

Ugródsy Márton

(egyetemi tanársegéd, Budapesti Corvinus Egyetem, Közgazdálkodás és Közpolitika Tanszék; PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola)

Hajnal György

(tanszékvezető egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, Közgazdálkodás és Közpolitika Tanszék; Magyar Tudományos Akadémia, Politikatudományi Intézet)

## Teljesítmény vagy ellenőrzés

A teljesítménymenedzsment haszna egy magyarországi helyi önkormányzatban

### ÖSSZEFOGLALÓ

*A jelenleg uralkodó elméleti megközelítések szerint több lehetséges oka is lehet annak, miért vezetnek be politikai vezetők teljesítménymenedzsment módszereket – legalábbis azokban a jellemzően fejlett országokban, amelyekben a hasonló, menedzsmentszemlélet létezik a közigazgatásban. Az ugyanakkor már kevésbé világos, milyen célok és várakozások vezetnek azokat a vezetőket, akik csekély politikai és anyagi tőkájüket hasonló reformok bevezetésére szánják egy olyan bürokratikus környezetben, amely ellenségesen viszonyul a hasonló, folyamatközpontú reformokhoz. Tágabb kutatási célunk annak megértése, befolyásolja-e a helyi vezetők döntését az állampolgári bizalom növelésének vágya (és így a saját politikai támogatottságuk növelése), (i) a közszolgáltatások minőségének növelésén, vagy (ii) az átláthatóság növelésén, vagy (iii) a létrejövő szorosabb ellenőrzés által a botrányok megelőzésén keresztül. Kutatásunk empirikus alapját Eger városának beágyazott esettanulmányai képezik, ahol a teljesítménymenedzsment iránt a magyar átlagnál nagyobb tudatosságot figyelhetünk meg. A két a esetünk a humán szolgáltatások területe, valamint a városgondozás. Megállapításaink szerint a humán területeken a teljesítménymenedzsment bevezetése inkább a bizalom növelését szolgálja, míg a városgondozás esetében – amely politikailag kevésbé érzékeny terület – elsősorban az ellenőrzés dominál. Adataink alapján a bizalom növelése – akár a jobb szolgáltatások biztosítása, akár a pazarlás elkerülése által – központi motivációt jelent a döntéshozók esetében. Másodsorban kutatásunk eredményeként megállapítjuk, hogy az egyes szolgáltatási területek esetében alapvetően eltérő várakozások vannak jelen ugyanazon politikai vezetésen belül is, ami egymástól gyökeresen eltérő teljesítménymenedzsment-rendszerek kialakulásához vezet ugyanazon városon belül is. Ez utóbbi megállapítás természetesen további magyarázatra szorul. Véleményünk szerint a miénket követő kutatásoknak sokkal több figyelmet kell fordítaniuk a kontextuális tényezők szerepére, így különösen a nyújtott szolgáltatás jellegére annak érdekében, hogy jobban megismerhessük a politikai vezetők motivációit a teljesítménymenedzsment bevezetése kapcsán.*

**Kulcsszavak:** helyi önkormányzat, teljesítménymenedzsment, közigazgatás, adminisztratív reform

Márton Ugrósdy

(PhD student, assistant lecturer; Department of Public Policy and Management,  
Corvinus University of Budapest)

György Hajnal

(PhD, CSc: head of the Department of Public Policy and Management,  
Corvinus University of Budapest; research chair and Institute for Political Science,  
Center for Social Research of the Hungarian Academy of Sciences – IPS CSR HAS)

## Trust or Control

Use of Performance Management in Hungarian Local Government

### ABSTRACT

*According to authoritative scholarship, there are many possible factors that motivate public leaders to introduce and apply ever more sophisticated systems of performance management (PM)– at least in a number of, mostly developed, countries with administrative traditions conducive to such managerial approaches. It is, however, much less clear what motivations and expectations drive decision-makers in contexts alien or even hostile to PM to invest their indeed scarce political and material resources in such undertakings. Hence, our broad research ambition is to understand the extent to which the desire to increase citizen trust causes political decision-makers to introduce and use PM. In particular, we ask whether local government leaders intend to reach the desired objective of increasing citizen trust (and thus electoral support) through (i) improving service quality, (ii) developing transparency and accountability, or (iii) tightening control to prevent scandals related to waste and mismanagement – if at all.*

*The empirical basis of the study is an embedded case study of Eger, a medium-sized Hungarian town exhibiting better-than-usual awareness of, and more breadth of ambition in relation to, PM systems. The two embedded cases are the most important service areas: urban and human services. We conclude that the PM system in the human services area is centered upon citizen trust, whereas the urban services area – much less exposed to political attention – is dominated by concerns regarding managerial control. These findings suggest that fostering citizen trust – either by promoting accountability for service quality or by preventing spectacular instances of waste and mismanagement – is a central motivation on the part of decision-makers. Secondly, our results suggest that quite different motivations of the very same political leadership – which, in turn, lead to significantly different performance management systems – may co-exist even in a single, medium-sized municipality. This indicates a need for further explanation. We suggest that future research should pay increased attention to contextual features, in particular, characteristics of the task environment, for a better understanding of politicians' motivation structure.*

**Keywords:** local government, performance management, public administration, administrative reform

## BEVEZETÉS

A vita, amelyhez jelen tanulmányunkkal hozzá kívánunk járulni, azt vizsgálja, miért döntenek politikusok teljesítménymenedzsment-rendszerek bevezetése mellett, valamint milyen kontextuális tényezők befolyásolják a döntéseiket. A bevezető rész azonosítja a kutatási kérdés legfontosabb dimenzióit, a második és harmadik fejezet pedig bemutatja az elméleti hátteret. A negyedik és ötödik részben ismertetjük az empirikus adatokat, majd következnek azok elemzése.

A közigazgatás nemzetközi gyakorlatában a teljesítménymenedzsment (TM), mint az erőforrások hatékonyabb felhasználásának egyik eszköze évtizedek óta a közigazgatási reformok érdeklődésének középpontjában áll. Ugyanakkor a magyar helyi önkormányzatok esetében a helyzet alapvetően különböző. A TM alapvető fogalmai és eszközei hiányoznak, vagy nem is ismertek, azok alkalmazásáról nem is beszélve. A TM ismeretének hiánya, vagy adott esetben annak teljes elutasítása mögött számtalan ok rejtőzhet, a központi tervezés kiszámíthatatlanságától kezdve a helyi önkormányzatok krónikus forráshiányáig, nem is beszélve arról a közigazgatási tradícióról, ami alapvetően ellenséges a menedzsment-szemléletű reformokkal szemben. Ennek ellenére néhány úttörő helyi önkormányzatnál néhány TM-gyakorlat már eddig is megjelent hazánkban, (Hajnal–Ugródsy, 2015). Itt érünk el jelen kutatás központi kérdéséhez. Mi veszi rá a döntéshozókat egy TM-rendszer bevezetésére? Mi viszi őket arra, hogy csekély politikai és anyagi tőkájukat egy olyan politikailag és technikailag is rendkívül bonyolult és kockázatos fejlesztésbe fektessék, ami ellen az általuk vezetett bürokrácia minden erejével tiltakozik, és a TM bevezetéséhez és alkalmazásához szükséges tudásnak sincsen jellemzően a birtokában?

A rendelkezésünkre álló irodalom szerint a politikai vezetők több hasznos eredményt is várnak a TM-től. Van Dooren, Bouckaert és Halligan (2015) három fő célt azonosít: a tanulást, az irányítást és az ellenőrzést. Behn (2003) nyolc különböző célról beszél: kiértékelés, ellenőrzés, költségvetés, motiválás, előléptetés, megbecsülés, tanulás és fejlesztés. Egy másik cikkében van Dooren 42 lehetséges módszert azonosít a teljesítmény-információk felhasználására (2006, idézi van Dooren–Bouckaert–Halligan, 2015: 119.). Ebből a számos célból mi most egyre koncentrálunk, az állampolgári bizalom növelésére, aminek fontosságára Bouckaert egy korábbi cikkében már felhívta a figyelmet (Bouckaert, 2012).

Kutatásunk célja tehát annak megértése, milyen mértékben és hogyan játszik szerepet az állampolgári bizalom növelésének igénye a politikai döntéshozóknál akkor, amikor a TM-rendszerek bevezetéséről döntenek egy olyan, a TM számára alapvetően ellenséges környezetben, mint a magyar helyi önkormányzatok világa. A kérdésfelvetést ugyanakkor több szempontból is indokolnunk kell: (a) miért a magyar helyi önkormányzati rendszert választjuk vizsgálatunk tárgyául, (b) miért az állampolgári bizalom esetére fókuszálunk és (c) mi a kérdés elméleti relevanciája?

a) Magyarország esetként való kiválasztását elsősorban az indokolja, hogy az itteni közigazgatási hagyomány alapvetően nem kedvez a menedzsmentszemléletű reformoknak (ezt részletesen is kifejtjük a következő részben). A magyar közigazgatási hagyomány miatt a TM bevezetésének és alkalmazásának esélye meglehetősen alacsony. Ezért azon ritka esetek tanulmányozása, ahol a TM mégis megjelenik, jó alkalmat teremt annak vizsgálatára,

hogy milyen várakozások miatt foglalkoznak egyáltalán ezzel a kérdéssel a politikai döntéshozók. A helyi önkormányzati szintet azért választottuk, mert itt a politikai döntéshozók és az állampolgárok közötti kapcsolat sokkal közvetlenebb (van Ryzin, 2006; van Ryzin, 2007; Levi–Stoker, 2000).

b) A különböző stakeholderek alapvetően eltérő, és sokszor egymásnak ellentmondó célokat követnek egy TM-bevezetés során. Az előbb amellelt érveltünk, hogy a magyar helyi önkormányzatok esetében a TM-nek számos akadállyal kell szembenéznie. Éppen ezért a TM alkalmazása a legmagasabb szintű politikai döntéshozó részéről olyan elkötelezettséget feltételez, amely mindenképpen méltó a vizsgálatra. Jelen kutatás korábbi, leíró szakasza megerősítette ezt a feltételezésünket (Hajnal–Ugródsy, 2015), ami a TM-bevezetés legfőbb felelőseként a polgármestert azonosította. Ezt tovább vizsgálva megállapítható, hogy a józan ész és racionális választás elmélete (pl. Buchanan–Tullock, 1962) is azt diktálja, hogy a politikusok elsősorban támogatottságuk növelésében, és így az újraválasztásukban lesznek érdekeltek. Emellett természetesen nem feledkezhetünk meg a személyes, rövidtávú érdekekről sem, de rendszerszerű és huzamosabb elkötelezettséget csak a fenti okokból feltételezhetünk náluk.

c) Harmadikként meg kell vizsgálnunk a kérdésünk elméleti relevanciáját. Milyen módon járulhat hozzá a TM-bevezetés tágabb megértéséhez egy magyar helyi önkormányzat példája? Természetesen egyetlen esetünkkel nem egyszerű általánosításra törekszünk. Célunk inkább az, amit Yin (2012: 56.) „analitikus általánosításnak” nevez: „Az esettanulmánynál, ahogyan a laboratóriumi kísérletnél is a megállapítások általánosításának ugyanaz a célja: az eredményekből kiindulva lehetőségessé válik az analitikus általánosítás. Az analitikus általánosítás kétlépcsős folyamat. Az első lépcsőben a kutatók egy elméleti állítást fogalmaznak meg, amelyben a vizsgálat eredménye befolyásolja a korábban megfogalmazott elméletet. A második lépcsőben ugyanazt az elméletet egy másik, de hasonló helyzetre alkalmazzuk, ahol hasonló események fordulhatnak elő” (uo.: 21.)

Annak ellenére, hogy a TM bevezetésével kapcsolatos motivációk korábban több tanulmány témáját is képezték (egy jó áttekintésért lásd Révész, 2016), a politikusok céljaira, valamint az állampolgári bizalomra vonatkozó kérdésekre eddig nagyrészt nem reflektáltak. A mi kutatásunk ezt a hiányt kívánja betölteni. Várakozásunk szerint a TM-rendszer bevezetése nem csak a döntéshozók motivációjára enged következtetni, de ezek a motivációk magának a TM-rendszernek a jellegét is befolyásolni fogják, és ezzel annak eredményire is hatással lesznek.

## ELMÉLETI HÁTTÉR

A most következő részben rövid áttekintést adunk a kutatási kérdésünk esetében mérvadó irodalomról, a főbb elméletekről és lehetséges változókról – teljesítménymenedzsment, bizalom, állampolgári elégedettség – és megvizsgáljuk, milyen kölcsönhatások lehetnek közöttük. Ezek után ismertetjük a TM-mel kapcsolatos közép-európai tapasztalatokat, beleértve a magyar helyi önkormányzatok szintjét is. A bemutatott elméletek alapján három

alternatív (részben rivális) modellt állítunk fel, ami magyarázatot adhat a TM magyarországi bevezetésére. Ezek lesznek az elemzési keretrendszerünk legfontosabb elemei is.

*A teljesítménymenedzsment és lehetséges hatásai – a komplex kormányzás-központú megközelítés*

Van Dooren és társai szerint a teljesítménymenedzsment „egy olyan menedzsmenttípus, amely felhasználja a teljesítmény-információkat a döntéshozatalban” (van Dooren–Bouckaert–Halligan 2015: 30.) Tanulmányunkban mi ezt a meghatározást alkalmazzuk.

Ahogy tanulmányunk bevezető részében utaltunk rá, kutatásunk tárgya az állampolgári bizalom, mint a TM bevezetésének egyik lehetséges hatása. A TM bizalmonnövelő hatása (elsősorban a menedzsment-irodalomban) elhanyagolt és vitatott témának számít. Noha a kapcsolat a jobban működő közszektor és a magasabb állampolgári bizalom között intuitívnak tűnik, valójában nagyon nehéz megalapozott oksági kapcsolatot találni a kettő között (Bouckaert, 2012). Korábbi kutatások ugyanakkor több lehetséges hatásmechanizmust is feltártak: egy érvelés szerint a TM által hatékonyabbá és jobbá váló közszolgáltatások magasabb állampolgári elégedettséghez, így magasabb bizalomszinthez vezethetnek (Piotrowski–van Ryzin, 2007; Vigoda-Gadot–Shoham–Vashdi, 2010).

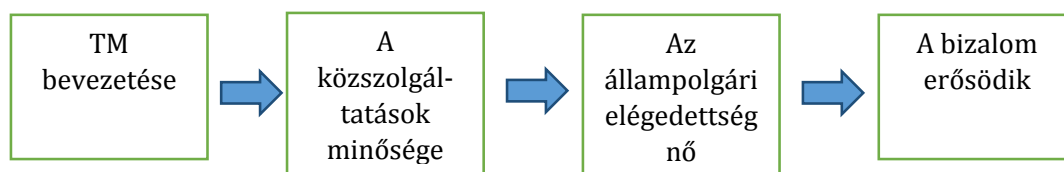
Yang és Holzer az állampolgári bizalom és a teljesítménymenedzsment kapcsolatát szorosabbnak feltételezi: szerintük a teljesítmény-információk megosztása az állampolgárokkal meggyőzheti őket arról, hogy adójukat felelősen és hatékonyan használja fel a közigazgatás (Yang–Holzer, 2006). Megállapításukat így összegzik: „A teljesítménymérés közvetlenül is javíthatja az állampolgári bizalmat, ha az állampolgárokat bevonják a mérési folyamatba” (uo.: 114.). Az átláthatóság egy TM-bevezetést támogató faktor még a magyar közigazgatási környezetben is (lásd még Révész, 2016: 23.), így ugyanis növelni a közszektor hitelességét, ami növelheti a belé vetett bizalmat is.

A fenti, TM-et és bizalmat (legalábbis remélhetőleg) összekötő kapcsolatok mellett empirikus kutatásaink még egy lehetséges magyarázatot tártak fel. Ez a pazarlás, a nem kellően hatékony vezetés és az egyszerű lopás ellenszere a közszolgáltatások megvalósítása során – legalábbis azokban a látványos esetekben, amik érzékelhetőek az állampolgárok számára is, és így azonnali hatással rombolják a bizalom szintjét. Ezért vettük be az elméleti modellek közé a kontrollt, mint lehetséges, a TM-bevezetés mögött álló motivációt.

Ez utóbbi esetre klasszikus példa a dunaújvárosi önkormányzat esete, amely 2012-ben LED lámpákkal kívánta modernizálni a közvilágítását, EU-források bevonásával. A beruházás azonban nem vezetett jobb közszolgáltatáshoz, és mint kiderült, annak megtérülési ideje ötven év, az új lámpák pedig nem világítják meg kellően az utcákat. A döntésnek országos szintű botrány lett az eredménye, a helyi önkormányzatba vetett állampolgári bizalom pedig csökkent. Bár 2014-ben a kormánypártok meggyőző többséggel győztek a választásokon, Dunaújvárosban szignifikánsan jobban teljesített az ellenzék. A pazarlás nyilvánosságra kerülése jelentős mértékben rombolta a helyi önkormányzatba vetett bizalmat. Éppen ezért vettük be a pazarlás elkerülésének vágyát az oksági modellünkbe, miszerint a TM bevezetése a közszolgáltatások szorosabb ellenőrzésének megteremtésén keresztül is az állampolgári bizalom növekedéséhez vezethet (legalábbis a döntéshozók várakozása szerint).

Ahogy van Dooren, Bouckaert és Halligan (2015) is érvel, a kontroll a TM egyik legalapvetőbb funkciója. A menedzserek fő célja a szervezet tevékenységének nyomon követése; annak monitorozása, hogy a célokat időben és a részcéloknak megfelelően valósítják-e meg (uo.: 121.). Így a TM egyik nem szándékolt hatása a politikai kontroll növekedése a bürokrácia felett, ami szintén jelentős motiváció lehet a döntéshozók számára a TM-gyakorlatok kiterjesztésére és bevezetésére (Lavertu–Moynihan, 2012, idézi van Dooren–Bouckaert–Halligan, 2015: 143.). Behn hozzáteszi: a közmenedzserek is biztosítani szeretnék, hogy beosztottaik jól dolgozzanak, ezért is akarják megerősíteni a felügyeleti eszközeiket (Behn, 2003: 589.). A polgármesteri hivatal feletti politikai ellenőrzés megteremtésének igénye, valamint az állampolgári bizalom elvesztésétől való félelem magyarázatot adhat arra, miért vezetnek be a polgármesterek TM(-szerű) reformokat, ezzel ugyanis a fenti két célt egyszerre valósíthatják meg.

Ezzel el is jutunk az első modellünkhöz. Van Ryzin (2007) után ezt komplex kormányzás-központú modellnek nevezzük, mert itt a TM és a bizalom közötti kapcsolat egy hosszabb logikai láncot feltételez. A legfontosabb befolyásoló tényezők a kormányzás minősége és a jobb közszolgáltatások biztosítása. Feltételezve hogy a TM jobb teljesítményhez vezet (OECD, 1997: 9.), ez magasabb állampolgári elégedettséget okoz, ami növeli az állampolgári bizalmat (Vigoda-Gadot–Shoham–Vashdi, 2010; Vigoda-Gadot–Mizrahi, 2008; Vigoda-Gadot, 2002). A jobb teljesítmény közvetlenebb módon is növelheti a bizalmat, az elégedettségi változó megkerülésével (Vigoda-Gadot–Mizrahi, 2008\_99.; Mizrahi–Vigoda-Gadot–Cohen, 2010).



### *Teljesítmény és bizalom*

Az állampolgári bizalom legalább az 1960-as évektől kezdve a tudományos vizsgálódások középpontjában áll (egy korai áttekintésért lásd Citrin, 1974), és a bizalomépítés a mai napig a TM-irodalom és -vita egyik legfontosabb kérdése (Vigoda-Gadot, 2002; Mizrahi–Vigoda-Gadot–Cohen, 2010; Vigoda-Gadot–Shoham–Vashdi, 2010). Az alacsony közbizalom a rosszul működő közszeaktor egyik tünete lehet (uo.). A következőkben a bizalmat elsősorban mint output-központú bizalmat fogjuk fel: Christensen és Lagreid szerint ez azt a bizalmat jelenti, amely az állampolgárok közszolgáltatásokból származó egyéni nyereségére épül, függetlenül attól a folyamattól ami jobb közszolgáltatásokhoz vezethet (2002: 9.).

Ez a modell, amiben az elégedettség egyfajta közvetítő szerepet játszik a teljesítmény és a bizalom között, azért is plauzibilis, mert az állampolgárok meglehetősen hatékonysággal tudják megítélni egy közszolgáltatás minőségét és jóságát. Yang és Holzer (ahogy van Ryzin is) úgy érvel, az állampolgárok igenis jól tudják értékelni a számukra biztosított közszolgáltatások minőségét (Yang–Holzer, 2006; van Ryzin, 2007).

A bizalom a magyarázata annak, hogyan működik a második modell. A TM egyik jelentős feladata a számadás (van Dooren–Bouckaert–Halligan, 2015: 120.). Behn szerint a TM meghatározza „[hogy a ] közmenedzserek hogyan győzik meg politikai feletteseiket, a törvény-

hozókat, a stakeholdereket, az újságírókat és az állampolgárokat arról, hogy az általuk vezetett szervezet jó munkát végez” (2003: 591.). Greiling (2007: 9.) szerint a TM jó eszköz a bizalom felépítésére: „A TM-rendszerek bevezetése a kompetencia indirekt jeleként is szolgálhat, mert bevezetése azt jelenti, hogy a szervezet egy felelős menedzsment-viselkedés jeleit mutatja”. Ezeket az állításokat a 2. ábrán összegezzük.



Tisztában vagyunk ugyanakkor azzal is, hogy az állampolgári elégedettség ezen meghatározása nem mentes a problémáktól. Egyes érvek szerint az elégedettség és a bizalom közötti kapcsolat gyenge és indirekt (Bouckaert–van de Walle, 2003; van de Walle–Bouckaert, 2003; van de Walle–van Roosbroek–Bouckaert, 2008). Emellett az állampolgári bizalom mérésének problémái is felvetnek kérdéseket (Boda–Medve–Bálint, 2014; Levi–Stoker, 2000; Citrin, 1974).

#### *Teljesítménymenedzsment a magyar helyi önkormányzatokban: egy ellenőrzés-központú megközelítés*

Mint azt korábban említettük, a magyar önkormányzati közegben a teljesítménymenedzsment jelenléte minimális. Jellemzően már maga a kifejezés is ismeretlen a döntéshozók számára, ezért különösen nehéz a TM nyomait megtalálni még az országos szintű jogszabályokban is, nem beszélve a helyi szintről. Ennek többféle oka lehet, mi most mégis két tényezőt emelnénk ki.

Elsősorban: a választott és autonóm helyi önkormányzatoknak csak 1990 óta van lehetőségük a saját közpolitika alkotására. Az elmúlt negyedszázadban számos kísérletet láthatunk arra, hogy működő és fenntartható helyi intézményeket alakítsanak ki, és alkalmazkodjanak – a sokszor radikális és kiszámíthatatlan – központi kormányzati intézkedésekhez. A szerzők korábbi kutatásai bebizonyították, hogy bár a TM-ről alkotott tudás szinte teljesen hiányzik a magyar közpolitikai szektorból, néhány TM-rendszer mégis létezik az országban, jóllehet esetleges alapon és egymástól elszigetelt esetekben (Hajnal–Ugródsy, 2015). Általánosságban mégis elmondható: a helyi önkormányzatok túlélésért folytatott napi küzdelmében nehéz ilyen komplex fejlesztésekre erőforrásokatallokálni. Legalább ennyire hiányzik a hosszú távú tervezés képessége és lehetősége is, amely a komplex, TM-hez hasonló szervezetfejlesztésekhez szükséges. Az 1990–2010 közötti években folyamatosan csökkentek a magyar helyi önkormányzatok erőforrásai. A második Orbán-kormány alatt a központosítás vált a politikai irányvonallá, több hullámban centralizálták a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit. Összességében a helyi önkormányzatok hatásköreik több mint felét elveszítették, beleérve az anyagi erőforrásokat is (részletekért lásd Hajnal–Rosta, 2014; Hajnal–Rosta, 2016).

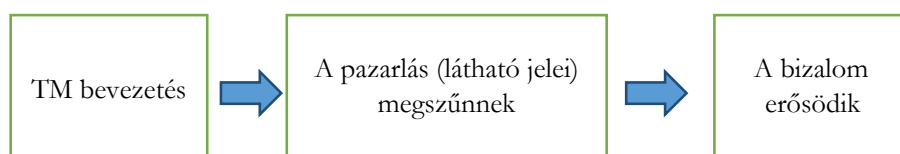
Másodsorban: a magyar, illetve a közép-európai közigazgatási hagyomány tradicionálisan ellenálló a menedzseri szemléletű reformokkal szemben. A TM elterjedésének a stabil jogi környezet, valamint a kiszámítható és erős intézmények kedveznek. Ezek a tulajdonságok megvannak az angolszász adminisztratív hagyományban, de Magyarországról hiá-

nyoznak (Hajnal–Rosta, 2016), ami ismét megindokolja esztválasztásunk létjogosultságát. Noha a TM az idők során beszivárgott más adminisztratív környezetekbe is, mint például a kontinentális *Rechtsstaat*-hagyomány (Kickert–Stillman, 1999), a TM-rendszerek egyik hagyományból a másikba való átültetése számos problémával terhelt. Nem csak a regionális, kulturális és adminisztratív környezet, de a korlátozott közpolitika-alkotási és -megvalósítási képességek is hatékonyan akadályozzák a TM-, illetve menedzseri-típusú közigazgatási innovációk bevezetését a közép-európai országokban (Nemec–Sagat, 2011: 11.). A közintézményekbe vetett állampolgári bizalom hiánya, a politika és a bürokrácia folyamatos ellentéte, illetve az (adminisztratív) jog-központú hozzáállás nem teremtenek kedvező környezetet a TM-rendszerek hatékony bevezetésének (Jenei–Hajnal, 2008).

A TM hazai megjelenése egyértelműen tükrözi a fentiek alapján létező várakozásokat. Helyi önkormányzati szinten még az EU-csatlakozás előtt néhány helyen megjelentek teljesítményszemléletű fejlesztések, elsősorban a költségvetés megalkotása és ellenőrzése kapcsán (Hajnal, 2008, idézi Kuhlmann–Wollmann, 2014: 239.), de az eredmények nem voltak meggyőzőek és a TM alkalmazása esetleges maradt. Ahogyan ma is, a központi kormányzat nem írta elő a TM-rendszerek alkalmazását helyi szinten. A mérés néhány közszolgáltatási területen elvárt és kötelező, de célja elsősorban a központi közigazgatás számára statisztikák készítése, amelynek célja a helyi közszolgáltatás-nyújtás hatékonyabb központi ellenőrzésének megteremtése. A helyi feladatellátók számára ezek elsősorban szükségtelennek tartott papírmunkát jelentenek, és az így keletkező adatokat a helyi döntéshozatalba nem csatornázzák be (lásd még Hajnal–Ugródsy, 2015). Ráadásul a helyi önkormányzatokra jellemző kapacitáshiány tovább nehezíti a folyamatok és kimenetek érdemi mérését (Bleyen és mtsai., 2016: 11.).

A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos állampolgári bizalomról Magyarországon viszonylag kevés adatot találni. Az 1990-es években bekövetkezett gyors bizalomvesztés után (Hajnal, 2003) a bizalom szintje stagnált (Péterfi, 2015). A helyi önkormányzati választásokon a részvételi arányok jellemzően sokkal alacsonyabbak az országos választási részvételnél, ami egyben a helyi szintű politika iránti alacsonyabb állampolgári érdeklődést is mutatja. A helyi önkormányzatok ezért folyamatos nyomás alatt vannak, hogy bizonyítsák létezésük értelmét és még hatékonyabban működjenek (Hajnal, 2014; Hajnal–Rosta, 2014; Hajnal–Ugródsy, 2015). A TM vonzó módszer lehet a hatékonytalanság leküzdéséhez, ugyanakkor az ellenőrzés iránti igényt is kielégítheti (van Dooren–Bouckaert–Halligan, 2015: 121.; lásd még Behn, 2003: 589. és 594.). Ezen állítások (valamint korábbi kutatásaink) alapján arra számítunk, hogy a nagyobb ellenőrzés iránti igény – pontosabban a közbizalmat romboló jelenségek megszüntetése iránti igény – is fontos szerepet játszik a TM-bevezetés felé vezető döntésekben a magyar helyi önkormányzatok esetében. xxx

A fenti három modell viszonyáról – beismerve, hogy eltérő megközelítéseket, várakozásokat és szándékokat feltételeznek a TM bevezetése kapcsán – el kell mondjuk, hogy azok nem teljesen kölcsönösen kizárók. Feltételezhetjük, hogy egy helyi önkormányzat esetében akár több modell is működhet.





## KUTATÁSI KÉRDÉSEK, ADATOK ÉS MÓDSZEREK

Az elmúlt évtizedben a magyar helyi önkormányzatokat érintő kutatásoknak csak kis hányada fókuszált a TM-re. Mint korábban említettük, célunk annak megértése, mi motiválja a helyi vezetőket (politikuskat) arra, hogy az összes korlát és nehézség ellenére mégis a TM bevezetése mellett döntsenek. Az irodalom eddigi áttekintése után három lehetséges modellt vázoltunk fel, amely feltárhatja az említett döntés háttérét és motivációját. Elsősorban feltáró jellegű kutatásunk a három elméleti feltevés plauzibilitásának igazolására irányul, egy viszonylag fejlett TM-rendszer esetében. Kutatásunk empirikus háttérét Eger városának esettanulmánya adja.

A következőkben bemutatjuk a kutatási kérdéseket, indokoljuk az esetválasztást, ismertetjük a felhasznált adatokat, valamint a kutatási módszereket.

*Kutatási kérdések*

A fenti kutatási cél elérése érdekében az alábbi kérdéseket fogalmaztuk meg:

- [K1] Ha létezik egy TM-rendszer, akkor milyen elvárásokat fogalmaznak meg vele szemben a politikai vezetők? Különösen azt várják-e tőle, hogy:
  - [K1a] javuljon a közszolgáltatások minősége (1. modell), vagy;
  - [K1b] egy felelősen gazdálkodó, elszámoltatható szervezet képét mutassák a helyi lakosok számára (2. modell); vagy
  - [K1c] megakadályozzák (különösen a látható) pazarlást, amely az állampolgári bizalom elvesztéséhez vezethet?

*Adatok*

Tanulmányunk tárgya Eger városának kiemelkedő példára alapuló esettanulmánya (Yin, 2012). Egert a tájékozott mintavétel segítségével választottuk ki, korábbi kutatásaink alapján ugyanis világossá vált: Egerben a magyar helyi önkormányzatokhoz képest kiemelkedő szerepet játszik a TM a helyi közszolgáltatások megszervezésében (Hajnal–Ugródsy, 2015). Azért választottuk ezt a várost, mert az önkormányzat megfelelően nagyméretű ahhoz, hogy egy hatékony TM-rendszert működtessen, ugyanakkor Budapestet szándékosan zártuk ki, mérete, gazdasági ereje miatt, így az egri példa elsősorban a közepes vidéki városok esetében lehet releváns.

Írásunk egy beágyazott esettanulmány, két alesettel. Az egyik a városüzemeltetés (közvilágítás, parkok gondozása, hulladékszállítás, stb.), a másik a szociális szolgáltatások (óvodák, oktatás, kultúra, idősgondozás). A TM egri gyakorlata nem egy monolit egységet alkot: valójában ez a két terület lényegesen eltér egymástól a létező teljesítménymenedzsment-gyakorlatok tekintetében.

Ezidáig nem kutatták a TM-nek a helyi önkormányzatoknál való megjelenését Magyarországon, ezért kutatásunk elsődleges forrásokra támaszkodik. Részben a létező írásos anyagok (helyi jogszabályok, beszámolók, tájékoztató kiadványok), részben a legfontosabb helyi szereplőkkel készített félig strukturált interjúk adják kutatásunk empirikus bázisát. Az egri partnereken kívül további öt olyan szakértővel vettünk fel interjúkat, akik országos szinten

is jelentős szerepet játszanak a helyi önkormányzati fejlesztésekben, ők volt, vagy jelenlegi polgármesterek, minisztériumi vezetők, helyi önkormányzati szövetségek vezetői.

Az interjúk jellemzően két órán keresztül tartottak, a bizalom megteremtése érdekében hangfelvételt nem készítettünk. Ehelyett sűrű, részletes emlékeztetőket készítettünk, néha szó szerinti idézetekkel is, amit a kutatási csapat két tagja, egymástól függetlenül dolgozott fel. Az interjúk felvétele után a jegyzeteket összehasonlítottuk, hogy a párhuzamosságokat és ellentmondásokat kiszűrjük, az így létrehozott leíratot használtuk ezután a kvalitatív elemzésben.

Forrásaink a következők voltak:

Sorszám	Intézményi háttér	Szolgáltatási terület	Funkció	Irányítási szint
1. forrás	helyi önkormányzat	n/a.	polgármester	politikai vezető
2. forrás	Városgondozás Eger Kft.	városüzemeltetés	ügyvezető	felsővezető
3. forrás	Városgondozás Eger Kft.	városüzemeltetés	Kertészeti osztály vezetője	középvezető
4. forrás	Városgondozás Eger Kft.	városüzemeltetés	hulladék szállítási cég vezetője	középvezető
5. forrás	Városgondozás Eger Kft.	városüzemeltetés	főkertész	középvezető
6. forrás	Polgármesteri Hivatal	szociális szolgáltatások	szociális iroda vezetője	felsővezető (politikai szint)
7. forrás	városi könyvtár	szociális szolgáltatások	főigazgató	felsővezető
8. forrás	szociális iroda	szociális szolgáltatások	osztályvezető	felsővezető

1. táblázat: a források rövid bemutatása

### *Módszer*

Az interjúk szövegét a rendelkezésre álló dokumentumokkal együtt a MaxQDA12 programmal elemeztük, hogy azonosítsuk, csoportosítsuk azokat a szegmenseket, amelyek választ adnak kutatási kérdéseinkre. Ezeket azokon az alapvető mintázatokon keresztül azonosítottuk, amelyeket a kulcsinformátorok által elmondott, néha vitatott, de alapvetően egymást megerősítő nézeteiből szűrtünk le.

Fő kutatási kérdésünk (K1a és c) a TM egri bevezetése mögött álló politikusi motivációkat vizsgálja. Természetesen tudjuk, hogy a döntéshozók rendszerint egymástól eltérő és sokszor változó célokat követnek. Ezért ahelyett hogy a fő kulcsszereplők egymásnak ellentmondó magyarázataiból próbálnánk meg valamilyen összesítést létrehozni, inkább az általuk elmondottak hihetőségét, és annak TM-rendszerre gyakorolt hatását kívánjuk megismerni.

Fontos hangsúlyozni, hogy nem a létező TM-gyakorlatokat vizsgáljuk, sokkal inkább az elméleti modelljeink hihetőségét – ezek a hatáselméleteink. A hatáselméletek oksági elmé-

letek, amelyek „leírják egy ok-okozat összefüggést, mint például egy közpolitikai program tevékenységeinek hatását bizonyos társadalmi kimenetekre, amelyeket ezek a tevékenységek okoznak” (Rossi és mtsai., 2004: 141.).

A politikai vezetők motivációit kutató hatáselméleteink teszteléséhez az előző részben megfogalmazott elméleteket használjuk fel. Elsősorban azt vizsgáljuk, hogy a valóságban létező TM-rendszer megfigyelhető tulajdonságai mennyiben hasonlítanak az elméleti modellekben megfogalmazott elvárásokhoz, mennyiben támasztják alá a várakozásokat. Ez a módszer hasonló (bár nem azonos) a pattern-matchinggel. A pattern-matching egy olyan módszer, amivel adott elméletek relatív empirikus erősségét tesztelhetjük (Blatter és Haverland 2012-es művében konfigurációs megközelítésként is hivatkoznak rá). A módszer lényege, hogy a „megfigyelt mintát” összehasonlítjuk az elméleti tudásunk fényében „várható mintával” és eldöntjük melyik előzetesen megfogalmazott elmélet illeszkedik legjobban a valósághoz (Hak-Dul, 2009). A módszer során megvizsgáljuk, a megfigyelt és az elvárt minta mennyire hasonlít egymáshoz (Lange, 2013: 53.).

Az elemzés központi része az úgynevezett „előrejelzési mátrix” megalkotása és a tesztelés. „Az előrejelzési mátrix az elméletek alapján leírja azokat a várható jelenségeket, amelyeket az eset adatai megerősítenek vagy megcáfolnak” (Wilson-Woodside, 1999: 217.). A mátrix sorai a főbb dimenziókat tartalmazzák, míg a cellák magukat az előrejelzéseket. Esetünkben ezeket az 1–3. modellekből deriváltuk. Számításunk szerint a várakozások csak akkor lesznek igazak, ha az őket előrejelző modell is helyes. Mivel a lehetséges magyarázatok riválisok, ezért a dimenziókat úgy választjuk ki, hogy lehetőség szerint kölcsönösen kizáró jellegűek legyenek.

Az előrejelzési mátrixot az alábbi táblázatban mutatjuk be.

Dimenzió megfigyelhető, ha...	1. modell	2. modell	3. modell
	...működik		
D1: A teljesítménymérés tárgya			
D1/a: a szolgáltatás minősége és az állampolgári elégedettség	IGEN	IGEN	NEM
D1/b: input és folyamat	IGEN	NEM	IGEN
D2: A TM létezése nyilvános	NEM	IGEN	NEM
D3: A TM eredményei nyilvánosak	NEM	–	NEM
D4: Az állampolgárokat bevonják a mérés tervezésébe	IGEN	NEM	NEM

Mint az látható, a három modell egymástól eltérő és megkülönböztethető előrejelzéseket vár. A következőkben röviden ismertetjük az egyes cellákban olvasható várakozásokat.

D1/a: Az 1. modellben feltételezzük, hogy a bizalom növelését a szolgáltatások minőségének javításával akarják elérni, ezért ebben az esetben a döntéshozóknak tudniuk kell, javul-e a közszeaktor teljesítménye. A 2. modell másképp működik, de a szolgáltatási színvonal mérése itt is elengedhetetlen, mert az önkormányzat ezzel is bizonyítja, hogy átlátható és hatékony módon biztosítja a közszolgáltatásokat. A harmadik modellben – amikor a

pazarlást akarják megelőzni – nem szükséges a teljesítmény mérése, mert a TM csak belső menedzsmenteszköz, az állampolgári bizalmat nem a szolgáltatások minősége, hanem a látványos pocsékolás megelőzése erősíti meg.

D1/b: Az 1. modellben a szolgáltatás hatékonyságának mérése miatt nem tekinthetünk el a bemenetek méréséről, ugyanígy a 3. modellben a pazarlás megelőzése a cél, ezért itt is látni kell a ráfordításokat. A 2. modellben a választók által érzékelt szolgáltatásjavulás áll a középpontban, az ahhoz vezető folyamat nem, így ebben az esetben a bemenetek mérésének nincsen jelentősége

D2: A 2. modell esetében a TM létezése legitimációs bázis, tehát meglétét nyilvánosságra kell hozni, így biztosíthatja az önkormányzat az állampolgárokat arról, hogy felelősen gazdálkodik a közpénzekkel. A 1. és 3. modellekben a TM csak egy technikai tulajdonság, és nem befolyásolja a bizalmat.

D3: Hasonlóan, a teljesítményadatok nyilvánossága csak a 2. modell esetében fontos. Az 1. modellben a vélelmezett teljesítmény számít, a valós, mért teljesítmény nem. A 3. modellben a teljesítményadatokat nem kell – vagy nem kívánatos – megosztani az állampolgárokkal.

D4: Az állampolgárok bevonása csak az 1. modell esetében számít, ahol az önkormányzatoknak elvileg meg kellene találniuk azokat az indikátorokat, amelyek segítségével mérni lehet az állampolgárok számára legfontosabb szolgáltatások fejlődését. A 2. modellben a TM pusztán léte támogatja a bizalom erősítését, a 3. modellben pedig fel sem merül a bizalom, mint tényező

Meg kell jegyeznünk hogy a fenti elemzési dimenziók nem kívánják teljes mértékben leírni a létező TM-gyakorlatokat, sőt, számtalan dimenziót, amelyeket a TM fő tulajdonságaira vonatkoznak, szándékosan kihagytunk. Ezt azért tettük, mert az előrejelzési mátrix célja pont azoknak az eltéréseknek a kihangsúlyozása, amelyek eltérőek az egyes rendszerek esetében. Ezáltal tudjuk kihangsúlyozni azt a rendszerint alig vizsgált kérdést, hogy mi vezet a TM-gyakorlatok bevezetésére a magyar helyi önkormányzati döntéshozókat.

## EMPIRIKUS EREDMÉNYEK

Ebben a részben a 2. táblázatban található dimenziók mentén áttekintjük az adatainkat és megvizsgáljuk, hogy előrejelzéseink mennyiben illeszkednek a megfigyeléseinkhez. Mint korábban jeleztük, a két alesetet külön-külön vizsgáljuk.

### *A megfigyelési egység*

Egerben két fő megfigyelési egységet találtunk, két alesetünk azonban vizsgálatunk tárgyának szempontjából eltérő. A szociális területen az elégedettség mérése elterjedt, bár ezek haszna jellemzően nem érzékelhető az alsóbb döntéshozatali szinteken, ezért a mérések felhasználása esetleges.

A teljes várost átfogó felmérésekről a 1. forrás így nyilatkozott: „Rendszeresen végzünk olyan közvélemény-kutatásokat, amelyek az állampolgárok elégedettségét mérik. Ezek főleg

az önkormányzati vállalatokra koncentrálnak, de a tömegközlekedést és a polgármesteri hivatal munkájával való elégedettséget is vizsgáljuk”

Bár a mérések szerepét elismeri az 1. forrás, azok felhasználásával, és főleg az állampolgárokkal történő megosztásával kapcsolatban már szkeptikusabb: „az állampolgárok nem értékelik, ha számokat mutatunk nekik”.

Az elégedettség mérése a szociális terület több részére is jellemző, a 6. forrás így beszélt erről: „Bemeneti és kimeneti elégedettség-méréseket végzünk az óvodákban, felmérjük a szülők várakozásait, amikor először jönnek el hozzánk, és még egyszer, amikor a gyerek kinövi az óvodát. Ezek anonim kérdőívek.”

Ugyanakkor a forrás arra is figyelmeztet: „a szociális területen örült mennyiségű adminisztrációval van dolgunk, jellemzően senkinek sem marad már ereje arra, hogy megkérdezze az állampolgárokat elégedettek-e a szolgáltatásokkal”.

A 8. forrás ezzel szemben egy részletes mérési rendszerről számolt be: „Mindenféle elégedettség-mérést végzünk, a személyes interjúktól az online kérdőívekig. Rendszeresen mérjük a könyvtárhasználók elégedettségét, a részvételi arányok magasak, szinte mindenre van adatunk.”

Az általunk elvégzett dokumentumelemzés megerősíti ezeket az állításokat. A könyvtár éves munkatervei és jelentései részletesen bemutatják a teljesítmény-indikátorokat, ismertetik a használati statisztikákat és a felhasználói elégedettségi kérdőívek eredményeit. Így tehát nem csak a teljesítményt, hanem az állampolgári elégedettséget és bizalmat is mérik, így ez a TM-rendszer az input- és az output-oldalra is figyelmet fordít.

Másik alesetünkben, a városgondozás esetében egy alapvetően más megközelítést láthatunk, elsősorban a mérési rendszerek strukturátlansága miatt itt a menedzseri kontroll kerül előtérbe. A 2. forrás ezt szemléletesen foglalta össze: „Adott pénzért különböző munkákat végzünk el. A megrendelő [a város] és közöttünk jellemzően írásos kommunikáció zajlik és minden tevékenységet követünk. Ugyanakkor senki sem foglalkozik azokkal az adatokkal, hogy milyen munkákat végzünk el, szeretnénk erről többet tudni. Ezzel szemben nagy a [szervezeti] ellenállás. A kontroll fontosabb, mint a beszámolás, [a TM] nagyban növelhetné a szervezetünk hatékonyságát: a nagyobb kontroll nagyobb motiváció is lenne: a dolgozóinknak el kell viselniük a folyamatos figyelmet.”

A 4. forrás szintén a beosztottak jobb ellenőrzésében látja a mérés előnyét: „Ha megbízható adataink lennének, optimalizálni tudnánk a hulladékgyűjtést, a dolgozók és az ügyfelek viselkedését.”

Szintén ő teszi hozzá: „Nagyon sok teret kaphat a kritika: ha nem jól végezzük a munkánkat, azt azonnal kiteszik a Facebookra, és mindenki tudni fog róla. Senki sem szereti látni, hogy pazarolják az adóforintjait.”

A városgondozás esetében minden forrás kiemeli, hogy a mérések főleg a bemenetekre és a folyamatra koncentrálnak, de a mérés nem hatékony és az adatokat nem használják fel a döntéshozatalban.

#### *A TM létezésének és a mérés eredményeinek nyilvánossága*

A képviselőtestület nem teszi nyilvánossá a teljesítmény-indikátorokat. A hivatalos honlapon megtalálható forrásokban nem lehet teljesítmény-indikátorokat látni. Az indikátorokról

indirekt módon a képviselőtestületi ülések jegyzőkönyveiben lehet találni információkat, de ezeket rendkívül nehéz meglegelni. Nem találtunk egyetlen példát sem arra, hogy a helyi sajtó foglalkozott volna azzal a kérdéssel, hogy Egerben TM-et használnak – még a könyvtári menedzsment-fejlesztésekről sem találtunk az egri online sajtóban információkat. A sajtó természetesen beszámolt a növekvő látogatószámról, de annak okairól nem.

A humán szolgáltatások területén többféle módon viszonyulnak a teljesítmény-információkhoz. A szociális ellátás területén például a 7. forrásunk szemléletesen írja le, miért nem hozzák nyilvánosságra a teljesítményadatokat: „ez egy csendes szakma, de jó ez így, mert ha bekerülünk a sajtóba, az mindig valami gond miatt van. Ha jól dolgozunk, azt az emberek észre sem veszik.”

Ugyanakkor a városi könyvtár esete teljesen más, itt a nyilvánosságra és az adatok elérhetőségére is nagy hangsúlyt fektetnek. „Az éves munkatervünkben teljesítmény-indikátorokat fogalmazzunk meg, ezeket a honlapunkon is meg lehet nézni [...] A városvezetés minden információt megkap, de az átlagembereket nem igazán érdeklik a számok, csak az, hogy amikor betérnek hozzánk megfelelünk az elvárásaiknak. [...] Inkább személyes kapcsolatunk van az ügyfelekkel, mert ezt nem egy nagy város.” (8. forrás).

A nyilvánosságot a következőképp biztosítják: „A kulturális intézmények teljesítmény-indikátorai az önkormányzat honlapján megtalálhatóak, mert ezek az adatok az ülések napi-rendjén vannak. Ezeket az előterjesztéseket mindenki láthatja.” (6. forrás).

Ezt az állítást természetesen ellenőriztük, de az önkormányzat honlapján nem találtuk meg a teljesítmény-indikátorokat. Valójában ezeket a könyvtár honlapján tették közzé. Ezek alapján elmondhatjuk, hogy a humán területen erősen eltérő a teljesítményadatok nyilvánossága.

A városgondozás területén a várakozások és a gyakorlatok is eltérőek. Határozott vélemény, hogy a teljesítményadatok nyilvánossága üzleti hátrányt okozhat a Városgondozás Eger Kft. számára, és csak az összesített adatokat szabad nyilvánosságra hozni. A 2. forrás szerint: „[a teljesítmény-információkat] belső használatra szánjuk. Ha nyilvánosságra akar-nánk hozni őket, akkor le kellene egyszerűsíteni őket.”

Egy másik interjúban a 2. forrás elmondta: még ha nyilvánosságra is hoznák a teljesítményadatokat, akkor ezt nem a cégnek, hanem a helyi önkormányzatnak kellene megtennie. Az interjúalanyunk szerint ugyanis a közszolgáltatások megrendelője, és nem a szolgáltatója lesz az állampolgárok szemében felelős a közszolgáltatás minőségéért.

További indok lehet az adatok visszatartása mellett a versenytársaktól való félelem, ahogyan a 3. forrás mondta: „Az adatok, amiket használunk bizalmasak, mert a közbeszerzéseken mindenki indulhat, és nem akarjuk az árainkat feltárni a versenytársaink előtt. Az adatok belső, menedzsment-célokra használjuk”.

A Városgondozás Eger honlapján nincsenek teljesítmény-indikátorok és jelentések, információkat csak az önkormányzati törvény alapján, az önkormányzathoz benyújtott beszámolókból találunk.

### *Állampolgárok bevonása a mérési folyamatba*

Az állampolgári részvétellel kapcsolatos adataink ellentmondásosak: egyrészt az 1. forrás kiemelte az állampolgárok bevonásának szükségességét a városi teljesítmény-kritériumok

meghatározásában: „[A teljesítménymérések fejlesztésére] vannak külső forrásaink, elsősorban azon emberek tapasztalatai és javaslatai, akik velünk dolgoznak. Alulról felfelé gyűjtjük az új ötleteket. Emellett az Egri Civil Kerekasztal is több ötletet tud becsatornázni, elsősorban a tagjainak szakértelme mentén.”

A másik oldalon, még a felsővezetők sem emlékeztek egyetlen olyan példára sem, amikor bárki a városvezetésből megkérdezte volna őket, milyen ötleteik vannak. A 6. forrás ezt így fogalmazta meg: „Senki sem kérdezett még meg, úgy sem mint egyszerű városlakót arról, hogy mennyire vagyok elégedett a termálfürdővel, vagy éppen a személyszállítás színvonalával.”

Ha figyelembe vesszük a TM-tudás forrását, a legtöbb beszélgetőpartnerünk a külső forrásokat vagy tanácsadókat nevezi meg a fejlesztések központjaként. Csak egy forrás, a polgármester beszélt arról, hogy az állampolgári kezdeményezésekre is nyitottnak kell lenni. A többi forrás egyetértett abban, hogy a TM elsősorban az állampolgári panaszok minimalizálásában játszhat szerepet, természetesen a várható költségcsökkentés/hatékonyagsnövelés mellett. Éppen ezért az állampolgári javaslatok nem fontosak, az adatok célja elsősorban a közszolgáltató „védelme” vitás esetek esetén.

#### ÖSSZEFOGLALÁS: A TELJESÍTMÉNYSZINT CÉLJAI, ÉS AZ AZZAL KAPCSOLATOS VÁRAKOZÁSOK

Az empirikus adatok összefoglalását, valamint az előrejelzési mátrixszal való összehasonlítást a következő táblázat tartalmazza.

Elemzési dimenzió	Előrejelzések			Megfigyelések	
	1. Modell	2. modell	3. modell	Humán szolgáltatások	Város-gondozás
D1/a: A mérés tárgya a közszolgáltatás minősége és az elégedettség	IGEN	IGEN	NEM	IGEN	NEM
D1/b: A mérés tárgya a be- és kimeneti adatok gyűjtése	IGEN	NEM	IGEN	NEM	IGEN
D2: A TM létezése nyilvános	NEM	IGEN	NEM	NEM EGYÉRTELMŰ	NEM
D3: A TM eredményei nyilvánosak	NEM	-	NEM	NEM EGYÉRTELMŰ	NEM
D4: Az állampolgárokat bevonják a TM tervezésébe	IGEN	NEM	NEM	NEM EGYÉRTELMŰ	NEM

Az eredményeink részben ellentmondásosak, de nagyrészt megválaszolják a kutatási kérdéseinket. A politikai vezetők egy városon belül is több célra kívánják felhasználni a TM-rendszereket.

A városgondozás alete egybevág az ellenőrzésközpontú 3. modellel. Itt az alapvető várakozás a pazarlás látszatának megakadályozása. Sem a szolgáltatási színvonal emelése, sem a felelős gazdálkodó szervezet képezésének kialakítása nem szerepelt a várakozások között.

A humán területek esetében az eredmények kevésbé nyilvánvalók. Ebben az esetben a főbb funkciók és várakozások a 2. modell dimenzióinak felelnek meg, ugyanakkor fontos dimenziók esetében (pl. teljesítményadatok nyilvánossága, állampolgárok bevonása a mérés megtervezésébe) ugyan nem mondanak ellent a 2. modell várakozásainak, de nem is erősítik meg azt. Ebben a kérdésben tehát további magyarázat szükséges.

Ha meg akarjuk erősíteni a megfigyeléseinket a megfigyelők percepcióival (Seale, 1999), akkor vissza kell térnünk az interjúalanyaink által a TM bevezetése kapcsán említett várakozásokhoz.

Az 1. forrás (a polgármester) megerősítette a legfontosabb, állampolgári bizalommal kapcsolatos feltevésünket: „Az embereket nem igazán érdekli, mennyibe kerülnek valójában a közszolgáltatások. Nem érdekli őket hogy mennyibe kerül a közvilágítás. Ugyanakkor befolyásolnunk kell a közgondolkodást [...] tájékoztatnunk kell az állampolgárokat. Részben azért, hogy megnyerjük a választást, de részben azért is, hogy befolyásoljuk a közgondolkodást és az emberek tisztában legyenek a helyi realitásokkal. Ha nem figyelnek erre, az probléma. [...] Jobban tájékozottá kell tennünk az embereket, és ezért információkat kell megosztanunk velük.”

A városgondozás területén a TM-mel kapcsolatos céloknál (ahol egyébként az adataink egyértelműek) a várakozások eltérők. Alapvetően itt is a bizalmat kívánják erősíteni, azonban ezt a pazarlás megszüntetésével kívánják elérni. „Az ellenőrzés számunkra fontosabb, mint a nyilvánosság. Ezzel növelni tudnánk a szervezeti hatékonyságot. A nagyobb ellenőrzés nagyobb motivációt is jelent. A dolgozóknak el kell viselniük a nagyobb fegyelmet.” (2. forrás)

„Ha megbízható adataink lennének, azzal optimalizálni tudnánk a hulladékgyűjtést, valamint figyelni tudnánk az ügyfeleinket és a munkatársainkat is. Hatalmas tere van a kritikának. Ha valamit rosszul csinálunk, azonnal felkerül a Facebookra, bármikor felhívhatnak bennünket. Senki sem szeretné, ha az adóját elpazarolnák.” (4. forrás)

A fenti kijelentések két fontos elméleti relevanciával is bírnak.

Elsősorban, az irodalom jelentős része szerint a TM és a bizalom közötti – jóllehet sokszor bizonytalan és nem kellően alátámasztott (lásd például Bouckaert, 2012; van Dooren–Bouckaert–Halligan, 2015) – kapcsolat elmélete szerint a TM országoktól és helyi sajátosságoktól függetlenül szerepet játszik az állampolgári bizalom növelésében. A mi kutatásunk hozzájárulása ehhez a vitához elsősorban az, hogy ez a kapcsolat még ugyanazon környezeten belül is eltérő lehet, még egy olyan viszonylag kis egység esetében is, mint egy közepes méretű magyar helyi önkormányzat. Így tehát egy nagy, mindent megmagyarázó elméleti modell helyett érdemes észben tartani, hogy egy polityn belül is több eltérő paradigma működhet.

Másodsorban, a jelenlegi elméletek kiterjesztéséhez a jövőben sokkal nagyobb figyelmet kell fordítani azokra a környezeti tényezőkre, amelyek meghatározzák a TM bizalmi kapcsolatát. A jelenlegi diskurzusban viszonylag kevés szó esik arról, milyen eltérő politikai logika állhat a TM bevezetése mögött. Ezért is lehet érdemes a kérdést a tágabb, a közszolgáltatá-



sok politikai jelentőségére fókuszáló narratíva mentén vizsgálni. Batley és Mclaughlin (2015: 279.) részletesen foglalkozik ezzel a kérdéssel. Szerintük a politikusok ellenőrzés iránti vágya annál nagyobb, minél

- kisebb a közszolgáltatást biztosítók döntési autonómiája, és
- a közszolgáltatások mérhetősége megfelelően standardizálható.

Pontosan ezt az esetet látjuk a városgondozás esetében a humán szolgáltatásokkal szemben. Összességében, a közszolgáltatások jellege és azok környezete sokkal meghatározóbb tényezőnek tűnik a TM bevezetése mögötti politikai logika megismerésére, még a TM számára egyébként ellenséges közigazgatási hagyományú környezetekben is. A jövőbeni kutatások számára ígéretes kérdés lehet annak vizsgálata, mennyiben befolyásolják ezek a környezeti tényezők a TM létező gyakorlatait.

## IRODALOM

- Behn, Robert D. (2003): Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63 (5): 586–606.
- Blatter, Joachim–Haverland, Markus (2012): *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. London, Palgrave Macmillan.
- Boda, Zsolt–Medve-Bálint, Gergő (2014): Does Institutional Trust in East Central Europe Differ from Western Europe? *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*, 3 (2): 1–17.
- Bouckaert, Geert–van de Walle, Stephen (2003): Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69 (3): 329–344.
- Bouckaert, Geert (2012): Reforming for Performance and Trust: Some Reflections. *The NISPACE Journal of Public Administration and Policy*, 5 (1): 9–20.
- Buchanan, James M.–Tullock, Gordon (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis, Liberty Fund.
- Christensen, Tom–Laegreid, Per (2002): *Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography*. Bergen, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation.
- Citrin, Jack (1974): Comment: The Political Relevance of Trust in Government. *The American Political Science Review*, 68 (3): 973–988.
- Greiling, Dorothea (2007): Trust and Performance Management in Nonprofit Organizations. *The Innovation Journal: Public Sector Innovation Journal*, 12 (3).
- Hajnal, György (2003): Hopes and reality: The first decade of the Hungarian local government system in the eyes of the public. In: Swianiewicz P. (ed): *Public perception of local governments* (2nd ed.). OSI/LGI, Budapest, 115–168.
- Hajnal, György–Rosta, Miklós (2014): The Illiberal State on the Local Level: The Doctrinal Foundations of Subnational Governance Reforms in Hungary (2010–2014). *EGPA Annual Conference*.

- Hajnal, György–Ugródsy, Márton (2015): Use and Utilization of Performance Information in Hungary: Exemplary Cases from the Local-Government and the Higher-Education Sectors. *NISPACee Journal for Public Administration and Policy*, 7 (2): 23–48.
- Hajnal, György (2014): Unorthodoxy at work: An assessment of Hungary’s post-2010 governance reforms. *IRSPM XVIII. Annual Conference*.
- Hajnal, György–Csengődi, Sándor (2014): When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary. *Administrative Culture*, 15 (1): 39–57.
- Hajnal, György–Rosta, Miklós (2016): A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010–2014). *Administration and Society*, 48.
- Hak, Tony–Dul, Jan (2009): *Theory-Testing with Cases*. Rotterdam: ERIM Report Series Reference No. ERS-2009-037-ORG.
- Jenei, György–Hajnal, György (2008): The Study of Public Management in Hungary: Management and the transition to democratic Rechtsstaat. In: Kickert, Walter (szerk.): *The Study of Public Management in Europe and the US: A comparative analysis of national distinctiveness*. New York, Routledge.
- Kuhlmann, Sabine–Wollmann, Helmut (2014): *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Lange, Matthew (2013): *Comparative-Historical Methods*. London, Sage.
- Levi, Margaret–Stoker, Laura (2000): Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3: 475–507.
- Mizrahi, Shlomo–Vigoda-Gadot, Eran–Cohen, Nissin (2010): Trust, Participation and Performance: The case of the Israeli National Insurance Institute. *Public Management Review*, 12 (1): 99–126.
- Nemec, Juraj–Sagat, Vladimir (2011): Performance management in CEE: what can we learn from existing experience? *2011 ECPR General Conference*. Reykjavík.
- OECD (1997): *In search of results: Performance management practices*. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development.
- Péterfi Ferenc (2015): *Közbizalom 2014*. Budapest, CKA.
- Piotrowski, Suzanne J.–van Ryzin, Gregg. G. (2007): Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 37 (3): 306–323.
- Révész Éva (2016): Content and Drivers of Performance Management in Agency-type Organizations of the Hungarian Public Administration. *Vezetéstudomány*, 47 (5): 12–26.
- Rossi, Peter H.–Lipsey, Mark W.–Freeman, Howard E. (2004): *Evaluation: A Systematic Approach*. London, Sage
- van de Walle, Stephen–Bouckaert, Geert (2003): Public service performance and trust in government: the problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 29 (8&9): 891–913.
- van de Walle, Stephen–van Roosbroek, Stephen–Bouckaert, Geert (2008): Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences*, 74 (1): 47–64.
- van Dooren, Wouter–Bouckaert, Geert–Halligan, John (2015): *Performance management in the Public Sector*. London, Routledge.

- van Ryzin, Gregg G. (2006): Testing the Expectancy Disconfirmation Model of Citizen Satisfaction with Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (4): 599–611.
- van Ryzin, Gregg. G. (2007): Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust. *Public Performance and Management Review*, 30 (4): 521–535.
- Vigoda-Gadot, Eran–Mizrahi, Shlomo (2008): Public Sector Management and the Democratic Ethos: A 5-Year Study of Key Relationships in Israel. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (1): 79–107.
- Vigoda-Gadot, Eran–Shoham, A.–Vashdi, D. R. (2010). Bridging bureaucracy and democracy in Europe: A comparative study of perceived managerial excellence, satisfaction with public services and trust in governance. *European Union Politics*, 11 (2): 289–308.
- Vigoda-Gadot, Eran (2002): Administrative Agents of Democracy? A Structural Equation Modeling of the Relationship between Public-Sector Performance and Citizenship Involvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (2): 241–272.
- Wilson, Elizabeth J.–Woodside, Arch G. (1999): Degrees-of-Freedom Analysis of Case Data in Business Marketing Research. *Industrial Marketing Management*, 28: 215–229.
- Yang, Kaifeng–Holzer, Mark (2006): The Performance-Trust Link: Implications for Performance Management. *Public Administration Review*, 66 (1): 114–126.
- Yin, Robert K. (2012): *Case study research: Design and methods*. London, Sage.