal megkönnyítse a hatásvizsgálatok szervezését és készítését. Szempontokat kínálunk a munka tudatos elvégzéséhez, illetve ahhoz, hogy ne vesszünk el a kevésbé fontos részletekben.

A sikeres hatásvizsgálat megszervezésének és elkészítésének **négy lépése** van:

- a hatásvizsgálat szempontjainak meghatározása – annak kijelölése, hogy mire gyakorolt, milyen jellegű, kikre gyakorolt hatásokat vizsgálunk, milyen időtávon;
- a vizsgált intézkedések azonosítása – annak meghatározása, hogy melyek azok a változások, amelyek hatásait vizsgáljuk;
- a hatásmechanizmusok feltárása – az intézkedés hatásvizsgálat szempontjából fontos következményeinek meghatározása;
- a hatások becslése – a feltárt hatásmechanizmusok mértékének meghatározása.

Jó tanácsok a lépések meghatározásához

(1) A négy lépés szisztematikus betartása minden hatásvizsgálat elkészítésénél hozzásegíthet a sikeres és releváns végeredményhez. Ugyanakkor **nem kizárólagos érvényű** az itt megadott szempontrendszer, a hatásvizsgálat körülményei egyes esetekben egyes lépések elhagyásához vagy felcseréléséhez vezethetnek. Például vannak esetek, amikor a hatásvizsgálat előzetesen rögzített hatásmechanizmusok meglétét vizsgálja (pl. csökkent-e az iskolai lemorzsolódás azzal, hogy egyes családtámogatásokat az iskolalátogatáshoz kapcsoltak).

(2) A hatásvizsgálati kérdések száma, a munka részletessége és alapossága jelentősen függ a külső körülményektől: például lényegi különbség mutatkozik a fél év alatt és a két hét alatt lefolytatott hatásvizsgálat között. A **lépések** ettől függetlenül **mindenhol ugyanazok**, kidolgozottságuk mértéke tér el egymástól.

(3) Még a hatásvizsgálat folyamatának megszervezése előtt érdemes két fő kérdésben **konszenzusra jutni a hatásvizsgálat megrendelőjével**: (a) milyen szándék áll a hatásvizsgálat elkészítésének hátterében, mire kívánják azt használni és (b) mire fókuszáljon a vizsgálat.

(4) Hasonlóképpen javasolt szem előtt tartani – mintegy vonalvezetőként – azt az aranyszabályt, miszerint a **hatásmechanizmusok feltárásán múlik a vizsgálat minősége**, miközben a hatások becslése lesz az, amire reakciók érkeznek és ami alapján megítélik a vizsgálat megfelelőségét.

(5) Törekedjünk a **fókuszált munkavégzésre**: a hatásvizsgálat során a szempont-meghatározás elkerülhetetlen, a többi lépés részletezettsége döntés kérdése. Gyakori, hogy egyes lépések automatizmusokra épülnek vagy elnagyoltak. Például előfordul, hogy egy intézkedést a részletek kidolgozatlansága vagy bonyolultsága miatt egyszerűen az elvárt hatással határozunk meg. Gyakran más, hasonló intézkedések hatásaival becsüljük egy beavatkozás hatásának mértékét – ilyenkor a hatásmechanizmusok felírását nagyoljuk el.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 26 7/20/13 9:54 PM

(6) A hatásvizsgálat minden lépése esetén érdemes először egy üres papírra felírni a legfőbb pontokat, felvázolni a fő folyamatot. Az első meglátások rögzítése egyszerre segít a kiindulópontok rögzítésében, a munka orientálásában és előzetes vélekedéseink egyértelművé tételében.

2.1. Hatásvizsgálati szempontok meghatározása (1. lépés)

A hatásvizsgálati munka első lépéseként célszerű meghatározni, milyen kérdésekre keresünk választ a munka során, azaz melyek lesznek a hatásvizsgálat **főbb szempontjai**, melyek definiálása teszi lehetővé a hatásvizsgálat feladatainak kijelölését és az egyes feladatok fontosságának meghatározását. Ez a lépés minden hatásvizsgálatnak fontos része, hiszen az előre meghatározott és világos szempontrendszer alapján végzett munka során minimálisra csökken annak az esélye, hogy elveszünk a dolgok összetettségében vagy a kevésbé fontos szempontok vizsgálatát helyezzük előtérbe. A szempontok meghatározása során a következő területeken célszerű kijelölni a vizsgálat fókuszait:

- Tematikus fókusz: Mire gyakorolt hatást vizsgálunk?
- Döntéshozói fókusz: Milyen jellegű hatást vizsgálunk?
- Érintetti fókusz: Kire gyakorolt hatást vizsgálunk?
- Időbeli fókusz: Milyen időtávú hatást vizsgálunk?

2.1.1. Tematikus fókusz

A tematikus fókusz meghatározása esetén fő kérdésünk, hogy az **intézkedés hatásait mire vonatkozóan vizsgáljuk**. A klasszikus hatásvizsgálat az intézkedések gazdasági, társadalmi vagy környezeti hatásait helyezi a középpontba. Emellett vannak más, specifikus hatásokat vizsgáló elemzések is (pl. területi hatások).

A **gazdasági hatások** vizsgálata során több lehetőségünk van: használhatunk egyszerű, bejáratott elemzési szempontokat, mint például a GDP, a versenyképesség, foglalkoztatás vagy a költségvetés egyensúlya. Átfogóbb elemzés keretében kísérletet tehetünk mélyebb gazdasági mechanizmusokban történt változások követésére is (pl. vállalkozó kedv változása, a piaci kínálat bővülése).

A **társadalmi hatások** vizsgálata esetén ne feledkezzünk meg arról, hogy ezek legtöbbször értékalapú tényezők változására fókuszálnak. Ez akkor is igaz, ha mindezt tudományos igénnyel támasztjuk alá. (Például ugyanazon jelenséget vizsgálhatjuk a szegénységre vagy a mobilitásra gyakorolt hatás alapján. A szegénységet vizsgálva is fókuszálhatunk a társadalmi különbségekre vagy a legrosszabb helyzetű csoportok abszolút körülményeinek változására.) Amennyiben társadalmi hatásokat vizsgálunk, legyünk tisztában azzal, hogy egyértelmű, gyakran értékalapú döntések meghozatalára már a koncepcióalkotás és a fogalomtisztázás során szükségünk lesz.

A hatásvizsgálatok gyakori, módszertanilag részletesen kidolgozott témaköre a **környezeti hatások**

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 27 7/20/13 9:54 PM

vizsgálata. Ilyen például a CO_2-kibocsátás vagy a vízszennyezés változásának vizsgálata. Ebben az esetben a becslések nagyrészt természettudományos módszerek segítségével születnek meg.

Sokszor egyéb, specifikus hatások mértékére fókuszál vizsgálatunk. Ilyen többek között a

- változás az intézményi folyamatokban, például az adminisztrációcsökkentő hatások érvényesülése;
- közbiztonság javulása vagy romlása, például személy elleni bűncselekmények számának csökkenése;
- biztonsági kockázatok változása, például az internetes támadások lehetőségeinek szűkülése;
- demográfiai folyamatok, például a gyerekvállalási hajlandóság, a várható átlagos élettartam;
- egészségügyi hatások, például a szív- és érrendszeri megbetegedések, az elhízás vagy az egészségesen töltött életévek (HALE) változása;
- területi folyamatok, például a térségek jövedelemtermelő képességének, életminőségének, vándorlási jellemzőinek, ellátottságának egymáshoz viszonyított változása;
- fenntarthatóság, például az energiahatékonyság, a talaj termőképességének változása, a környezettudatosság terjedése;
- egyes szereplők helyzetének változása, például a fiatalok, a nemzetiségi kisebbségek vagy valamilyen térséghez, gazdasági ághoz köthető szereplők (például falusi boltosok) helyzetének változása.

Egy intézkedés vizsgálatakor általában több tematikus fókuszt is ki szoktunk jelölni. Ilyen esetekben célszerű fontossági sorrendet meghatározni közöttük – elsősorban azért, hogy jól tudjuk beosztani a munkához rendelkezésünkre álló erőforrásokat.

2.1.2. Döntéshozói fókusz

A döntéshozói fókusz kijelölésével azt határozzuk meg, hogy az egyes megfigyelt hatások milyen aspektusaival foglalkozzon a hatásvizsgálat. Leggyakrabban az intézkedés hatásainak mértékét elemezzük, azonban vizsgálatra érdemesek lehetnek más tényezők is. Például egy munkaügyi intézkedést nem csak a foglalkoztatás szintjére gyakorolt hatása szempontjából vizsgálhatunk. Érdekes lehet az is, mennyire csökken vagy nő a jelenleg foglalkoztatottak számára a munkanélküliség kockázata, mennyire nyílnak meg lehetőségek új foglalkoztatási formák kialakítására, a munkaerőpiacon kívül rekedő csoportok bevonására. Ugyancsak fontos lehet, hogyan hat az intézkedés a munkaadók, a munkavállalók elégedettségére, a foglalkoztatáspolitika hitelességére.

A döntéshozói fókusz a megfigyelt hatások következő jellemzőire vonatkozhat:

- A várható változás **mértékének** nagysága, az intézkedés következtében bekövetkező mennyiségi vagy minőségi változás (például a foglalkoztatottak száma, a fiatalok informatikai képességeinek javulása).
- Az intézkedés megvalósítását befolyásoló tényezők (például a végrehajtó apparátus felkészültsége és motivációja, a szabályozás elkerülését célzó érintetti reakciók lehetőségei).
- A változásban rejlő **lehetőségek és kockázatok** (például a zavargások valószínűségének

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 28 7/20/13 9:54 PM

csökkenése, az iskolából kikerülők képessége az esetleges szükségszerű szakmaváltásra).
- Az intézkedéssel **megnyíló lehetőségek** (például a foglalkoztatók bekapcsolása a foglalkoztathatóságot javító képzési, egészségügyi tevékenységekbe a képzetlenek legális foglalkoztatottá válásával, az üzleti és igazgatási informatikai alkalmazások körének bővíthetősége a digitális írástudás növekedése révén).
- Az intézkedés várható **megítélése**: az intézkedést hogyan élik majd meg az érintettek, mennyire fogadják el, hogyan érinti várakozásaikat és milyen szimbolikus hatással bír majd rájuk nézve (például hogyan változik a munkavállalók, foglalkoztatók hozzáállása a legális alkalmazáshoz, mennyire javul az igazgatás ügyfélbarátságának megítélése az internetes ügyintézést alkalmazók számának növekedésével).

2.1.3. Érintetti fókusz

A hatásvizsgálat tárgya lehet az é**rintettekre gyakorolt hatások** számbavétele. Az érintetteket három fő csoportra bonthatjuk:

- **Célcsoport,** akiket az intézkedés befolyásolni szándékozik (például alacsony képzettségű, munkával nem rendelkező vidéki emberek, 14–18 éves szakközépiskolások és szakiskolások).
- **Kulcsszereplők,** akik a megvalósíthatóság szempontjából kulcsfontosságúak (a munkaerőintenzív ágazatok vállalkozásainak vezetői, az informatikatanárok).
- **Törzsszereplők,** akik kormányzati szempontból kiemelt fontosságot képviselnek (a fiatal gazdák, a legnagyobb társadalmi feszültségű térségek lakosai).

A kockázatokra, a megvalósíthatóságra és az érintetti reakciókra vonatkozó hatásvizsgálatok módszereivel a fejezet mellékletében részletesebben foglalkozunk.

2.1.4. Időtáv

A hatásvizsgálat elkészítése előtt fontos meghatározni, milyen időtávra vizsgáljuk az intézkedés hatásait.

(a) A vizsgálat időtávja **rövidnek** tekinthető, ha **egy évet vagy annál rövidebb** időszakot vizsgálunk. Ez az időtáv például elegendő a közvetlen költségvetési hatások elemzésére, de nem terjed ki a csak évekkel később jelentkező, közvetett hatásokra.

(b) A **praktikus időtáv** általában **2-4 év.** Egyrészt ebben az esetben az intézkedés hatásai és az érintettek reakciói már láthatóak, a változás valószínűsíthetően beépül a mindennapi gyakorlatba. Másrészt ez az az időtáv, ami a döntéshozók számára legfontosabb: rövidebb időtáv esetén az eredmények még nem látszanak, hosszabb időtáv esetében a hatások és az intézkedések közötti kapcsolat nehezebben azonosítható egyértelműen, a kezdeményező vezető pedig már nagy valószínűséggel más pozícióba került.

(c) A **kifutási időtáv**ra vonatkozó vizsgálat esetén az határozza meg a megfigyelés időhorizontját, hogy mikorra várható az intézkedés vizsgált következményeinek kiteljesedése. Például egy gazdaságpolitikus szóbeli beavatkozása pár napig hat a pénzpiacokon. Egy új sétálóutca

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 29 7/20/13 9:54 PM

belakása, gazdasági-társadalmi hatásainak kibontakozása pár évet vesz igénybe, egy oktatási rendszert átalakító lépés évtizedek múltán fejti ki munkaerő-piaci hatásait.

Jó tanácsok a szempontrendszer felállításához

(1) A hatásvizsgálat fókuszai esetenként jelentősen eltérnek. Minden munka előkészítése az egyedi szempontok számbavételét és mérlegelését igényli. Nem csak azért, mert a különböző célú és eszközrendszerű intézkedések más szempontú vizsgálatokat igényelnek, hanem azért is, mert a hatásvizsgálattal szembeni elvárások hasonló beavatkozások esetén is jelentősen eltérhetnek a vizsgált intézkedés kontextusának és a vizsgálatot kezdeményezők motivációjának sajátosságai alapján.

(2) A hatásvizsgálati szempontok kialakítása során **a megrendelő szempontjai** az elsődlegesek. Ugyancsak fontosak **a hatásvizsgálat elfogadásá**ról döntő – a megrendelőtől esetenként eltérő – szereplők. (Például az unió kohéziós politikája által társfinanszírozott operatív programok esetén a tagállam adminisztrációja az előzetes értékelés megrendelője, annak elfogadásában azonban a bizottságnak is szerepe van.) Fontosak továbbá azok a szempontok is, amelyek a vizsgált intézkedés **sikeres végrehajtás**a, **folytatás**a szempontjából merülnek fel. Amennyiben a szempontok között ellentmondás merül fel, ne feledjük, hogy nincs sikeres végrehajtás vezetői, politikai támogatás nélkül, ezért a „szakmai" szempontok sohasem írhatják felül ezeket. A különböző intézkedésekkel szembeni elvárások összehangolása mindig külön figyelmet igényel.

(3) Érdemes előre átgondolni, melyek az intézkedés nyilvánvalóan **„erős" pontjai,** illetve a lehetséges **támadási területek**. Ezek vizsgálatát célszerű beemelni a hatásvizsgálat tematikájába, hiszen várhatóan e témák köré fog épülni a vizsgált intézkedés körüli vita.

(4) Egy hatásvizsgálat több vizsgálati szempontot is vizsgálhat. Ilyenkor célszerű **priorizálni** a szempontok között. A kiemelkedően fontos szempontokat érdemes mélyebben, komolyabb erőforrás-felhasználással vizsgálni. A beemelendő, de nem olyan fontos szempontokat elég csak áttekintőleg vizsgálni.

(5) A **szempontok megnevezése és meghatározása** nem ugyanaz. Előbbi a vizsgálat irányát határozza meg, az utóbbihoz emellett pontos tartalmi és technikai definícióra is szükség van. (Például a szegénységet – többek között – egyaránt mérhetik az átlagjövedelem bizonyos hányadánál kevesebbet keresők számával/arányával vagy egy bizonyos szakértő által meghatározott jövedelemnél kevesebbet keresők számával/arányával.)

(6) Törekedjünk minden esetben olyan szempontrendszer meghatározására, amit a **laikusok is megértenek**. Ha valamelyik kérdést csak a téma tapasztalt szakértői értik, a válasz sem lehet közérthetőbb. Ez nem a szakmai szempontok feladását jelenti: arra kell törekedni, hogy a vizsgálat fókuszát az érintettek számára érhetően fogalmazzuk meg.

(7) Figyeljünk oda az adott **szakterület szakértőinek és gazdáinak véleményére**. Ez nem jelenti azt, hogy mindig el kell fogadnunk az aktuális intellektuális vezérirányzatokat, koncepciókat. A hatásvizsgálat irányait nem külső szempontok határozzák meg, azonban ha a témáról való gondolkozás meghatározó figuráival nem értünk egyet, fel kell készülnünk az esetleges vitákra.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 30 7/20/13 9:54 PM

2.2. Vizsgált intézkedések azonosítása (2. lépés)

A hatásvizsgálat egy beavatkozás következményeit vizsgálja, melyhez annak szabatos megfogalmazására van szükség. Nincs az a hatásvizsgálat, ami egy intézkedés következményeit annak minden részletével, teljes mélységében tudja tárgyalni. A hatásvizsgálat szempontjából **legfontosabb elemeket kell megragadnunk**. Ha túl sok elemet akarunk vizsgálni, szétforgácsolódnak a hatásvizsgálat erőforrásai. Ha néhány fontos elemet kihagyunk a vizsgálatból, a legjobb módszertani eszköztárral is torz eredményre jutunk.

A hatásvizsgálati munka során sokszor nehézséget jelent, hogy a konkrét intézkedések nincsenek teljes egészében kimunkálva. Az intézkedés előrehaladottabb állapotában is gyakran nehéz az intézkedés egyértelmű megragadása – gyakori, hogy egy vizsgált program vagy előterjesztés sok, egymáshoz csak lazán kapcsolódó elemből áll (gondoljunk csak egy átfogó ágazati stratégiára vagy törvényre).

A következő technikák segíthetnek abban, hogy ne vesszünk el a részletekben, meghatározzuk az intézkedés hatásvizsgálat során figyelembe veendő aspektusait:

- az intézkedés lényegének megragadása;
- célokra, elvárásokra építő definíció, valamint
- tartalmi, eljárási intézményi jellemzők áttekintése.

Az eltérő technikák által kínált megközelítéseket a következőkben foglaljuk össze.

2.2.1. Az intézkedés lényegének megragadása

Az adott intézkedés lényegét segíthet megragadni a következő öt eljárás:

- Hasznos átgondolni **józan paraszti ésszel:** miként lehet a legegyszerűbben megfogalmazni az intézkedés lényegét (mit is írnánk az intézkedésről egy egyoldalas miniszteri tájékoztatóba, vagy mit mondanánk otthon párunknak annak lényegéről)?
- Követhetjük a főbb érintetti csoportoknak szánt **kommunikáció tartalmi elemeinek logikáját**: melyik csoportnak, az intézkedés mely elemeit tartanánk fontosnak elmondani?
- Egyszerűbb intézkedések esetében adhatunk **precízebb leírást** is, adott esetben műszaki leírást. (Például honnan hová fog vezetni egy új híd vagy út, hogyan változik meg egy hatósági folyamat.)
- Sokat segíthet, ha a beavatkozás **5-10 főbb tulajdonságát többen leírják** (a „több szem többet lát" elve alapján), majd ezeket közösen szintetizálva határozzuk meg a hatásvizsgálatban vizsgálandó beavatkozást.
- A lényeg megragadását segítő eljárás, ha azt ragadjuk meg, hogy milyen feltételek esetén **kik és mit nyernek vagy veszítenek** az intézkedés következtében. Például egy bonyolult, sokelemű (például a kormányhivatalok kialakítását célzó) rendelkezés lényegét leírja, hogy az egyes szervek hatásköre, erőforrás-ellátottsága, felügyelete és vezetőjének kinevezése hogyan változik.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 31 7/20/13 9:54 PM

2.2.2. Célokra, elvárásokra építő definíció

Gyakori, hogy nem a beavatkozás eszközeire, hanem annak céljaira, a beavatkozással szembeni elvárásokra építjük definíciónkat. Az is elterjedt, hogy egy kormányzati vagy jogi aktus nem technikai, igazgatási lépéseket definiál, hanem elérendő célokat, főbb mechanizmusokat, alapelveket, feltételeket határoz meg. Például a közoktatás rendszerének átalakítása előírja, hogy a gyerekek a hatodik életévüket betöltve egyből kezdjék meg az általános iskolát, illetve hogy az óvoda hároméves kortól kötelező.

Az ilyen esetekben a hatásvizsgálat a következő két kérdésre, vagy ezek valamelyikére koncentrál:

- Mi lesz annak a következménye, ha a kitűzött cél teljesül?
- Mik a cél elérésének a megvalósítás során megoldandó buktatói, esetleges kockázatai?

Ritka, hogy egy intézkedés leírásánál csak az eszközökre vagy csak a célokra építhetnénk. Az, hogy egy intézkedés lényegét hogyan fogalmazzuk meg, nagyban függ a hatásvizsgálat kérdéseitől is. (Például az iskolaköteles kor szabályozásának változásáról szóló intézkedés vizsgálata esetén máshogyan kell megfogalmazni a vizsgálandó intézkedést, ha a gyerekek szellemi fejlődésére gyakorolt hatását akarjuk vizsgálni, és máshogy, ha az intézkedés költségvetési hatásai vannak a fókuszban.)

2.2.3. Tartalmi, eljárási, intézményi jellemzők áttekintése

Ha egy intézkedés komplex, vagy a hatásvizsgálat megalapozásának szempontjai komplexek, célszerű lehet a vizsgálandó intézkedést tartalmi, eljárási, intézményi jellemzői alapján áttekinteni.

A **tartalmi jellemzők** közé sorolható:

- a biztonság: a rend és vagyon védelme (rendőrség, katonaság, bíróság, BTK);
- a közszolgáltatások: infrastruktúra, egészségügy, oktatás, kultúra stb.;
- szabályok: előírások és azok betartása (bíróság, rendőrség, szabályozók, PTK, ágazati szabályozások, KRESZ stb.);
- transzferek: adók, támogatások, implicit transzferek (definiált piacok, átvételi árak stb.)
- környezeti tényezők: műtárgyak, élővilág, légszennyezettség stb.

területén bekövetkező változások. Ezeket a tartalmi változásokat az intézkedések gyakran céljukként meghatározva befolyásolják. Hatásvizsgálatunkban akkor is érdemes kitérni a tartalmi jellemzőkre, ha az adott beavatkozás nem kimondott célként hat rájuk.
Ugyanez igaz, ha **eljárási változásokat**, jellemzőket kívánunk körülírni, hiszen az intézkedés nagy valószínűséggel hatással van valamilyen igazgatásbeli eljárás lefolyására. Ez a változás három lehetséges módon jelenhet meg:

- ügyfelet érintő eljárás változása,
- érintett szervezet eljárásának változása,
- szervezetek közötti eljárás változása.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 32 7/20/13 9:54 PM

A vizsgált intézkedés egyéb **intézményi** és/vagy **szervezeti működést** és körülményeket megváltoztató hatással is bírhat. A változások egyrészt jelenthetnek hatásköri, erőforrásbeli, kontroll- vagy körülménybeli változásokat, amelyeket érdemes számba venni. Másrészt javasolt áttekinteni az intézményekben az egyes szinteken dolgozók (ügyintézők, középvezetők és vezetők) motivációit, valamint a rájuk ható ösztönzők változását is.

Jó tanácsok az intézkedések beazonosításához

(1) Próbáljunk a **lényeg megragadására törekedni**, és ne a teljesen pontos leírásra.
(2) A hatásvizsgálat készítésekor az intézkedések egyes aspektusai jól körvonalazhatóak, mások csak valószínűsíthetőek, megint mások pedig esetlegesek. Ezeket célszerű jelezni. Előzetes vizsgálatok esetén szintén fontos a már **eldöntött és a kidolgozás alatt álló elemek között különbséget tenni**.
(3) A beavatkozás mást és **mást jelenthet az egyes igazgatási szinteken tevékenykedők számára**: érdemes átgondolni, hogyan értelmez egy beavatkozást az államtitkár, a főosztályvezető, az osztályvezető és a referens.
(4) A beavatkozás meghatározásának nincsenek különösebb kitételei. Arra kell figyelnünk, hogy a beavatkozás azonosításával határozzuk meg, minek a következményeit elemzi majd a hatásvizsgálati munka. Ami a definícióból kimarad, annak a hatásai is kimaradnak az elemzésből.
(5) A hatáselemzés technológiája hat az azonosítás részletezettségére és fókuszálására. Például adott makromodellben egy foglalkoztatásösztönző beavatkozást egy modellbeli változó értékének változásával azonosítunk. A feketemunkára gyakorolt hatás szociológiai elemzése az intézkedés megfogalmazásakor az érintett munkavállalók társadalmi és gazdasági összetételére koncentrál.

2.3. Hatásmechanizmusok feltárása (3. lépés)

A hatásmechanizmusok feltárása lényegében azt jelenti, hogy meghatározzuk, a második lépésben felírt beavatkozás milyen csatornákon keresztül gyakorol hatást az első lépésben meghatározott megfigyelési fókuszokra. Fel kell tárnunk és strukturálnunk kell azt a labirintust, ami a beavatkozást és a következményeket összeköti egymással.

A következőkben a hatásmechanizmusok feltárásának három lehetséges megközelítését mutatjuk be:

- bemenet–kimenet–következmény alapú megközelítés,
- érintett-alapú megközelítés,
- hatásutak részletes feltérképezése.

A különböző hatások erősítik vagy gyengítik egymást, sokszor közvetett csatornákon keresztül. Ezért hatásvizsgálat-készítés közben gyakran előfordul, hogy az ember belebonyolódik az összefüggésekbe,

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 33 7/20/13 9:54 PM

tanácstalanná válik, letaglózza az a tény, hogy „minden mindennel összefügg". Ezt megelőzendő **módszertani fegyelem**re és a munka céljait szem előtt tartó **fókuszáltság**ra van szükség.

A fegyelmezettség lényegében két dolgot jelent:

1. Az elemzés során **ne térjünk el az előzetesen meghatározott módszertantól**, kövessük annak lépéseit. Egy állandóan átalakított, toldozott-foltozott módszertan egyrészt ritkán vezet jobb eredményre, mint egy konzisztens logika, másrészt gyakran vezet oda, hogy az ember elveszik a részletekben és az állandóan változó elemzési megközelítés feltevéseinek erdejében.
2. A különböző, párhuzamosan vizsgált hatásmechanizmusok **egymás közötti kapcsolat**át **előre meghatározott módon** elemezzük. Válasszuk szét a hatásmechanizmusok önálló vizsgálatát az egymásra gyakorolt hatások vizsgálatától.

Például egy sétálóutca kialakításának hatáselemzése során az autósforgalom csökkenése, a növekvő kereskedelmi és vendéglátó-ipari aktivitás, a parkolók számának változása, a kiadható, nem lakáscélú ingatlanokból származó társasházi bevételek alakulása, az önkormányzat növekvő érdekeltsége a házfelújításokban, stb. egyszerre érinti. Ha előre eldöntöttük, hogy három hatást vizsgálunk részletesen, ne variáljuk menet közben, hogy melyik ez a három hatás. A helyi, nem lakáscélú bérleti díjak alakulása és az ingatlankihasználtság erősen összefüggheet, de nem az a célunk, hogy a bérlők árérzékenységét elemezzük. Használjunk néhány alapfeltevést, határozzunk meg pár szkenáriót és dolgozzunk azokkal, ahelyett, hogy elvesznénk a részletekben.

A hatásvizsgálati munka állandó priorizálási döntéseket igényel: döntenünk kell, melyik hatásokkal nem foglalkozunk és melyeket vizsgáljuk meg részletesen. A priorizálási döntések esetén három szempontot célszerű szem előtt tartani:

- **Közvetlen jelentőség** – Mennyire jelentős az adott hatás a vizsgálat szempontjai szerint?
- **Közvetett jelentőség** – Mekkora az adott hatás befolyása a vizsgálat szempontjából legfontosabb hatásmechanizmusok alakulására?
- **Elemezhetőség** – Mennyire mérhető az adott hatás, mennyire van lehetőségünk feltárni működési logikáját?

A **fontosabb hatások** mechanizmusát célszerű mélyebben, a **kevésbé fontosak**at áttekintően vizsgálni, a legkevésbé fontos hatásoktól pedig el kell tekintenünk. Ezek kihagyása fájdalmas lehet, de jobb eredményre vezet, ha néhány jelentéktelen hatástól eltekintünk, és az így felszabaduló energiáinkat a legfontosabb hatások részleteinek feltárására fordítjuk.

Például, ha a lakásárak alakulását vizsgáljuk egy sétálóutca kialakítása esetén, akkor nem érdemes az utca üzleteinek várható profiljával és bérleti díjaival foglalkozni. A bűncselekmények változásának elemzése fontos tényező lehet, de ha ezt nem tudjuk számszerűsíteni, el kell tőle tekintenünk. Ellenben nagy lehet a közvetett jelentősége annak, hogy az utca frekventáltabbá válása miatt a lakások irodaként való hasznosítása felértékelődik, ami emelheti az ingatlanok értékét

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 34 7/20/13 9:54 PM

– ezért a lakóingatlanok funkciójára gyakorolt hatás közvetett jelentősége miatt fontossá válhat.

Sok esetben célszerű figyelmet szentelni a **nem szándékolt – a beavatkozás célja szempontjából irreleváns – hatások** feltárására is, hiszen ezek komoly hatást gyakorolhatnak a megvalósítás sikerét befolyásoló szereplőkre.
Érdemes számba venni a beavatkozás szempontjából **releváns szakpolitika/szakpolitikák területén kulcsfontosságú hatások**at, hiszen a legtöbb intézkedést nem önmagában, hanem egy szakpolitikai intézkedésfolyam részeként elemeznek az érintettek és a döntéshozók.
Az alábbiakban a hatásmechanizmusok feltárására alkalmas, főbb megközelítéseket foglaljuk össze.

2.3.1. Bemenet–kimenet–következmény alapú megközelítés

A bemenet–kimenet–következmény alapú megközelítés alkalmazása esetén **az intézkedés három összetevője közötti kapcsolatot vizsgáljuk**, amelyek a következőek:

- tervezett lépései (bemenet – input): az azonosított intézkedés;
- a végrehajtás elemei (kimenet – output): az intézkedés megvalósulásának az elemzés szempontjaiból látható megvalósulása;
- az intézkedés valós következményei (outcome)[21]: az intézkedés megvalósulásának elemzési szempontjaink szerinti eredménye és/vagy hatása. A következmény lehet közvetlen vagy közvetett, de ez módszertani kérdés, hiszen a szempontok számítanak.

Ezeken a megközelítéseken keresztül elemezhetjük az intézkedés és annak hatásai közötti ok-okozati kapcsolatokat.

Sok esetben problémát jelent a kimenet pontos meghatározása.

Például egy egyszerűsített vállalkozási adórezsim mikor valósul meg? Amikor megszületik róla a törvény, vagy amikor megszületik a végrehajtási rendelet, vagy amikor alkalmazhatóvá válik, vagy amikor először adóztak néhányan ennek keretei között, vagy amikor az adónemet választók száma nagyjából stabilizálódik?

Egy adminisztrációs egyszerűsítő lépés mikor valósul meg? Amikor bekerül a Közigazgatási Eljárási Törvénybe? Amikor beépül az ágazati szabályozásba? Amikor létrejönnek a kapcsolódó hivatali eljárások? Amikor a vállalkozók elkezdik használni az új, egyszerűbb eljárásokat?

A kimenet pontos definíciója nem elméleti, hanem pragmatikus döntés eredménye. Ez függ a hatásvizsgálat fókuszától, az intézkedéssel kapcsolatos elvárásoktól, az elemzés módszertanától (megfigyelhetőség, mérhetőség, az alkalmazott elemzési eljárás logikája stb.). A lényeg, hogy a második lépésben leírt intézkedés első lépésben meghatározott szempontok szerinti következményeinek felírása közben felírjuk a meghatározó köztes lépést.

21 Európai uniós szakzsargonban az általunk használt kimenet és következmény kifejezést helyettesíthetik a 'result' és 'impact' kifejezések.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 35 7/20/13 9:54 PM

2.3.2. Érintett alapú megközelítés

Az érintett alapú megközelítés lényege, hogy az intézkedés hatásait a különböző **szereplők** (végrehajtók) és **érintettek** (célcsoport) szempontjából vizsgálja.

Ez a megközelítés abból indul ki, hogy a legtöbb intézkedés a hatását nem automatikusan fejti ki, hanem úgy, hogy az intézkedés következtében az érintettek máshogyan fognak cselekedni, és ezek a reakciók adódnak össze hatásokká.

Az intézkedés érintettjének tekintünk mindenkit, akinek magatartását az intézkedés befolyásolja. Az érintettek feltérképezésének egyik lehetséges megközelítése, hogy összegyűjtjük az intézkedés **nyerteseit és veszteseit**. Ugyancsak használhatjuk a szereplők feltérképezésére és csoportosítására a 2.1.3. alfejezetben bemutatott célcsoport, kulcsszereplők, törzsszereplők felosztást.

Egy harmadik lehetőség a fontos szereplők osztályozására a következő, részletesebb lista alkalmazása:

- **Végrehajtás szereplői** – Azok, akik az intézkedés végrehajtásában közreműködnek mint kormányzati, hatósági szereplők, közszolgáltatók, a végrehajtásba részt vevő magánszereplők, illetve a végrehajtásban közreműködők szállítói (például az autópálya építésének résztvevői).

Közvetlen érintettek

- **Célcsoport** – Azok, akiknek körülményeit, magatartását az intézkedés befolyásolni szándékozza (például egy új autópálya használói, az autópálya mentén fekvő települések).
- **Nem szándékolt érintettek** – Azok, akikre az intézkedés közvetlenül hat annak céljaitól függetlenül (például az autópálya által kiváltott útszakasz mentén működő benzinkutak, fogadók).

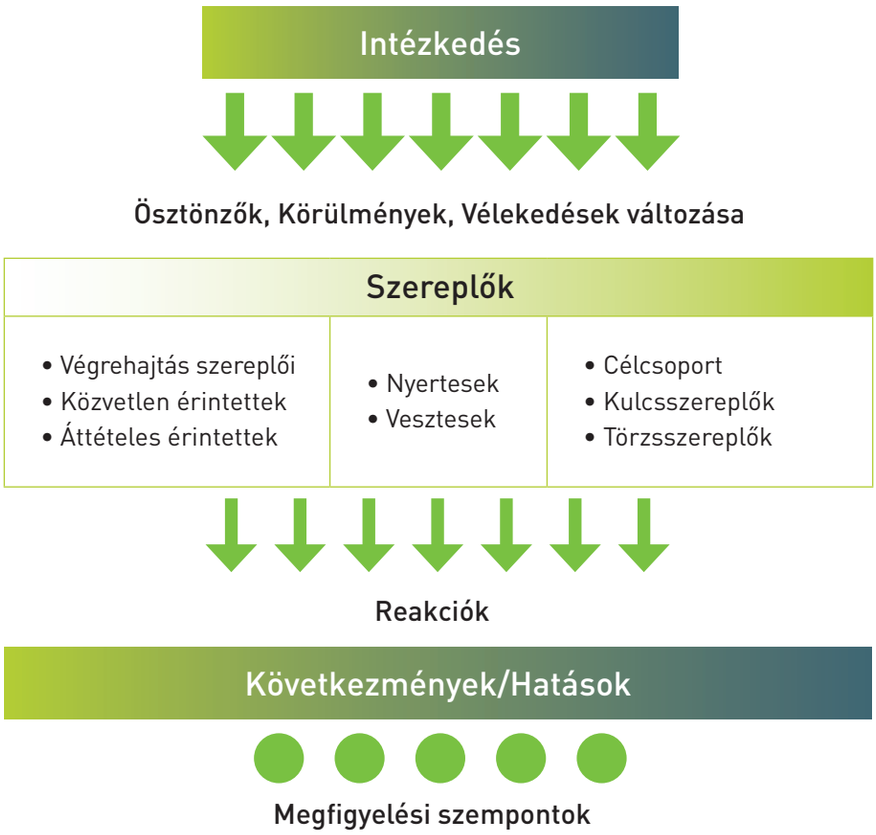
Áttételes érintettek

- **Közvetett érintettek** – Azok, akikre az intézkedés által a közvetlenül érintettek megváltozó tevékenysége gyakorol hatást (például az autópálya építése következtében betelepülő, elköltöző üzemekben elhelyezkedő vagy onnan elbocsátott munkavállalók).
- **Az intézkedés üzenete a nem érintettek számára** – Az intézkedés által nem érintett szereplők reakciói (például az autópálya-építések mintázatából azt olvashatják ki a beruházók, hogy az ország centrális térszerkezete hosszú távon fennmarad).

A hatásmechanizmusok érintett alapú megközelítése során elsőként azt vizsgáljuk, hogy az intézkedés következtében hogyan változnak meg az elemzésbe bevont szereplők ösztönzői, körülményei, vélekedései. Másodikként e változások alapján vizsgálhatjuk az érintettek reakcióit. Az egyéni reakciók együtthatásaként bontakoznak ki az intézkedés következményei, hatásai, melyeket a vizsgálat szempontjai szerint elemzünk.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 36 7/20/13 9:54 PM

A hatásmechanizmusok érintett alapú megközelítése



A szereplők reakcióinak együtteséből következnek az intézkedés hatásai. (Például egy intézkedés egyszerre hathat egy termék keresletére és kínálatára. Ilyenkor a két hatás együttese határozza meg az intézkedés következtében kialakuló új piaci egyensúlyt.)

A fenti ábrán két nyíl mutatja, hogy az intézkedés következményei/hatásai visszahatnak az érintettek ösztönzőinek, körülményeinek, vélekedéseinek változására. Egyrészt vannak szereplők – az áttételes érintettek –, akiket csak a többiek reakcióinak következménye befolyásol. Másrészt az intézkedések hatásai egymás utáni reakciók láncolataként alakulnak ki. Vannak beavatkozások, amelyek öngerjesztő folyamatokat indítanak el (például térségi leszakadás vagy agglomerálódás), mások pedig egy idő után természetszerűen előidézik az ellensúlyozó reakciók megerősödését. (Például az esélyegyenlőséget sokszor próbálják a közszolgáltatásokhoz – oktatás, egészségügy – való hozzáférés társadalmi csoportok közötti kiegyenlítésével erősíteni. Ennek következménye általában az, hogy a közszolgáltatásokat fontosabbnak, értékesebbnek tartó csoportok vagy kilépnek az állami intézményrendszerből, vagy pedig azon belül építik ki saját informális, differenciáló mechanizmusaikat, mint például a hálapénz.) Olyan esetek is vannak, amikor egy beavatkozás az érintettek összetételét, motivációit annyira átalakítja, hogy a következmények új, az eredetitől minőségében, logikájában eltérő folyamatokat indítanak el (például internet megjelenése, euro bevezetése).

Az érintett alapú vizsgálat egyik nagy előnye, hogy valós szereplőkre gondolva sokkal könnyebben

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 37 7/20/13 9:54 PM

tárhatóak fel egy intézkedés hatásmechanizmusai: kik az érintettek, hogyan reagálnak – a kérdések praktikusabbak és könnyebben megválaszolhatóak, megvitathatóak, mint a különböző, absztrakt hatásmechanizmusra épülő elemzések kérdései. Másik nagy előnye, hogy a hatásvizsgálat megrendelői és a hatásvizsgálat tárgyát készítő program, intézkedés felelősei számára sokszor hasznosabb az eredmények, kockázatok érintettek szerinti elemzése és bemutatása, hiszen munkájuk sikere pont az érintettek elvárásainak megfelelő kezelésén múlik.

2.3.3. Hatásutak részletes feltérképezése

Előfordul, hogy a hatásutak feltérképezését célszerűbb sablonok nélkül, az intézkedés logikájának részletes áttekintésére alapozni. Ebben az esetben az intézkedés második lépésben leírt elemeiből kiindulva tárjuk fel az első lépésben meghatározott szempontok szerinti hatásokat. A hatások részletes feltárása a téma részletes ismertét és komoly elemző munkát igényel. A munka három fő lépése a hatásmechanizmusok feltárása, a feltárt hatásmechanizmusok rendszerezése, valamint a releváns mechanizmusok felírása. Mindhárom lépést szisztematikus szelektálás követi (mint ebéd készítésekor a hozzávalók előkészítése, a főzés és a tálalás után a mosogatás). A munka főbb fázisai a következők:

Feltárás

- Az intézkedés hatásláncainak feltárása a szakirodalom, az érintettek és a szakértők javaslatai, a korábbi tapasztalatok, elméleti megfontolások alapján.
- Hatásláncokat írunk fel, nem pedig egyszerű beavatkozás-következmény párokat: addig haladjunk egy hatáslánccal, amíg a megfigyelési szempontok és az intézkedés közötti kapcsolatot megtaláljuk – ha már elveszettnek érezzük magunkat, tegyük félre a mechanizmust és vegyük elő később újra.
- Kiindulhatunk az intézkedés jellemzőiből vagy a megfigyelési szempontokból – hasonlóan ahhoz, hogy egy labirintusban a cél vagy a start felől próbáljuk megtalálni a helyes utat.
- A hatásvizsgálat megfigyelési szempontjai nem szűrőt, hanem orientációt jelentenek – ha a beavatkozás logikájának részleteit tárjuk fel, lehet, hogy a szempontjaink szerint irreleváns hatásmechanizmusok közvetetten fontosnak bizonyulnak.
- Fő eszközünk egy üres papír és a nyitott gondolkozás.

Szelektálás

- Azokat a hatásmechanizmusokat elhagyhatjuk, amelyek az elemzési szempontjaink szerint irrelevánsak.
- A relevánsnak tűnő hatásláncokat osztályozhatjuk jelentőségük szerint (fontos szemponthoz kötődik, nagy a volumene, komoly a közvetett hatása stb.).

Rendszerezés

- Áttekintjük, hogy az egyes hatásláncok hogyan kapcsolódnak össze.
- Felrajzoljuk (egy elég nagy lapra) a hatások térképét.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 38 7/20/13 9:54 PM

Szelektálás

- A térkép áttekintése, az összefüggések osztályozása az elemzés szempontjából fontos, kevésbé fontos, jelentéktelen és elhagyható kategóriákba (dolgozhatunk kevesebb kategóriával is).
- Ez a szelektálás a további elemző munka erőforrás-allokációját támogatja – mindig figyelni kell, hogy az elemzés során a fontosabb kérdésekre elég figyelem és idő maradjon.

Releváns mechanizmusok felírása

- A fő hatásmechanizmusok egyenkénti feltárása egyrészt az intézkedés főbb aspektusain, másrészt a legfontosabb következmények aspektusából.

Szelektálás

- A felírt mechanizmusok fontosság szerinti kategorizálása a következő hatásvizsgálati munkaszakaszok számára.

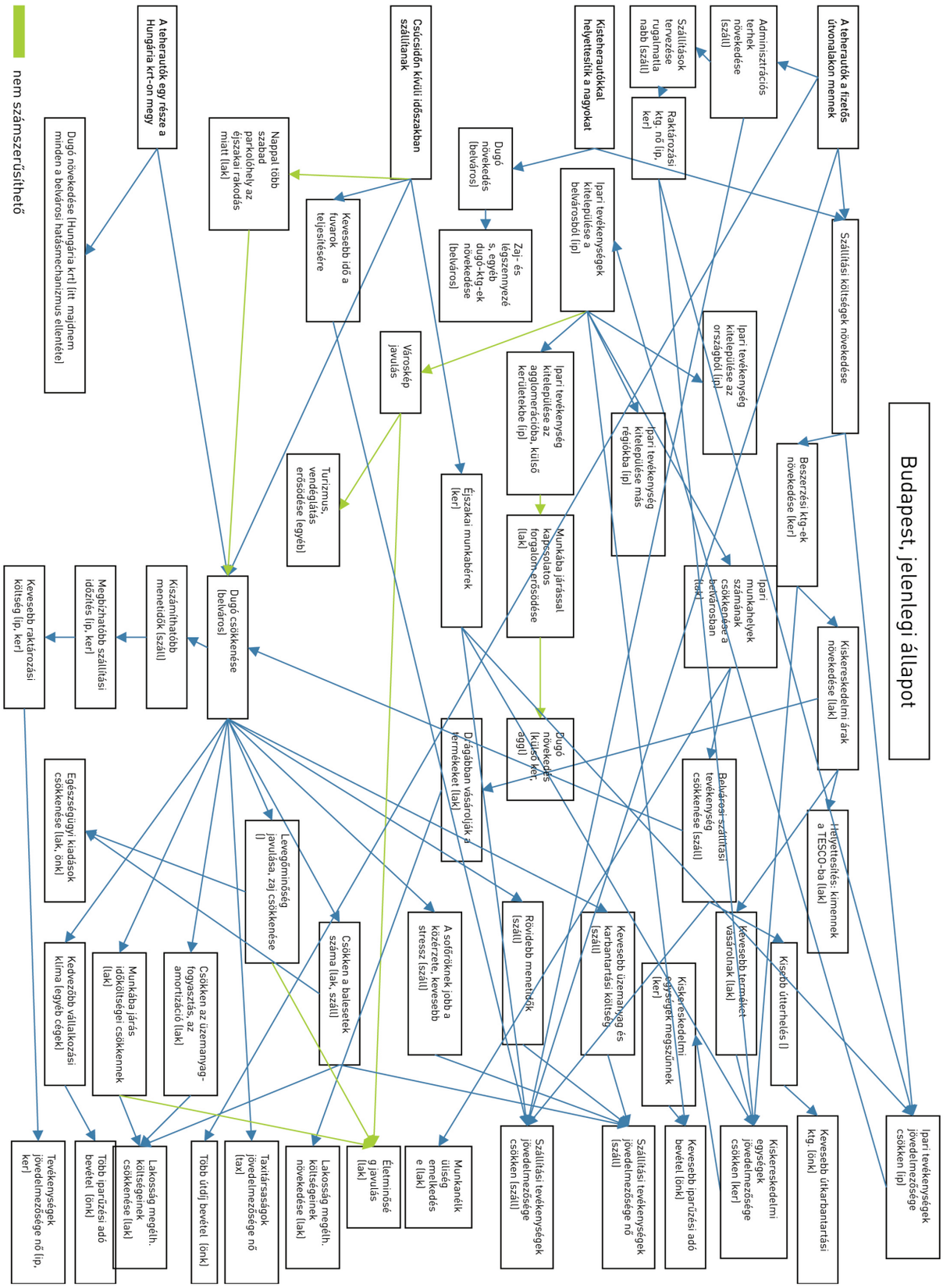
Ezt a módszert használta a Városkutatás Kft. és a PPH Kft. által készített hatásvizsgálat Budapest behajtási rendeletének módosításáról 2008-ban. Az elemzés feladata a 12,5 tonnánál nehezebb teherautók Budapesten belüli mozgását erősen korlátozó rendelkezés gazdasági, társadalmi hatásainak vizsgálata volt, a következő szereplőkre koncentrálva:

- lakosság,
- fuvarozók,
- ipari és a kereskedelmi vállalkozások,
- fővárosi önkormányzat,
- egyéb érintettek.

A hatások feltárása során a belső ötletrohamok mellett a szakirodalom áttekintésére, érintetti interjúkra és egy fuvarozói kérdőíves felmérésre támaszkodtunk.

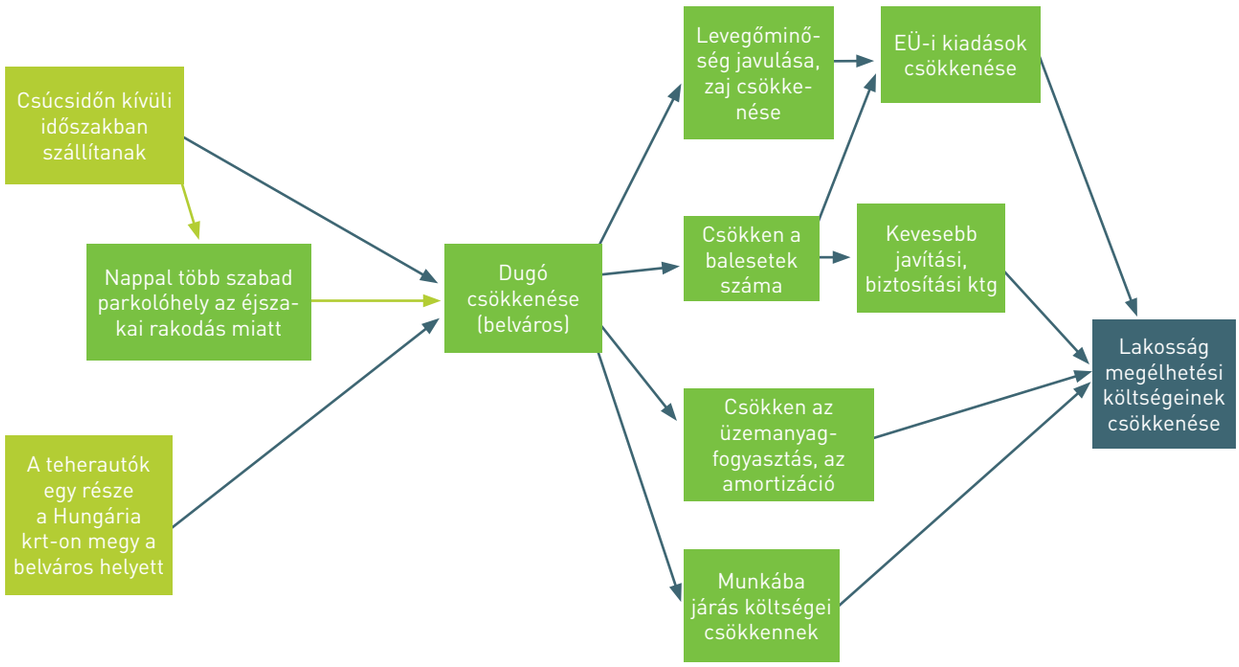
OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 39 7/20/13 9:54 PM

A rendszerezés eredményeként a következő oldalon bemutatott hatásrendszert írtuk fel:

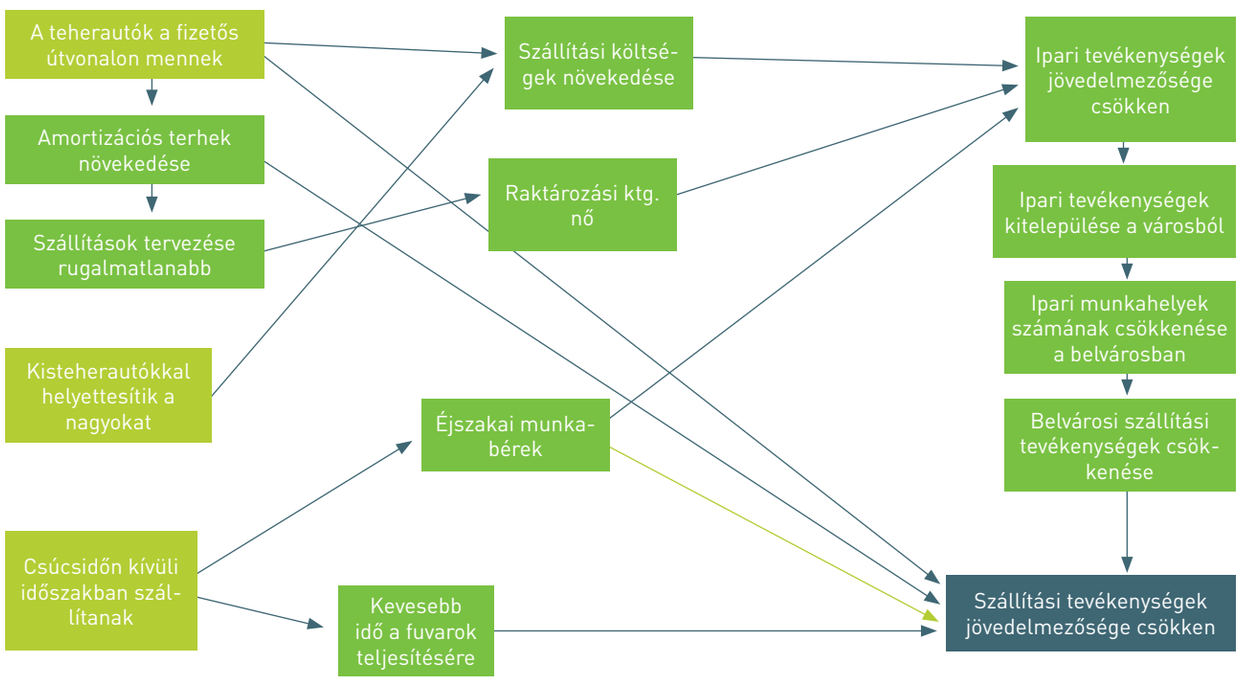


OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 40 7/20/13 9:54 PM

A releváns hatásmechanizmusok felírása során a következő típusú hatásláncokat készítettünk elő a további elemzés számára:



nem számszerűsíthető hatás



OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 41 7/20/13 9:54 PM

Jó tanácsok a hatásmechanizmusok feltárásához:

(1) A **három módszer szabadon vegyíthető**, szabadon formálható. Tulajdonképpen mindegy, hogy milyen módon jutunk el a célhoz, a lényeg, hogy érjünk oda.
(2) Minél **fontosabb egy szempont**, annál inkább érdemes **bonyolultabb módszert** használni.
(3) Ha a célcsoport vagy az érintettek jól azonosíthatóak, az érintett alapú megközelítés egyszerűbb lehet.
(4) A **hatás a beavatkozás alternatívájához mérhető,** és annak a logikájához viszonyítható. Az alternatíva lehet
   a. a nem beavatkozás,
   b. a korábbi beavatkozás életben tartása, vagy
   c. egy másik alternatíva megvalósítása.
(5) A különböző **hatásmechanizmusok nem függetlenek egymástól**: vegyük számításba, hogyan gyengítik-erősítik egymást.
(6) A hatásmechanizmusok feltárását kezdjük kreatívan és bátran, nyugodtan lépjünk túl a konvencionális gondolkodáson. Amikor már nincs hiányérzetünk, összegezzünk és szelektáljunk.
(7) A **negatív hatás is hatás,** ne feledkezzünk meg róla.

2.4. Hatások mértékének becslése (4. lépés)

A hatásvizsgálatok záró lépése az azonosított hatások mértékének megítélése. Egy hatás mértékének elemzése ritkán elkerülhető feladat. Amikor csak lehet, törekedjünk a vizsgált hatások számszerűsítésére. Egy becsült számérték nagy becslési intervallummal és a becslési eljárás korlátaira való figyelmeztetéssel jóval többet ér, mint egy nem számszerűsített hatás – hasonlóképpen ahhoz, mint amikor a kulcsunkat keressük: többet segít egy „a konyhában láttam utoljára" mondat, mint egy „fogalmam sincs". A hatások mértékéről adott becsléseket sokan vitathatják – azonban ne feledjük, ilyenkor általában nem a becslési módszerünk miatt éri a hatásvizsgálatot a kritika, hanem az intézkedés bírálói lépnek fel módszertaninak álcázott érvekkel. A becslés elhagyásával nem kerüljük el a kedvezőtlenül érintett szereplők nemtetszését – ebben az esetben majd más csatornákon fogalmazzák meg negatív véleményüket. A jól megválasztott szempontú és módszertanilag alapos hatásbecslés pont az ilyen viták megvívásához ad segítséget.

A hatások becslése során ne feledjük, hogy egy intézkedés hatásának mértékét az intézkedés alternatívájához kell viszonyítanunk. Például egy foglalkoztatást ösztönző program foglalkoztatási hatásánál nem elég azt vizsgálnunk, hogy hány támogatott helyezkedett el, mert vannak közöttük olyanok, akik támogatás nélkül is elhelyezkedtek volna, illetve vannak olyanok is, akik azért nem kaptak munkát vagy veszítették el állásukat, mert a támogatottak kiszorították őket a munkaerőpiacról. Egy másik példa lehet, amikor egy angliai vonatbaleset után a személyvonatok maximális sebességét korlátozták. Ettől a vasúti balesetek gyakorisága valamivel csökkent, azonban a lassabbá váló vonat helyett sokan a jóval kockázatosabb autózást választották – a balesetek áldozatainak száma pedig összességében megnőtt.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 42 7/20/13 9:54 PM

Egy hatás becsléséhez tehát mindig rendelkeznünk kell egy hipotetikus forgatókönyvvel, hogy mi történne vagy mi történt volna, ha a vizsgált intézkedésre nem kerül sor. Egy intézkedés alternatívája nem mindig az intézkedés elmaradása. Például egy természeti katasztrófa elleni szisztematikus felkészülés elhagyása nem azt jelenti, hogy teljesen elmarad a védekezés, hanem azt, hogy arra várhatóan később, drágábban és kevésbé megbízhatóan kerül sor. Ha az állam nem növeli egy önkormányzati feladat finanszírozását, annak gyakran nem a feladat leépítése, sőt nem is a ráfordított összegek csökkenése a következménye. Sokszor a kisebb támogatás esetén az önkormányzatok mélyebben nyúltak a zsebükbe – például a közoktatás esetében –, a szükséges forrást pedig más területekről vagy hitelből teremtették elő.

A hatások mértékének meghatározása így nem csak mérési probléma, hiszen egy be nem következett vagy be nem következő alternatívához képest kell a vizsgált hatások mértékét megbecsülnünk.

A becslések során alkalmazott módszer megválasztását a rendelkezésünkre álló erőforrások mellett az elérhető adatok minősége, a vizsgált témakör megszokott és elvárt elemzési eljárásai, a téma fontossága és a hatásvizsgálatért felelős szerv hitelessége is befolyásolja. A jobb adatok, a magasabb módszertani elvárások, az intézkedés jelentősége, illetve a vizsgálat gazdájával szembeni bizalmatlanság alaposabb becslési módszerek alkalmazására ösztönöz. A következőben a hatások becslésének alábbi módszereit tekintjük át:

- egyszerű számszerűsítés,
- szakértői becslés,
- tapasztalati alapú becslés,
- mérés,
- modellezés.

2.4.1. Egyszerűsített számszerűsítés

Az módszer során egyszerű **kvantitatív összehasonlításokat és indikátorokat** hozunk létre, melyek demonstrálják az elemzett változásokat vagy azok hiányát. Az egyszerűsített számszerűsítés abban az esetben hasznos, ha **gyorsan, látványos eredményekkel** kívánjuk szemléltetni a főbb irányokat – vagy éppen az alternatívák jelentette különbségeket.

Érdemes valamilyen egyszerű **osztályozási skálát** meghatározni a hatások számszerűsítéséhez, például a következőt: 0: nincs hatás; 1: minimális hatás; 2: érzékelhető hatás; 3: jelentős hatás. A 0-3-ig terjedő skála elemeihez pedig további számokat vagy értékeket rendelhetünk, például a költségvetési hatások nagyságát: 0: nincs hatás, 1: 0-10 milliárd forint; 2: 10-50 milliárd forint; 3: 50 milliárd forint felett.

Fontos, hogy minden esetben **jelezzük: az elvégzett módszer csupán gyors, egyszerű becslés**, amely a későbbi, számszerű becslések megalapozására szolgál.

Egy ilyen eljárás jól érzékelteti az elemzett hatások nagyságrendjét, és segíthet abban, hogy kiválasszuk, mely hatások esetén érdemes alaposabb eszközöket is használni a hatások vizsgálata során.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 43 7/20/13 9:54 PM

2.4.2. Szakértői becslés

A hatásmodell különböző elemeire adhatunk szakértői becslést **könnyen elérhető adatok és információk** alapján. A szakértői becslés során egy hatásmechanizmus mértékét annak elemeinek felírásával és a gyorsan elérhető, tapasztalati becslésre épülő számokkal jellemezzük. A legfőbb különbség az előző módszerhez képest az, hogy a hatást több részletre bontva elemezzük és így a mechanizmus több pontján jóval pontosabb becslést alkalmazhatunk, ezért pontosabb, mint az egyszerűsített számszerűsítés. A szakértői becslés alkalmas **az első számszerűsítésre és későbbi viták elindítására**, emellett felhívhatja a figyelmet arra, hogy mely esetekben érdemes vagy célszerű alaposabb eljárásokat alkalmazni.

Például egy szegényebb sorból származó gyerekek továbbtanulását támogató, pedagógusok bérkiegészítésére épülő program foglalkoztatási hatását a következő paraméterek becslésével számszerűsíthetjük (a táblázat értékei egy gyorsbecslés eredményei, reméljük, jól demonstrálják, hogyan is segítheti a hatások megértését és átgondolását egy szakértői becslés):

Pedagógusok bérkiegészítésére épülő program foglalkoztatási hatásainak gyorsbecslése

Egy fiktív példa – Tanári Figyelem Program	
Mennyit költünk a programra?	1 milliárd forint
Hány tanár kap ebből bérkiegészítést?	2000 tanár (évi 500 ezer forintot)
Hány diákkal foglakoznak a támogatott tanárok?	50
Egy gyerek továbbtanulásának valószínűségét hány százalékkal növeli a program tanárokat ösztönző hatása?	1 százalékkal
Ennek következtében mennyivel nő a továbbtanulók száma?	1000
Egy továbbtanuló stabil elhelyezkedésének valószínűsége mennyivel nagyobb, mint egy tovább nem tanulóé?	20 százalékkal
Összesen hány ember foglalkoztatottá válását eredményezheti a program?	250
Mennyibe kerül egy ember stabil foglalkoztatási státusza?	4 millió forint
Mennyi adó- és járuléktöbbletet fizet egy stabil foglalkoztatott egy alacsonyabb képzettségű, gyakran munkanélküli vagy inaktív társához képest?	évi 1 millió, 25 és 65 éves kora között összesen 40 millió Ft-ot
Mekkora a program megtérülési rátája?	40 millió / 4 millió forint – azaz 10-szeres megtérülés

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 44 7/20/13 9:54 PM

2.4.3. Tapasztalati alapú becslés – benchmarking

Tapasztalati alapú becsléssel **más, hasonló intézkedések esetén azonosított hatásmértékeket alkalmazunk**. Ez az eljárás a szakértői becsléshez hasonlóan logikai elemeire bontja az elemzett hatásmechanizmust. Az egyes összefüggések mértékét azonban nem szakértői vélemények alapján, hanem korábbi elemzések empirikus eredményeinek felhasználásával becsüljük meg. Ez a – gyakran benchmarkingnak nevezett – eljárás megbízhatóbb adatokra épül, ebből kifolyólag pedig az eddigi módszereknél látványosabb, pontosabb, megbízhatóbb és erősebb legitimációval bíró eredményeket ad a fentebb ismertetett eljárásokhoz képest.

Minden esetben fontos előre átgondolni, hogy mennyire alkalmazhatóak az elérhető korábbi elemzések eredményei, hiszen csak a **feltárt hatáslogikával kompatibilis elemzések** eredményeire tudunk támaszkodni. Nem szabad megfeledkezni ugyanakkor arról sem, hogy nem csak olyan hatás van, amire találunk alkalmazható elemzési eredményt. A tapasztalati alapú becslés hátrányának számít, hogy gyakran nem alkalmas a működési mechanizmusok részleteinek figyelembevételére, az elemzett intézkedés sajátos körülményeinek, egyedi vonásainak elemzésére.

2.4.4. Mérés

Az utólagos (esetenként a köztes) hatásvizsgálatok során lehetőségünk nyílhat arra, hogy egy intézkedés következményeit megfigyeljük, mérjük. A mérések során fontos előre biztosítani, hogy ténylegesen azt mérjük, amire kíváncsiak vagyunk.

Néhány példa, mire is kell figyelnünk a mérési eljárás során:

- Ha egyes adatfelvételek célja más, mint az intézkedés hatásának mérése, akkor adataink torzítanak – például az adóhatóság nem az intézkedések jövedelmi hatásainak becslésére gyűjt adatot, hanem az adóbevételek biztosítása érdekében.
- Maga a mérési eljárás is okozhat torzításokat – például egy középiskolások egészségi állapotát mérő kutatás egyszer azt találta, hogy a lányok vérnyomása magasabb, mint a fiúké; utólag derült ki, hogy ennek oka az, hogy férfi orvostanhallgatók végezték el a méréseket.
- A megbízható mérések esetén is előfordulhat, hogy a beavatkozás és a következmények között megfigyelt összefüggés logikája nem az intézkedéstől várt hatásmechanizmusra épül – például elképzelhető, hogy egy jó nevű iskola diákjainak sikere nem az iskola nevelési munkájának eredménye, hanem annak, hogy tehetségesebb gyerekek jelentkeznek az iskolába.
- Ugyancsak fontos, hogy a helyesen feltárt és precízen mért hatás mértékét mihez viszonyítjuk – például egy jól megépített gát megvédett érték becslése esetén nem mindegy, hogy a gát megépítése után épült ingatlanok értékével számolunk, vagy azzal, hogy mennyi és milyen ház állna az érintett területen, ha nem épült volna meg a gát.

A mérések lehetséges módszereiről az ötödik fejezetben lesz szó részletesebben.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 45 7/20/13 9:54 PM

2.4.5. Modellezés

A modellezés a feltárt összefüggéseket **egységes hatásrendszerbe helyező és elemző megközelítés**, mely a valóságos hatásrendszer egyszerűsítésére épít. Modellezéssel meggyőzően számolhatunk pontos és látványos becsléseket, illetve össze tudjuk vetni a különböző alternatívák eltérő körülmények közötti hatásait.

A modellezés során alkalmazott hatásmechanizmusok általában (azaz jó esetben) megalapozottabb elemzés során kerültek kialakításra: az összefüggések elméleti megalapozottsága és az együtthatók nagyságrendje a releváns benchmark-értékek alapos áttekintésére épül.

A modellezés jól használható gyakran ismétlődő elemzési feladatok gyors, megbízható eredményű meghatározásához. Előnye ugyanis, hogy csak egyszer kell felállítani a modellt, a kellő változók behelyettesítésével pedig bármikor gyorsan kiszámolja a kívánt hatásokat. A modellezés impozáns és széleskörűen alkalmazható technika.

Sok esetben azonban bonyolultsága miatt túlértékelik hitelességét. Éppen ezért érdemes megjegyezni, hogy mivel a modell a valós hatások egyszerűsítésére épül, vizsgálatunk hitelessége érdekében célszerű minden esetben átgondolni és – lehetőség szerint – kiegészíteni más módszertannal is.

Néhány jó tanács a hatások becsléséhez:

(1) A hatások mértékének becsléséhez használt **módszerek** – a többi lépésnél alkalmazott technikákhoz hasonlóan – **vegyíthetőek**. A hatásvizsgálat megbízhatóságát szinte minden esetben növeli a többféle módszertan használata.
(2) Becsléseinket érdemes **több eszközre támaszkodva, több igényre tekintettel** elvégezni: a döntéshozókat és az intézkedésről folyó viták résztvevőit gyakran jobban érdeklik az intézkedés logikáját megragadó példatörténetek és a látványos számok, pedig a kevésbé látványos hatásbecslés a vizsgálat megbízhatósága és legitimitása miatt kiemelt fontosságú.
(3) Bonyolultabb elemzésmódszertan esetén mindig érdemes **elsőként egyszerűsített vagy szakértői becsléseket** is alkalmazni, illetve egyszerűbb megközelítéseket, számításokat készíteni azért, hogy számunkra is átláthatóbb legyen az intézkedés működése.
(4) Becsléseink elkészítéséhez használjunk fel minél több **forrást és szakértői véleményt.**
(5) Fontos, hogy érintettjeinkkel el tudjuk fogadtatni mérésünk hitelességét. Ha ez nem történik meg, más, számukra hiteles módszereket kell választani a vizsgálat elvégzéséhez.
(6) Csak a **robusztus, jelentős hatású eredmény** tekinthető eredménynek.
(7) **Minden hatás becsléséhez rendeljünk számszerű értékeket** és jelezzük, hogy ezek az értékek mennyire megalapozott becsléseken nyugszanak.
(8) Ha a módszertanban nem vagyunk biztosak, ne legyünk biztosak annak eredményében sem. Fontos, hogy értsük a feladat egyes lépéseit, különben nem leszünk képesek azok hatékony átadására vagy éppen megvédésére.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 46 7/20/13 9:54 PM

Melléklet: Megvalósíthatóság, kockázat- és érintett-elemzés

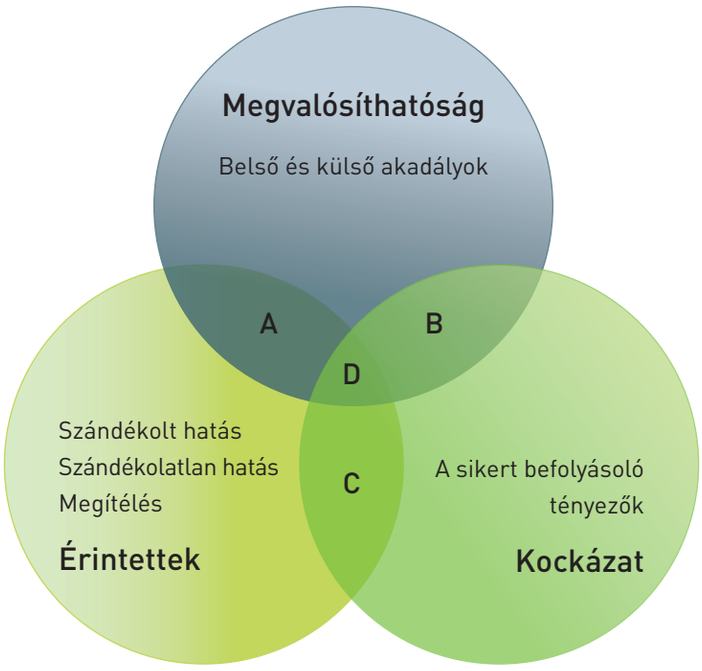
Egy intézkedést nem csak abból az aspektusból vizsgálhatunk, hogy az miként változtatja meg az elemzés szempontjából fontos társadalmi, gazdasági, környezeti, intézményi viszonyokat. A bekövetkező hatások mellett fontos lehet az intézkedés **megvalósíthatóságának, a kockázatainak és az érintetti reakcióknak** a vizsgálata. A következőkben az ilyen szempontú elemzések logikáját tekintjük át vázlatosan.

Egy intézkedés elemzésének módjai

A megvalósíthatóság elemzésekor a lehetséges belső és külső akadályokkal, míg a kockázatok esetén a sikert befolyásoló tényezőkkel, vagy veszélyekkel számolunk. Az érintett-elemzés során a szándékolt, a szándékolatlan hatások, valamint adott téma megítélésének változása állhat a fókuszban. E három aspektus ugyan értelmezhető külön-külön, de mivel nem függetlenek egymástól, az átfedésekkel is érdemes foglalkozni. Az átfedéseknek, vagyis a három halmaz metszéspontjának figyelembevétele további szempontokat kínál elemzésünkhöz:

- **A: a megvalósítást befolyásoló szereplők**, pl. érdekérvényesítő szervezetek;
- **B: az intézkedés sikerét befolyásoló tényezők,** pl. nemzetközi gazdasági környezet alakulása;
- **C: előre nem valószínűsíthető, vagy a befolyásoló tényezőkre adott érintetti reakciók**, pl. előfordulhat, hogy az intézkedés által negatívan érintett vállalkozások kiköltöznek az országból vagy a szürke gazdaságba menekülnek;
- **D: a megvalósítást befolyásoló, előre nem valószínűsíthető reakciók,** pl. a korábban szervezetlen csoportok egy intézkedés hatására tiltakozó ellenállás szervezésébe kezdhetnek.

A megvalósíthatóság, a kockázatok és az érintetti reakciók összekapcsolódása



OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 47 7/20/13 9:54 PM

A továbbiakban a három fő aspektus vizsgálata során adódó kérdéseket tekintjük át.

Megvalósíthatóság

A **hatásvizsgálatnak** gyakori – olykor nem kimondott – **célja, hogy felmérje az intézkedés megvalósíthatóságát**. Amennyiben a hatásvizsgálat készítése párhuzamosan zajlik az intézkedés elindításával, a vizsgálat kimenete mentén korrigálhatóvá válnak az intézkedés egyes részletei.

A **megvalósíthatósággal kapcsolatos akadályokat** az alábbi táblázat szerint rendszerezhetjük.

2. ábra: Az intézkedés megvalósíthatóságának akadályai

	Jogi	Objektív	Szubjektív
Belső akadályok	Hatásköri megkötés	Képesség, kapacitás	Tudás, szándék, szokás
Külső akadályok	Valamilyen tiltás	Fizikai, biológiai, piaci akadály	Várakozások, kulturális tényezők

Különbséget tehetünk belső és külső, valamint jogi, objektív és szubjektív akadályok között. Belső akadályokkal saját szervezetünkön belül, külső akadályokkal azon kívül találkozhatunk. Magyarázatképpen az egyes lehetőségekre az alább felsorolt példák szolgálhatnak.

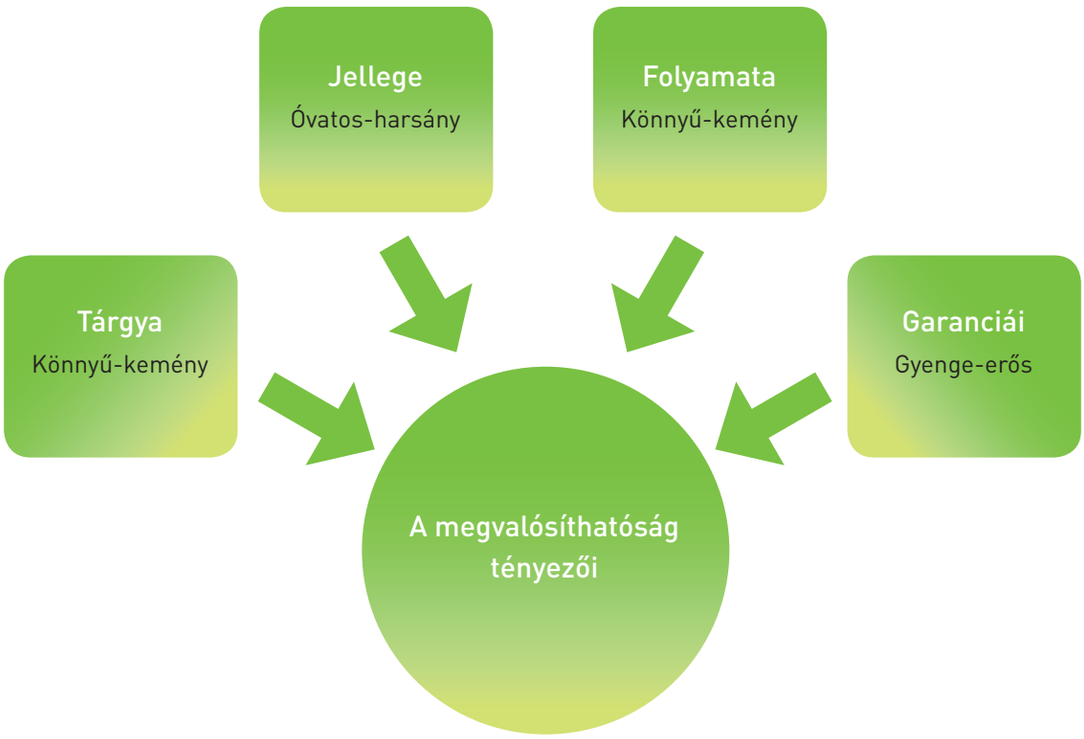
1. **Belső jogi akadály:** a tervezett intézkedés valamilyen fontos elemét hatáskör hiányában nem kényszeríthetjük ki.
2. **Külső jogi akadály**: a tervezett intézkedést valamilyen magasabb szintű jogszabály (alkotmány, uniós jogszabály vagy más nemzetközi szerződés) nem teszi lehetővé.
3. **Objektív belső akadály:** forrás, jóváhagyás hiányában nincs lehetőség az intézkedéshez szükséges kapacitások vagy szolgáltatások beszerzésére.
4. **Objektív külső akadály**: nincs lehetőség minden terület törvényi úton történő szabályozására, illetve bizonyos intézkedéseknek hosszabb kifutási ideje van, amivel számolnunk kell (pl. gyermekvállalás ösztönzése, oktatás, egészségkárosító hatások).
5. **Szubjektív belső akadály**: intézményi és kulturális szokások miatt az intézkedés előkészítése, végrehajtása nehézkes (pl. amikor az érintett hatóságok az intézkedésben foglaltak ellenére csak látszatlépéseket tesznek engedélyezési kötelezettségeik összeegyeztetésére).
6. **Szubjektív külső akadály**: az intézkedés megvalósulását korlátozza az érintettek bizalmatlansága vagy információhiánya, bizonyos kulcsszereplők érdekeltségének hiánya (pl. az új, egyszerűsített eljárások terjedését korlátozza, ha az érintettek félnek attól, hogy az új rezsim nem lesz hosszú életű, vagy pedig az eljárásokban segítséget adó szolgáltatók nem érdekeltek az egyszerűbb eljárás elterjedésében).

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 48 7/20/13 9:54 PM

A megvalósíthatóság tényezői

Az intézkedés megvalósíthatóságának négy tényezője lehet: **tárgya, jellege, folyamata és garanciái**. A megvalósíthatóság vizsgálatához ezek további szempontrendszert nyújtanak – és vice versa, a megvalósítás során lehetőséget adnak a kívánt eredmény eléréséhez szükséges eszközök megválasztásához.

Az intézkedés megvalósíthatóságának tényezői



Az **intézkedés tárgya determinál**: bizonyos ügyek azért lehetnek problémásak, mert valamely korábbi intézkedés sikertelenséggel párosult vagy az intézkedés károsultjai erős ellenállásra képesek.

Az intézkedés **megvalósításának jellegét** is mi szabjuk meg. Érdemes átgondolni, hogy milyen kockázatai lehetnek, ha valamit lendületesen, látványosan, nagy erőkkel indítunk el. Máskor viszont korlátozhatja a megvalósíthatóságot, ha a bevezetés lépései túlontúl óvatosak vagy lassúak.

A megvalósítás **folyamata** lehet könnyű és kemény a beavatkozás bonyolultságának, valamint a végrehajtás, az alkalmazás és a hatás megfigyelhetőségének függvényében. Egy sok területet érintő, összetett beavatkozás nemcsak a végrehajtást nehezíti meg, de a monitorozás és a számonkérhetőség lehetőségét is gyengíti.

Az intézkedések további befolyásoló tényezői a **garanciák**, amelyek lehetnek erősek vagy gyengék. Egy intézkedés akkor sikeres, ha az érintettek számára hiteles, hogy az állam valós lépéseket fog tenni az új szabályok, programok foganatosítása érdekében, és az állam is bízhat benne, hogy a kedvezményezettek az általuk előre deklarált módon fognak reagálni. Amennyiben a két fél megfelelő reakcióját biztosító politikai, intézményi, gazdasági garanciák gyengék, a kölcsönösen előnyös változtatások is nehezen valósíthatóak meg.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 49 7/20/13 9:54 PM

Kockázatok

A kockázatok vizsgálata során a tervezés állapotában az előrelátható állapothoz képest **esetlegesen bekövetkező változásokat, azok feltételeit és valószínűségét** vesszük számba. Az intézkedés megvalósításával kapcsolatos kockázatok három fő forrásból eredhetnek.

(1) **Információhiány**: bizonyos, a döntés pillanatában fennálló tényezőkről nincsen tudomásunk. Ez olyankor merül fel, amikor a tájékozódás költsége nagyobb, mint a bizonytalanságból következő várható veszteség.
(2) **Változás**: a jövőben bizonyos valószínűséggel bekövetkező változások a környezetben vagy az érintettek hozzáállásában.
(3) **Veszélyek kilátásban**: valamilyen jövőbeli események szinte bizonyosak, azt azonban nem tudjuk, hogy ezek hogyan hatnak majd.

A kockázatok elemzése a kockázati források összegyűjtésére, azok valószínűségének, az esetleges kár mértékének és a károkozás csökkentésének lehetőségére fókuszál.

Érintettek

Legtöbbször a hatásvizsgálatok szerves részét képezi az érintettekre gyakorolt hatás vizsgálata, akik lehetnek **külső vagy belső érintettek**. Utóbbiak az intézkedés kialakításában, végrehajtásában részt vevő szereplők. A külső érintettek pedig azok a szereplők, akiknek az életére a beavatkozás hatással lehet.

Az érintettek vizsgálatát a következő bemutatott szempontrendszer mentén érdemes elkészíteni.

Az érintettek vizsgálatának szempontrendszere

- Az elemzés célja, fókusza
- Az érintettek listája fontossági sorrendben
- Az érintettek releváns jellemzői
- Az érintettek várható reakciója
- A várható reakciók együttes hatása
- A hatás elemzése a vizsgálat fókusza szempontjából
- Megállapítások, javaslatok az elemzés céljának aspektusából

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 50 7/20/13 9:54 PM

Az elemzés célja és fókusza mentén tudjuk felállítani és priorizálni az érintettek listáját. Fontos azonosítani, hogy az elemzett hatás kiket és mikor érint. Általában egy, az egész társadalomra ható beavatkozás sem bír időben, illetve lakóhely és társadalmi pozíció szerint ugyanolyan mértékű pozitív és negatív hatásokkal.

Az érintetti lista alapján érdemes végiggondolni az adott csoportok jellemzőit. Ezek a jellemzők határozzák meg a csoportok reakciójának jellemzőit annak alapján, hogy az intézkedés hogyan befolyásolja a csoportnak és tagjainak helyzetét, illetve jövőbeli ösztönzőit.

Az érintetti reakciók elemzésének két fő kérdése, hogy (1) mennyire ellenzik vagy támogatják az egyes csoportok a vizsgált intézkedést, (2) az intézkedés megvalósulása hogyan alakítja tevékenységüket, helyzetüket.

Az érintettek reakciójának támogató vagy ellenző voltát az határozza meg, hogy az intézkedés javít-e vagy ront a helyzetükön. A megvalósítást befolyásolni kívánó reakciók ereje attól függ, hogy az egyes csoportok méretük, pozíciójuk, szervezettségük révén mennyire képesek hatni a kormányzatra.

Az intézkedés megvalósulására adott reakciójuk attól függ, hogy az hogyan alakítja át tevékenységük működési kereteit, ösztönzőit. A megvalósuló intézkedések hatásának mértéke pedig annak függvénye, hogy az egyes csoportok súlya milyen nagy a beavatkozás szempontjából fontos tényezőkben.

Az egyes csoportok reakciói erősíthetik, gyengíthetik egymást, ezért érdemes azok együttes hatását vizsgálni.

Adalék az érintettek listájának felállításához

- A közvetlenül és közvetve érintettek körének meghatározásakor fontos megvizsgálni, hogy a rájuk gyakorolt hatás elemzésünk szempontjából mennyire releváns.
- A társadalmi hatások vizsgálatához kapcsolódóan a beavatkozás nyerteseinek és veszteseinek, továbbá az egyes érintettek egymáshoz való relatív pozíciójának elemzése is fontos.
- A nyertesek és vesztesek azonosítása és elemzése segíthet az intézkedés sikeres megvalósíthatóságának megalapozásában, mert hasznos információkat nyújt a nyertesek megszólítását, a vesztesek kárainak enyhítését szolgáló lépésekhez.
- Érdemes olykor külön megvizsgálni az adott beavatkozás egyes társadalmi csoportokra gyakorolt hatásait. Ezt vagy egy adott csoport társadalmi, gazdasági befolyása (például nagyvállalatok, könyvelők) vagy pedig a döntéshozó szándéka (például gyermekvállalás előtt álló fiatal családok, fogyatékossággal élők, nemzeti kisebbségek) indokolhatja.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 51 7/20/13 9:54 PM

Az érintettek jellemzői

Az érintettek jellemzőit négy kategória mentén vizsgálhatjuk, ez a státusz, motiváció, vélekedés, befolyás és állapot.

(1) Az **érintettek státusza** a megvalósítás, majd a végrehajtás során: megkülönböztetjük az intézkedés megvalósításában részt vevő szereplőket, annak célcsoportját, az intézkedés megvalósulását befolyásolni képes közvetítőket vagy az erőforrás birtokosait, az intézkedés mellékhatásainak érintettjeit, valamint a közvetett érintetteket (például azokat, akik számára az aktuális intézkedés precedenst jelenthet).

(2) Az **érintettek motivációja:** míg az egyedi ösztönzőkre könnyebb hatni, az érintetti attitűdök és normák nehezebben megváltoztathatóak.

(3) **Vélekedés:** az érintettek különböző várakozásokkal tekintenek az intézkedések megvalósíthatóságára, várható hatásaira, kockázataira, valamint a többi szereplő jellemzőire és reakciójára.

(4) **Befolyás:** az érintettek reakciójára jelentős befolyást gyakorolnak, melyet a birtokukban lévő erőforrás, pozíció, valamint reputáció határoz meg. Az **érintettek állapota:** az intézkedés szempontjából fontos egyéni jellemzők (életszínvonal, vagyon, munkaerő-piaci pozíció, egészségi állapot).

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 52 7/20/13 9:54 PM

3. A hatásvizsgálat szervezése

E fejezet a hatásvizsgálati tevékenység előkészítésének és megszervezésének lépéseit foglalja össze. A sikeres hatásvizsgálat elkészítésének legfőbb kritériuma a feladat megfelelő és hatékony megszervezése. A hatásvizsgálat egy bonyolult, sokszereplős folyamat. Ahhoz, hogy az elvárásoknak megfeleljünk, és munkánkat sikeresnek ítéljék, elkerülhetetlen a jó szervezés. Ennek építőköveit a következő kérdésekre adott válaszok adják:

- Mit akarunk elérni? Mik a céljaink?
- Hogyan akarjuk elérni ezeket a célokat?
- Hogyan irányítsuk és támogassuk a munkát?

A hatásvizsgálati munka alapos megszervezésének leginkább kézzelfogható eredménye a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának átgondoltabbá tétele. A szervezés révén biztosíthatjuk, hogy munkánk a lényegre fókuszáljon, ne vesszünk el a részletekben. A jó előkészítés teszi lehetővé, hogy kézben tartsuk a hatásvizsgálati munkát, mindig tudjuk, hogy hol tartunk az előzetes elképzelésekhez képest, valamint legyen egy alap, amihez képest változtathatunk szükség esetén.

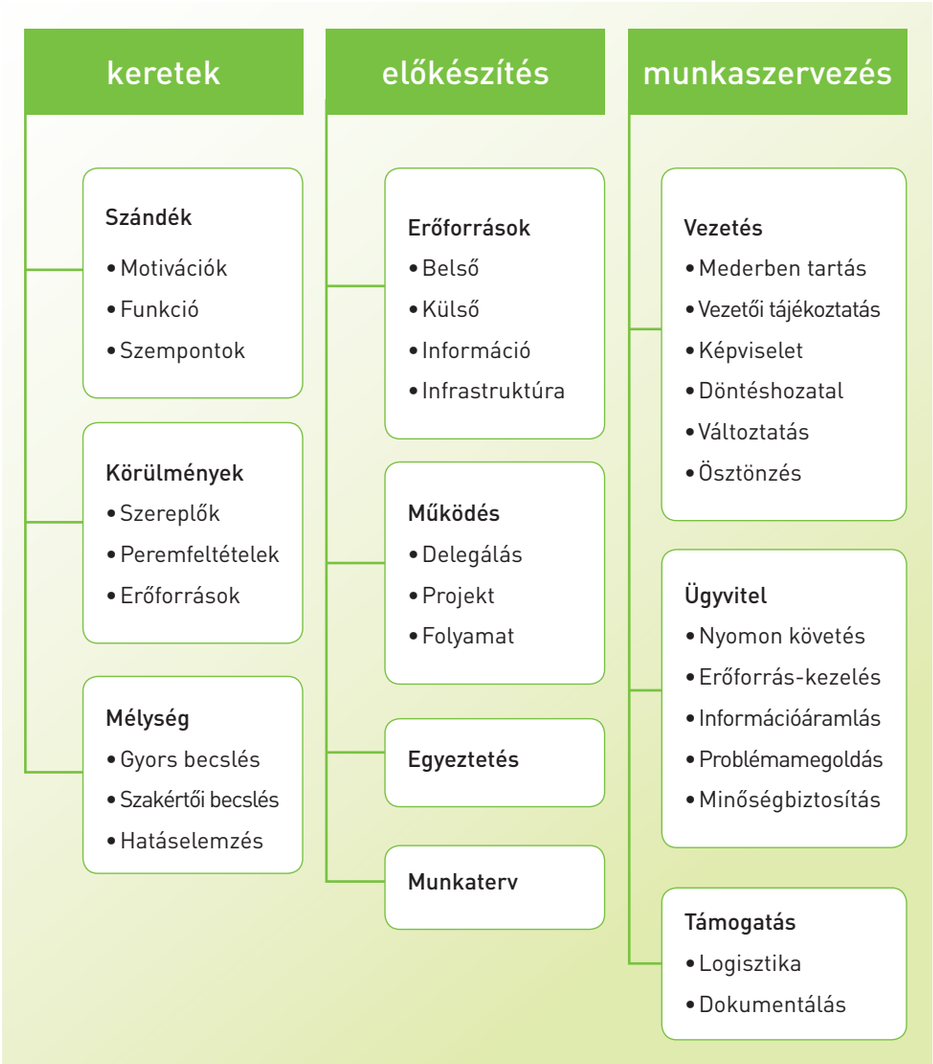
A fejezet során a szervezői munka négy fő fázisát tekintjük át:

1. A hatásvizsgálat szervezésének első lépése a **keretek meghatározása, melyek** kialakítása során arra a kérdésre keressük a választ, hogy mit fogunk csinálni a hatásvizsgálat során. A keretek kialakítása három részre, a szándékok, a körülmények és a mélység meghatározására bontható. A szándékok rögzítése során azt kell feltárnunk, mit várnak el tőlünk. A körülmények a lehetőségeket és a korlátokat tekintik át, a mélység pedig arra vonatkozik, hogy mindezek alapján milyen részletességű és erőforrás-igényű hatásvizsgálatot készítsünk. A keretek meghatározása tehát a szándékok és lehetőségek összehangolását jelenti.
2. Az **előkészítés** során a „hogyan?" kérdésre keressük választ. Feladatunk, hogy biztosítsuk a hatásvizsgálat elvégzéséhez szükséges feltételeket. A munka erőforrásainak megtervezése, működési rendjének kialakítása és a külső partnerekkel való egyezetések meghatározása alapján készíthetjük el a hatásvizsgálat munkatervét.
3. Míg a keretek meghatározására és az előkészítésre a hatásvizsgálat megkezdése előtt kerül sor, a **munkaszervezésre** a folyamat alatt. A munkaszervezés a hatásvizsgálat során a munka irányítói, vezetői és támogató feladatainak összessége, azon feladatoké, amelyeket a hatásvizsgálat során, folyamatosan kell elvégezni.
4. Ha gyakran végzünk hasonló hatásvizsgálatot, célszerű tudatosan fejleszteni és szervezni a feladat elvégzéséhez szükséges infrastruktúrát. Ezt segíti elő a tudatos **rendszerépítés.** A rendszerépítés azt a célt szolgálja, hogy a tapasztalatok alapján és a megfelelő háttértámogatás kiépítésével a konkrét feladatokat könnyebben, gyorsabban, sikeresebben tudjuk elvégezni a későbbiekben.

E munkaszakaszokról szól ez a fejezet.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 53 7/20/13 9:54 PM

A szervezői munka négy fázisa



3.1. Keretek

A hatásvizsgálat megkezdése előtt célszerű meghatározni a feladat kereteit, azaz szándékát, körülményét és mélységét.

- A hatásvizsgálat mögött álló **szándékok**: Mit akarunk elérni a hatásvizsgálattal vagy aközben? Mik a fő kérdések? Mit várnak el a megrendelők és a fő érintettek?
- A hatásvizsgálat készítésének **körülményei**: Milyen szereplők és hogyan hatnak a hatásvizsgálatra? Milyen peremfeltételek határozzák meg a munkát?
- A hatásvizsgálati munka szükséges **mélysége**: Ezekből a szándékokból és körülményekből milyen részletességű vizsgálatot tudunk, illetve akarunk készíteni?

A keretek meghatározása során rögzítjük, mi is a hatásvizsgálat feladata. A munkával kapcsolatos elvárásokat az érintettek szándékainak és a vizsgálat körülményeinek figyelembevételével érdemes felállítani. A keretek meghatározása révén biztosíthatjuk, hogy ne utólag derüljön ki, hogy elmaradt

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 54 7/20/13 9:54 PM

egyes releváns kérdések vizsgálata, vagy elmulasztottuk a stratégiailag vagy szakmailag fontos szereplők bevonását. Ilyenkor határozzuk meg továbbá a munka főbb idő-, és erőforrás-felhasználásbeli jellemzőit.

3.1.1. Szándék

A hatásvizsgálat első lépése annak áttekintése, hogy a feladat résztvevőinek milyen szándékaik vannak (szándékok áttekintése), mely fázis során a résztvevők motivációját kell átgondolnunk, valamint a hatásvizsgálat funkciójával és szempontjaival kapcsolatos elvárásokat kell összefésülnünk.

a) **Motiváció:** az egyes résztvevők elvárásainak számbavétele.
b) **Funkció:** a motivációk összegzése alapján határozhatjuk meg, hogy mit akarunk elérni a hatásvizsgálattal.
c) **Szempont:** mire gyakorolt hatást vizsgálunk?

a) Motiváció

Fő kérdésünk, hogy a megrendelők, illetve a kulcsfontosságú érintettek mit várnak a hatásvizsgálattól és azt mire kívánják felhasználni. A hatásvizsgálattal ugyanis a különböző szereplőknek eltérő céljaik lehetnek, ennek felismerése a feladatunk a motivációk feltárása során. Ilyen cél lehet például a hatásvizsgálattal kapcsolatos rendszerszintű elvárások teljesítése, a tájékozódás, az érintettek meggyőzése, a legitimáció erősítése, az egyezetések támogatása. A hatásvizsgálat sikerének alapja, hogy összhangot teremtsen:

- a döntéshozó szándéka,
- az előterjesztés elkészítéséért felelős vezetői szándék és
- a hatásvizsgálat készítőjének törekvései között.

A motivációk feltárásakor tehát a közvetett megrendelő (felsővezető), a közvetlen megrendelő (felettes), valamint a hatásvizsgálat-készítő (elemző/szervező) szándékait érdemes áttekintenünk.

A közvetett és közvetlen megrendelő személye gyakran különválik, azonban vannak esetek, amikor a két szerep összecsúszik. Ugyancsak gyakran előáll az a helyzet, hogy egy hatásvizsgálati munka során több, eltérő motivációval rendelkező közvetlen vagy közvetett megrendelőre kell tekintettel lenni. A számos szakterületet érintő témák vizsgálata vagy a több egység által készített közös előterjesztések támogatása ennek leggyakoribb esete. Ilyenkor a munkát meghatározó motivációk köre bővebb, azok összehangolása komolyabb kihívást jelent.

Közvetett megrendelő – felsővezető

A hatásvizsgálat közvetett megrendelője általában miniszter vagy államtitkár, akiket legtöbbször absztrakt politikai, szakpolitikai, szervezeti célok mozgatnak. A hatásvizsgálattal egy előterjesztés vagy program támogatása mellett céljuk lehet egy vita megnyitása, egy ötlet tesztelése vagy a tájékozódás.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 55 7/20/13 9:54 PM

Elvárásaik konkrétsága az alig meghatározott tapogatózó kérdésektől az általános kérdésfeltevéseken át a meglepően részletes felvetésekig terjedhet.

A vezetői elvárások gyakran inkonzisztensnek vagy nehezen értelmezhetőnek tűnnek. Ennek két fő oka van:

1. a vezetői célok és a vezető tevékenységét meghatározó körülmények, felettesi, érintetti igények sokszor adnak ki nehezen összhangba hozható feladatokat;
2. a vizsgált ügy egyes kényes aspektusai gyakran ismeretlenek számunkra.

Gyakori, hogy a vezetői instrukciók egyes részletei túl-, mások pedig aluldefiniáltak. A feladat hiányos specifikálása olykor stratégiai megfontolások eredménye, más esetekben valós tanácstalanság vagy információhiány következménye. Elképzelhető, hogy a felsővezetői szándék teljes feltárása veszélyeztetné a megvalósítást, illetve lehet, hogy a kezdeményező motivációja nem kiforrott, mert a vezető éppen az előterjesztés készítőjétől várja az érzékelt probléma vagy lehetőség pontosabb feltárását.

Annak érdekében, hogy a hatásvizsgálat megfeleljen a felsővezetői elvárásoknak, a hatásvizsgálat készítőjének a munka megkezdése előtt törekednie kell a hatásvizsgálattal szemben megfogalmazott felsővezetői elvárások azonosítására. Ideális esetben nyíltan rá tudunk kérdezni és írásban tudjuk rögzíteni a megrendelő által fontosnak tartott szempontokat, kérdéseket, és eredményeket. Ha ez nem lehetséges, akkor érdemes önmagunk számára munkahipotézist megfogalmazni arról, mi is lehet a felsővezetői szándék.

A vezetői szempontok előzetes meghatározásával az értékelés jobban fókuszálható és elejét vehetjük az utólagos módosításoknak.

Közvetlen megrendelő – felettes

A közvetlen megrendelő egy adott előterjesztésért, folyamatban lévő vagy lezárt intézkedésért/programért felelős vezető – általában helyettes államtitkár vagy főosztályvezető. Munkájának sikerességét az előterjesztéssel/beavatkozással kapcsolatos elvárások teljesülése határozza meg. A hatásvizsgálattal kapcsolatos elvárásokat az – általában kormányzati – előterjesztéshez/beavatkozáshoz kapcsolódó elvárások az alábbi sorrendben határozzák meg:

1. az előterjesztés időre elkészül;
2. megfelel a vele szemben támasztott megrendelői elvásásoknak;
3. az arra hivatott szereplő vagy testület (általában miniszter, kormány vagy az országgyűlés) elfogadja az előterjesztést;
4. az előterjesztésben megfogalmazottak tevékenyen szolgálják a célul kitűzött irányokat;
5. az előterjesztésben foglaltakat az abban foglaltak szerint végrehajtják;
6. az előterjesztés megvalósítása kiváltja az előzetesen elvárt hatást.

A hatásvizsgálat legtöbbször kísérő, támogató folyamat, sikere az általa támogatott előterjesztés sikeréhez kötődik. Az előterjesztésért felelős közvetlen megrendelő a fenti hat sikerkritérium valamelyikének támogatására használhatja a hatásvizsgálatot. Az előterjesztésben foglaltak megvalósulásától várható következmények elemzése a 4. és a 6. sikerkritériumhoz kapcsolódik az előterjesztéshez kap-

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 56 7/20/13 9:54 PM

csolódó elvárások közül. Ezért szokott a klasszikus hatásvizsgálati funkció háttérbe szorulni a vezetői döntések során. Ezen leginkább úgy változtathatunk, ha a hatásvizsgálati munka az előterjesztésért felelős vezető szempontjából fontosabb elvárások megvalósulását is tudja támogatni. Erre példa, amikor az előterjesztés a munkaszervezést támogatja (1., 2. kritérium), az elfogadottságot erősíti (3. kritérium), vagy a megvalósíthatóságot szolgálja (5. kritérium).

Mindezek alapján a megrendelő a hatásvizsgálat közvetlen célja – a következmények elemzése – mellett az alábbi elvárásokat támaszthatja a hatásvizsgálattal kapcsolatban:

- növelje az előterjesztés sikeréhez szükséges támogatottságot a megfelelő érvek és szövetségesek gyűjtésével;
- minimalizálja az előterjesztés elfogadásának és végrehajtásának sikerét fenyegető kockázatokat;
- segítse elő a minisztériumi, egyéb kormányzati, illetve a kormányzaton kívüli érintettekkel való együttműködést;
- javítsa szervezete, feladatköre, személye megítélését és a működését meghatározó körülményeket;
- optimalizálja a rendelkezésre álló erőforrásokat.

A hatásvizsgálat készítője – elemző/szervező

A hatásvizsgálat szervezői és az abban részt vevő elemzők a közvetett és közvetlen megrendelő irányítása alatt végzik munkájukat. Fő céljaik, melyek egyben a sikeresség előfeltételeit is alkotják, általában a következők:

- munkáját az adott körülmények között a lehető legnagyobb vezetői megelégedéssel végezze el;
- minimalizálja a munkáját érintő kockázatokat – ilyen kockázatok lehetnek például:
  - a feladat nem egyértelmű,
  - a feladathoz szükséges erőforrások, információk, kompetenciák hiányosságai,
  - a feladat elvégzését akadályozó igazgatáson belüli érdekkülönbözőségek,
  - a hatásvizsgálat eredményei és az azzal kapcsolatos elvárások eltérnek,
- érvényre tudja juttatni szakmai meggyőződését;
- javítsa munkája és személye megítélését a vezetői, (a szervezeti egységen belül) kollégái, (a szervezeti egységen kívül) gyakori partnerei körében.

A hatásvizsgálat készítőjének két csoport elvárásainak kell megfelelnie: egyrészt a feletteseinek – szervezetének, másrészt pedig a saját szakmai közösségének.

A közvetett megrendelő, a közvetlen megrendelő, továbbá a hatásvizsgálat készítőjének motivációit számba véve fogalmazhatjuk meg a munka céljait. Ezek a – formálisan sokszor meg sem jelenített – célok végig segítenek a hatásvizsgálattal kapcsolatos döntések meghozatalában, valamint a külső és belső érintettekkel való együttműködés kialakításában, erősítésben.
A fenti motivációk alapján a hatásvizsgálattal kapcsolatos általános elvárások a következők:

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 57 7/20/13 9:54 PM

- az előírásoknak megfelelően elkészüljön: mind a közvetlen, mind a közvetett vezetők elvárásainak, mind pedig formai követelményeknek;
- módszertanilag megalapozott legyen: olyan információkat foglaljon magába, melyek megbízható adatforrásból vagy szakértőtől származnak;
- megrendelője elégedett legyen az eredménnyel: közvetett felsővezetőnk igényeinek megfeleljen;
- a szakmai közvélemény támogatását is elnyerje: a módszertani megalapozottság és az alapos munka magával vonja a szakmai közvélemény támogatását is;
- eredményeit a döntések meghozatalakor felhasználják, amennyiben van realitása a döntések befolyásolásának.

b) Funkció

A hatásvizsgálat funkcióját az abban érintettek motivációi alapján határozhatjuk meg. Amint az első fejezetben áttekintettük, a hatásvizsgálatokat funkciójuk szerint a következő négy kategóriába sorolhatjuk: rendszertámogató, döntéstámogató, megvalósítás-támogató és kommunikációs. Az egyes hatásvizsgálatok funkciója egy-egy kategórián belül sokféle lehet. Az, hogy összességében milyen feladatok elvégzését, támogatását várják el egy hatásvizsgálattól, esetről esetre jelentősen eltérhet. A következőkben áttekintünk néhány példát arra vonatkozóan, hogy milyen funkciókat tölthet be egy-egy munka.

- Előírt, kötelező jogszabályoknak való megfelelés: „hatásvizsgálunk", mert kötelező.
- Tájékozódás: várható következmények és reakciók, illetve egy adott témához tartozó lehetőségek, kihívások feltárása.
- Döntéstámogatás: döntési alternatívák kialakítása, azok összevetése.
- Munkaszervezés: a hatásvizsgálat információgyűjtő, egyeztető, tematizáló lépései ilyenkor a döntés-előkészítő munka kereteinek kialakítását és a folyamatok mederben tartását támogatják.
- Az egyeztetések támogatása: muníció készítése az egyeztetésekhez, szakmai egyeztetési platform kialakítása.
- Motiváció orientálása, erősítése: segíthet egyértelművé tenni egy intézkedés célját és peremfeltételeit, illetve hozzájárulhat ahhoz, hogy az intézkedés részleteibe és az ütköző érdekek sokaságába belebonyolódva is egyértelmű irányzékként és mérceként szolgálja az előterjesztői, programvezetői döntéseket.
- Az elfogadottság erősítése: az érintettek és a végrehajtásban résztvevők szempontjainak beépítését, kifogásainak kezelését kétféleképpen segítheti a hatásvizsgálat: demonstrálja, hogy az elvárások, aggodalmak hitelesen kezelhetőek az előterjesztés tárgyában, illetve eszközt ad az egyes javaslatok elfogadhatóságának megítéléséhez.
- Kommunikáció támogatása: a hatásvizsgálat eredményei alapanyagként szolgálhatnak a kommunikáció számára, akár egy intézkedés bemutatása, elfogadtatása, akár az intézkedést kifogásoló, ellenző vélemények megválaszolása a feladat. Sokszor maga a hatásvizsgálat ténye is hasznos kommunikációs elem lehet.
- A sikeres végrehajtás biztosítása: ebben a végrehajthatóság feltételeinek elemzésével, a végrehajtás kockázatainak vizsgálatával, az abban érintettek bevonásának támogatásával segíthet a hatásvizsgálati munka.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 58 7/20/13 9:54 PM

c) Szempontok

A hatásvizsgálati szempontok kijelölése a hatásvizsgálat során megválaszolandó kérdések megfogalmazását jelenti. Ahogyan a második fejezetben részletesen leírtuk, a hatásvizsgálat szempontjait négy részre bonthatjuk:

- Tematikus fókusz: Mire gyakorolt hatást vizsgálunk?
- Döntéshozói fókusz: Milyen jellegű hatást vizsgálunk?
- Érintetti fókusz: Kire gyakorolt hatást vizsgálunk?
- Időbeli fókusz: Milyen időtávú hatást vizsgálunk?

Tematikus fókusz:	**Mire gyakorolt hatás?** • Költségvetési, foglalkoztatási, versenyképességi, növekedési hatás • Társadalmi, egészségi hatás • Környezeti hatás • Adminisztrációs költségekre gyakorolt hatás • Specifikus - biztonság, közbiztonság, elérhetőség, identitás-attitűd, demográfia, területi hatások
Döntéshozói fókusz:	**Milyen jellegű hatás?** • Mérték - várható változás nagysága • Lehetőség - kockázat, megvalósíthatóság • Környezet - stabilitás, megnyíló lehetőség, elháruló veszély • Megítélés – elfogadottságra, hitelességre, várakozásokra gyakorolt, szimbolikus hatás
Érintetti fókusz:	**Kire gyakorolt hatás?** • Célcsoport - az intézkedés által befolyásolni szándékolt csoport • Kulcsszereplő - megvalósíthatóságban vagy sikerben kulcsfontosságú csoportok • Törzsszereplő - kormányzatilag fontos csoportok
Időtáv:	**Milyen időtávú hatás?** • Rövid - egy év • Praktikus - 2-4 év • Kifutási – az intézkedés hatásainak végigfutásától függ, általában hosszabb idő

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 59 7/20/13 9:54 PM

3.1.2. Körülmények

A kereteket alkotó körülmények rögzítése során azt kell áttekintenünk, hogy milyen tényezők határozzák meg a hatásvizsgálati munka mozgásterét. Az előkészítő munkának ez a szakasza veszi számba, hogy milyen körülmények között végezzük a hatásvizsgálati tevékenységet: kik a vizsgálat szereplői, melyek a munka folyamatát befolyásoló peremfeltételek, illetve milyen erőforrásokra támaszkodhat a hatásvizsgálat.

a) Szereplők

A hatásvizsgálat szereplőinek – a munka felelőseinek, résztvevőinek, érintettjeinek és megítélőinek – személyes elképzelései és szándékai jelentősen befolyásolják a hatásvizsgálatot; sok esetben nagyobb mértékben, mint annak tartalmi fókusza vagy az előterjesztés célja indokolná.

A hatásvizsgálat készítésének legfontosabb szereplői, a munkafolyamat **felelős**ei. Ők a szponzor, a jóváhagyó, a közvetett és közvetlen megrendelő, a hatásvizsgálat készítésének vezetője, illetve munkatársai. A közvetett és közvetlen megrendelő szerepét korábban, a hatásvizsgálat motivációnak tárgyalása során áttekintettük, csakúgy, mint a készítőit, akiket vezetőre és munkatársakra bonthatunk. A vezető számára elsősorban a megrendelők elégedettsége, a kockázatok kezelése és a munka elfogadottsága fontos. A munkatársak számára általában a módszertannal kapcsolatos szakmai elvárások teljesülése és a kollégák jó megítélése az elsődleges.

A hatásvizsgálathoz szükséges kulcsfontosságú erőforrásokat biztosító szponzor és a hatásvizsgálat jóváhagyója az esetek többségében egybeesik a megrendelőjével. Azonban van, amikor a hatásvizsgálatot valamilyen erre kijelölt szereplő hagyja jóvá. Például az operatív programok esetében az ex ante értékelést a Bizottságnak nyújtja be az azok készítését szervező tagállam. Előfordul, hogy a vizsgálathoz szükséges erőforrások vagy az elkészítéséhez nélkülözhetetlen adatok, vagy a politikai támogatás biztosítója nem a megrendelő, hanem például a közigazgatási államtitkár esetileg dönt bizonyos szakmai feladatok finanszírozásáról. Előfordulhat, hogy egy hatásvizsgálat lebonyolításához kulcsfontosságú adatok (például a fejlesztéspolitikai támogatások részleteit bemutató EMIR adatbázis) gazdája a vizsgálat tervezett koncepciója ismeretében dönt az adatok rendelkezésre bocsátásáról. A szponzor a vizsgálat elindítása során támaszt feltételeket, a jóváhagyó pedig a vizsgálat eredményei alapján hozza meg döntését. Befolyásuk kulcsfontosságú, szerepük azonban más, mint a megrendelőé: beleszólási lehetőségük a munka folyamatába általában közvetett és korlátok közé szorított. Az egyes hatásvizsgálati szerepek igazgatási hierarchián belüli elhelyezkedését a következő ábra szemlélteti.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 60 7/20/13 9:54 PM

Az egyes hatásvizsgálati szerepek igazgatási hierarchián belüli elhelyezkedése

A hatásvizsgálat készítését és eredményességét sok más szereplő is befolyásolja. Egyesek közvetlenül kapcsolódnak a vizsgálathoz, így a **résztvevők**, akik információval, más erőforrásokkal szolgálnak, részt vesznek a hatásvizsgálat munkájában vagy az eredmények célközönségéhez taroznak. Közvetve, de erősen érintettek a hatásvizsgálat fókuszában álló intézkedés célcsoportjai, végrehajtói, szállítói. Vannak olyan szereplők, akik befolyásuk vagy tekintélyük révén meghatározóak a hatásvizsgálat vagy az az által támogatott intézkedés **elfogadottság**át és **legitimáció**ját illetően.
A hatásvizsgálat érintettjeinek részvétele lehet aktív, amikor támogatással, tiltakozással, vagy tényleges részvétellel vesznek részt a munkában, azzal a céllal, hogy alakítsák annak eredményét. Ugyanakkor az egyes szereplők sok esetben passzív részesei a folyamatnak: nyomon követik a fejleményeket – céljuk a tájékozódás és szempontjaik érvényesülésének kontrollja.
A hatásvizsgálatban érintett szereplők feltérképezése során a következő tényezőket érdemes rögzíteni:

- az egyes szereplők elvárásait,
- a hatásvizsgálati munkához való hozzájárulásuk lehetőségeit,
- a hatásvizsgálat elfogadására gyakorolt befolyásukat,
- a vizsgált intézkedés megszületésére kifejtett hatásukat,
- a vizsgált intézkedés megvalósulására gyakorolt hatásukat,
- az egyes szereplőkkel kapcsolatos elvárásokat.

b) Peremfeltételek

A hatásvizsgálat peremfeltétele minden olyan tényező, ami a hatásvizsgálattal kapcsolatos felelősök szándékaitól és lehetőségeitől, illetve a többi szereplő jellemzőitől független adottság. Ezek közül a legfontosabb a vizsgálandó intézkedés, illetve annak várható változásait meghatározó tényezők. További fontos tényezők a munka kritériumait és folyamatát meghatározó körülmények.

A **vizsgált intézkedés** részleteinek feltárását a második fejezet során tekintettük át. Az intézkedés lehetséges **változás**ait ugyan nem tudhatjuk előre, mégis sokszor előre kalkulálható, hogy mikor vár-

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 61 7/20/13 9:54 PM

hatóak, milyen feltételek mellett milyen hozzávetőleges tartalmuk lehet. Sok esetben azt is előzetesen lejegyezhetjük, hogy a vizsgált intézkedés mely elemei tekinthetőek rögzítettnek, illetve melyek azok, amelyek a hatásvizsgálat során még formálódhatnak.

A munka **kritérium**ait és **folyamat**át írott és íratlan szabályok jelölik ki. Ezek közül a hatásvizsgálattal kapcsolatos eljárási és formai előírások általában jogszabályban rögzítettek (például hatásvizsgálati lap, véleményeztetési kötelezettség, bizonyos igazgatási szereplők adatszolgáltatási kötelezettsége, elfogadás felelőse és procedúrája). A tartalmi kritériumok jelentős részét előzetesen meghatározott módszertani iránymutatások, illetve a témával kapcsolatos szakmai konvenciók határozzák meg. A vizsgálat ütemezésének főbb peremfeltételei is külsőleg meghatározottak: a munkával támogatott intézkedés megszabja a munka végső határidejét és főbb állomásainak időpontját, az eljárási és tartalmi kritériumok pedig kijelölik a fázisait és az azok elvégzéséhez szükséges idő minimumát. A hatásvizsgálat nyilvánosságának szintje is legtöbbször adottság. Van, amikor a munka minden részletében nyilvános, a „kirakatban kell dolgoznunk". Más esetekben maga a vizsgálat is titkos, még az is korlátozott, hogy kitől lehet információt kérni a munkához. Jóllehet, a hatásvizsgálat általában az igazgatás berkein belül, a széles nyilvánosság kizárásával folyik, mégis mindig megvan az esélye annak, hogy a munka részletei napvilágra kerülnek. Ezért célszerű a hatásvizsgálat részleteit úgy kialakítani, hogy az eredmények nyilvánosságra kerülése ne járjon kellemetlen helyzetekkel.

c) Erőforrások

A hatásvizsgálat során használható erőforrásokat két tényező határozza meg. Egyrészt az, hogy menynyi erőforrás érhető el, másrészt az, hogy ebből az azokat kontrolláló szereplők mennyit hajlandóak rendelkezésre bocsátani. Legtöbbször a második korlát a meghatározó, hiszen a vezetők által rendelkezésre bocsátott pénz, addicionális humán erőforrás, infrastruktúra behatárolja a lehetőségeket. Sokszor az első korlát is jelentős: az időkorlátok között elérhető információk köre, a magasabb szintű vezetők és a fontos partnerek rendelkezésre álló ideje, illetve a szakértők felkészültsége akkor sem növelhető jelentős mértékben, ha a projekt kiemelt prioritást kap az erőforrások allokációja során.
A munka kereteinek áttekintésekor célszerű minden potenciális erőforrást számba venni. Az erőforrás fogalmát érdemes tágan, a felhasználható anyagi és humán erőforrásokon túl minden, a munka során hasznos tényezőre kiterjesztve értelmezni.

A **pénzügyi erőforrások**ról bővebben a negyedik fejezetben lesz szó.

A **humán erőforrások** számbavétele során fontos, hogy a munkába bevonható emberek felkészültségét, beállítódását is figyelembe vegyük. A felkészültség esetén a témában való jártasság és a módszertani tudás mellett fontos, hogy az egyes kollégák milyen minőségű munkára képesek, mennyire tudnak önállóan dolgozni: legyen szó koncepcionálásról, elemzésről, szövegezésről, szervezésről, egyeztetésről. A bevonható kollégák beállítódása egyrészt az általános motiváltságra vonatkozik: mennyire ambiciózus, önálló, rugalmas valaki, másrészt a szakmai, módszertani irányultságra: kik milyen témákban, milyen eljárások alkalmazásában mozognak otthonosan, milyen a potenciális kollégák szakmai irányultsága, nyitottsága.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 62 7/20/13 9:54 PM

Az igazgatási projektek egyik kulcsfontosságú erőforrása a **vezetői támogatás** és **idő**. Meghatározza egy hatásvizsgálat sorsát, hogy az érintett vezetők mennyire figyelnek oda az eredményekre, mennyire állnak ki támogatólag a munkafolyamat mellett, illetve mennyi időt szentelnek annak nyomon követésére, a szükséges döntések meghozatalára az egyeztetéseken való részvételre. Az igazgatásban egy munkafolyamat kormányzati érintettek általi megítélését gyakran döntően befolyásolja, hogy ki az adott tevékenység legmagasabb szintű aktív és tevőleges támogatója. A vezetői idő általában a legkritikusabb erőforrás, hiszen általában a vezetők ideje rengeteg ügy között oszlik meg, sokszor kiszámíthatatlan módon.

A hatásvizsgálati munka alapvető nyersanyaga a vizsgálathoz szükséges **információ**. Az, hogy milyen információk érhetőek el vagy állíthatóak elő a munka során, meghatározza a vizsgálat lehetőségeit. Fontos, hogy ne csak azokra a kérdésekre keressünk választ, melyekre adataink vannak, hanem az elején tudjuk meg, milyen adatok szükségesek a fontos kérdések megválaszolásához és kezdjük is el beszerezni azokat. Az adatgyűjtés kérdéseiről az ötödik fejezetben lesz szó részletesen.

A hatásvizsgálati munka lehetőségeit nagyban meghatározza a munkához igénybe vehető **infrastruktúra**. A konkrét infrastrukturális adottságok (pl. informatikai eszközök, a rendelkezésre álló egyezetési helyszínek) mellett itt célszerű számba venni a hatásvizsgálati munka során használható igazgatási apparátust és eszközrendszert. Ebbe tartoznak például az információgyűjtő infrastruktúrák (pl. munkaügyi kirendeltségek, kormányirodák), szakmai hálózatok (igazgatáson belüli kapcsolatok, bevonható külső szakértők, szakmai szervezetek), a használható kommunikációs platformok (honlapok, könnyen elérhető médiafelületek, rendezvények, konzultációs csatornák és fórumok stb.).
A rendelkezésre álló **idő** mennyisége ugyancsak kulcsfontosságú. Ebben az esetben nemcsak a határidő a meghatározó, hanem az is, hogy a párhuzamos feladatok, a szükséges egyeztetési körök, várakozási holt idők figyelembe vétele mellett mennyi a határidőig ténylegesen – a hatásvizsgálati munkához – rendelkezésre álló idő.

3.1.3. Mélység

A hatásvizsgálati keretek meghatározásának záró és összegző eleme a vizsgálat mélységének megszabása. Ez egyrészt a körülmények adta lehetőségektől, másrészt a vizsgálattal kapcsolatos szándékoktól függ.

Ha a szándékok magas elvárásokat fogalmaznak meg, megalapozottabb hatásvizsgálatra van szükség. Ha a körülmények jobban behatárolják a munkát, kisebb lélegzetű vizsgálat is elegendő.
A szándékok és körülmények összehangolása során fontos, hogy olyan vizsgálati kereteket jelöljünk ki, melyek biztosítják a tervezett vizsgálat megalapozottságának minimális szintjét. Mindemellett a hatásvizsgálatot számtalan különböző mélységben lehet elvégezni.

A kívánt eredményt jelentősen befolyásolja a hatásvizsgálattal elérendő cél, a téma összetettsége és a vezetői elvárás. Ezzel összhangban kell megtervezni, hogy mennyi idő áll rendelkezésre, illetve milyen szakemberek vonhatóak be a vizsgálatba. Az előterjesztés tartalmának megismerése után lehet azonosítani azt, hogy milyen szakismeret, módszertani, illetve szervezési tudás, adat és információs forrás beszerzése fontos, kinek a támogatása, szövetsége nélkülözhetetlen. Ennek alapján a

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 63 7/20/13 9:54 PM

hatásvizsgálat mélységének az alábbi három különböző típusát lehet elkülöníteni, melyek egyben az időt és a kidolgozottsági szintet is definiálják:

- gyors becslés: pár napos – meglévő forrásokra támaszkodó áttekintés;
- szakértői becslés: pár hetes – a meglévő források mellett konzultációkra, szakértők bevonására, már létező adatok elemzésére épülő elemzés;
- hatáselemzés: pár hónapos – adatgyűjtésre és –elemzésre is épülő részletesebb vizsgálat.

3.2. Előkészítés

Az előkészítés során alapozzuk meg, hogy a hatásvizsgálatot a keretek kialakítása során megfogalmazott szándék, a feltárt körülmények és a meghatározott mélység szerint sikeresen el tudjuk végezni. Minél jobban sikerül a munka előkészítése, annál gördülékenyebben készülhet a hatásvizsgálat, annál kevesebb energia megy el szervezési és újratervezési feladatokra. Az előkészítés során határozzuk meg, milyen erőforrásokat használunk majd fel, hogyan szervezzük a munkát, mi legyen a hatásvizsgálat egyeztetési rendje. Mindezek alapján készíthetjük el a vizsgálat munkatervét.

Az előkészítést sokszor elnagyolja az ember, mert azt gondolja, már úgyis csinált ilyet, vagy pedig azt, hogy előre úgy sem tudunk felkészülni a jövő kiszámíthatatlan eseményeire. Az előkészítés feladata nem egy részletes, milliméterpapíron megrajzolt terv felvázolása. Célja sokkal inkább az, hogy a munka folyamán már ne kelljen azon gondolkoznunk, hogy kinek, mit és hogyan kell csinálnia. Az előkészítés akkor sikeres, ha a munka során úgy érezzük, már „forog a gép", csak mederben kell tartani a folyamatokat.

Az előkészítés részletezettségét befolyásolja, hogy milyen mélységű és megközelítésű hatásvizsgálatra készülünk. A hosszabb – több hetes vagy több hónapos – hatásvizsgálatokat önálló munkafolyamatként, projektként célszerű szervezni, meghatározva a feladatokat, azok ütemezését, felelősét, erőforrásait, az egyeztetési rendet, az adatgyűjtés lépéseit stb. Kisebb vizsgálatoknál az előkészítés lépései egyszerűbbek, azonban itt sem haszontalanok. Egy pár órás vizsgálat előtt is érdemes átgondolni, milyen infrastruktúrát és kapcsolatokat célszerű mozgósítani, kinek mi a dolga, kivel ajánlatos a teljesítés előtt gyorsan egyeztetni. Akár gyorsbecslésről, akár egy nagyobb lélegzetű, alapos hatásvizsgálatról van szó, sok időt, energiát, konfliktust és felesleges munkát spórolhatunk meg azzal, ha előzetesen átgondoljuk a munka erőforrásait, működését, egyezetési rendjét.

3.2.1. Erőforrások

Az előkészítés során kell meghatároznunk, milyen erőforrásokat mozgósítsunk a hatásvizsgálat során. A keretek és a körülmények vizsgálata során áttekintettük, mivel is gazdálkodhatunk a munka során, a mélység meghatározásával pedig meghoztuk az alapvető döntést, hogy milyen volumenű munkában gondolkozzunk. Az előkészítés során az a feladatunk, hogy megszabjuk, mit és hogyan alkalmazzunk. A keretek kijelölése során áttekintettük a kamrát és kiválasztottuk a receptet, most kell gondoskodnunk a szakácsról, hozzávalókról, és a konyháról. Meg kell határoznunk, milyen, a

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 64 7/20/13 9:54 PM

munkához közvetlenül igénybe vehető belső erőforrásokat használjunk és milyen külső erőforrásokat vonjunk be. Ugyancsak kulcsfontosságú erőforrás – a hatásvizsgálat nyersanyaga – az információ, illetve az ennek elérhetőségét meghatározó infrastruktúra.

a) Külső és belső humán kapacitások

Belső humán kapacitásként azokkal az emberekkel, illetve azzal a munkaidő-mennyiséggel számolhatunk, ami felett szabadon rendelkezünk – ezek lényegében a hatásvizsgálatot irányító vezető beosztottjai. Külső kapacitásként igénybe vehetjük más igazgatási egység vagy igazgatáson kívüli szereplők támogatását, vagy pedig vásárolhatunk segítséget.

Belső kapacitások

A belső kapacitások meghatározásánál döntünk arról, hogy kiket, milyen feladatra és milyen mértékben vonunk be a munka során. Egyrészt a rendelkezésre álló emberek között vannak különböző önállósággal, felkészültséggel és motivációval dolgozó kollégák; a döntést befolyásolja a feladat bonyolultsága vagy fontossága, illetve, hogy milyen intenzív vezetői részvételt igényel a munka. Másrészt a bevonható emberek szaktudása, habitusa, munkamódszere eltérő. Van, aki erős elemző, egyesek inkább az egyeztetésben, szervezésben jók, mások pedig jól írnak. Emellett máshogyan lát hozzá ugyanahhoz a feladathoz egy jogi, egy közgazdasági, egy szociológiai vagy egy műszaki háttérű kolléga. Azzal, hogy meghatározzuk, kire bízzuk a feladatot, nagyrészt döntöttük arról is, milyen megközelítéssel, milyen minőségben készül az el, illetve mennyi vezetői figyelmet, részvételt igényel majd a tevékenység.

Azt a kérdést is meg kell válaszolnunk, hogy a kiadott feladat hogyan viszonyul más tevékenységekhez. Az igazgatásban általános, hogy egyes kollégáknak szakértelméből, hatásköréből adódó állandó vagy eseti feladatai is vannak, illetve, hogy aktuális munkáik időigénye nem határozható meg pontosan előre. Ezért azt is át kell gondolnunk, ha a hatásvizsgálat miatt az egyéb feladatokat időlegesen nem lehet ellátni, akkor azok elhalaszthatóak-e, vagy pedig elvégzésük ugyanúgy az illető felelőssége marad.

Külső kapacitások

Külső kapacitást a támogatását térítésmentesen rendelkezésre bocsátó partnerektől vonhatunk be, vagy pedig vásárolhatunk. Az előbbi gyors és olcsó, de nehezen befolyásolható. Az utóbbi esetében át kell esnünk a beszerzés procedúráján, forrással kell rendelkeznünk, azonban erős kontrollt gyakorolhatunk a megbízott felett.

A **támogatás** formája sokféle lehet: segítség társfőosztálybeli kollégától, szakértői konzultáció, háttérintézménynek kiadható feladat, szakmai szervezetek tevékeny részvétele stb. A támogatás kérésekor, elfogadásakor fontos tudnunk, hogy „semmi sincs ingyen", a segítségért két formában kérhetnek viszonzást. Egyrészt lehetséges, hogy a támogatást valamikor, valamilyen formában visszakérik, például információnyújtás, közbenjárás, előterjesztés támogatása formájában. Másrészt, a támogató szempontjai beépülését, az ügyben való érintettségének elismerését várhatják el a segítségért. Ez utóbbi főleg a hatásvizsgálat tárgyát képező ügy érintettjei esetén jellemző: egy, a vizsgált intézkedés

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 65 7/20/13 9:54 PM

majdani végrehajtásában érintett szerv vagy érintett gazdasági-társadalmi szervezet támogatásával befolyásolni kívánja az intézkedés tartalmát vagy részvételi lehetőséget kíván szerezni az intézkedéssel kapcsolatos folyamatokban.

Az igazgatáson belül a különböző egységek közötti támogatásszerű együttműködések gyakoriak és sokrétűek. Egyrészt jelentős a személyes nexusokra épülő, gyakran informális, ad hoc segítségnyújtás. Ugyancsak gyakori a folyamatokba ágyazott együttműködés, például véleményezési csatornákon keresztül, munkacsoportok formájában.

A nagyobb munkaigényű vagy kényesebb kérdéseket érintő segítségnyújtások általában vezetői jóváhagyást vagy vezetők közötti megegyezést igényelnek. Esete válogatja, hogy a segítségnyújtás, együttműködés mennyire formális vagy informális. A formalizálás általában akkor fontos, ha valamelyik érintett részleg felelősségét, erőforrásait vagy más fontos működési körülményét erősen befolyásolja a segítségnyújtás. Például gyakran mondják, hogy „segítek, csak kérd hivatalosan", amikor kényes információkat kér valaki; vagy pedig a hatásvizsgáló is mondhatja, hogy „ezt küldjétek át hivatalosan is", amikor egy fontos hatásvizsgálat kritikus tényezőjéhez ad inputot egy másik részleg.

Vannak olyan szervezeti egységek, amelyeknek feladata a hatásvizsgálati munkák segítése. Ilyenek az adatgyűjtő- és szolgáltató szervek (kiváltképp a KSH), az elemző tevékenységgel foglakozó háttérszervek (például a KIH), vagy az egyes minisztériumokon belüli elemző, módszertani egységek. Ilyenkor a segítség számunkra nem kerül pénzbe, a segítségnyújtó kapacitás költségeit ugyanis az állami költségvetés állja.

A **vásárolt kapacitás** előnye, hogy egyértelműen meghatározhatjuk elvárásainkat, és nincsenek (avagy jóval gyengébbek) a lehetőségeinket megkötő implicit vagy informális segítői elvárások, hiszen a munka végeztével fizetünk. Hátrányai, hogy a szerződéses formában bevont kapacitások beszerzése lassú, felhasználásuk rugalmasságát szerződés korlátozza. Emiatt jóval a munka megkezdése előtt részletesen meg kell határoznunk, milyen feladatra is kívánunk külső szereplőt igénybe venni.

A vásárolt erőforrások bevonása nagyban tehermentesíti a belső kapacitásokat, azonban ebben az esetben a témához kapcsolódó szaktudás kis mértékben épül be a szervezetbe. A megbízás tartalma a megbízási szerződésben rögzített, ezért csak korlátozottan módosítható - ami persze egyben stabilitást is teremthet a hektikusan változó közigazgatási környezetben. A megbízás közbeszerzési kiírásának fázisában már részletes elképzelés szükséges a projekt eredményéről, módszertanáról, mélységéről és kereteiről – holott ez nem mindig reális.

A vásárolt erőforrások bevonásánál elsődleges szempont, hogy áll-e rendelkezésre olyan pénzügyi keret, amelyből finanszírozható egy ilyen jellegű megbízás. Ha a pénzügyi finanszírozás megoldható, az alábbi kérdések alapján érdemes átgondolni, hogy szükséges és lehetséges-e a megbízás:

- Az egyéb feladatokat nem veszélyeztető módon elkészíthető-e a hatásvizsgálat a rendelkezésre álló belső erőforrásokkal az elvárásoknak megfelelő minőségben, mélységben és határidőre?
- Rendelkezik-e külső tanácsadó vagy kutatóintézet olyan adatokkal és/vagy szaktudással, amelyek szükségesek a munkához?

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 66 7/20/13 9:54 PM

- Megtervezhető-e előre a megbízás kellő részletességgel?

Az erőforrások vásárlásával kapcsolatos kérdéseket a negyedik fejezetben tárgyaljuk részletesebben.

b) Információ és infrastruktúra

A hatásvizsgálathoz kapacitások mellett szükség van információra és a munkát támogató infrastruktúrára. Az előkészítés során kell döntenünk arról, hogy milyen eljárásokkal, milyen információkat szerzünk be. Az alapdilemma - mint minden esetben – a minőségi elvárások és az erőfeszítések közötti kompromisszum megtalálása. A hatásvizsgálat részletességét, eredményeinek megbízhatóságát növeli, ha minél részletesebb, minél inkább a vizsgált kérdéshez illeszkedő, minél nagyobb módszertani gondossággal előállított adatokat használunk. Azonban ehhez több kapacitásra, pénzre és időre van szükségünk. A szükséges információk beszerzéséről az ötödik fejezet szól részletesen.

A hatásvizsgálatok információgyűjtési lehetőségeit és elemzési mozgásterét különböző támogató infrastruktúrák használatával növelhetjük. Ilyenek például a különböző – így szakirodalmi – adatbázisok, az adatgyűjtési és konzultációs rendszerek, a hatásvizsgálati modellek, vagy a szakértői támogatást nyújtó hálózatok, szervezetek. A hatásvizsgálatok során célszerű áttekinteni, milyen támogató eszközöket vonhatunk be a munkába, ha egy elemzési feladat gyakran ismétlődik, érdemes átgondolni, milyen, az elemzést támogató infrastruktúrához érdemes csatlakozni vagy érdemes-e saját infrastruktúrafejlesztésbe belevágni. Az infrastruktúrákhoz való csatlakozás sokszor nem igényel többet, mint a lehetséges támogató rendszerek feltérképezését, illetve azok logikájának megtanulását (ilyenek például az OECD vagy az Eurostat szolgáltatásai). Más esetekben csatlakozási díjat kell fizetni (például a szakmai adatbázisok esetében). A saját infrastruktúra fejlesztése költséges lehet, ami akkor térül meg, ha gyakran kell gyors és megbízható eredményeket adó vizsgálatokat készítenünk. (Ezért szoktak például specifikus – például adó – szimulációs-, és makromodelleket építeni.) Az előre gyártott megoldásokat kínáló infrastruktúrák alkalmazása ugyanakkor nemcsak lehetőségeket, hanem korlátokat is jelent, melyekkel úgyszintén számolni kell. Például a rendszeres adatfelvételek módszertana és a megkérdezettek köre kötött, a hatásmodellek pedig előre meghatározott, a vizsgált kérdéshez csak részben igazítható hatásmechanizmusok alapján dolgoznak.

3.2.2. Működés

A hatásvizsgálati munka működési logikája legtöbbször egyértelműen következik a felelős szervezet gyakorlatából. Az általában egyértelmű sémák között egyszerű meghatározni, ki miért felelős, ki milyen utasítást kinek adhat, ki kitől milyen információt kérhet. A következőkben három különböző működési logikát tekintünk át részletesen. Egyrészt annak érdekében, hogy segítsük a szokványos keretekből való kilépés lehetőségét, az adott feladathoz leginkább illeszkedő működési mód meghatározását. Másrészt azért, hogy hangsúlyozzuk, az igazgatás nem is formális gépezet, ahogy sokan gondolják, illetve nem az igazgatás hibája, ha a magánszektorból átvett technikák nem működnek tökéletesen. Először a feladatdelegálásról lesz szó, aztán pedig a projektszerű és a folyamatszerű működésről.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 67 7/20/13 9:54 PM

a) Delegálás

Az igazgatás formális alaplogikája, hogy a feladatokat a felettesek adják a beosztottaknak. A weberi megközelítés szerint[22] a bürokráciában az ügyintézők jól specifikált feladatokat végeznek el pontosan, határidőre, üzemszerűen. A döntés-előkészítés során ez a megközelítés ritkán érvényesül, hiszen az ügyintézők feladata pont az, hogy feltárják, mi is a vezetőt beavatkozásra motiváló probléma vagy lehetőség háttere, illetve mik lehetnek a beavatkozás pontos céljai, eszközei. Az ilyen helyzetekben az utasításokat és azok végrehajtásának világát színes, informális elemekkel teli részletek gazdagítják. Ahogy más kormányzati helyzetekben, a hatásvizsgálat esetén is két fontos tényező határozza meg a delegálással kiadott feladatok elvégzését.

1. **A kiadott feladat elvégzése feletti vezetői kontroll részleges:** egy beosztott nagymértékben képes befolyásolni, hogy a főnökétől kapott feladatot mikorra, milyen minőségben készíti el[23]. Ennek okait négy pontban foglalhatjuk össze.

   a. **Korlátozott meghatározhatóság:** a munka pontos és ellenőrizhető specifikálása gyakran majdnem annyi energiát követelne, mint a feladat elvégzése.
   b. **Korlátozott ellenőrizhetőség:** a beosztott által elvégzett munka minősége objektíven csak kismértékben ellenőrizhető. Ennek fő oka az, hogy az igazgatásban a feladatok elvégzéséhez rengeteg körülmény, figyelembe veendő tényező és érdek kapcsolódik. Nehéz eldönteni, hogy valamit tényleg nem lehet megcsinálni vagy pedig az ügy felelőse nem volt elég motivált a megoldás megtalálásában. Ezért a nem megfelelő teljesítés nehezen büntethető, ha elégedetlen a felettes, nem tehet mást, mint hogy visszaadja, vagy másnak adja a feladatot átdolgozásra.
   c. **Gyenge ösztönzők:** a közszférában a beosztottakkal szembeni elvárások sokrétűbbek és elnagyoltabbak, mint a magánszektorban. Ennek oka, hogy a közjóhoz vagy a politikai sikerhez való hozzájárulás sokkal nehezebben operacionalizálható, mint egy lépés profitra gyakorolt hatása egy magánvállalatnál. Ennek következtében a köz- és kormánytisztviselőkkel szembeni elvárások és ösztönzők nem az egyes feladatok minél jobb elvégzésére koncentrálnak, hanem arra hogy az illető általában megbízhatóan végezze a munkáját. Ennek jele, hogy az igazgatásban sokkal ritkább a feladathoz kapcsolt díjazás vagy a szakterület eredményéhez kötött prémium.
   d. **Tisztviselői elhivatottság:** az igazgatásban a feladatok bonyolultsága és a szempontok sokszínűsége miatt komoly koordinációs erővel bír a tisztviselők feladatukról alkotott felfogása. A szempontok sokaságából adódóan kevés az egyértelmű támpont, ezért a feladat felelőse saját feladatfelfogása, nézőpontja és motivációi szerint dolgozik. Mivel a szakmai és szervezeti kultúra a tisztviselő egyik legfőbb iránytűje, így a rábízott feladatot mindig ennek alapján fogja megközelíteni. A főnöki elvárást ezért nagyban gyengítheti, ha az nincs összhangban a megbízott feladatfelfogásával.

2. **Az erőforrások, hatáskörök és feladat összhangja nem mindig adott:** gyakoriak az olyan feladatok, amelyek elvégzése nem lehetséges a megbízott ügyintéző hatáskörében, például olyan

22 Weber, Max (1996): Gazdaság és társadalom 2/3. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.
23 Részletesen lásd: Breton, A & Wintrobe, R. (1982): The logic of bureaucratic conduct. Cambridge University Press. Wilson, James Q. (1989): Bureaucracy: what government agencies do and why they do it? Basic Books, New York.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 68 7/20/13 9:54 PM

információkat kell használnia, amelyek nem állnak rendelkezésre, vagy a munkához olyan belső, esetleg külső kapacitások szükségesek, amilyenek az adott szervezeti egységben nem találhatóak meg. A végeredmény megítélését az ügyintézőtől és a feladat kiadójától független szereplők (külső érintettek, más minisztériumok érintett kollégái, a végrehajtásért felelős szervek stb.) befolyásolják. Ezért gyakori, hogy valójában nem is beosztottra delegáljuk, hanem egy adott beosztotton keresztül tápláljuk be a feladatot a kormányzati gépezetbe.

Ezen két tényező miatt az igazgatási feladatok sikeres elvégzésében rendkívül nagy az informális elemek szerepe. A főnök-beosztotti együttműködés akkor sikeres, ha egyrészt kialakul közöttük a közös vélekedés a közös feladataikról, másrészt, ha a főnök nem hivatalos előnyökkel tudja a beosztottjait ösztönözni. Ez lehet több szép és kevesebb kellemetlen feladat, külföldi út, megkülönböztetett figyelem, továbbképzési lehetőség, kisebb hibák elnézése, szakmai feljebbjutás támogatása stb.

A más részlegeken dolgozók szükséges támogatásának formális útja a főnökökön keresztül vezet, azonban lassú és nehézkes, hogy minden ilyen esetben a megfelelő felettesi szinten kérjen valaki hivatalos támogatást. Ha ez a formális kérés meg is történt, akkor sem biztos, hogy az annak teljesítéséért felelős ügyintéző motivált lesz a megfelelő minőségű és határidejű teljesítésre. Ezért ezekben az esetekben a különböző részlegeken dolgozók közötti kölcsönös jó szándék még inkább fontos a feladat gördülékeny elvégzéséhez. Az információért, támogatásért, baráti figyelmeztetésért viszonzás jár.

Az igazgatási működést csak formálisan jellemzik a hierarchikus utasítások és teljesítések, a valós működésben meghatározó a szívességek finom hálózata. Amikor egy feladatot delegálással kiadunk egy kollégánknak, sokkal inkább megkérjük, hogy valahogy intézze el az ügyet, minthogy utasítjuk arra, hogy a megfelelő lépéseket foganatosítsa.

Mindezek következtében a hatásvizsgálati feladatok delegálásakor ne feledkezzünk meg arról, hogy a megbízott kollégák motiváltságát biztosítsuk, illetve legyünk tekintettel arra, hogy a munka sikere nagyrészt azon múlik, hogy milyenek az ő informális kapcsolataik a munka sikeréhez szükséges partnerekkel.

b) Projekt és folyamat

Kisebb és egyszerűbb feladatok esetén a munka alapvetően delegálásra épül. Nagyobb lélegzetvételű munkák esetében azonban a hatásvizsgálat komplexitása, az érintettek nagy köre, a feladat erőforrásigénye miatt nem elegendő a munkát valakire rábízni, szükség van a működés kereteinek tudatos kialakítására. Ennek két formája a definiált működésre épülő projekt és a körülmények változékonyságához igazodni képes folyamat.

A **projekt** konkrét feladat elvégzésére létrehozott időleges, célorientált szervezet. Alkalmazásának célja, hogy az erőforrások által végzett munka eredményeként egy adott idő- és költségkereten belül sikeresen teljesüljenek a projekt céljai. Jellemzői közé tartozik, hogy keretei jól definiáltak, alkalmazása stabilizálja a munkát, egyértelműen rendeli feladathoz az erőforrásokat, valamint nyomon követhető. Működéséhez stabil motivációkra és célokra, stabil környezetre van szükség.

Egy projekt kialakítása előzetes tervezést igényel, ennek lépéseit foglalja össze a következő táblázat.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 69 7/20/13 9:54 PM

Projekt előzetes tervezése

Projektterv elemei	Értelmezés
A feladat célja	• Egyszerűen és világosan megfogalmazott célkitűzés
Az elvárt eredmények	• Mindig gondoljunk arra, hogy az eredmény sosem egyezik meg a tevékenységgel • Elvárt eredmény lehet például a kitöltött hatásvizsgálati lap, vezetői összefoglaló az előterjesztésben • Részeredmények / munkaváltozatok készítése
Határidők	• A munka kezdetének időpontja • A munka befejezésének végső határideje • A két időpont közötti részhatáridők meghatározása
Projektszervezet	• Szükséges kompetenciák azonosítása (szakmai, módszertani, vezetői) • Betöltendő szerepek tisztázása (előkészítés megrendelője, készítője, szervezője) • Szerepek hierarchiájának meghatározása • Szerepeket betöltők megnevezése (belső és külső erőforrások) a befolyásoló tényezők figyelembe vétele mellett (pl. szabadságolások)

Bevont szereplők kezelése	• A hatásvizsgálati munkába bevonandó szereplők körének meghatározása:
	  • a téma szakértője
	  • véleményező társosztály
	  • előterjesztés által érintett csoport
	• Az egyes érintett csoportokhoz való viszony meghatározása
	• A nyilvánosság fokának azonosítása

Projekt folyamatának tervezése (a cél eléréséhez szükséges feladatok)	• A cél és az elvárt eredmény lebontása főfeladatokra
	• A főfeladatok részfeladatokra bontása
	• Minden főfeladat és részfeladat esetében meg kell határozni az alábbiakat:
	  • Felelős
	  • A megvalósítás időigénye
	  • A feladat elvégzésének részhatárideje
	  • A részeredmények (pl. munkaváltozatok)
	  • Megvalósítás esetleges előfeltételei
	  • Felmerülő költségigény

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 70 7/20/13 9:54 PM

Hatásvizsgálati módszertan	• Adatforrások és azok elérhetőségének számbavétele • Lehetséges módszertanok összegyűjtése • Az elemzés módszertanának kiválasztása
Kockázatkezelés	• A lehetséges projektkockázatok összegyűjtése • Az azonosított projektkockázatok megelőzésének, valamint kezelésének terve
Minőségbiztosítás	• Az elvárt eredmény minősége
Dokumentáció	• A feladat szervezéséhez kapcsolódó dokumentációs kötelezettségek

A projektszerű működés alkalmazásának három gyakran nehézséget jelentő feltétele van az igazgatásban:

1. **Stabilitás:** a projekt működéséhez stabil célokra és környezetre van szükség. A projektszerű keretek alkalmazásának feltétele, hogy a hatásvizsgálat tárgya, az érintettek köre, a vizsgálat módszertana és erőforrásai, a munka körülményei előre meghatározhatóak legyenek, és ne változzanak túl sokat.
2. **Motiváció:** a projektszerű működéshez a résztvevők számonkérhető és motivált részvételére van szükség. Ahogyan korábban a delegálás során részletesen elemeztük, a kormányzati munkát a formális ösztönzők gyengesége és az informális elemek nagy befolyása jellemzi. A projektszerű működés akkor lehet sikeres, ha a projekt résztvevőinek motiváltságát ilyen körülmények között biztosítani tudjuk. Ehhez elsősorban az érintett munkatársak szakmai elkötelezettségére és a projektszerű működés iránti affinitására van szükség.
3. **Autonómia:** a projekt sikerének lényeges eleme a projektszervezet autonómiája. Ezt egy szervezeti egységen belül is nehéz megteremteni, hiszen az érintett kollégák hatáskörébe sok más, a hatásvizsgálaton kívüli, nehezen kiszámolható ütemezésű feladat tartozik. Ez a probléma rugalmas projektszervezéssel és fegyelmezett erőforrás-gazdálkodással áthidalható. Nagyobb a probléma, ha egy projektben több szervezeti egység is érintett, hiszen az általános igazgatási gyakorlat az, hogy egy beosztottnak egy felettese van. Amikor a projektvezető és a szervezeti vezető független egymástól, akkor a különböző főnököktől érkező utasítások konfliktusba kerülhetnek, tekintve, hogy a szervezeti vezetőknek gyakran akkor is szükségük van a kollégájuk idejére, mikor az illetőt a projektfeladatok kötik le. Ennek a konfliktusnak a megoldása erős szervezetközi együttműködést vagy pedig a projekt autonómiáját megteremteni képes erős felsővezetői támogatást igényel.

A közigazgatásban a stabilitás, a motivációk és az autonómia feltétele gyakran nem teljesül, ilyenkor a klasszikus projektmenedzsmenttől eltérő megközelítésre van szükség. A kormányzati munkától e körülmények hiánya esetén sem idegenek a sokszereplős és időigényes feladatok. Ezek működését kevésbé jellemzik az előre meghatározott (projektált) elvárások, célok, erőforrások és körülmények. A célok elnagyoltak, a részletek időközben alakulnak, az érintett szereplők gyakran és előre nem

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 71 7/20/13 9:54 PM

kiszámítható módon változnak. Ezen feladatokat működésük jellege miatt **folyamat**nak nevezhetjük. A körülmények határolta mederben, a résztvevők inputjaira támaszkodva, hol felgyorsulva, hol lelassulva haladnak előre – egy folyóhoz hasonlóan.

Egy folyamatnak két fő definiáló eleme a nagy vonalakban meghatározott feladat és a munka felelős vezetője, szervezője. A beavatkozás alapjellemzői és a vizsgálat főbb kérdései adottak, a hatásvizsgálat tárgya és fókusza időközben folyamatosan alakul. Az érintettek köre és hozzáállása, a rendelkezésre álló erőforrások köre ugyancsak időről időre változhat. Az ilyen munkák tipikus formája a munkacsoport, a többkörös egyeztetések. A folyamatot a hatásvizsgálatért felelős vezető tereli mederbe és hajtja előre. Meghatározó szerepe miatt a folyamatszerű munkavégzés sikere nagyban a felelős vezető motivációján és felkészültségén múlik.

A projektszerű működés a tervezett célú és folyamatú feladatokhoz optimális, a megközelítést eredetileg a mérnöki feladatok elvégzésére dolgozták ki. A változékony környezetben, elnagyolt célok mellett hasznos folyamatalapú működés erős vezetői szerepvállalásra épít, logikája a felderítő, innovatív tevékenységekhez hasonló. A kormányzati lépések előkészítése és az azt támogató hatásvizsgálat esetében az utóbbi megközelítés gyakrabban alkalmazható. A hatásvizsgálati munka működésének meghatározása során azonban nincsen univerzálisan alkalmazható legjobb megoldás. Az adott feladat jellegéhez és körülményeihez igazodva célszerű a delegálás, a projekt és a folyamat jellemzőiből építkezni.

3.2.3. Egyeztetés

Az előkészítés során kell meghatároznunk a hatásvizsgálatok egyeztetéseinek főbb kérdéseit. Ilyenkor célszerű kijelölnünk, az egyeztetés szakaszait, azok célját, illetve azt, hogy milyen szereplőket, mikor, milyen formában vonunk be a munkába.

Az **egyeztetés szakaszai**t általában a vizsgált beavatkozás készítésének fázisaihoz érdemes igazítani. Ezek a részek a kormányzati beavatkozásokat támogató hatásvizsgálatok esetén általában két szempont alapján határolhatóak el egymástól. Egyrészt az számít, hogy mennyire konkrét a hatásvizsgálat által támogatott kormányzati döntés, vagy mennyire bizonytalanok, elnagyoltak a tervezett célok és eszközök. A másik szempont azt vizsgálja, mekkora nyilvánosságot kívánunk adni az intézkedésnek és a kapcsolódó hatásvizsgálatnak. Az egyes szakaszokban az egyeztetések célja különböző. Eleinte inkább az intézkedés kidolgozásának szakmai támogatása és a megvalósításban elkerülhetetlen szereplők szondázása lehet a cél, míg idővel egyre nagyobb szerepet kap az intézkedés sikeres elfogadásának és végrehajtásának támogatásához szükséges egyeztetések támogatása.

Az **egyeztetések formája** sokféle lehet, alkalmazhatunk személyes találkozókra vagy írásos véleménycserékre épülő formákat. Törekedhetünk arra, hogy a résztvevőkkel beavatottságukat érzékeltessük, vagy pedig éppen ellenkezőleg, célunk lehet, hogy minden érdeklődő számára részvételi lehetőséget biztosítsunk. Hangsúlyt adhatunk az egyeztetések hivatalos, formális jellegének, ezzel is erősítve az egyeztetés igazgatási jelentőségét; avagy éppen törekedhetünk arra, hogy az egyeztetések minél kötetlenebb, informálisabb keretükkel támogassák a hasznos munkát.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 72 7/20/13 9:54 PM

Az egyeztetés formájának fontos aspektusai, hogy milyen **kontextus**ban és milyen **résztvevői kör** számára hirdetjük meg azokat. Ugyanaz a hatásvizsgálati téma más megvilágítást kap, attól függően, hogy milyen közegben tárgyaljuk meg. Az igazgatási egyeztetések az érintett kormányzati és igazgatási szereplők szempontjainak egyeztetésére fókuszálnak. A szakmai egyeztetéseken a következmények és feltételek szakmai alapú vizsgálata áll az eszmecsere középpontjában. A társadalmi egyeztetések az érintett társadalmi, gazdasági szereplők meglátásait tárják fel, a politikai egyeztetések a politikai szereplők által képviselt érdekek és értékek szempontjai köré szerveződnek. Ugyancsak jelentős, hogy az egyeztetésbe bevont szereplők részéről szakértők, vezetők vagy felsővezetők részvételére számítunk. Célszerű továbbá előzetesen átgondolni, milyen **egyeztetési eljárások**at kívánunk használni az egyeztetések során. Az egyeztetés során törekedhetünk a feladat szempontjából fontos kérdések megválaszolására, vagy a résztvevők közös munkába történő bevonására. Ugyancsak lehetséges, hogy konkrét ügyekben kívánunk álláspontokat ütköztetni vagy pedig egy elkészült anyagot szeretnénk megvitatni a résztvevőkkel.

Az egyeztetések előkészítésével kapcsolatos döntések meghozatalához hasznos szempontokat nyújt a negyedik fejezet egyeztetésekről és kommunikációról szóló része.

3.2.4. Munkaterv

A keretek meghatározása és az előkészítési szakaszban meghozott döntések alapján készíthetjük el a hatásvizsgálat munkatervét. Gyorsan lefolytatott vagy rutinszerű hatásvizsgálatok esetén a munkaterv önálló dokumentumként való elkészítése nem mindig szükségszerű, ezt gyakran pótolhatja egy, a munka főbb aspektusait áttekintő megbeszélés és az arról készülő emlékeztető. Nagyobb lélegzetvételű, több résztvevős munkák esetén egy munkaterv sokat segíthet mind az elvégzendő munka részleteinek tisztázásában, mind a hatásvizsgálatot megrendelő tájékoztatásában, illetve abból a szempontból, hogy előzetes döntéseink sorvezetőként szolgáljanak a munka szervezése során.
A munkatervben a keretek kijelölése és az előkészítés során meghozott döntések mellett az értékelés módszertanát, ütemezését és főbb végeredményeit célszerű rögzíteni.

A munkatervhez javasolt főbb tartalmi elemek

Keretek	Szándék, Körülmények, Mélység
Előkészületi döntések	Erőforrások, Egyeztetések, Működési, szervezési kérdések
Módszertan	Információgyűjtés, az elemzés főbb kérdései
Ütemezés	A munka fő szakaszai és a kapcsolódó határidők
A munka eredményei	A hatásvizsgálat keretében elkészülő dokumentumok és azok célja, közönsége

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 73 7/20/13 9:54 PM

3.3. Munkaszervezés

A munkaszervezés a jól kialakított keretű, megfelelően előkészített hatásvizsgálat esetén is komoly feladat. A következőkben először a tudományos/szakmai és az igazgatási hatásvizsgálati munkák közötti különbségeket tekintjük át, majd áttekintjük a munkaszervezés három fő területét: (1) a vezetési (leadership) feladatokat, (2) az ügyviteli (management) feladatokat és (3) a támogató feladatokat.

3.3.1. Hatásvizsgálati munka az igazgatásban

Egy igazgatási hatásvizsgálati munka szervezési szempontból általában jobban hasonlít egy előterjesztés-készítéshez, mint egy tudományos kutatáshoz. Ennek fő oka, hogy a szakmai, tudományos műhelyekben készülő hatásvizsgálatok általában arra törekszenek, hogy minél megalapozottabb állításokat és következtetéseket fogalmazzanak meg. Az igazgatási munka ugyanakkor döntéstámogató feladatokat lát el, vagy hivatalos igazgatási álláspontot alakít ki.

Egy döntéstámogató igazgatási hatásvizsgálatnak olyan, a döntéshozó számára fontos kérdésekre is reagálnia kell, melyekre a lehetséges válasz bizonytalansága, megalapozottsági problémái miatt a tudományos elemzés ódzkodik felelni. A hivatalos álláspontot megfogalmazó igazgatási anyagok pedig sok érintett egyeztetett álláspontját tartalmazzák, a dokumentumot jóváhagyó vezetők szempontjait is tükrözik. Ennek következtében bizonyos kényes kérdéseket elkerülnek vagy elnagyolnak. Egyes, az érintettek érdeklődését fel nem keltő kérdésekre nem fordítanak kellő figyelmet. A túl erős nézeteltéréseket kiváltó témákat kerülik vagy a vitás felek számára kölcsönösen elfogadható – általában elnagyolt – módon kezelik. A tudományos közegben készülő hatásvizsgálatok elméleti szempontból elfogadott feltevésekből kiindulva, a felhasznált információkkal szemben komoly minőségi elvárásokat támasztva, a szakma szigorú módszertani elvárásait követve készülnek. Ezekben az esetekben cél a rendelkezésre álló szakmai tudás alapján megbízható állításokat tenni a vizsgált kérdésről. Habár az ilyen alkalmak sem mindig mentesek a szakmapolitikai megfontolásoktól, ezekben az esetekben az eredmények elsődleges mércéje a megbízhatóság.

Az igazgatási munka során a megbízhatóság szempontját kiegészíti az elfogadhatóság és a használhatóság, és ideális esetben e három szempont egyszerre teljesülhet. Azonban a döntés-előkészítő, álláspontot megfogalmazó hatásvizsgálatok készítőinek életében gyakori pillanat, hogy a megrendelői igény és az akadémiai elvárások követésének konfliktusában az előbbi kritérium kerekedik felül. Ez nem feltétlenül probléma, hiszen egy nem teljesen megalapozott információkra hagyatkozó elhatározás még mindig jobb, mint egy információk hiányában meghozott döntés. Olyan ez, mint a klinikai és a harctéri orvosok munkája közti különbség.

A hatásvizsgálat készítőjének három szempontot kell szem előtt tartania ilyenkor a munkaszervezés során.

1. El kell kerülni, hogy a rendelkezésre álló információkkal ellentétes megállapítások kerülhessenek be a feltevések, eredmények közé.
2. Biztosítani kell, hogy az adott körülmények között a lehető leginkább megalapozott módon fogalmazzák meg a hatásvizsgálati állításokat.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 74 7/20/13 9:54 PM

3. Az egyes feltevések, állítások megfogalmazása során mindenképpen tisztában kell lenni azok megalapozottságával és azt a döntéshozó számára célszerű jelezni.

A hatásvizsgálati feladat jellegében alig tér el más igazgatási tevékenységektől. A munkát a körülmények és az érintettek sokszínűsége befolyásolja. Egyik oldalról a hatásvizsgálati munka valamivel kevesebb egyeztetést és alkudozást igényel, hiszen nem ennek során születnek a döntések a szabályozás részleteiről. Másik oldalról a tények és a szándékok kölcsönösen makacs dolgok, ami komoly feszültségeket kelthet az érintettek és a megrendelők számára elfogadható hatásvizsgálati fókuszok, feltevések és megállapítások kialakítása során. A munkaszervezés legnagyobb kihívásai a körülmények és elvárások változásához való állandó alkalmazkodás, illetve a munka szervezettségének, célorientáltságának megőrzése a hektikus környezetben.

3.3.2. Vezetés (Leadership)

Egy hatásvizsgálat vezetőjének négy fő feladata, hogy a hatásvizsgálatot a megrendelők és az érintettek felé képviselje, a munkát meghatározó tényezők változására reagáljon, az eredeti célok megvalósítását biztosítsa és a résztvevők motivációját fenntartsa.

Képviselet: a munka vezetőjének feladata, hogy az érintetteket folyamatosan tájékoztassa, a velük folyó egyeztetéseket irányítsa, a változó igényeket a projekt felé közvetítse. Ez folyamatos döntéseket igényel, kinek, mikor, milyen információt adjon át. A még nem megalapozott adatok túl korai közlése bizonytalanságot kelt, azonban a túl késői közvetítés erősebb konfliktust gerjeszt. A túlságosan részletes tájékoztatás túlterheli az érintetteket, a túlságosan szűkszavú pedig hiányérzetet kelt.

Döntés: a munka során változhatnak a vezetői szándékok, a rendelkezésre álló erőforrások, az érintettek köre, a vizsgált intézkedés tartalma, a munkát meghatározó körülmények stb. Maga a hatásvizsgálat is olyan eredményekkel szolgálhat, ami eltér az eredeti várakozásoktól. Vezetői feladat dönteni arról, hogyan alkalmazkodjon a munka ezekhez a változásokhoz. Tudni kell, mikor érdemes – akár konfliktusok árán is – tartani az eredeti irányt és mikor célszerű változtatni a keretek kialakítása és az előkészítés során meghozott döntéseken. A stabilitás és a rugalmasság helyes arányának megtalálása könnyebb, ha a vezetőnek határozott képe van arról, melyek azok az alapvető és stabil sikerkritériumok, amelyek a munka utólagos megítélését meghatározzák.
Mederben tartás: a vezető feladata, hogy a változások közepette mederben tartsa a munkát, annak fő célkitűzéseit elérje és határidejét biztosítsa, amennyire csak lehet. Az eredetileg kijelölt irány a munka alapelveinek szilárd képviseletével, megfelelő biztonsági lépésekkel (tartalék erőforrások, alternatív információgyűjtési eljárások, az érintettek körének stabilitást adó kialakítása stb.) és bölcs kompromisszumokkal őrizhető meg.

Ösztönzés: a munkában résztvevők motiváltságának fenntartása érdekében a vezetőnek egyszerre kell biztosítania, hogy az érintettek a munka körülményeivel kellő mértékben elégedettek legyenek, és hogy higgyenek annak értelmes voltában. Ez a motiváció a külső érintettek és a hatásvizsgálat készítői számára egyaránt fontos. A frusztrált vagy motivációvesztett külső partnerektől kevesebb információ, támogatás, figyelem várható. A hatásvizsgálat sikeres elkészítésének pedig fontos kritériuma, hogy a munkatársak tudják, mit és miért kell csinálniuk, elkötelezetten és odaadással dolgozzanak. Az ösztön-

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 75 7/20/13 9:54 PM

zés legfőbb eszköze a személyes elkötelezettség bizonyítása az érintettek felé, a siker lehetőségének hangsúlyozása, illetve a felmerülő kérések, igények figyelmes meghallgatása és elvszerű kezelése.

3.3.3. Ügyvitel (Management)

A hatásvizsgálati munka ügyviteli feladatainak ellátása biztosítja, hogy a munka az előre eltervezett módon haladhasson. Ez komoly odafigyelést, precizitást és határozottságot igénylő feladat. Biztosítani kell, hogy a hatásvizsgálat keretében és kapcsán történő eseményeket nyomon lehessen követni. Biztosítani kell az egyes feladatok erőforrás-ellátását, működtetni kell az információáramlás csatornáit. Meg kell tudni oldani a mindennapi munkát nehezítő problémákat, illetve meg kell szervezni az elkészülő anyagok minőségbiztosítását. Az ügyviteli feladatokhoz kapcsolódó kulcsfontosságú döntéseket kell a vezetőnek meghoznia, a döntések végrehajtását, illetve a munkafolyamatok folyamatos kontrollját megfelelő szervezettség esetén felkészült szervező kollégára bízhatjuk.

Nyomon követés: a hatásvizsgálat során általában több szálon futnak az események, több tényező alakítja a munkát. A vizsgálat sikerének érdekében biztosítani kell, hogy a vezető átlássa a munka részfeladatainak teljesítését, az egyeztetéseket, a külső erőforrások tevékenységét, a projektet meghatározó körülmények alakulását stb. Ezt a belső tájékoztatások rendszere segíti, ami rögzíti, kinek, mikor, milyen formában kell tájékoztatást adnia vagy kérnie. Akkor jó egy ilyen rendszer, ha a nyomonkövethetőség biztosítása nem von el túl sok energiát sem a vezetőtől, sem a tájékoztatást adó érintettektől.

Erőforrás-kezelés: az egyes feladatokhoz rendelt belső kapacitásokat, külső erőforrásokat gyakran téríti el valami az előzetesen tervezett felhasználástól. Váratlanul érkező feladatok, csúszások, a körülmények változásai miatt az eredeti terv ritkán tartható. Vezetői feladat az ilyen befolyásoló tényezők minimalizálása. Ezt nagyban segíti, ha valaki figyelemmel kíséri az erőforrások felhasználását, figyelmeztet az esetleges problémákra és határozottan képviseli, hogy megfelelő indoklás és vezetői jóváhagyás nélkül az előzetes munkakiosztástól és határidőktől eltérni nem lehet.

Információáramlás: a hatásvizsgálatban tevékenykedő, azt nyomon követő szereplők közötti tudásmegosztás és a kommunikáció eljárásait, platformjait és formáit célszerű előzetesen átgondolni. Ezt támogatja az elektronikus könyvtárak rendszerének és az ahhoz kapcsolt hozzáféréseknek a kialakítása, a rendszeres tájékoztatók rendszerének felállítása, a munkaszervező és tartalmi megbeszélések rendjének meghatározása. Az eseti kommunikáció formái és csatornái általában spontán módon alakulnak. Ezek kapcsán fontos rögzítenünk azt, hogy melyek azok az esetek, amikor valakit mindenképpen tájékoztatni kell, illetve, mik azok a tilalomfák, melyek bizonyos szereplők között vagy bizonyos esetekben az információk kiadását korlátozzák. Amennyiben az információáramlás rendje kellően átgondolt, lehetővé válik, hogy annak működtetését ezért felelős szervezőre bízzuk. Különösen fontos ez azért, hogy a munka vezetőit ne terhelje túl a rájuk zúduló információmennyiség: szelektálható legyen, mi az, amiről döntést kell hozni; mi az, amit tudni kell és mi az, amivel nem is érdemes foglalkozni.

Problémamegoldás: minden munka során történnek váratlan események. Az ilyen problémák nagy része nem jelentős, gyorsan és könnyen áthidalhatóak, de célszerű olyan rendszert kialakítani, ami nem hárítja a vezetőre az összes probléma megoldását. A munkához tartozó naptár kezelését, események szerve-

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 76 7/20/13 9:54 PM

zését érdemes valakire rábízni, a feladatokat úgy kiadni, hogy a felelősök jól érzékeljék, mely helyzetben kell egy nehézséggel önállóan megbirkózni, illetve mikor kell mindenképpen vezetői segítséget kérni.

Minőségbiztosítás: a munkadokumentumok jóváhagyása a hatásvizsgálat vezetőjének felelőssége. Az ezzel járó feladatokat és kockázatokat nagyban csökkentheti minőségbiztosítási technikák alkalmazása. Ennek egyik formája egy, a minőségért felelős szereplő beiktatása a folyamatba. Ugyancsak hasznos megoldás, ha az egyes részdokumentumokkal kapcsolatos elvárásokat előre rögzítjük és azok teljesülését a kollégák a „négy szem elve" szerint ellenőrzik, ennek értelmében egy dokumentumot csak akkor tekintünk késznek, ha az elkészítésért felelős mellett azt egy másik, előre kijelölt munkatárs is jóváhagyja.

3.3.4. Támogatás

A hatásvizsgálat szervezését támogató tevékenységekre a gördülékeny munkavégzés érdekében van szükség. Amennyiben ezeket nem alakítjuk ki tudatosan, a vezető és a munkatársak menet közben azt érzékelhetik, hogy kifut a kezük közül az idő, láthatatlan akadályok gördülnek eléjük és utólag már érthetetlen számukra, mi, miért és hogyan történt.

A sok megbeszélést és egyezetést igénylő munkák esetén célszerű az ilyen események előkészítését, szervezését, kiszolgálását külön feladatként kezelni. Hasonlóan fontos támogató tevékenységek az informatikai háttér biztosítása, a szövegek kezelése (tördelés, lektorálás), a projekthez kapcsolódó adminisztratív teendők (szerződések, nyilvántartások) szervezése. Ezeknek általános jellemzőjük, hogy ha jól működnek, akkor észre sem vesszük őket.

A munka megfelelő dokumentálásának biztosítását menet közben kevesen érzik fontosnak, hiszen mindenkit az eredmények érdekelnek. Utólag azonban fontos lehet, annak érdekében, hogy könnyebben felidézhessük/elemezhessük a hatásvizsgálat során történteket. Ez egyaránt szolgálhatja a tapasztalatok levonását, az esetleges problémák okainak feltárását, a későbbi hasonló munkák támogatását.

3.4. Rendszerépítés

Az egyes hatásvizsgálati feladatok ellátását segítheti, ha a munka során tevékenységünket támogató eljárásokra, az információgyűjtést megkönnyítő eszközökre, az érintettekkel való kapcsolatainkat javító elemekre építhetünk. Amennyiben több alkalommal kell hasonló hatásvizsgálatot készítenünk, célszerű a munkát megkönnyítő, annak minőségét javító rendszerépítésbe fognunk. Ez egyrészt segít, hogy feladatinkat gyorsan és jobb minőségben végezhessük el. Másrészt a szisztematikus működés lehetővé teszi, hogy a vezetői és a szakértői energiákból kevesebbre legyen szükség a rutinfeladatok terén és több maradjon az egyedi problémák megoldására.

A rendszerépítés része mindennapi életünknek: általános, hogy az egyik munkát a másik tapasztalatai alapján végezzük el; általános, hogy használjuk a korábban kidolgozott módszereket, eredményeket. Sokat segít, ha a jövőre vonatkozó építkezést tudatosabbá tesszük. Érdemes átgondolni, hogy a gyakran elvégzett feladatokat hogyan szoktuk csinálni, és miként lehetne ezeken a szokásokon javítani.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 77 7/20/13 9:54 PM

A sikeres technikákat célszerű rögzíteni és általánossá tenni munkánk során. A gyakran használt információkat megéri máskor is használható formában, elérhető módon rögzíteni. A munkák szempontjából fontos partnerekkel érdemes jó kapcsolatot kiépíteni.
A rendszerépítés lehetséges területeit a következő táblázat foglalja össze. A tevékenységek, a háttér és a kapcsolat területei kapcsán megfogalmazott javaslataink elsősorban inspirációt kívánnak adni, a munkavégzés jobbá tételének lehetőségeit és módját az egyes területek saját szempontjaik szerint tudják legjobban kialakítani.

A rendszerépítés lehetséges területei, elemei és példái

Tevékenységek		
Technológia	Leírás a típusfeladatok elvégzésének módjáról, módszertanok a bonyolultabb feladatokhoz.	Módszertan témaspecifikus hatások becsléséhez (pl. adminisztrációs költségek), sablon gyorselemzések elkészítéséhez.
Termékek	A hatásvizsgálati munka keretében rendszeresen elkészített termékek, a gyakori munkák outputjainak, terméktípusainak definiálása, nyilvánosságra nem kerülő, a munkát támogató, rendszeresen elkészülő, az egységet el nem hagyó belső termékek.	Éves beszámoló, havi tájékoztató, vezetői tájékoztatók szerkezete és tartalmi kritériumai, fontos témákat követő dossziék.
Szervezés	A tipikus munkafolyamatok leírása, a visszacsatolási mechanizmusok rendje és módszere, egyeztetési protokollok, dokumentáció rendje.	Tennivalólista egyeztetés szervezéséhez, munkazáró értékelések rendje és módja, minőségbiztosítási eljárások, dokumentációs protokollok, belső könyvtárrendszer.
Prezentáció	A tartalmi üzenetek támogatását segítő vizuális, illusztrációs elemek.	Prezentációs sablon, szövegsablon, ábrakészlet, illusztrációgyűjtemény, idézetgyűjtemény.
Háttér		
Tudásbázis	Adatok és tanulmányok gyűjtése, az azokhoz vezető elérési utak.	Adatbázisok, belső könyvtár, kulcskérdésekben irodalom-összefoglalók, linkgyűjtemények, előfizetés adatbázisokra.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 78 7/20/13 9:54 PM

Szakértői bázis	A gyakran előkerülő kérdések szakértőinek elérése.	A téma szakértőinek listája, tevékenységük nyomon követése, élő kapcsolat, munkakapcsolat kiépítése a fontos szakértőkkel, szakértői panel működtetése.
Eszköz	A munkavégzést, az adatgyűjtést és feldolgozást segítő eszközök, informatikai megoldások, modellek.	Tábla, informatikai eszközök, adatgyűjtési apparátus, adatelemző szoftverek, előrejelző, modellező, szövegelemző alkalmazások.
	Kapcsolat	
Információ-gyűjtés	Élő kapcsolat kiépítése a releváns adatok gazdáival.	Munkakapcsolat az adatgyűjtő szimbolikus támogatása, rendszeres konzultációk, az adathasználatról szóló rendszeres tájékoztató és köszönetnyilvánítás.
Támogatás	Élő kapcsolat kiépítése a szakterületünkhöz kapcsolódó társszervekkel, szervezetekkel, műhelyekkel, szakértőkkel, gurukkal.	Rendszeres találkozók, rendezvények, tevékenységük támogatása, kölcsönös segítségnyújtás, együttműködés formáinak kialakítása.
Elfogadottság	Munkáink reputációját növelő tevékenységek.	Publikációk, rendszeres nyilvános jelentések, a szakmai közéletbe való bekapcsolódás, együttműködés tekintélyes műhelyekkel, szakértőkkel.

A tevékenységek és a háttér területén a megközelítés lényegében azonos. Rendszeres feladataink főbb sajátosságait egyre jobban megismerve alakítsunk ki könnyen követhető eljárásokat, dolgozzuk ki a gyakran elénk kerülő kérdéstípusok megválaszolásának módszereit, szerezzünk be a munkánkat támogató eszközöket. A kapcsolatépítés területén a rendszeresség kissé mást jelent, ebben az esetben az a cél, hogy a munkánk szempontjából kulcsfontosságú szereplőkkel erős és támogató kapcsolatokat építsünk ki. Ahogyan már korábban láthattuk, az informális viszonyok, a reputáció meghatározóak az igazgatási munka során – ezek építésére is érdemes odafigyelni.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 79 7/20/13 9:54 PM

4. Beszerzés, Egyeztetés, Kommunikáció

A hatásvizsgálat külső támogatásának megszervezése kapcsán a munka három fő területét: a beszerzést, az egyeztetést és a kommunikációt tekintjük át ebben a fejezetben. Korábban megvizsgáltuk a hatásvizsgálati munka fő tartalmi lépéseit és szervezési kérdéseit. Mindkét esetben hangsúlyoztuk, hogy a hatásvizsgálat nem izolált folyamat, a munka szinte mindegyik fázisában fontos a külső szereplőkkel való együttműködés kérdése.

A komplex, speciális szakértelmet igénylő feladatok esetén mindig felmerül, hogy annak elvégzésére hozzáértő külső szereplőket vonjunk be. A hatásvizsgálat esetében az elemzéshez szükséges szakértelem széles körben elérhető az akadémiai és privát szektorban. Ezért fontos kérdés annak áttekintése, hogyan lehet és hogyan érdemes külső szereplő szerződtetésével ellátni hatásvizsgálati feladatokat. Ezt elemezzük a fejezet első részében.

A hatásvizsgálati munka kommunikációs, egyeztetési tevékenységei során nem a feladat átadására, hanem a sikeres elvégzése érdekében kialakított együttműködésre kerül sor. A kommunikáció és az egyeztetés funkcióit, fontos technikai kérdéseit és főbb célterületeit tekintjük át.

4.1. Külső kapacitások vásárlása

A hatásvizsgálat elkészítéséhez sok esetben szükségünk lehet külső kapacitások vásárlására. Ez nem mindig a belső kapacitások hiányára vezethető vissza: (1) van, amikor rendelkezünk belső erőforrással, de az más feladattal van leterhelve; vagy (2) belső kapacitásainknak nincs birtokában a feladathoz szükséges szaktudás és/vagy legitimációs erő. Az is előfordulhat, hogy a külső támogatás bevonását nem a szükség, hanem a lehetőség motiválja. Ilyenkor (3) rendelkezünk a szükséges erőforrásokkal megbízások finanszírozására, és ennek révén szakértelemhez, külső legitimitáshoz, a hatásvizsgálat elkészítésében elkötelezett szövetségeshez juthatunk.

A külső erőforrások beszerzésének **négy fő tényezője** van: a vásárlás forrása, célja, tartalma és folyamata.

A hatásvizsgálathoz szükséges külső erőforrások beszerzését befolyásoló főbb tényezők

Miből? – Finanszírozási feltételek	Milyen céllal? A cél definiálása	Mit? – A megvásárolni kívánt termék azonosítása	Folyamat
• Források feltérképezése • Feladathoz pénzt, pénzhez fealdatot • Ütemezés • Tervezés	• Tartalom • Szolgáltatás • Legitimáció • Igazolás	• Hatásvizsgálat • Részek, részletek • Támogatás • Tanácsadás • Fejlesztés • Infrastruktúra • Adatbázis • Módszer	• Igénylés • Feladatkiírás • Kiválasztás • Munkavégzés • Lezárás

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 80 7/20/13 9:54 PM

Egyrészt számba kell vennünk, hogy miből finanszírozzuk a külső kapacitásokat; fel kell mérnünk, hogy adott feladatra honnan, mikor és hogyan tudunk forrást biztosítani. Másrészt meg kell határoznunk a külső kapacitások igénybevételének célját (vagyis milyen többletet biztosíthatnak a feladat teljesítéséhez). Harmadrészt definiálnunk kell a megvásárolni kívánt termék és/vagy szolgáltatás tartalmát. Végül fel kell készülnünk a beszerzés folyamatára a beszerzési igény megfogalmazásától a munka lezárásáig.

4.1.1. Finanszírozási feltételek

A kapacitásvásárlás kiinduló kérdése, hogy rendelkezésünkre állnak-e a szükséges anyagi források. Az igazgatásban ritka, hogy a tevékenységet támogató források felett egy szervezeti egység autonóm módon rendelkezik. A beszerzések pénzügyi alapjait és az azokhoz való hozzáférés módját az anyaintézmény helyzete, belső működési rendje határozza meg. Ennek alapján esetenként változó finanszírozási feltételek állnak a hatásvizsgálat szervezőjének rendelkezésre. A különböző igazgatási intézmények finanszírozási rezsimjeit a vízhez való hozzáférés különböző eseteihez hasonlíthatjuk.

- **Vízesés:** a források bősége és a lehetőségek széles tárháza áll rendelkezésre – egyes kiemelt intézményeket a források bősége jellemez. A pénzbőség általában két jelenséggel párosul: felülről jövő nyomás van a források elköltésére, ami azonban – a felhasználás biztonságának megőrzése érdekében – túlspecifikált előírások mentén mehet végbe.
- **Patak csobogókkal:** vannak rendelkezésre álló források, amelyek felhasználhatósága néha felgyorsul, néha megakad – ilyenkor esetenként eltérő, hogy mire, mennyit lehet költeni. Projektjeink finanszírozása a jó időzítéstől függ.
- **Csatorna:** folyamatosan rendelkezésre állnak meghatározott mértékű források – az egyes részlegek kiszámítható szabályok alapján juthatnak finanszírozáshoz.
- **Kút:** egyedi igényléssel szerezhető forrás – a pénzügyi igényeket egyedileg bírálja el a források felett rendelkező vezető, aki általában saját szempontjait is érvényesíti. Ilyenkor vagy a finanszírozandó projektnek vagy a pénzt igénylő szereplőnek meg kell felelnie a döntéshozó által támasztott kívánalmaknak.
- **Oázis:** a forrás egyes koncentrált helyeken bőséges, másoknak nem jut – adott témák és részlegek viszonylag könnyen jutnak anyagi erőforrásokhoz. A harc azért folyik, hogy ki az, aki közelebb kerül a vízhez.
- **Sivatag:** kevés és ritka a forrás – ilyen esetekben az egyes szereplők sajátos technikákat dolgoznak ki a komolyabb szabad forrás nélküli működésre, az egyedi források gyűjtésére és titokban tartására.

Az igazgatásban a külső megbízások finanszírozásának körülményeit ezen hat rezsim valamelyikébe sorolhatjuk. Az esetek többségében a pénzügyi fedezet biztosítása megfelelő ütemezés, jó pozicionálás és a másokkal való sikeres versengés függvénye.

Ennek következtében az, hogy egy hatásvizsgálati feladatra lehetőségünk van-e külső kapacitást vásárolni, az az anyaintézményünk anyagi helyzetétől, belső szabályaitól függ, illetve attól, hogy milyen pozíciókkal és képességekkel rendelkezünk a forrásokért vívott versenyben.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 81 7/20/13 9:54 PM

4.1.2. A forrásszerzés főbb technikái

Az igazgatásban a feladatok pénzügyi finanszírozása az intézményi költségvetéshez igazodik. Ilyen körülmények között egy hatásvizsgálati megbízás finanszírozásának biztosítására a következő lehetőségek kínálkoznak:

1. A feladat jelentős és idővel előre látható, így bekerül a rendes éves költségvetésbe – ez általában az előre ütemezett nagyobb jogszabályalkotások vagy az előre ütemezett utólagos vizsgálatok, beszámolók esetén lehetséges.

2. A költségvetés készítésekor a még előre nem látott feladathoz komoly intézményi vagy vezetői érdek kötődik – ennek akkor van esélye, ha a hatásvizsgálat az intézmény vagy komoly befolyású vezetője számára fontos intézkedéshez kapcsolódik, vagy az intézmény számára fontos érintett számára lényeges kérdésre ad választ.

3. Az előre látható kisebb hatásvizsgálat más feladatokkal összecsomagolva bekerül a költségvetésbe – ez akkor lehetséges, ha egy, a hatásvizsgálatot fontosnak tartó szereplő képes szolgáltatáscsomagot kiépíteni, ami kellően meggyőző a költségvetési döntéshozók számára.

Ennek alapján a kapacitásvásárlás lehetőségét az előrelátó tervezés, a hatásvizsgálat és az az által támogatott intézkedés megfelelő pozicionálása, vagy a hatásvizsgálati feladatot magába foglaló szolgáltatáscsomag kiépítése és elfogadtatása teremtheti meg. Egyes esetekben (például, amikor az év közben megmaradt forrásokhoz keresnek megfelelő feladatot az év utolsó hónapjaiban) a jó ütemérzék segíthet a kevésbé szisztematikus és frekventált szereplőknek abban, hogy forráshoz jussanak.

4.1.3. A cél definiálása

A külső kapacitás vásárlását a következő tényezők mozgatják.

- Tartalom: a beszerző célja, hogy olyan információkhoz, adatokhoz, tudáshoz férjen hozzá, amit külső szereplő bevonásával tud megszerezni. Ilyenkor a beszerzés fő mozgatója a megbízott tudásbeli előnye.
- Szolgáltatás: a beszerző célja a hatásvizsgálat elvégzéséhez szükséges kapacitások beszerzése. Ilyenkor a megbízás mozgatója a házon belül rendelkezésre álló kapacitások szűkössége.
- Legitimáció: a beszerző célja a hatásvizsgálat, illetve a hatásvizsgálat által támogatott beavatkozás hitelességének, elfogadhatóságának erősítése. Ezt a legitimációt biztosíthatja a megbízott által alkalmazott eljárás vagy a megbízott szakmai tekintélye. Ilyenkor a vásárlást a külső szereplő bevonásának szimbolikus ereje mozgatja.
- Igazolás: a beszerző célja bizonyos kötelező elvárásoknak való megfelelés vagy előnyt jelentő minősítésnek a megszerzése. A környezeti hatásvizsgálat vagy az ex ante értékelés klasszikus példák arra, hogy a külső szakértő felkérését egy hivatalos minősítés iránti igény mozgatja.

Egy hatásvizsgálat tartalmát és jellegét erősen befolyásolja annak célja. A tartalomorientált munka

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 82 7/20/13 9:54 PM

tudást kíván generálni, a szolgáltatásorientált megbízás pedig a meghatározott tulajdonságokkal rendelkező termékek elkészítésére koncentrál. A legitimációs cél a hitelességet sugárzó dokumentumokat, folyamatokat helyezi előtérbe. Amikor az igazolás a motiváció, egy előre lefektetett szempontrendszer szerinti megfelelőség vizsgálata van a középpontban. Ezért célszerű egy beszerzés előtt átgondolni, mi is azzal a célunk, annak érdekében, hogy biztosítsuk: a megfelelő szereplőtől a megfelelő terméket vásároljuk meg.

4.1.4. A megvásárolni kívánt termék azonosítása

A hatásvizsgálat során a beszerzés tartalma többféle lehet. Van, amikor a teljes munkát kiszervezik, máskor csak támogató szolgáltatásokat vagy információkat kívánnak beszerezni. A beszerzés célja és a hatásvizsgálat keretei alapján állítható össze e beszerzendő tételek listája. Ennek elmei általában a következők:

- Teljes csomag – a hatásvizsgálati munka egészének kiszervezése.
- Részek, részletek – egyes elemek, résztevékenységek kiszervezése.
- Kapacitás – addicionális munkaerő igénybevétele.
- Tanácsadás – szakmai segítségnyújtás, tapasztalatokra épülő iránymutatás a munka egyes szakaszaiban.
- Facilitáció – a folyamat véghezvitelét támogató szervezés, közvetítés.
- Adat – lekérdezés, adatbázishoz történő hozzáférés biztosítása.
- Fejlesztés – rendszerépítés, menedzsment, know-how, módszertan, technológia beszerzése.

4.1.5. A beszerzés folyamata

Egy megbízás végigkövetése komoly energiát és figyelmet igényel. Komplex, jelentős értéket képviselő megbízások esetén gyakori hiba, hogy a megrendelő azt gondolja, a szállító mindent elvégez, az ő feladata csak a végeredmény kifizetése és felhasználása. Egyrészt munkával jár a megbízáshoz szükséges források igénylése, a megbízás kidolgozása és a szerződő partner kiválasztása. Másrészt a megbízott tevékenységét folyamatosan nyomon kell követni, és sok energiát követel a szerződés lelkiismeretes lezárása is.

A közbeszerzés időigényességével minden szervezőnek számolnia kell. Gyakori, hogy az igény fellépésétől a szerződés aláírásáig – beleértve a költségvetés-tervezést – több mint egy év telik el. Sok esetben viszont egy munka elvégzésével nem tudunk ennyit várni. Ha ez gyakori probléma, az egyes hatásvizsgálatok beszerzése helyett a következő stratégiákat választhatjuk:

- **Rendszert** építünk, ami képessé tesz minket, hogy a hatásvizsgálati feladatokat el tudjuk látni, a rendszer működtetéséhez, fejlesztéséhez veszünk igénybe külső kapacitást, ami jobban tervezhető és ütemezhető (erről részletesebben ír a harmadik fejezet).
- **Keretszerződést** kötünk egy felkészült külső szereplővel, aminek keretében a felmerülő feladatokat gyorsan ki tudjuk adni.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 83 7/20/13 9:54 PM

- **Kisebb feladatokat** szervezünk ki, amelyek nem érik el a közbeszerzési értékhatárt, így gyorsabbá válik a külső erőforrások beszerzése. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg a Közbeszerzési Törvény egybeszámítási szabályairól.

4.1.5.1. Források igénylése

A források igénylésének főbb tartalmi megfontolásait a finanszírozási feltételek áttekintése során tárgyaltuk. A stratégiai és tervezési szempontok mellett fontos a forrásigényléshez tartozó előírásokra és eljárásokra is odafigyelni. Egy elvileg támogatott beszerzés előkészítése is jelentős adminisztratív feladatokkal jár, és hosszú időt is igénybe vehet. Az előírások pontos betartása és az érintett részlegek (általában jogi, pénzügyi főosztályok) működési logikájának betartása segíthet abban, hogy minél gördülékenyebben juthassunk el a forrásigény elvi jóváhagyásától a beszerzés hivatalos megindításáig.

4.1.5.2. Megbízás kidolgozása

A megbízás tartalmi kidolgozása során a megbízás tárgyának, műszaki leírásának elkészítése a feladatunk. Egy hatásvizsgálati megbízás során általában a következőket kell meghatároznunk:

- a megbízás célja;
- a vizsgálati kérdések, a kapcsolódó feladatok részletei;
- a módszertannal kapcsolatos elvárások;
- a feladat ütemezése;
- a végrehajtása során bevonandó szaktudással, erőforrásokkal kapcsolatos igények;
- egyéb elvárások (például az egyeztetésekkel vagy az adatgyűjtéssel kapcsolatban);
- a munka során elkészítendő dokumentumok elemei és terjedelme;
- a megrendelő által rendelkezésre bocsátott dokumentumok, információk, adatok;
- a megrendelő és a szállító közötti együttműködéssel kapcsolatos elvárások.

A megrendelés tartalmi elemeinek kialakítása során célszerű alaposan áttekinteni a munka tárgyával kapcsolatos tanulmányokat, hatástanulmányokat, illetve konzultálni a téma szakértőivel. Az ezekből szerzett ismeretekre építkezve pontosabban és alaposabban tudjuk megfogalmazni elvárásainkat, elkerülhetjük, hogy már megválaszolt vagy megválaszolhatatlan vizsgálati kérdéseket fogalmazzunk meg.

Ugyancsak fontos, hogy a megrendelés tartalmáról egyeztessünk a hatásvizsgálat legfontosabb érintettjeivel – így biztosíthatjuk, hogy a hatásvizsgálat elkészítése során támogatóak legyenek, annak eredményeit ne kérdőjelezzék meg.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 84 7/20/13 9:54 PM

4.1.5.3. Kiválasztás

Az egyik legfontosabb és leginkább kényes feladat a beszerzés során a kiválasztás. A szakmai és az eljárási szempontok összehangolását igényli. Sohase feledjük, hogy a beszerzési eljárásért felelős szempontok gyakran nagyobb súllyal esnek latba, mint a szakmai elvárások: egy eljárásilag nem hibátlan, de szakmailag tökéletes beszerzésből nem lesz szerződés; míg egy eljárásilag hibátlan, de szakmailag kompromisszumos eljárásból igen.

A kiválasztás kritériumai általában a következők:

1. ár,
2. szakmai tartalom,
3. referencia.

E három kritérium beszerzésenként eltérő súlyai határozzák meg a kiválasztásról hozott döntést. Szakmai szempontból a szakmai tartalom és a referencia az elsődleges, hiszen a rendelkezésünkre álló forrásból a lehető legjobb szolgáltatáshoz szeretnénk jutni. A közbeszerzési eljárás lebonyolítói ellenben az objektív szempontokat, elsősorban az árat tartják hasznosnak szem előtt tartani, mert így a leginkább kezelhető és a legkevésbé kockázatos a beszerzés folyamata. A gördülékeny eljárás érdekében a referenciák értékelése helyett az egyértelműen meghatározott alkalmassági kritériumokat szeretik alkalmazni.

A beszerzéssel kapcsolatos teendők jelentős részét a közbeszerzési ügyosztályon dolgozó kollégák végzik. Érdemes jó kapcsolatokat ápolni velük, hogy ne legyen szükség a reálisnak mondhatónál több időre és ne kelljen az ésszerűen szükségesnél több bürokratikus szempontot figyelembe vennünk beszerzéseink során.

4.1.5.4. A megbízás nyomon követése

Egy megbízás nyomon követése, elvárásaink határozott és konfliktusmentes érvényesítése nehéz feladat. A szerződő partnerekkel való együttműködés nehézségeit a lakásfelújítás példáján keresztül a legtöbben jól ismerik. A hatásvizsgálatok esetében általában kényelmesebb a dolgunk, hiszen többnyire a reputációjukra adó, a jó referenciában és az újabb megbízásban bízó partnerekkel kell együttműködnünk. Azonban ilyenkor sem jelenti a „külsősök" bevonása azt, hogy nincs feladatunk a munka során. Képviselnünk kell elvárásainkat, tekintetbe kell vennünk szállítónk motivációit és jellemzőit, folyamatosan nyomon kell kísérnünk és támogatnunk kell a feladat elvégzését. A következőkben hét javaslatot fogalmazunk meg a hatásvizsgálatokat támogató szerződéses együttműködések tapasztalatai alapján.

Az elején érdemes mindent tisztázni

A szerződés aláírását követően célszerű rászánni az időt és az energiát arra, hogy külső partnerünkkel részletesen áttekintsük az elvégzendő feladatokat. Ha később, menet közben derül ki, hogy vala-

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 85 7/20/13 9:54 PM

melyik részelem vagy aspektus esetében mást értünk a feladaton, mint ami elkészült, azt utólag már csak sok energiával lehet helyrehozni. Ezért célszerű pontosan, előre megfogalmazni, mi az elképzelésünk a munka tartalmáról, stiláris és vizuális kérdéseiről, módszertanáról, a munka során megkeresett érintettekről és szakértőkről, az egyeztetések és a munkaszervezés rendjéről, az ütemezésről, stb.

Az egyeztetés mellett érdemes beszélgetni is

A legtöbb hatásvizsgálati munka esetén előfordulnak informális, szerződésbe vagy emlékeztetőbe nem való körülmények, szempontok – például az intézkedés hátterét, az érintettek motivációit és a velük való kapcsolat természetét illetően. Ezek tisztázása a szerződő felek kölcsönös érdeke, ezért célszerű az ilyen kérdéseket kötetlen formában, kellően magas vezetői szinten átbeszélni.

A szállító habitusához alkalmazkodni kell

A külső szállítók hozzáállása eltérő. Van, amikor kihívásnak tekintik a munkát, és bizonyítani akarnak, és van, amikor inkább a költséghatékonyság motiválja őket. Egyes szállítók a megrendelő szája íze szerinti elemzést szoktak készíteni, másokat erősen meghatároz saját szakmai meggyőződésük. Egyes cégek komoly energiát fordítanak a munkafolyamat menedzselésére, egyeztetésekkel és státuszriportokkal halmoznak el minket; mások pedig úgy dolgoznak, hogy elérni is nehéz őket a határidő előtt. Amennyiben már ismerjük a piaci szereplőket, könnyebb őket kezelnünk. Ha új partnerrel dolgozunk együtt, próbáljuk minél előbb feltérképezni hozzáállását, és legyünk egyszerre különösen határozottak és türelmesek.

Ha előre nem látható feladatokat rovunk a szállítóra a minőség láthatja kárát

Beszállítóink általában három dologtól tartanak: (1) a túlzott kockázattól; (2) a túlzott felelősségtől; valamint (3) az előre nem látható többletmunkától, ami többletköltséget jelent számukra. Ezek természetes félelmek, az együttműködés során figyeljünk arra, hogy komoly ellenállásra számíthatunk, ha olyat kérünk szerződéses partnerünktől, ami ezekből a szempontokból veszélyt jelenthet számára. A beszállító általában semmire sem mond nemet, de az általa elvégzett munka minősége nagymértékben rajta múlik.

Segítsünk, de ne ígérjünk túl sokat

A külső partnerek munkájának támogatása általában az adatszolgáltatással kapcsolatban és a munkához szükséges egyeztetési partnerek elérése esetén merül fel, emellett az segíti munkájukat, ha tartalmi kérdések esetén gyorsan kapnak egyértelmű választ. Célszerű előzetesen tisztázni, miben tudjuk tevékenyen támogatni külső partnerünk munkáját. Ha előre látjuk, hogy valamire nem lesz időnk, vagy valamilyen információ megszerzésében, érintett elérésében nem tudunk érdemben segíteni, akkor ezt tegyük egyértelművé. Ez egyrészt konkretizálja a feladat körülményeit, másrészt az előzetesen megígért segítség elmaradásának káros következményei lehetnek. Sok esetben a szállító ezt a megrendelői érdeklődés lankadásaként értelmezi, ami rossz esetben motivációját, minőség iránti elkötelezettségét gyengítheti.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 86 7/20/13 9:54 PM

Célszerű minőségbiztosítót bevonni

A külső partner munkájának tartalmi nyomon követése olykor nehéz, sokszor speciális felkészültséget igénylő feladat, ezért sok esetben érdemes erre külön felelőst kijelölni. Egy minőségbiztosító megbízásával egyrészt nagyban nő annak az esélye, hogy a szerződéshez tartozó kritériumok mellett a szakmai elvárások érvényesítésére is marad energia. Másrészt pusztán a minőségbiztosító léte arra ösztökéli a szállítót, hogy nagyobb figyelmet fordítson az általa képviselt szakmai, minőségi szempontok érvényesítésére. Minőségbiztosítónak kinevezhetünk felkészült kollégáink közül valakit, vagy érdemes lehet a témában elismert, külső szereplőt megbízni ezzel a feladattal.

Határozottan, de finoman!

A megrendelői szándék egyértelmű, konzekvens és udvarias képviseletével elkerülhetjük a felesleges konfliktusokat; az ütközések elkerülése, a jó viszony megtartása több okból is fontos. Egyrészt az igazgatásban a külsős megbízással készülő munkák esetében is sok a téma, illetve a határidők és a körülmények körüli bizonytalanság. Kevés az olyan szerződés, ahol minden az előzetesen eltervezettek szerint alakul. Ugyancsak fontos, hogy a szállítók szakértői általában komoly kapcsolathálóval rendelkeznek, gyakori, hogy véleményük komoly hatással van a szakmai közvélekedésre. Harmadrészt nem tudhatjuk, kivel, mikor, milyen kontextusban találkozunk újra: gyakori, hogy igazgatási vezetők külsős szakértőkké válnak, ugyancsak sokszor előfordul, hogy egyes témák szakértői időnként kormányzati pozíciókban próbálnak szerencsét.

4.1.5.5. A szerződés lezárása

A lezárás során tartsuk szem előtt, hogy mindenki sietni fog. Ilyenkor már nehezebb minőségi kifogásainknak érvényt szerezni. Ennek egyik oka, hogy a szerződés lezárása nekünk is érdekünk, hiszen szükségünk van az eredményekre, illetve a munka problémamentes zárásának igazolására. A másik ok, hogy a teljesítés előrehaladtával és a határidő közeledtével a szállító munkára dedikált erőforrásai kifogyóban vannak, elkötelezettsége lankad. Ezért fontos elvárásaink folyamatos érvényesítése.

Mindezek ellenére a célegyenesben sem vagyunk eszköztelenek: a korábban konzekvensen hangoztatott elvárások alapján kérhetünk kiegészítést, átdolgozást. Erősen támaszkodhatunk a minőségbiztosító tevékenységére. Emellett sokat segít, hogy a külső vállalkozót a teljesítési igazolás mihamarabbi megszerzése és a jövőbeni megbízás lehetősége motiválja leginkább. Az igazolás kiadása megbízói döntés, ahogyan a megrendelőnek komoly hatása van a jövőbeli megbízások lehetőségére, illetve a szerződő fél piaci megítélésére is.

Miután a közös munkát befejeztük, lezárásként érdemes megünnepelni a sikeres munkavégzést. Az ilyen hétköznapi rutinból kiszakított pillanatok egyszerre adnak lehetőséget a munka során keletkezett feszültségek levezetésére, a tanulságok levonására és a közösen áttekintett téma tágabb aspektusának megbeszélésére.

A folyamat számunkra nem ér véget azzal, amikor a beszállító lezárta a munkát. A mi dolgunk, hogy

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 87 7/20/13 9:54 PM

azt jól alkalmazzuk, jól adjuk tovább, illetve jól interpretáljuk. Ezért a szerződés lezárása után célszerű átgondolni, milyen lehetőségeket jelent számunkra a teljesített megbízás, mik a teendőink annak érdekében, hogy azokat ki is tudjuk használni.

4.2. Egyeztetés és kommunikáció

A hatásvizsgálat-készítő munkája során nem egyedül dolgozik, hanem folyamatosan kapcsolatba érdemes és kell kerülnie másokkal. Annak érdekében, hogy a készülő hatásvizsgálat minél magasabb minőségű és minél eredményesebb legyen, fontos, hogy munkánk során másokkal való kapcsolatfelvételünket és kommunikációnkat minél tudatosabban szervezzük. Ebben az alfejezetben néhány alapelvet és eszközt mutatunk be, amelyek használata jelentősen támogatja a hatásvizsgálat-készítő sikeres munkáját.

A hatásvizsgálat elkészítésével járó kommunikáció átfogó fogalom, az egyeztetés ennek egy válfaja. Az egyeztetések az igazgatáson belüli szereplők és az érintettek közötti megállapodások, alkuk megalapozását segítik. A cél ilyenkor is részben az információszerzés, emellett a hatásvizsgálat szolgálhat másodlagos egyeztetési, szervezési platformként is: az elképzelések tesztelésére, üzenetváltásra és a munka szakaszainak ütemezésére egyaránt alkalmas. A hatásvizsgálathoz kapcsolódó egyeztetés támogatókat szerezhet a pozitív hatások érintettjeinek bevonásával, illetve csökkentheti az ellenzők számát azzal, hogy egyes félelmeket cáfol vagy kezelhetővé tesz.

A hatásvizsgálat készítése során háromféle célból van szükségünk arra, hogy másokkal kommunikáljunk.

Egyfelől a szakmailag megalapozott és megvalósuláshoz közel álló hatásvizsgálat érdekében számos – egyértelműen vagy könnyen nem elérhető – **információra van szükségünk**. Mások hozzájárulását elsősorban e célból szoktuk kérni. Erre sok esetben külső szereplőkkel történő kommunikáció vagy egyeztetések során tehetünk szert.

Másfelől – mivel a hatásvizsgálat-készítés része a közpolitika-alkotás folyamatának – azon **intézkedés megvalósulását, sikerét kell támogatnunk**, amelynek hatását vizsgáljuk. A hatásvizsgálattal járó kommunikáció fő céljai, a megvalósítás és a siker támogatása; illetve a két fő részt vevő csoport (kormányzati, valamint társadalmi-gazdasági szereplők) szerint bontva a következők:

A hatásvizsgálat kommunikációs mátrixa

	Kormányzati szereplők	Társadalmi-gazdasági szereplők
Megvalósíthatóság	Szempontok egyeztetése	Saját érdekek érvényesítése a támogatásért cserébe
Siker	A megvalósításban szerepet vállalók motivációjának megteremtése	Megfelelő fogadtatás feltételeinek biztosítása

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 88 7/20/13 9:54 PM

Harmadrészt a hatásvizsgálat szerepe lehet az is, hogy kapcsolatokat építsen ki a vizsgált közpolitikai beavatkozás potenciális külső érintettjeivel – ekkor végig szem előtt kell tartanunk, hogy munkánk az adott intézkedés kommunikációjának egy eleme, így szigorúan követnie kell a terület nyilvános kommunikációjával kapcsolatos elvárásokat. Ilyenkor rivaldafényben dolgozunk. Az ilyen munka kommunikációs kihívásai túlmutatnak a hatásvizsgálat kérdéskörén, ezért ezeket nem fogjuk külön tárgyalni.

A következőkben elsőként a kommunikáció általános funkcióit és praktikus kérdéseit tárgyaljuk, majd sorra vesszük az információgyűjtés, valamint a megvalósíthatóság és a beavatkozás sikerét szolgáló hatásvizsgálati feladatok kommunikációs aspektusait. Végezetül néhány jó tanácsot fogalmazunk meg az egyeztetések szervezésével kapcsolatban.

4.2.1. A kommunikáció és az egyeztetés funkciói, szervezésének fő kérdései

A kommunikáció és az egyeztetések szereplőinek tevékenysége kapcsán a fő funkciók a következők:

- **ismerkedés, összehangolódás**: egymás megismerése, az együttműködéshez szükséges formák, közös nyelv kialakítása;
- **tájékozódás, tájékoztatás**: kölcsönös vagy egyirányú információátadás;
- **közös gondolkodás**: együttes problémafeltárás és megoldáskeresés;
- **koordináció, munkaszervezés**: feladatmegosztás szervezése;
- **alkudozás**: az érintettek témához kapcsolódó elvárásainak ütköztetése és összehangolása;
- **pozicionálás**: az egyes szereplőkhöz viszonyított szimbolikus pozíciók alakítása;
- **kapcsolattartás**: a folyamatos nexus fenntartása, az információáramlás csatornáinak karbantartása.

Az egyeztetések résztvevői a számukra fontos kommunikációs funkciók alapján fognak viselkedni az egyeztetések során, annak alapján alakítják az egyes egyeztetési platformok működését. Ezért az egyeztetések rendjének kialakítása, formálása során célszerű átgondolni, milyen szerepet szánunk mi a különböző egyeztetési csatornáknak, illetve hogyan kívánja azokat használni a többi résztvevő.

A hatásvizsgálathoz kapcsolódó kommunikáció, illetve az egyeztetések szervezésének fő feladatai a szereplők körének, az egyeztetési csatornák, az ütemezés és az egyeztetési formák kialakítása.

A kommunikáció lefolyását és kimenetét a **résztvevők köre**, valamint azok mandátuma nagyban befolyásolja. Az egyeztetés menete erősen függ attól, hogy a megjelentek milyen szintről érkeztek: vezetők, középvezetők vagy szakértők, referensek; illetve milyen felhatalmazással bírnak: kötetlen mandátummal, beszélgetésre, információátadásra vagy -szerzésre kaptak utasítást.

Érdemes az **egyeztetéseket időben és csatornák mentén szegmentálni**. Akit egyszer bevonunk, az később nehezen kerülhető meg. Fontos, hogy mérlegeljük minden egyes potenciális résztvevő esetén az ő bevonásától várt hasznot és a lehetséges kockázatokat. Több szereplő több információt és nagyobb legitimációt ad, miközben a szélesebb körű munka több időt vesz igénybe, több kockázatot

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 89 7/20/13 9:54 PM

és konfliktust von maga után. Egyes esetekben arra törekszünk, hogy az összes érintettet egyszerre érjük el vagy közös fórumra hívjuk meg. Máskor tudatosan törekszünk a kiemelten fontos partnerek exkluzív kezelésére, vagy arra, hogy az egyes kérdések érintettjeit külön-külön érjük el és vonjuk be a munkába.

Az egyeztetések **ütemezése** is mérvadó. Megfontolandó, hogy az egyes kérdésekben előzetesen, saját verziónk kialakítása előtt egyeztessünk, munka közben vonjunk be másokat, vagy egy kész verzióval, utólagos véleményezésre álljunk az érintettek elé. Az ütemezés másik fontos aspektusa, hogy egy adott kérdést előre tervezetten adott számú alkalommal tárgyalunk, vagy pedig az egyeztetések függvényében döntünk a kérdés újbóli napirendre vételéről.

Az egyeztetések **formájának** meghatározásakor a következő táblázatban található szempontokat célszerű átgondolnunk.

Koreográfia	bilaterális, unilaterális
Hivatalosság	off-record, informális, formális
Platform	személyes, írásos, elektronikus
Nyilvánosság	titkos, féltitkos, belső, félig nyitott, nyitott, rivaldafény
Keretezés	napirend, megbeszélés módszertana
Tematika	nyitott-zárt, feltáró-megítélő, részletes-általános

4.2.2. A szükséges információk összegyűjtésének menete

A hatásvizsgálat készítése során fontos összegyűjtenünk mindazokat az információkat, amelyek hozzájárulnak munkánk megalapozottságához. Ezek lehetnek tények, adatok vagy korábbi intézkedések tapasztalatai, esetleg az arról szóló információ, hogy egy adott területen ki, kicsoda. Az esetek jelentős többségében ezeket az információkat nem tudjuk írásos formában vagy közvetlen munkatársainktól elérni, hanem fel kell vennünk a kapcsolatot az adott témát alaposabban ismerőkkel. Az információszerzés három fő szempont mentén mehet végbe, amelyeket a következőkben taglalunk.

(A) Fókusz. A hatásvizsgálat felépítésével összhangban a következő fókuszok mentén merülhet fel az információgyűjtés szükségessége:

- a tervezett közpolitikai beavatkozás hatásmechanizmusa;
- a tervezett közpolitikai beavatkozás becsülhető hatása;
- a tervezett beavatkozás megvalósulásának igazgatási, intézményi feltételei;
- a tervezett közpolitikai beavatkozás (igazgatási és külső) érintettjeinek motivációi és lehetőségei;
- a tervezett közpolitikai beavatkozás politikai vagy egyéb kockázatai.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 90 7/20/13 9:54 PM

(B) **Eszközök. A korábban bemutatott logika szerint a kapcsolatfelvétel lehetséges formái a következők:**

- kérdésfeltevés – nyitott vagy zárt kérdések kapcsán információt kérünk partnereinktől;
- egyeztetés – vélemények ütköztetése a cél;
- közös munka – célunk, hogy a résztvevők együtt alakítsanak ki a munkát támogató gondolatokat, a részinformációk összeillesztésével együtt alkossanak használható ismereteket;
- véleményezés, minőségbiztosítás – kész munkánkkal kapcsolatban gyűjtünk jobbító impulzusokat.

(C) **Partnerek.** A hatásvizsgálat-készítés során a legtöbb esetben nem egyértelmű, hogy pontosan kikkel érdemes felvenni a kapcsolatot ahhoz, hogy megfelelő minőségben végezzük feladatunkat. Alapesetben két irányban indulhatunk el, hogy információkat gyűjtsünk: egyfelől az igazgatási szférában – saját intézményünkön belül vagy társintézményeknél, másfelől pedig a közigazgatáson kívül – vállalatoknál, vállalkozói szervezeteknél, civil- vagy érdekképviseleti szervezeteknél. A következő kommunikációs keretekben működhet egy hatásvizsgálati folyamat:

- önálló munka,
- egyeztetés(ek) házon belül,
- egyeztetés(ek) más tárcák munkatársaival,
- egyeztetés(ek) külső szervezetekkel,
- konzultáció(sorozat).

Általában elmondható, hogy az új szereplőkkel történő kapcsolatfelvétel előnyös, hiszen több és többszempontú információhoz juthatunk. Ezzel együtt azonban minden egyes új szereplő bevonásának hátrányai is lehetnek: ha sok emberrel tartjuk a kapcsolatot, az lassítja és nehezíti a munkát, valamint az inkonzisztens vélemények között sem mindig egyszerű rendet tenni.

4.2.3. Kommunikáció a közpolitikai beavatkozás megvalósíthatósága érdekében

A hatásvizsgálat készítése során mi magunk is részesévé válunk annak a folyamatnak, amelynek során egy közpolitikai beavatkozás elképzelése jogszabállyá, programmá válik. Sikerünk fontos tényezője, hogy a beavatkozás belső érintettjei – azaz az államigazgatás rajtunk kívül álló, akár házon belüli, akár más intézménynél dolgozó munkatársai – miként viszonyulnak az elképzeléshez és ebből következően várhatóan hogyan cselekszenek. A hatásvizsgálat képes alakítani az intézkedés fogadtatását, így munkánk során nemcsak információszerzési célból kommunikálunk, hanem az érintett beavatkozás képviselőjeként is.

Kommunikációs céljaink az – előző pontban bemutatott – információszerzés mellett: támogatók gyűjtése, illetve az intézkedés esetleges hátráltatóinak leszerelése, semlegességének biztosítása. Érintett szereplők vagy szervezetek semlegességét úgy biztosíthatjuk, hogy (1) nem okozunk költséget vagy pluszmunkát; (2) nem avatkozunk be jelentős mértékben mások hatáskörébe (is) tartozó terü-

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 91 7/20/13 9:54 PM

leten; valamint (3) nem teremtünk olyan precedenst, amely a jövőben az előbb felsorolt problémákat vonhatja maga után.

Az intézkedés megvalósíthatóságát támogató kommunikáció – az információszerzéshez hasonlóan – három fő szempont mentén mehet végbe. Ezek a következők:

(A) **Fókusz**. Kommunikációnk tartalmi fókusza ebben az esetben is ahhoz hasonló, mint amikor információgyűjtési célból kommunikálunk, de motivációja némileg eltérő: **célunk a beavatkozás minél szélesebb körű és minél több szereplővel történő elfogadtatása**.

(B) **Eszközök**. A kommunikáció eszközei hasonlóak, mint az előző alfejezetben bemutatott esetben.

(C) **Partnerek**. Egy új szereplő bevonása azért lehet előnyös, mert megismerhetjük, alakíthatjuk a beavatkozással kapcsolatos jövőbeli viszonyulását. Hátrányos lehet viszont, hogy minden új szereplő számára magunkról is információt adunk, azaz nemcsak mi készülünk fel mások várható reakciójára, hanem ők is felkészülnek arra, hogyan reagáljanak az intézkedés jövőbeli befolyásolására.

4.2.4. Kommunikáció a közpolitikai beavatkozás sikere érdekében

A közpolitikai beavatkozás sikerességét két különböző támogatói kör megszólításával tudjuk garantálni: érdemes egyrészt **döntéshozókat**, másrészt pedig az érintett csoportok képviselőit, képviselő szerveit megnyerni.

A hatásvizsgálat készítése során mindig szem előtt kell tartanunk, hogy a döntéshozók milyen célrendszerben hozzák meg döntéseiket. Alapelvként megfogalmazható, hogy politikai szereplők a következő három feltétel teljesülése esetén fognak támogatni egy közpolitikai lépést: a tervezett beavatkozásnak (1) nem lesz – elsősorban rövid távon – rossz sajtója, (2) egy-két éves távlatban nem okoz komoly politikai veszteségeket, valamint (3) hozzájárul a hosszú távú kormányzati célok megvalósulásához. Amennyiben megtaláltuk azokat az elemeket, amelyek hozzájárulnak e feltételek teljesüléséhez, könnyen megszerezhetjük az adott témában mérvadó társadalmi-politikai szereplők támogatását javaslatunkhoz.

Munkánk során kapcsolatba kerülünk projektünk esetleges külső érintettjeivel. Feladatunk egyrészt, hogy a tervekhez való viszonyulásukat felmérjük, másrészt pedig, hogy mindig a beavatkozás sikerét támogató módon kommunikáljunk. Amennyiben olyan csoporttal vagy üggyel kerülünk kapcsolatba, amely jól szervezett/képviselt, akkor a megvalósíthatósággal kapcsolatos kommunikáció alapelvei az irányadóak; ha viszont nem szervezett/képviselt a csoport vagy az ügy, akkor az információgyűjtésről az előző alfejezetben írtakat érdemes figyelembe venni.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 92 7/20/13 9:54 PM

4.2.5. Jó tanácsok a szervezeti kommunikáció hatékonyságának javításához

Mindenki **stratégiailag kommunikál**. Ez két jellemzőből tevődik össze: egyrészt a csend nem feltétlenül jelenti a beleegyezést, mivel mindenki ütemezi a felszólalást. Másrészt pedig a közlések az előzetes várakozások fényében értelmezendőek. Az is jellemző, hogy minél nagyobb felelősséggel járó pozícióval rendelkezik kommunikációs partnerünk, annál merevebb és kiszámíthatóbb választ ad számunkra.

A **személyes kapcsolatok** jelentőségét nem szabad alábecsülni, mindig célszerű az udvariassági formulák betartására törekedni. A szövetségesek keresése és megtartása – akár a saját, akár más tárcáknál – a folyamat kihagyhatatlan lépése.

A **formális és informális csatornák** használatával más és más információt szerezhetünk meg. Az információ megszerzése a különböző csatornákon keresztül és azok kezelése egyaránt művészet: érzékenységet és tudatosságot követel meg.

Van, amikor az számít, hogy **ki mondja**, van, amikor az, hogy **mit**. Figyeljünk azokra a – sokszor apró – jelzésekre, utalásokra, amelyekkel egyes szereplők az ügy súlyát, jelentőségét kezelik, valamint ahogy álláspontjukat kinyilvánítják.

A legtöbb megbeszélés eredménye a megállapítások, megállapodások írásbeli rögzítése – az **emlékeztető** elkészítése. Az emlékeztető írójának nagy a felelőssége: a pontatlanul vagy elnagyoltan rögzített állítások zavart vagy veszteséget okozhatnak.

Érdemes előre átgondolni, mely szereplőket lehet, vagy érdemes együtt leültetni egy tárgyalásra, milyen információt, milyen körben célszerű megosztani. A tárgyalás témája adott esetben megkívánhatja a belsősök és külsősök, illetve az érdekeltek és ellenérdekeltek szétválasztását. A tudatos tervezés **munkánk nyilvánossága** szempontjából is fontos. Egyes esetekben a nyilvánosság, más eseteken pedig a diszkréció segíthet.

A megfogalmazások **részletesség**e, pontossága sok esetben segíti a hatékonyabb tájékoztatást, más esetben azonban olyan konfliktusokat okoz, amelyek hátráltatják céljaink megvalósulását. Ezért célszerű előzetesen átgondolni, miről írjunk vagy beszéljünk szabatosan és célratörően, illetve hol előnyösebb az általánosabb, elnagyoltabb fogalmazás. A virágnyelv olykor megóv, máskor homályban tart.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 93 7/20/13 9:54 PM

5. Lehetséges adat- és információforrások

A hatáselemzés során az adatgyűjtés olyan meghatározó kérdés, mint főzés előtt a hozzávalók beszerzése. Kreativitásra, komoly döntésekre és sok kompromisszumra van szükség. Az adatigények pontos felmérése, majd azok forrásainak helyes meghatározása alapozza meg a hatásvizsgálat során végzett számításainkat, majd következtetéseinket is, így a megválasztott kiindulási pontok megfelelőségén múlik a teljes vizsgálat minősége.

A hatásvizsgálat elkészítéséhez szükséges információk gyűjtésének technikáit és főbb kérdéseit tekintjük át e fejezetben. A szerint csoportosítjuk az eszközöket, hogy mennyi idő és lehetőség áll rendelkezésünkre, majd áttekintjük az eszközválasztás szempontjait és az adatgyűjtés általános kérdéseit.

Először megvizsgáljuk az előzetes és utólagos hatásvizsgálathoz szükséges adatgyűjtés közötti különbségeket, majd áttekintjük az információgyűjtések lehetséges motivációit, fókuszait, tárgyait. Az adatgyűjtési eszközök (saját kútfő, adatszerzés, konzultáció, saját infrastruktúra használata, omnibusz-lekérdezések, terepszemle, adat-összekapcsolás, kísérlet, adatfelvétel) számbavétele után az adatgyűjtés szervezésének néhány stratégiai kérdését vizsgáljuk meg.

5.1. Miben különbözik az előzetes és utólagos hatásvizsgálathoz szükséges adatgyűjtés?

Előzetes hatásvizsgálat esetén lényegében előrejelzést készítünk. Ilyenkor a tervezett beavatkozásról állnak rendelkezésünkre információk, a beavatkozás következményeire, hatásmechanizmusaira, az érintettek reakcióira és a beavatkozás körülményeire vonatkozólag feltevéseket állítunk fel. Az információgyűjtés feladata, hogy ezeket a feltevéseket megalapozza.

Utólagos hatásvizsgáltnál optimális esetben a beavatkozás eredményeiről, hatásairól gyűjtünk információkat. Az információgyűjtés feladata azonban ilyenkor is tágabb a beavatkozás és annak közvetett, illetve közvetlen következményeinek megfigyelésénél. Egyrészt – ahogyan korábban részletesen kifejtettük – gyakran nem tudjuk megfigyelni, hogy hogyan alakultak volna a hatásvizsgálatban elemzett folyamatok a beavatkozás nélkül. Másrészt a vizsgálat időpontjában az eredmények, hatások gyakran még nem vagy nem tökéletesen figyelhetőek meg, ezért azokra valamilyen becslést kell készítenünk – lényegében az előrejelzéshez hasonló megközelítéssel.

Az adatgyűjtés logikája és az eszköztárak így nem különböznek jelentősen a két esetben. Előzetes vizsgálatnál is gyakran használhatjuk korábbi hasonló programok információit, utólagos hatásvizsgálatok esetében pedig gyakran előfordul, hogy a megtörtént beavatkozás hatásait nem megfigyeléssel, hanem vélekedések feltárásával, a hatások becslésével (lényegében utólagos előrejelzéssel) írjuk le. Előzetes hatásvizsgálatnál ritkán állnak rendelkezésünkre a szükséges minőségű/mennyiségű információk. Azonban ha jól megtervezzük az adatgyűjtést, a hatások utólagos vizsgálata során megalapozottabb állításokat tehetünk annál, hogy vélekedéseket összegezzünk vagy a vizsgált intézkedés

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 94 7/20/13 9:54 PM

tárgyához kapcsolódó trendeket vizsgáljunk. Ezért az utólagos hatásvizsgálatokkal szemben általában szigorúbbak a módszertani elvárások, ehhez kapcsolódóan pedig magasabbak az intézkedéshez kapcsolódó információkkal kapcsolatos elvárások.

5.2. Információgyűjtés fókusza, motivációja, tárgya

Az információgyűjtési feladatok meghatározásához tudnunk kell, miről, milyen célból és milyen módszertani megközelítés számára gyűjtünk adatokat, ismereteket. A feladat fókusza vonatkozhat magára az intézkedésre, a hatások logikájára, illetve azok mértékére. Az adatgyűjtést az ismeretek feltárása, az intézkedés elfogadtatása vagy a megvalósítás támogatása motiválhatja. A hatásvizsgálatok megközelítését a megfigyelés-előrejelzés, a mérés-becslés és a megfigyelés-közelítés dimenziók határozzák meg, a munka ezen aspektusai határozzák meg az információgyűjtés tárgyát.

Információgyűjtés fókusza, motivációja, tárgya

Fókusz	Motiváció	Tárgy
• Intézkedés azonosítása • Hatásmechanizmusok feltárása • Hatások becslése	• Információgyűjtés • Elfogadtatás • Sikeres megvalósítás	• Megfigyelés-előrejelzés • Mérés-becslés • Megfigyelés-közelítés

1. Fókusz

Az információgyűjtés fókuszát a hatásvizsgálat tartalmi célja határozza meg. Mindig gondoljuk végig, milyen célból gyűjtjük az információkat. Lehetséges, hogy információra van szükségünk az intézkedések azonosításához, mert összetettsége vagy egyedisége miatt nem egyértelmű, hogy milyen elemekből áll össze a vizsgált beavatkozás. Ehhez természetesen többnyire szakértőktől szerezhetünk információt. Az információgyűjtés másik lehetséges célja a hatásmechanizmusok feltárása: az intézkedés tovagyűrűző hatásainak, az érintettek reakcióinak feltérképezése. Ilyenkor a beavatkozás és következményei közötti kapcsolat különböző csatornáihoz keresünk információt szakértők, érintettek meglátása, illetve a korábbi tapasztalatok dokumentációi és a terület elemzései alapján. Az információgyűjtés harmadik fókusza az azonosított hatások mértékére vonatkozó információk gyűjtése – ebben az esetben a szakértői becsléstől a részletes mérésig sokféle eszköz használható.

2. Motiváció

Az információgyűjtés motivációja túlmutathat a szükséges információk beszerzésén, a hatásvizsgálat elfogadtatását is szolgálhatja. Egy intézkedés vagy hatásvizsgálata elfogadtatását erősítheti az információgyűjtés módszere, illetve a megkérdezett szereplők köre. Ugyancsak fontos szerepet tölthet be az információgyűjtés az intézkedés megvalósításának sikerét befolyásolni képes szereplőkkel való megfe-

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 95 7/20/13 9:54 PM

lelő kapcsolatok kiépítésében. Például minél több érintettől vagy szakértőtől gyűjtünk információkat, ez annál inkább elősegítheti, hogy a beavatkozást megalapozottnak és körültekintően kialakítottnak tartsák.

3. Tárgy

A múltbeli intézkedések már bekövetkezett következményeinek pontos és közvetlen megfigyelésétől a jövőbeli hatások áttételes becsléséig sokféle tárgya lehet az adatgyűjtő munkának. A következőkben felvázoljuk, mi is a különbség az információgyűjtés tárgyában az információ időbelisége, forrása és közvetlensége szempontjából.

Megfigyelés-előrejelzés

Egy intézkedés hatásait akkor vizsgálhatjuk megfigyeléssel, ha ezek a hatások már bekövetkeztek és nem túl költséges mechanizmusuk és mértékük megfigyelése. Ekkor az információgyűjtés célja, hogy ezeket a következményeket figyeljük meg a motivációnkhoz és vizsgálatunk tárgyához illeszkedő eszközökkel. Abban az esetben, ha a hatások megfigyelése nem lehetséges vagy túlságosan drága, akkor a megfigyelni kívánt hatásokra azok jellemzői alapján következtethetünk. Ebben az esetben tapasztalatokra, véleményekre és korábbi elemzések eredményeire építhetünk.

Az utóbbi esetben valamilyen hatásmodellt kell építenünk vagy alkalmaznunk, hogy megbecsüljük, a rendelkezésünkre álló adatok alapján milyen változások várhatóak a jövőben. Számtalan előrejelzés készül mind a közgazdaságtanban (pl. infláció), mind a társadalomtudományban (pl. születésszám alakulásának megjóslása). Az is egyfajta előrejelzést jelent, amikor korábbi adatokból következtetünk a jelenlegi számokra (pl. népszámlálásból továbbszámolt adatok).

A hatásvizsgálat során előrejelzés esetén két feladatunk is van. Egyszerre kell megbecsülnünk, mi történt volna a beavatkozás nélkül, illetve mi történne akkor, ha az megvalósulna. Megfigyelés esetén a beavatkozás megtörténtével észlelhető jelenségeket vizsgálhatjuk, ilyenkor hipotetikus előrejelzést szükséges megfogalmaznunk: mi történt volna akkor, ha az intézkedésre nem kerül sor?

Például egy foglalkoztatásnövelő intézkedés esetén a beavatkozás jellemzői alapján előrejelezhetjük annak várható hatását. A jövőben vártható foglalkoztatást a hatás-előrejelzés és a foglalkoztatás egyébként várt jövőbeli trendjének együttese alapján határozhatjuk meg. Ha az intézkedésre már sor került, a foglalkoztatás aktuális szintjét ismerjük: ilyenkor az a feladatunk, hogy az intézkedés következményeit a foglalkoztatás alakulását befolyásoló más tényezőktől elkülönítsük.

Mérés-becslés

Ez a dimenzió arra vonatkozik, hogy egy tényező állapotának megítélése mennyire épül a tényező megfigyelésére, illetve mennyire támaszkodik feltevéseket használó közelítő eljárásokra. Vannak olyan mérések, amikor az elemzett jelenséget pontosan vizsgálhatjuk, mérhetjük (például forgalomszámlálás, résztvevők száma, környezetszennyezés szintje stb.). Sok esetben azonban lehetetlen vagy nagyon drága lenne a vizsgálandó hatás mérése, ehelyett az intézkedés hatásairól rendelkezésre álló részinformációkból, ésszerű feltevések alapján becslést készítünk. Ez a becslés épülhet múltbeli

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 96 7/20/13 9:54 PM

tapasztalatokra, érintetti vagy szakértői véleményekre, elméleti megalapozottságú modellekre. A legtöbb esetben kiegészíti egymást egy jelenség részleges mérése és az így kapott információk becslés során történő általánosítása. Ennek legismertebb példája, hogy a vizsgálandó jelenséget mintavételi eljárással figyeljük meg, és az így megfigyelt értékből következtetünk az egész sokaság jellemzőire.

Közvetlen-közvetett vizsgálat

- Bizonyos dolgokat képesek vagyunk közvetlenül megfigyelni vagy becsülni, más esetekben azonban az érdeklődésünk középpontjában álló jelenség nem ragadható meg máshogy, csak közvetett eszközökkel. Sokszor a vizsgálandó jelenséget nem tudjuk vagy nem lehet megfigyelni/megszámolni/megkérdezni. Azért fontos ennek tárgyalása, mert tisztában kell lennünk adataink, eredményeink korlátaival.[24] A megfigyelhetőség hiányának több oka lehet. Vannak olyan dolgok, amelyek nem mérhetőek direkt módon – ilyen a legtöbb szubjektív tényező (vélekedések, előítéletek, jövőbeli tervezett lépések, szándékok stb.), hiszen az emberek ritkán fedik fel a társadalmi elvárásoktól eltérő véleményüket, illetve gyakran csak kevéssé gondolják át, mit tennének egy bizonyos helyzetben, amíg az a helyzet nem következik be.
- Az élet sok fontos tényezője nem figyelhető meg pontosan, csak konstruált mutatók állnak rendelkezésre. Például egy ország gazdasági prosperitását közelíthetjük GDP-vel, GNI-jal, átlagos jövedelemmel, versenyképességgel, összvagyonnal stb. A szegénységet mérhetjük a létminimum bizonyos szintjét el nem érők számával, a szegénység esetén tipikus jelenségek (pl. bizonyos életkörülmények) elterjedtségével, az alacsony jövedelműek társadalmon belüli arányával, az emberek önmegítélésével, stb.
- Van, amikor a közvetett megfigyelés jóval olcsóbb és megbízhatóbb. Például egyes emberek munkaerő-piaci értékének növekedését jóval olcsóbb a megszerzett képességek, tapasztalatok változására építve megfigyelni, mint megfigyelni az általuk termelt hozzáadott érték változását.

5.3. Adatgyűjtési eszközök, módszerek

A hatásvizsgálathoz számos különböző forrásból gyűjtött adat állhat rendelkezésre. Esetenként már meglévő adatok elemzésére érdemes támaszkodni (másodlagos adatelemzés), amikor is a megfelelő adatok beszerzése után már csak azok elemzésével kell foglalkozni. Van, amikor elsődleges (primer) adatgyűjtésre van szükség. Ekkor mi magunk végezzük az adatok összegyűjtését. Ennek módja, eszközei több feltételtől is függenek, például attól, hogyan és milyen adatokat elemzünk, hogy előzetes vagy utólagos hatásvizsgálatról van-e szó.

Az adatgyűjtés fókuszai és eszközei nagyban függenek attól, hogy milyen gyorsan kell elvégeznünk az elemzést. Amennyiben nagyon rövid idő áll rendelkezésre (néhány nap), a már meglévő vagy a könnyen és gyorsan elérhető információkra épülhet az elemzés. Ha több hónap áll rendlelkezésre, az adatgyűjtési lehetőségek teljes tárházából válogathatunk. Közepesen rövid idő alatt korlátozottak az adatgyűjtés lehetőségei. Ilyenkor ritkán nyílik mód originális adatgyűjtésre, klasszikus megfigyelésre: az információgyűjtés a már létező információk összeszedésén kívül elsősorban vélemények és várakozások feltárására törekedhet.

24 Olykor a megfigyelés befolyásolja a megfigyeltet; kompetenciaóra a jobb kompetenciamérés érdekében; nők magasabb vérnyomásának oka a fiatal férfi orvostanhallgató jelenléte.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 97 7/20/13 9:54 PM

Első lépésként érdemes átgondolni, mit tudunk a beavatkozásról. Tekintsük át, milyen hatásokra vagyunk kíváncsiak, mit gondolunk azok mechanizmusairól, érintettjeiről és körülményeiről. Ez alapján célszerű megvizsgálni, hogy a rendelkezésünkre álló idő alatt hogyan lehet a legjobb információkhoz a legnagyobb biztonsággal hozzájutni, tekintettel a rendelkezésünkre álló erőforrásokra. Szintén az adatgyűjtés megkezdése előtt érdemes konzultálni valakivel, aki otthon van az adott témában, vagy gyakorlott hatásvizsgálat készítésében – egy-két óra beszélgetés egy hozzáértő személlyel sokszor többet ér, mint egy munkanapnyi információgyűjtés egyedül.

A következő táblázatban azt tekintjük át, milyen információgyűjtési technikákat használhatunk, ha néhány napunk, néhány hetünk vagy néhány hónapunk van a vizsgálat elvégzésére.

Az egyes időintervallumokhoz rendelhető adatgyűjtési eszközök, módszerek

Rövid táv néhány nap	Középhosszú táv néhány hét	Hosszú táv néhány hónap
Saját kútfő		
Irodalomgyűjtés		
Alapadatok gyűjtése		
Konzultáció		
Saját infrastruktúra használata		
	Omnibusz	
	Terepszemle	
		Adatfelvétel
		Adat-összekapcsolás
		Kísérlet (Pilot project)

5.3.1. Saját kútfő mint az információgyűjtés eszköze

Mielőtt belevetnénk magunkat az adatgyűjtésbe, mindig célszerű saját kútfőből egy becslést készíteni a vizsgálandó hatásokra. Ez egyrészt segít a hatásmechanizmus megértésében és felírásában, másrészt a vizsgálat megtervezésében, harmadrészt kéznél lesz egy szükség esetén előhúzható nulladik verzió.

Hatásvizsgálatok elvégzésénél minden esetben (akár óráink, akár hónapjaink vannak) elsőként végig kell gondolnunk a lehetséges hatásokat és érzékelnünk kell azok nagyságrendjét. E nélkül könnyen elveszünk

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 98 7/20/13 9:54 PM

a részletekben és a módszerekben, nehezen tárjuk fel a feltérképezendő hatások logikájának alapelemeit.

Példa: az iskolák energetikai hatékonysága növelésének költségeit és hasznait gyorsan megbecsülhetjük úgy, hogy

(a) egy tipikus 400 diákos, 16 osztályos iskola ablakainak számát megbecsüljük (20 terem 5 ablakkal, egyéb helyiségek miatt plusz 20 százalék) – 120 ablak;
(b) megbecsüljük az ablakok cseréjének költségét (50 ezer forint per ablak) – 6 millió forint;
(c) megbecsüljük a fűtésköltség mértékét (12 millió forint) és a rezsicsökkenés arányát (10 %) – rezsiköltség csökkenése évi 1,2 millió forint;
(d) így a beruházás 5 év alatt térül meg.
(e) Ha a tipikus iskolában az egy diákra jutó ablakcsere ára 15 ezer forint, a 750 ezer általános iskolás 80 százalékával számolva (feltéve, hogy a többi helyen nincs szükség ablakcserére) 9 milliárdba kerülne az ablakcsere-program, ami évente ennek ötödével, 1,8 milliárddal csökkentené az iskolák energiakiadását.

Az ehhez hasonló becslések nem mindig pontosak és nem vesznek mindent számításba, a folyamat végén azonban tudni fogjuk, kit kell megkérdeznünk, milyen számoknak kell utánanéznünk, milyen hatásutak lehetségesek, milyen egyéb tényezőket kell figyelembe vennünk, valamint milyen feltételek mellett érvényesek becsléseink.

Ez alapján tudunk dönteni az elemzés szükséges mélységéről, valamint a hatásvizsgálat részfeladatai közötti erőforrás-allokációról – azaz arról, hogy az egyes munkafolyamatokra mennyi időt, energiát, emberi erőforrást szánjunk.

Az ilyen egyszerűbb becslésekhez értelemszerűen egyszerű hatásrendszert írunk fel. Olyan adatokra támaszkodunk, melyek beszerzése olcsó és gyors. Ahol az adatgyűjtés hosszadalmas lenne, becslünk. Az egyszerűség és a becslések a pontosságot csökkentik, azonban gyors és könnyen prezentálható eredményt kapunk.

Irodalomgyűjtés mint az információgyűjtés eszköze

Irodalomgyűjtés alatt értendő minden olyan folyamat, mely során már létező, írásos dokumentumokat elemzünk és az abban található adatokat használjuk fel a hatásmechanizmusok feltárására, vagy adatokat gyűjtünk későbbi felhasználás céljából.

Rövid távon a beavatkozás jellemzőiről és körülményeiről, illetve a fő hatásmechanizmusokról, azok mértékéről szokás információt keresni. Olyan elemzésekre támaszkodhatunk, amelyek hasonló hatásvizsgálati kérdéseket vizsgálnak hasonló érintettekre vonatkozólag, hasonló típusú és körülmények közötti beavatkozások esetén. A megfelelő szakértők iránymutatása, a jól irányzott internetes keresés, a témával foglalkozó főbb műhelyek anyagainak áttekintése, a főbb szakértők írásai és a korábbi hasonló beavatkozások dokumentációi adhatnak segítséget.

Közép- és hosszú távon már érdemes lehet mélyebb irodalmi áttekintéseket, dokumentumelemzéseket készíteni, a jogi, a szabályozási, az igazgatási és intézményi környezet dokumentumait elemezni.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 99 7/20/13 9:54 PM

A megfelelő dokumentumok megtalálásban segítségünkre lehet a megfelelő szakértők iránymutatása, jól irányzott internetes keresés, a téma műhelyeinek áttekintése és a szakértők írásai is.

Az irodalomgyűjtés céljai

Átvétel	Inspirációgyűjtés	Forrás	Fedezet
Általános (másolható)	**Tartalmi** • Logikai • Ötlet	**Információ** • További irodalmakat keresünk • Adatforrásokat keresünk	**Hivatkozás**
Részleges • Mechanizmusokat vagy • Adatokat keresünk (benchmarking)	**Formai** • Módszertan • Eljárás • Prezentáció	**Szereplő** • Személyeket keresünk • Intézményeket keresünk	**Intellektuális fogadtatás**

A fenti táblázat az irodalomgyűjtés céljait szemlélteti és jellemzi röviden. Munkánk célja lehet módszerek teljes vagy részleges átvétele, inspirációgyűjtés, további felhasználható források gyűjtése, de akár fedezetként is szolgálhat.

(1) **Átvétel**
Ilyenkor célunk az, hogy olyan korábbi elemzést találjunk, melynek eredményeit felhasználhatjuk saját munkánkhoz. Elképzelhető, hogy találunk egy, az általunk vizsgálandó intézkedésre vonatkozó vizsgálatot, ami az általunk elemzendő kérdéseket vizsgálja – ilyenkor az alkalmazhatóság korlátainak áttekintése mellett – lényegében átvehetjük, és a vizsgált intézkedésre interpretálva használhatjuk az olvasott elemzési logikát és eredményeket. Van, amikor egy elemzés részleteit –például a hatásmechanizmusok leírását vagy egyes eredmények adatait – használjuk fel a szakirodalomból.

(2) **Inspirációgyűjtés**
Van, amikor az irodalom azért hasznos, mert jó ötleteket vagy hasznos iránymutatást ad. Egy (akár tárgyában a mi témánkétól eltérő) elemzés hasznos ötletet adhat, vagy olyan logikai sémákat alkalmaz, ami megtermékenyítőleg hathat a munkánkra. Az inspiráció lehet formai is, amikor egy korábbi vizsgálat módszertana, az annak készítését támogató eljárások vagy az ott alkalmazott prezentációs formák adnak ihletet.

(3) **Forrásgyűjtés**
Az irodalom áttekintésének gyakori célja, hogy további, számunkra releváns információkat (szakirodalom, adatforrás) találjunk. Előfordul, hogy a böngészés célja olyan szakértőket,

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 100 7/20/13 9:54 PM

kutatókat, intézményeket találni, akiktől hasznos segítséget kaphatunk.

(4) **Fedezet**
Az irodalomgyűjtés sokat segíthet abban, hogy a hatásvizsgálatot kellő számú és tekintélyű hivatkozással lássuk el. Ugyancsak fontos preventív feladat, hogy felmérjük, a hatásvizsgálat során vagy a hatásvizsgálati eredmények bemutatása során milyen vitákba kapcsolódunk be, melyik szakértőtől, intézménytől milyen reakciót várhatunk.

Mindezek mellett irodalomgyűjtéssel arra is választ kaphatunk, hogy mivel nem érdemes foglalkoznunk: melyek azok a szcenáriók, hatások, melyek adott esetben elenyészőek, mérhetetlenek vagy általában kioltják egymást.

5.3.2. Adatszerzés

Az adatgyűjtés alapvető célja a tudás- és információszerzés. Amennyiben a hatásvizsgálat egy előre meghatározott hipotézis tesztelésére fókuszál, megerősítőnek (konfirmatív) tekintjük, míg ha új összefüggések feltárásával foglalkozik, sokszor konkrét prekoncepció nélkül, akkor feltárónak (exploratív) nevezzük. Az adatgyűjtések során mindkettő előfordulhat, de a feltáró funkció gyakoribb. A hatásvizsgálatok világában az adatgyűjtésnek támogató funkciója is lehet, ekkor az adatgyűjtés a kommunikáció része. Emellett legitimáló funkcióval is rendelkezik: ha a hatásvizsgálati folyamat során egy döntés előkészítését az érintettekkel való konzultáció előzi meg, az nagyban legitimálja a bevezetett intézkedéseket. A megfelelően kialakított, kellően kiegyensúlyozott adatgyűjtés támogatja a megvalósíthatóságot és a pozitív imázsépítés fontos része, ami pedig nagyban megalapozhatja, illetve elősegítheti az intézkedés sikerességét.

Rövid távon olyan alapadatokat tartalmazó adatbázisra van szükségünk annak érdekében, hogy abból következtetéseket vonjunk le (másodelemzés), mely könnyen és gyorsan elérhető számunkra. Az alapadatokat célszerű központilag meghatározott adatbázisból szerezni, valamint törekedni kell rá, hogy hasonló esetben ugyanazokat az adatokat használjuk. Adatforrás lehet a KIH Kutatási Osztálya adatbázisa, a KSH, az Eurostat, az OECD, foglalkoztatási adatbázis stb. Egyszerűbb statisztikai mutatószámok, diagramok, kimutatások készítésére, a hatások mértékének becslésére lehet használni őket. Ugyancsak használhatunk hasonló intézkedések irodalmából gyűjtött (benchmarking) vagy összesített adatokat is.

Közép- és hosszú távon a hatásvizsgálatunkhoz hasonló témájú empirikus tanulmányok áttekintésével metaelemzést[25] készíthetünk a számunkra fontos hatások mértékének, feltételeinek és körülményeinek becslésére. Lehetőség nyílik arra is, hogy a leíró adatok mellett már egyéni szintű adatokat tartalmazó adatbázisokat szerezzünk be, melyek segítségével másodelemezést végezhetünk. Amennyiben magunk szerzünk be és elemzünk adatokat, akkor elsődleges adatelemzést végzünk.

25 A metaelemzés korábbi kutatások eredményeit összegzi.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 101 7/20/13 9:54 PM

5.3.3. Konzultáció

Rövid távon célszerű **néhány, a témához értő személytől** információkat és segítséget kérnünk. Négy fő szempontból kérhetünk segítséget: (1) a beavatkozás részleteinek megértéséhez; (2) a beavatkozás hatásmechanizmusának, körülményeinek, érintettjeinek átgondolásához – azaz a hatásvizsgálat logikájának felállításához; (3) az elemzéshez használható információforrások megtalálásához; (4) a beavatkozás főbb hatásainak szakértői becsléséhez.

Közép- és hosszú távon lehetőségünk van ezek mellett **participatív technikák** alkalmazására, melyek során több szakértőtől egyszerre kapunk információt. Elsőként állítsuk össze azoknak a névsorát, akiket kompetensnek tartunk a témában, majd a következő módszerek közül választhatunk:

- Expert survey – félúton van a konzultáció és az adatfelvétel között, több szakértő írásos megkérdezését jelenti. Irányulhat becslések begyűjtésére (pl. Ön szerint mennyi lesz jövőre a GDP?) vagy vélemények gyűjtésére (sorolja fel; kérjük, fejtse ki...)
- Munkamegbeszélés szervezése, mely során lehetőség van arra, hogy a jelenlévők megoszthassák a többiekkel gondolataikat vagy szempontjaikat ütköztethessék. Ez egy kevésbé strukturált, időigényes, de átfogó és befogadó módszer.
- Fókuszcsoport: strukturált szóbeli adatgyűjtés, mely során előre meghatározott kérdések alapján beszélgetést generálunk 4-8 résztvevő között annak céljából, hogy egy téma minden lehetséges szempontját megismerhessük. Alkalmas a vélemények különbözőségének vagy annak feltárására, milyen nem szándékolt következményei lehetnek egy döntésnek – ez a szempont főleg előzetes vizsgálatok során lehet hasznos. Utólagos hatásvizsgálathoz akkor használhatjuk, ha az egyéb úton (pl. kérdőívekkel) gyűjtött eredményeinket szeretnénk megerősíteni.
- A Delphi-módszert ma leggyakrabban arra használják, hogy létező, összetett problémákra keressenek valamilyen konszenzusos megoldást szakértők segítségével. A módszer főként felderítő, irányadó jellegű; egy probléma megoldása során felmerülő forgatókönyvek hosszú távú következményeinek előrejelzésére is használható. Leggyakrabban olyan területeken alkalmazzák, ahol nem áll rendelkezésre elegendő vagy megfelelő minőségű információ, mert a módszer segítségével a probléma korábban nem ismert aspektusai is azonosíthatóak. Az eljárás lényege az, hogy az összetett vagy hallgatólagos tudást egyszerű állításokra redukálja, melyekről már jóval könnyebb véleményt alkotni. A kutatásban szakértők egy válogatott csoportja vesz részt, akik több körben válaszolják meg a szóban vagy írásban feltett kérdéseket, melyek a kapott eredményeknek megfelelően módosulnak minden forduló után. Első körben nagyon nyitottak a kérdőívek, míg később egyre konkrétabbak, lehatároltabbak lesznek.

5.3.4. Saját infrastruktúra

A gyakran előforduló hatásvizsgálati feladatokra célszerű saját elemzési infrastruktúra kialakítása. Ennek leggyakoribb formája, amikor az elemzés támogatására rendszeres és szisztematikus munkával felállított tudásbázist használunk, ami a témában releváns adatokat, információkat, modelleket, dokumentumokat, elemzéseket, kontaktlistákat tartalmazza. Elemzési adatbázisok, hatásvizsgálati

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 102 7/20/13 9:54 PM

modellek felállításával gyorsan végezhetőek alapos vizsgálatok. A hatásvizsgálati infrastruktúrának emellett sokféle eleme lehet: állandó szakértői háttér, keretszerűen lekötött külső kapacitások, rendszeres időközönkénti általános jelentési rendszer stb.

5.3.5. Omnibusz

Egy külső infrastruktúra és az adatfelvétel összekapcsolása lehetővé teszi, hogy pár hetes hatásvizsgálati elemzés esetén is a témához kapcsolódó adatfelvételre kerülhessen sor. Ennek formája egy rendszeres időközönként megismételt adatfelvétel-készítő rendszer működtetése, amibe behelyezhetőek a hatásvizsgálat szempontjából fontos kérdések. A saját magunk által kivitelezett adatfelvétellel ellentétben nem igényel szakértelmet, olcsóbb – mivel a mintavételből általánosítható eredmények származtathatóak –, viszont hátrányai is lehetnek. Lehetséges, hogy az adott adatfelvételnek teljesen más a témája, vagy csak nagyon kevés kérdés feltevésére kapunk lehetőséget.

5.3.6. Terepszemle

Ha néhány napnál több idő áll rendelkezésünkre, célszerű a beavatkozás fontos érintettjeivel saját közegükben találkozni és beszélni a várható hatásokról. Igaz ugyan, hogy ezzel a módszerrel valószínűleg torzított képet fogunk kapni, de segíti a megértést és rávilágít a téma íróasztal mellől nem látható aspektusaira, valamint inspirációt is nyújthat. Nem tudhatjuk, mennyire torzít vagy mennyire kiegyensúlyozott az így szerzett információ, de ezzel is a valóság egy szeletét tudjuk megfogni. Például pár vállalkozóval beszélgetve az ember életszerűbben közelíthet bármilyen gazdaságfejlesztési elképzeléshez.

5.3.7. Adat-összekapcsolás

Ha több hónap áll rendelkezésre, érdemes megfontolni több különböző adatbázis összekapcsolását elemzési céllal. Ennek példája a fejlesztéspolitikai támogatások és a vállalkozások mérlegadatainak vagy a munkaügyi és a területi adatok összekapcsolása. Az ilyen összekapacsolások sok szervezést igényelnek, emellett, mivel valaki más adatbázisát kapjuk meg, egyeztetni kell annak tulajdonosaival, az ehhez tartozó jogosultságokat meg kell szerezni.

Az adatvédelmi szabályok sokszor megakadályozzák különböző tartalmú adatbázisok összekapcsolását. Erre a problémára az jelentheti a megoldást, ha minden egyénhez egy azonosítót rendelünk és minden adatgazda e számot helyettesíti be a korábbi azonosító helyére (pl. adószám), valamint törli a nem releváns adatokat. Így nem sértünk adatvédelmi irányelveket, viszont a szükséges adatok, melyek pl. mikroszimulációhoz, regresszióhoz, egyéb összefüggések kutatásához szükségesek, rendelkezésre állnak. Ezáltal biztosítható, hogy az elemzők is hozzájussanak a szükséges adatokhoz, ugyanakkor az adatvédelmi irányelvek se sérüljenek.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 103 7/20/13 9:54 PM

Nagyon fontos továbbá, hogy az adat-összekapcsolásba az elemzőt is bevonjuk. Az összekapcsolás során nagy figyelmet kell fordítani arra, hogy az adatbázisokat megfelelően olvasszuk egybe. Statisztikai- és adatbázis-kezelő programok ismerete szükséges lehet.

5.3.8. Kísérlet (pilot project)

Hosszú távon lehetséges, hogy egy többeket érintő intézkedést hajtanak végre egy vagy több kisebb egységen, csoporton, kísérleti jelleggel. Ennek dokumentálása is funkcionálhat adatforrásként. Előre tervezetten, tudatosan úgy indítanak el programokat, hogy azok különböző helyeken, különböző ügyfeleknek más és más körülményeket nyújtsanak – ezeket azután össze lehet hasonlítani. A kísérletek minden esetben igen nagy körültekintést igényelnek az azt végzők részéről. Könnyű téves következtetésekre jutni, amennyiben a kísérlet alanyait nem megfelelően választják meg. Álljon itt egy lehetséges példa arra, mi történhet, ha nem megfelelően választjuk meg kísérletünk alanyait.

- Tegyük fel, hogy a munkanélküliek megsegítésére álláskeresést támogató programot hirdetnek, de nem tudják, milyen hatásai lesznek, ezért először bevezetik kísérleti jelleggel 100 jelentkezőn: az első 100 jelentkező kap helyet a programban. Tegyük fel, hogy elhelyezkedési esélyeik valóban javulnak a többiekéhez képest, akik nem vettek részt a programban. Ezután mindenki hozzáférhet a programhoz, az mégsem váltja be a hozzá fűzött reményeket, hisz nem helyezkedtek el többen, mint korábban. Miért? Azért, mert eleve azok jelentkeztek a programra, akik motiváltabbak, és valószínűleg a program nélkül is sikeresebben helyezkedtek volna el.

Alapelv, hogy lehetőleg minden kísérletnek randomizáltnak kell lennie: a kísérleti- és a kontrollcsoporthoz véletlenszerűen válasszuk ki az alanyokat. Így növelhetjük a legnagyobbra annak valószínűségét, hogy a vizsgált csoportok az álalunk kívánton kívül (szerepel a programban/nem szerepel a programban) semmilyen más jellemző mentén (az előző példában pl. a motiváció) nem különböznek egymástól szisztematikusan. Természetesen az sem mindegy, hogy kísérleti csoportunk egy, tíz vagy ezer főből áll, de alapvetően a mintanagyság és a randomizálás együtt jelentősen megnöveli a kísérlet megbízhatóságát.

A kísérleti jelleg nem csak azt jelenti, hogy egy program próbaként indul. Célszerű a nagyobb lélegzetű, komoly eredményelvárással indított beavatkozásokat is úgy kialakítani, hogy a program eredményeit a kísérleteknél használható módszertani apparátussal tudjuk megvizsgálni. Az utólagos hatásvizsgálatok gyakori problémája, hogy az intézkedés hatásai nem mérhetőek fel, mert az intézkedés által érintetteket nem tudjuk összehasonlítani olyan szereplőkkel, akik minden más jellemzőjükben hozzájuk hasonlítanak – kivéve azt, hogy ők nem voltak részesei a beavatkozásnak. Amikor egy intézkedést a kísérletek során használt megközelítéshez illeszkedve alakítanak ki, a hatások mérhetővé tehetők. Egyszerűbben fogalmazva: egy utólagos hatásvizsgálat adatgyűjtési igényeit célszerű az intézkedés részleteinek kidolgozása során is figyelembe venni.

Végül ne feledjük, hogy a kísérlet nem promóciós eszköz, hanem vizsgálati módszer. A nagyobb publicitás elveheti eredményeink érvényességét.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 104 7/20/13 9:54 PM

5.3.9. Adatgyűjtés, adatfelvétel

Az előző részben sorra vettük azokat a módszereket, melyekkel a klasszikus adatfelvételi módszerek nélkül vagy azok leegyszerűsítésével tudunk adathoz jutni (ezeket adatszerzésnek neveztük). Jelen fejezetben azt vesszük számba, melyek az adatfelvétel hosszabb távon alkalmazható lehetőségei, amelyekkel – amennyiben indokolt, illetve hosszabb idő áll rendelkezésre – elsődleges adatfelvétel is lehetséges lehet, azaz nem mások általi adatokat elemzünk, hanem mi gyűjtjük, majd elemezzük őket.

Amint az előző részekből láttuk, adatfelvételre akkor van lehetőség, amikor hosszabb idő áll rendelkezésünkre a hatásvizsgálat elvégezéséhez. Jelen alfejezet áttekinti az adatfelvétel alapvető módszereit, valamint felhívja a figyelmet néhány adatfelvétellel kapcsolatos probléma kiküszöbölésére. A klasszikus értelemben vett adatgyűjtési módszerek a következők:

Szóbeli kikérdezéses adatfelvétel

Hatásvizsgálatok esetén ezek strukturálatlan formáját alkalmazzuk, amikor a beavatkozás résztvevőivel, érintettjeivel beszélgetünk. Ilyenkor nemcsak lehetőséget kínálunk a válaszadónak, hogy befolyásolja a beszélgetés irányát, hanem célunk is, hogy a lehető legtöbb szempontból megismerjünk egy adott kérdéskört, ha mi magunk nagyon keveset tudunk róla, és emiatt nem is tudnánk irányítani a beszélgetést, információgyűjtést. Az előző részben ezt konzultációként emlegettük, abban az értelemben, amikor egyszerre egy emberrel beszélgetünk, aki egy téma szakértője. Lehetőség van azonban arra is, hogy kérdéseinket strukturált formában tegyük fel. Klasszikus értelemben ide tartozik az egyéni interjú és a fókuszcsoport – csoportos interjú.

Egyéni interjúk[26]

Egyéni interjúk esetén személyes találkozó során gyűjtünk információt a hatásvizsgálat tárgyának érintettjeitől, végrehajtóitól, szakértőitől. A beszélgetés történhet strukturálatlan vagy strukturált formában. Az előbbi esetben a beszélgetés főbb témáit egy interjúvázlat határozza meg, az utóbbi esetben pontosan követjük az előre kialakított kérdéssort. Az interjú a konzultációnál kötöttebb műfaj, hiszen általában több szereplőtől kívánunk összehasonlítható és összegezhető válaszokat kapni. Törekedni kell tehát arra, hogy ugyanazokat a kérdéseket tegyük fel, lehetőleg hasonló kontextusban és sorrendben.

A jó interjú öt alapelve a következő:

- Minél kevesebb legyen az idegen (kérdezői) hozzátétel, ne befolyásoljuk az interjúalanyt!
- Tudjunk végighallgatni!
- Indítsunk egyszerű kérdéssel!
- Egyenrangú viszonyt építsünk fel!
- Kerüljük a kérdéshalmozást, ellentmondást, sugalmazást, átfogalmazást!

26 Heltai–Tarjányi (1999)

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 105 7/20/13 9:54 PM

Csoportos interjúk (Fókuszcsoportok)[27]

Akkor érdemes a fókuszcsoportos megkérdezést választanunk, ha koncentráltan, rövid idő alatt sok információt szeretnénk szerezni egy adott témakörről, és mindezt úgy, hogy a véleményütközések is kiderülhessenek. A közös beszélgetés során felszínre kerülhetnek olyan vélemények is, melyek egyébként korábban nem tudatosultak a résztvevőkben, a többiek viszont arra inspirálják őket, hogy ezeket gondolják végig és tudatosítsák magukban. Alkalmazhatjuk érintettek vagy szakértők megkérdezésére is.

Fókuszcsoport előkészítése, megtervezése

A fókuszcsoportok résztvevői körének összeállításánál a következőket érdemes figyelembe venni:

- A csoportok számát általában pénzügyi, erőforrásbeli és időbeli korlátok határolják be. Természetesen a több csoport több információval jár, de el kell dönteni, hol van az a pont, ahol a több csoport már nem jár jelentősen több plusz információval. Minél komplexebb a téma, annál kisebb csoport az ideális. A hatástanulmányokhoz életre hívott szakértői vagy érintetti csoportoknál a kisebb csoportra törekedjünk.
- A csoportok összeállítását több módszerrel is végezhetjük. Kulcs-összekötő emberek segítségével vagy listák alapján toborozhatjuk a résztvevőket. Érdemes valamivel több embert meghívni arra az esetre, ha valaki lemondaná a részvételt.
- Amennyiben csoportjainkban ismerősök találhatóak, a kiértékelésnél vegyük figyelembe az esetleges csoportnyomásból fakadó torzításokat (alá-fölérendeltségi viszonyok, belső konfliktusok). Amennyiben fel kívánjuk tárni bizonyos érdekérvényesítő csoportok viszonyait, érdekütközéseit, törekedjünk az e szempontból heterogén csoportok létrehozására. A homogén csoportokban, az azonos érdekkel rendelkező emberek nem fognak vitát produkálni és így problémákat felszínre hozni.

Szűrőkérdőív és kérdésvázlatok, lefolytatás

- Hogy biztosak lehessünk abban, az érkezők érintettek a témában, előzetesen kitöltethetünk velük egy kérdőívet, melyben olyan témákra kérdezünk rá, melyek hasznosak lehetnek számunkra, ám a beszélgetésen esetleg nincs alkalom megkérdezni őket. Például amennyiben egy új adózási forma vállalkozásokra gyakorolt hatásaira vagyunk kíváncsiak, és ezt fókuszcsoporttal (is) meg szeretnénk vizsgálni, ügyeljünk arra, hogy csak olyanokat hívjunk meg a beszélgetésre, akik az adott módon adóznak.
- A moderátor egy kérdésvázlat (vezérfonal) segítségével vezeti a beszélgetést, mely tartalmaz készre fogalmazott kérdéseket és témaköröket is attól függően, hogy a moderátor mennyire szakértője az adott témának. Lehetőség van kisebb eltérésekre ettől, ha érdekes, nem várt tények kerülnek elő, azonban a nagyobb kilengéseket érdemes megelőzni és finoman rövidre zárni. A vezérfonalra érvényesek a kérdőíveknél feltüntetett ajánlások. Ne legyen sugalmazó kérdés, legyen rövid, egyértelmű, ne tartalmazza beállítódásainkat, véleményünket. A vezérfonal tölcsértechnikával épüljön fel, azaz a tágabb témától haladjunk a szűkebb felé.

27 Dr. Vicsek Lilla (2006): Fókuszcsoport. Elméleti megfontolások és gyakorlati alkalmazás. Osiris Kiadó, Budapest.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 106 7/20/13 9:54 PM

A fókuszcsoportok határterületei

- Létezik online fókuszcsoport is, mely esetben a kérdezett alanyoknak nem kell egy helyiségben tartózkodniuk, mert a beszélgetés online zajlik, sőt olykor a számítógép előtt sem kell egyszerre lenniük, mert egy internetes felületen egymástól eltérő időpontokban is beszélgethetnek, vitatkozhatnak az adott témakörben.

Írásbeli adatfelvétel – kérdőívezés

Nagy mennyiségű adat felvételére a kérdőívek alkalmasak. A kérdőívszerkesztés minden lépésének megismertetése, az operacionalizálás túlmutatna ezen kézikönyv keretein. Ezen alfejezet célja az, hogy felhívja a figyelmet néhány kérdőívkészítéssel kapcsolatos szempontra, problémára.[28] A kvantitatív módszerek előnye, hogy egyszerre nagy mennyiségű, megbízható, érvényes adathoz juthatunk, az átfutási idő azonban hosszabb. Míg például egy interjú után rövid idővel írásos formába önthetjük a megszerzett információt, a kérdőívek létrehozása, végrehajtása és kiértékelése jóval időigényesebb. Komplexebb információk gyűjtésére is csak korlátozottan használható.

A kérdőívezés típusai a következők lehetnek:

Online: az online kérdőívek gyors összeállítást és lekérdezést, majd kiértékelést tesznek lehetővé. Hátárnyuk viszont, hogy nem érhetünk el olyanokat, akik nem rendelkeznek internetkapcsolattal – így viszont az adatgyűjtésünk általánosíthatósága nem biztosított, de még azok közül is, akiket elérünk, nagy lesz azok aránya, akik nem töltik ki.

Offline: az e csoportba tartozó lekérdezések már biztosítani tudják az általánosíthatóságot. Ezt valószínűségi (reprezentatív) mintavétellel lehet biztosítani, mely során a mintába kerülés valószínűsége ismert és mindenki esetén ugyanakkora.[29]

- Személyes lekérdezés: előnye egyben a hátránya is. Bizonyos kérdésekre részletesebb választ kaphatunk (szívesebben elmondják szóban, minthogy begépelték), bizonyos kérdésekre azonban (jövedelem) nehezebb megbízható információt kapnunk, szemben azzal az esettel, amikor az anonimitás növeli a válaszadási hajlandóságot. Címlistából véletlenszerű kiválasztással biztosítható eredményeink általánosíthatósága, viszont rendkívül időigényes és drága módszer.
- Telefonos lekérdezés: amennyiben „reprezentatív" (valószínűségi) mintavételre van szükségünk, a telefonos lekérdezés tudja ezt legolcsóbban biztosítani. Azonban az internethez hasonlóan nem mindenki rendelkezik telefonnal, így sokaknak esélyük sincs bekerülni a mintába, de a közvélemény-kutatók az ebből fakadó torzításokat képesek kiküszöbölni.
- Önkitöltős kérdőívek: míg az előző két példában a kérdező vagy a telefonvonal másik végén ülő azonnal rögzíti válaszainkat, ebben az esetben lehetséges a postai úton vagy személyesen kapott kérdőívek önálló kitöltése, majd visszajuttatása, ezt követően való rögzítése.

28 További információk: Babbie, Earl (2003): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Budapest, Balassi Kiadó.

29 Épp ezért az utcai lekérdezés nem tekinthető reprezentatívnak, hisz nem egyforma eséllyel kerül be mindenki a mintánkba. Aki csak Budán közlekedik, nem lesz esélye bekerülni pl. egy Örs vezér téren gyűjtött mintába.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 107 7/20/13 9:54 PM

Az írásbeli adatfelvétel határterületeit az expert survey és a DELPHI adják.

- Expert-survey: viszonylag kismintás kérdőív, mely során néhány szakértőt kérdezünk meg kérdőív segítségével.
- DELPHI-módszer: az érintettek – a személyes interjúkkal történő elérhetőségnél – sokkal szélesebb körének bevonását lehetővé tevő online interjúsorozat. Segít strukturáltan beszélni strukturálatlan problémákról. Outputja lehet szám vagy más jellegű eredmény: pl. Mi az a 10 fontos hatás, amit figyelembe kellene venni a kisvállalkozások költségeinek csökkentése kapcsán?

E módszerek esetén mindig szem előtt kell tartani a mérés megfelelő minőségét. Ezt a megbízhatóság és az érvényesség együttesen adja. Megbízhatóságról akkor beszélünk, ha a mérés megismételve azonos eredményt hoz, és akkor érvényes, ha azt mértük, amit mérni akartunk.

Kérdések csoportosítása

A kérdőívek kérdéseit csoportosíthatjuk tartalmi szempontból vagy szándékuk egyértelműsége szerint.

Tartalmi szempontból a fő kérdéstípusok:

- Tényrögzítő kérdés (nem, kor, kereset)
- Véleménykérdés (legalább általános tájékozottságra szükség van, hogy ez megválaszolható legyen)
  - Megelégedettségi kérdés
  - Értékreferencia kérdés
  - Értékelő kérdés: tények szubjektív értékelése (kiértékelésnél figyelembe kell venni, hogy ez szubjektív értékelés, nem tény)
  - Szakértői véleménykérdés
- Attitűdkérdés (Egyetért/Nem ért egyet?/Támogatja?)
- Miért-típusú kérdés
- Informáltságra vonatkozó kérdés

Ismeretelméleti státusz szerinti megkülönböztetés

A kérdés szándékának egyértelműsége szerint megkülönbözetünk közvetlen (direkt) és közvetett (indirekt) kérdéseket. A közvetlen kérdések esetén a kérdés egyértelműen arra vonatkozik, amivel kapcsolatban információhoz kívánunk jutni. (Pl. Mennyire elégedett a jelenlegi munkájával, bérével?) A közvetett (indirekt) kérdés alkalmazásakor az adott válaszból következtetünk valami olyanra, amit nem tartottunk célszerűnek megkérdezni (pl. Ön szerint milyen munkahelyen, milyen bérezéssel tudna elhelyezkedni valaki, az önéhez hasonló végzettséggel és munkatapasztalattal?)

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 108 7/20/13 9:54 PM

A mérés minősége

- Megbízhatóság: általánosan fogalmazva egy mérés akkor megbízható, ha megismételve ugyanazt az eredményt hozná. Ennek hiánya a véletlen hiba (amikor például véletlen mintavétellel dolgozunk, de az adataink mégsem reprodukálják a népességben található férfi-női arányt). A megbízhatóság mérésre többféle ökonometriai, illetve egyéb (pl. mérés megismétlése) módszer van, de ezek bemutatása túlmutatna e tankönyv keretein.
- Érvényesnek akkor tekintünk egy mérést, ha a méréssel valóban azt mérjük, amit mérni szerettünk volna. Ez nemcsak akkor fontos, ha kérdőívet állítunk össze, de akkor is, ha egy adott fogalom mérésére a megfelelő mérőeszközt kell kiválasztanunk. (Például a gazdagságot mivel mérjük? GDP-vel? Egy főre vetített GDP-vel? Vagy esetleg a nettó hazai össztermékkel? A termékenységet a születések számával vagy a teljes termékenységi arányszámmal?) Az érvényesesség hiánya szisztematikus hiba, mely torzításhoz vezet. Például mérni szeretnénk a jövedelmeket, és a KSH-tól szerzünk erre vonatkozó információt. A mérésünk megbízható lesz, mert a KSH valószínűségi mintavétellel becsül, adatai valósak, sőt az adóhatóságnál például gyakorlatilag nincs ilyen jellegű hiba az adatokban. Mégis szisztematikus hibával terhelt, mert nem azt mérjük (avagy nem arról lesz információnk), amit szerettünk volna – nevezetesen a jövedelmekről. Így csak a legális jövedelmekről fogunk információt kapni, nem arról, hogy ténylegesen mennyi jövedelemre tesznek szert az emberek.

Torzító tényezők

Hatásvizsgálatok esetén nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tényezőt, hogy érintettjeink stratégiai választ adnak, vagyis olyan információt, ami érdekükben áll. Hasonló torzítások keletkezhetnek, ha bizonyos kérdezettek túl optimista vagy túl pesszimista számokat mondanak megkérdezéskor.
Számolnunk kell az adminisztrációs adatok esetén az azok gyűjtésekor bekövetkező torzítással.
Ha az elemzés logikai modellje vagy fókusza nem helyes, hiába jó az adatfelvétel, a létrejövő adat nem lesz érvényes.
Bizonyos torzítások mértékét fel lehet mérni, sokszor azonban ez nem lehetséges.

Megfigyelés, mérés

Vannak esetek, amikor az információkat nem egyének közléseiből gyűjtjük, hanem objektív megfigyelést végzünk/végeztetünk. Erre példa a hőmérséklet mérése, a forgalom számlálása, a házak állapotának megfigyelése vagy a célzott hatósági ellenőrzések alkalmazása.

5.4. Az adatgyűjtés szervezésének stratégiai kérdései

Gyorsaság–Megbízhatóság–Széleskörűség–Olcsóság

Sokszor a több idő lenne a jobb minőség záloga az adatgyűjtés során, azonban gyakran előfordul, hogy a megbízhatóságot csak úgy tudjuk biztosítani, hogy lényeges kérdéseket kihagyunk az elemzésből. Ha több erőforrás állna rendelkezésünkre, akkor viszont az adatgyűjtés megszervezésénél egyértel-

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 109 7/20/13 9:54 PM

művé kell tenni a hatásvizsgálattal szembeni elvárások hierarchiáját, átváltásait, illetve előzetesen át kell gondolni a különböző kulcstémákkal kapcsolatos információgyűjtés lehetőségeit és korlátait. A prioritások és a lehetőségek ismeretében készíthető el az az adatgyűjtési stratégia, mely az adott keretek között a leghasznosabb információfeltárást teszi lehetővé.

Eszközválasztás

Nincs recept arra, mely esetekben mi a megfelelő adatgyűjtési módszer. Adott feltételek, körülmények között a lehető legjobb stratégia összeállítása a cél, valamint az, hogy alá tudjuk támasztani, miért az adott módszert választottuk az adott időtávon. Nem lehetséges és nem is szükséges minden módszert latba vetni, azonban szempont, hogy a rendelkezésünkre álló erőforrásokat és módszereket a leginkább hatékony módon ötvözzük. Ehhez segítségünkre lehet, ha összeállítunk kevésbé kockázatos és kockázatos eszköztárakat. Például ha rövid idő áll rendelkezésre, különösen fontos, hogy megfontoltan válasszunk a módszerek közül. Csak akkor vágjunk bele időigényesebb eszközök használatába, ha erőforrásaink ezt lehetővé teszik.

Külső szereplő bevonása

Külső szereplő bevonása esetén is fontos, hogy tisztában legyünk az adatok beszerzésének körülményeivel. A feladat kiszervezése esetén is a beavatkozásért felelős személy feladata az adatok egy részének összegyűjtése. A teljes hatásvizsgálatot végigkísérik az adatgyűjtéssel kapcsolatos kérdések. Egyrészt a beavatkozás technikai részleteiről, bemeneteiről („neki" helyett) a beavatkozásért felelős személynek kell tájékoztatnia a hatásvizsgálat készítőjét. Másrészt információt kell adnia a hatásvizsgálat fókuszairól, az annak keretében vizsgálandó mechanizmusokról, érintettekről, körülményekről és az azokra vonatkozó előzetes feltevéseiről – ezen információk megadása nélkül könnyen előfordulhat, hogy a beavatkozás felelőse által elképzelt és a külső szereplő által készített hatásvizsgálat jelentősen eltér majd egymástól. Harmadrészt sok információ – adat, tapasztalat, kapcsolat stb. – a beavatkozás felelősének rendelkezésére áll, vagy sokkal könnyebben, gyorsabban, olcsóbban tudja beszerezni azokat, mint a munkába bevont hatásvizsgálati szakértő.

5.5. Összefoglalás

A lehetséges adatokat és információkat biztosító módszereket az alábbi táblázat foglalja össze. Három dimenzió mentén sorolhatjuk be az egyes módszereket. Egyrészt az információhoz jutás formája (írásbeli, szóbeli, egyéb) szerint, másrészt a szerint, hogy már létező információkhoz kívánunk hozzájutni vagy új információt állítunk elő a munka során (adatgyűjtés, adatszerzés), illetve annak alapján, hogy az információkat megtervezett, strukturált módon keressük, vagy pedig hagyjuk, hogy az adott szituáció és az adatforrás tematizálja információgyűjtő munkánkat.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 110 7/20/13 9:54 PM

A hatásforrások információgyűjtő módszerei három dimenzió szerint

	Adatgyűjtés		Adatszerzés	
	Strukturálatlan	Strukturált	Strukturálatlan	Strukturált
Írásbeli	-	Omnibusz, kérdőív	-	Expert survey
			DELPHI-módszer	
Szóbeli	Interjú érintettekkel	Fókuszcsoport – érintettek az alanyok	Konzultáció néhány, a témához értő személlyel, előzetes várakozások nélkül (munkamegbeszélés)	Fókuszcsoport – szakértők az alanyok
Egyéb	Terepszemle	Adat-összekapcsolás	Irodalomgyűjtés	

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 111 7/20/13 9:54 PM

Zárásként

Kézikönyvünk fejezetei során áttekintettük a hatásvizsgálat készítésének, szervezésének, külvilággal való együttműködésének, és információszerzésének főbb témáit. Reméljük, hogy az olvasót nem a feladatok, a nehézségek és a dilemmák sokasága ragadta meg, hanem a megoldás lehetősége.

A hatásvizsgálat-készítés az igazgatási munka egyik legszebb eleme. Egyszerre kell magas szintű szakmai elvárásokat érvényesítenünk, alkalmazkodnunk egy beavatkozás alakulásához és releváns, megalapozott, elfogadható állításokat tennünk egy ellentmondásokkal teli közegben. Zárásként a kézikönyv alapján összeállított hasznos tanácsokkal szeretnénk jó munkát és sok sikert kívánni a hatásvizsgálatok világában.

1. **Használjuk, ne csak csináljuk**: találjuk meg, hogyan támogathatja céljainkat, előterjesztésünket, tevékenységünket a hatásvizsgálat.

2. **Közös döntésben nincs egy igazság**: a kormányzati lépések sokszereplős alkuk eredményei. A hatásvizsgálat során ennek valamelyik résztvevőjét, résztvevőit segítjük információkkal, érvekkel, egyeztetésekkel.

3. **A vezető ad erőt**: nemcsak a feladatot kapjuk tőle, hanem az erőforrást, támogatást és elismerést is. Fontos, hogy érezhető legyen a vezetői támogatás, a vezető éreztesse jelenlétét és elfogadjuk a szempontjait.

4. **Nem a navigátor a kapitány**: a hatásvizsgálat a kormányzati lépéseket nem kijelöli, nem irányítja, nem megítéli, hanem támogatja.

5. **A döntéshez információ kell**: jobb a várható következményekről a legjobb tudásunk alapján adni egy hozzávetőleges becslést, mint nem mondani semmit.

6. **Az igazgatás formálisan bonyolult, viszont informálisan működik**: a munka során tekintettel kell lenni a főnök-beosztotti viszonyt és az érintett részlegek kapcsolatait meghatározó informális elemekre, valamint az érintett apparátusok belső kultúrájára, működési logikájára.

7. **Jó felé indulva könnyebb az út**: ha tudjuk, mit vizsgálunk, mi a hatásvizsgálat célja és mik a szempontjai, a munka jelentős részét már elvégeztük.

8. **Ne a módszer vezessen**: a megválaszolandó kérdés szervezze munkánkat, ne a rendelkezésre álló módszerhez vagy adathoz válasszuk a vizsgálandó kérdést.

9. **Mindenre van adat, csak nem pont olyan és nem pont ott**: az elérhető adatok, információk sokrétűbbek annál, mint ahogy azt elsőre gondolnánk. Merjünk adatot kérni, információforrást keresni, ha azok szükségesek a pontosabb eredményhez!

10. **A hatás legtöbbször az érintettek reakciójából következik**: mindig figyelembe kell vennünk, hogy a kialakuló hatások meghatározó része az intézkedés érintettjeinek reakciójából következik.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 112 7/20/13 9:54 PM

11. **Az eredmények jelentőségét mutassuk be**: mindig érdemes jelezni, hogy a várható hatás mennyire valószínű, mennyire függ a körülményektől és mekkora a jelentősége.

12. **Nemcsak mértéket, hanem kockázatot, megvalósíthatóságot és fogadtatást is vizsgálhatunk**: sokszor nem az a legfontosabb, hogy mi a várható hatás, hanem az, hogy mi akadályozhatja azt meg: milyen előre nem látható tényezők játszhatnak közre, és hogyan reagálnak ezekre az érintettek.

13. **Először gondoljuk át**: célszerű minden hatásvizsgálat esetén egy egyszerű első becslést készíteni. Ez segít átgondolni a teendőket, feltárni feltevéseinket és kéznél van, ha gyorsan kell eredmény.

14. **Kaland ez, nem fuvar**: a hatásvizsgálat során a vizsgált intézkedés átalakulhat, ismereteink folyamatosan bővülnek, a vizsgálattal szembeni elvárások folyamatosan változhatnak – erre érdemes előre felkészülni.

15. **Egy projekt annyira stabil, mint a környezete**: ha a célok, körülmények, erőforrások, elvárások folyamatosan változnak, ha a szükséges résztvevők közötti együttműködés rutinjai nem erősek, a projektszerű működés lehetősége korlátozott.

16. **Kezeljük rugalmas, intenzív folyamatként**: a nagyobb, változó fókuszú és környezetű hatásvizsgálatokat célszerű eljárási alapelveiben rögzített, intenzív vezetői irányítással működő, rugalmas és interaktív folyamatként szervezni.

17. **Rutinból könnyebb, mint erőből**: célszerű a hatásvizsgálati munka folyamatait, technológiáját, kapcsolatrendszerét, információforrásait és infrastruktúráját folyamatosan fejleszteni, a vizsgálatok időigényét csökkentő, minőségét növelő rendszert építeni.

18. **Egyedül nem megy**: a hatásvizsgálat sikere az ahhoz kapcsolódó szereplők hozzáállásán, reakcióján múlik.

19. **Minden eredmény annyit ér, amennyit elhisznek belőle**: fontos a hatásvizsgálat hitelességét biztosítani, az érintettek vizsgálatba vetett bizalmát megteremteni és megőrizni.

20. **Amit nem értenek, az nem létezik**: olyan kérdéseket tanácsos feltenni, és úgy érdemes a válaszokat megfogalmazni, hogy azt egy értelmes laikus is megértse.

21. **Kérdezzünk, konzultáljunk**: mások tudását használva leggyorsabb a tájékozódás, a megkérdezett számára pedig megtiszteltetés, és lehetőség szempontjainak érvényesítésére, ha hozzá fordulunk.

22. **Barátokat keressünk, ne ellenségeket**: a hatásvizsgálatnak és az eredményeknek nemcsak a saját vezetőnk, de számos más csoport elvárásainak is meg kell felelnie. Ne alakítsunk ki, és ne tápláljunk konfliktusokat, tartsuk tiszteletben egymás szempontjait.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 113 7/20/13 9:54 PM

KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI HIVATAL

MAGYARY PROGRAM

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638

MAGYARORSZÁG MEGÚJUL

A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

OK_SZERVEZO_EGÉSZ-javít.indd 114 7/20/13 9:54 PM