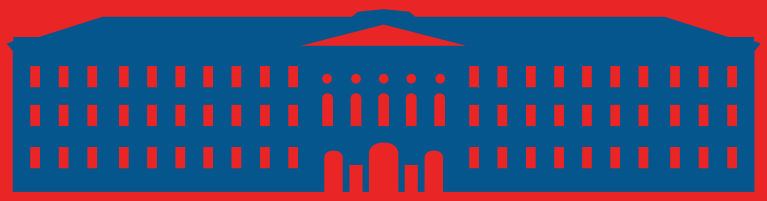
Kaiser Tamás

A kormányzati teljesítmény értékelése, mérése – nemzetközi modellek



Dialóg Campus

Kaiser Tamás

A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNY ÉRTÉKELÉSE, MÉRÉSE – NEMZETKÖZI MODELLEK

Dialóg Campus Kiadó ❖ Budapest

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

Szerző
Dr. Kaiser Tamás

Olvasószerkesztő
Sós Dóra

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© A szerző, 2017

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

1. TARTALOM

1. A KORMÁNYZÁS FOGALMI KERETEI ÉS A TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS JELENTŐSÉGE 6
1.1. A jó kormányzástól a jó kormányzatig 7
1.2. A többszintű kormányzás korszakai és típusai 10
1.3. A koordináció kihívása: az NPM utáni korszak és az államközpontú kormányzás 13
1.3.1. „A nehéz ügyek” (wicked issues) problematikája 14
1.3.2. Az „összkormányzati kormányzat” 15
1.3.3. A metakormányzás 16

2. A NEMZETKÖZI ÉS A NEMZETI TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSEK 18
2.1. A nemzetközi szervezetek teljesítménymérései 18
2.2. A nemzeti szintű teljesítményértékelések 21
2.2.1. A skót kormányzat teljesítménymérési rendszere 21
2.2.2. Kitekintés: Virginia Performs 23
Következtetések 24

3. MÉRÉSEK, ÉRTÉKELÉSEK ÉS INDIKÁTORRENDSZEREK A GYAKORLATBAN 25
3.1. A tényalapú megközelítések szerepe a közpolitikai folyamatban 25
3.2. Az indikátorok típusai és alkalmazásuk dilemmái 27
3.2.1. Mit várunk az indikátoroktól? 28
3.2.2. Az indikátorok csoportosítása 28
3.2.3. Az indikátorok alkalmazásának dilemmái 30
3.2.4. Idősorokkal kapcsolatos dilemmák 31
3.2.5. Dilemmák az adatok keletkezésekor 31
3.2.6. Az abszolút változás és a relatív változás értékelése 32

4. A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM HOZZÁJÁRULÁSA: *A JÓ ÁLLAM JELENTÉS* 33
4.1. Kitekintés: ***A Jó Állam Jelentés 2017*** felé 37
Melléklet 38

FELHASZNÁLT IRODALOM 39

1. A KORMÁNYZÁS FOGALMI KERETEI ÉS A TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS JELENTŐSÉGE

Az elmúlt évek fejleményei, a pénzügyi és gazdasági válság, a klímaváltozás hatásai, a terrorizmus és az illegális bevándorlás elleni fellépés megerősítette azt a paradigmát, hogy a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférákban. Az állam egyedi pozícióban van ahhoz, hogy saját területén a különféle szabályok és normák intézményesítése, valamint központilag irányított szervei révén elősegítse a társadalom teljes körű koordinációját, a közjavak és közszolgáltatások ellátását, a felelősség és elszámoltatás érvényesülését.

Az államszervezési modelleknek és ehhez kapcsolódóan a kormányzás koncepciójának számos értelmezési kerete és gyakorlati alkalmazáshoz kapcsolódó intézményi és közpolitikai modellje alakult ki olyan szempontok alapján, amelyek az állam szerepét visszaszorulónak, megerősödőnek, vagy éppen átalakulónak értékelik.[1] Visszatérő kérdésnek számít, hogy hol legyen erősebb vagy mérsékeltebb az állami szerepvállalás, milyen szerepet töltsön be a piaci (magán-) szféra a közfeladatok és közszolgáltatások ellátásában, milyen eszközökkel képes az állam elősegíteni a gazdasági növekedést, hogyan lehetséges egyensúlyra törekedni a hatékony működés, a jogállamiság és az elszámoltathatóság normái között.

A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság kiváltó okainak értékeléséből levont tanulságok, a válságkezelés tapasztalatai, valamint az új geopolitikai kihívások háttérbe szorították az „olcsó, kicsi, de helyzetbe hozó állam" neoliberális koncepcióját. Ezzel szemben elkezdődött az állam „újrafelfedezése" és „visszavétele" a társadalom együttélése és fejlődése szempontjából meghatározó alrendszerekben, mint az oktatás, a szociálpolitika, a közbiztonság, a kutatás-fejlesztés, az innováció, a stratégiai iparágak. Emellett újabb és újabb területek lépnek be, többek között a migráció, a terrorizmus és a klímaváltozás, amelyek közös jellemzője, hogy nehezen megragadható, „nehéz ügyek" (wicked issues), kezelésük stratégiai gondolkodást, ágazatokon és közpolitikákon átívelő, horizontális és integrált kormányzati beavatkozásokat, megközelítést igényel.

A cselekvőképesség és értékelvűség normáit ötvöző jó állam koncepciójának megjelenése szükségessé tette a régóta ismert, ám meglehetősen heterogén jó kormányzás (good governance) koncepciójának újbóli átgondolását. Ennek során előtérbe került a kormányzás államközpontú megközelítése és gyakorlata (state-centric governance), amelynek kiindulópontját az állam autonóm mivoltának elfogadása és a hagyományos értelemben vett kormányzat szerepének felértékelődése jelenti.[2] Mindez nem jelenti az állam és a társadalom merev szétválasztását, éppen ellenkezőleg: az állam autonómiája széleskörű társadalmi beágyazottság, a társadalom különféle szereplőivel, szervezett érdekcsoportjaival történő párbeszéd, valamint az ebből nyert felhatalmazás alapján és birtokában szolgálja a gazdasági-társadalmi fejlődést („state-centric relational approach").[3]

A fentiekkel összhangban az állam és a kormányzás helyének, szerepének, feladatainak és felelősségének újragondolását fejezi ki a kormányzati kapacitások és képességek komplex mérhetőségével kapcsolatos kutatások megélénkülése. Kiindulópontjuk szerint az állam és a kormány-

1 Bache 2008; Piattoni 2009; Börzel 2010.
2 Mann 1984; Evans–Rueschemeyer–Skocpol 1985; Plattner 2013.
3 Bell–Hindmoor 2009.

zat egyre növekvő felelőssége, valamint az egyre sokrétűbbé váló, egymást gyakran átfedő feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb kapacitásokat, intézményi és adminisztratív képességeket igényel. Ennek megteremtése, „karbantartása" és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves része és feladata.[4] A probléma jelentőségét az is mutatja, hogy számos jelentős nemzetközi szervezet (OECD, ENSZ, Világbank, Világgazdasági Fórum, IMD) és közpolitikai intézet (Quality of Government, Bertelsmann) foglalkozik a kormányzás teljesítményének komplex értékelésével, valamint az ehhez szükséges indikátorrendszerek kialakításával, az összehasonlításra alkalmas trendek, rangsorok készítésével és közzétételével.[5]

A jó kormányzás megvalósításának lényeges eleme a kitűzött célok megvalósítását szolgáló, a feladatellátás szintjeihez igazodó, konkrét teljesítménycélok meghatározása, a módszertanilag megalapozott, tényalapú teljesítménymérés, értékelés és visszacsatolás kialakítása. A stratégiai tervezés „Achilles-sarka" az OECD szerint a következetes és eredményes végrehajtás, amelyhez a stratégiák, az erőforrások, valamint a konkrét célkitűzések összehangolásán alapuló, tényalapú és eredményorientált tervezésre és nyomon követésre van szükség. Ez egyben azt is jelenti, hogy a döntések előkészítése során a bázis- illetve fedezetalapú gondolkodásmódról az eredményalapú irányításra kell áttérni.[6]

Ez a folyamat a kormányzati teljesítménymérések nemzetközi és nemzeti szintű gyakorlatában kerül mérlegre. A rendszeresen közzétett eredmények, listák, rangsorok ismerete, kritikai feldolgozása, elemzése és visszacsatolása a kormányzás lényeges elemének és eszközének tekinthető.

1.1. A jó kormányzástól a jó kormányzatig

A kormányzás (governance) fogalma egyfelől a kormány alapfeladatait jelenti, ami a parlamentáris rendszerekben a végrehajtás és a törvényhozás politikai irányítását is magában foglalja. A kormányzás részét képezi az állami intézményrendszeren kívüli politikai szereplőkkel – (politikai mozgalmakkal, nyomásgyakorló csoportokkal, civil szervezetekkel, érdekszervezetekkel) – való érintkezés/együttműködés, amely elősegíti a politikai konfliktusok kezelését, a politikai stabilitás fenntartását.

Másfelől a kormányzás koncepciójának kibontakozása és alakulása szorosan összefügg az állam szerepének, feladatainak, cél- és eszközrendszerének megítélésével, ami – leginkább a jóléti állam válságával és a globalizáció kiterjedésével összefüggésében – számos vitát és alternatív javaslatot generált az elmúlt három évtized során.[7]

Az alapprobléma leginkább abban ragadható meg, hogy miközben az állam felé egyre erőteljesebb elvárások fogalmazódnak meg a folyamatosan növekvő és egyre komplexebb formában jelentkező kihívások mentén, a globalizáció és a lokalizáció együttesen jelentkező hatásai következtében egyre csökkenő mértékben állnak rendelkezésére a szükséges gazdasági, társadalmi, technológiai, demográfiai erőforrások. Mindez egyrészt szükségessé tette a kormányzás hatékonyságának növelését, másrészt ösztönözte olyan alternatív szervezeti, irányítási és közfeladat-ellátási formák bevezetését, amelyek képesek a hagyományos kormányzati eszközök mellett pótlólagos, a nem-kormányzati (civil, piaci) szférából származó erőforrások mobilizálására, továbbá a hatékonysági kritériumok mellett egyúttal a legitimáció és az elszámoltathatóság normarendszerének is megfelelnek.

Általánosságban a „governance" koncepciója a társadalom irányítása érdekében kifejtett cselekvések és folyamatok változatos formáit és technikáit fejezi ki, amelyeknek lényeges eleme a társadalmi önszabályozás, a köz-, a magán- és a civilszektor formális és informális együttműködési kereteinek kialakítása, valamint a közfeladat-ellátás diverzifikálása. Ebben az értelemben beszélhetünk társadalomközpontú (society-centric) kormányzásról.

4 Fukuyama 2013; Gajduschek 2014
5 Oman–Arndt 2010; Bersch–Botero 2014; Gisselquist 2014
6 *Hungary: Towards a Strategic State Aproach, OECD Public Governance Reviews.*
7 Lásd többek között: Gajduschek 2009; Kaiser 2014; Stumpf 2014.

1. Táblázat
A kormányzás régi és új fogalma

A kormányzás „régi” fogalma	A kormányzás „új” fogalma
A „governance” mint struktúra	A „governance” mint folyamat
Aktorközpontú: a kormányzás alanya a kormány (government)	Folyamatközpontú: a kormányzás interaktív folyamat
A kormányzás: politikai cselekvés	A kormányzás: szervezés és menedzselés
A problémák kezelésének hierarchikus szerkezete	Nem-hierarchikus szerkezet: a társadalmi aktorok bevonása a problémák kezelésébe
Határozott elkülönítése a kormányzás szubjektumának és tárgyának	A kormányzás szubjektuma és tárgya nem választható el élesen
Határmegvonás a „kormányzó szubjektum” „kormányzóképessége” és a kormányzás tárgyának „kormányozhatósága” között	A kormányzóképesség és a kormányozhatóság kérdése nem válik el egymástól, hanem az aktorok komplex, intézményesen formált interakciós struktúrájaként jelenik meg

Forrás: G. Fodor Gábor és Stumpf István (2007): A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Századvég Műhelytanulmányok,* 6. szám, 76–94.

A közigazgatás és közszolgáltatás-ellátás területén meghatározóvá váltak az Új Közmenedzsment (New Public Management, NPM) jegyében kialakított reformok, amelyek arra az előfeltevésre épültek, hogy a versenyszféra bizonyos elemeinek bevezetésével a közszolgáltatások ellátásának hatékonysága a fogyasztói preferenciák és megelégedettség révén mérhetővé és elszámoltathatóvá válik. Következésképpen a kormányzat nem közvetlenül a választópolgárok egészének, hanem az adott közpolitika „érintettjeinek” (stakeholders) tartozik felelősséggel. Az NPM alkalmazásának értékelése során előnyök (hatékonyság, szervezeti önállóság, korszerű menedzsmenttechnikák alkalmazása) és hátrányok („szervezeti csőlátás”, demokratikus és etikai alapértékek háttérbe szorulása, fragmentálódás) egyaránt azonosíthatók.

Az egyik komoly kihívást éppen az jelenti, hogy a kormányzás mint a hagyományos kormányzat egyik lehetséges alternatívája valójában nem más, mint egyfajta „fausti ajánlat”: a hatékonyság mindenek fölé emelése a demokratikus keretek egyes alapértékeinek feladására csábít.[8] A szolgáltatások kiszervezése, valamint a háttérintézmények (ügynökségek) elburjánzása azt is jelenti, hogy a választott vezetők egyre kisebb befolyással bírnak a közpolitikák működésére, így a gyakorlatban az elszámoltathatóság is nehezebbé válik. Ezt érzékelve a kormányzás szereplői gyakran olyan védekező stratégiákat alakítsanak ki, amelyek középpontjában a felelősség áthárításának különféle változatai és technikái állnak („blame game”).[9] Mindezek alapján a kormányzás koncepciójának komoly dilemmája, hogy a magas szintű termelékenység, hatékonyság, versenyképesség elérése hogyan valósítható meg a részvételi demokrácia alapértékeinek és intézményi mechanizmusainak fenntartásával.

Mint arra már korábban utaltunk, a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság felszínre hozta és megmutatta az „államtalanítás” filozófiájára épülő neoliberális állam és a társadalomközpontú kormányzás problémáit és korlátait. Az állami szerepvállalás szükségességét ugyan még a neoliberális paradigma sem kérdőjelezte meg például a szabályozás, a finanszírozás, az intézményfenntartás és a koordiná-

8 A fogalom és a gondolatmenet eredeti forrása: Peters–Pierre 2004.
9 A fogalom és a gondolatmenet eredeti forrása: Hood 2010.

ció területén, de abban már komoly véleménykülönbségek mutatkoznak, hogy a központi, stratégiai tervezés és a végrehajtás között mekkora legyen (még inkább: mekkora tud lenni) az állam szerepe.

A Világbank és az OECD által támogatott gazdaságfejlesztési programok révén a múlt század utolsó évtizedében ismertté vált jó kormányzás alapvetése szerint a gazdaság fejlődését és fejlettségét alapvetően a kormányzás, valamint az intézményi és jogi keretek minősége határozza meg. Megvalósítása általánosságban a neoliberális paradigmával köthető össze, konkrétan pedig az állam „kiüresítésével", a közszolgáltatások privatizációjával, kiszervezésével, a deregulációval, valamint az NPM által alkalmazott technikák és eljárások bevezetésével. A 2008 őszén kibontakozott gazdasági és pénzügyi válság, egyes nagyvállalatok piactorzító magatartása, a terjedőben lévő protekcionizmus egyértelművé tette, hogy szükséges megerősíteni és aktivizálni az állam szerepét a piaci hibák kiküszöbölésében és az ennek következtében fellépő szociális válságok kezelésében. Mindez a jó kormányzás paradigmájával szemben az államközpontú, felelősség- és elszámoltathatóság-elvű jó kormányzat (good government) előfeltevéseit erősítette meg. Kiindulópontja szerint a kormányzás felelősségét vállaló, erős, jogszerűen és demokratikusan működő, a többség érdekét, a közjót szolgáló hatékony kormányra van szükség, amelyhez elengedhetetlen az NPM torzító hatásaival szembeni fellépés a közszolgálati közintézményrendszer ésszerű, feladatalapú, polgár- és ügyfélbarát stabilizálása révén.

Ez az újfajta megközelítés és szemléletmód átfogóan a „neoweberiánus" irányzatban jelenik meg, amely szerint a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus, weberiánus államhoz és közigazgatáshoz való visszatérés, azaz hiba lenne végérvényesen elvetni az NPM és a jó kormányzás eredményesnek bizonyult eszközeit. Helyette először a tradicionális weberiánus elemek biztosításával kell az államot megerősíteni, majd ennek bázisán, az állam szerepének újragondolásával lehetővé válik a modern, menedzseri módszerek ésszerű alkalmazása. Röviden: a neoweberi állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, amelynek célja az NPM-re jellemző eredményközpontú rugalmasság ötvözése a weberiánus megfontolásokkal.

2. Táblázat

A neoweberiánus (jó) állam és a jó kormányzat

Neoweberiánus állam	Weberiánus állam
A minőség és a szolgáltatások erősítése	Az állam szerepének megerősítése
A képviseleti demokrácia kiegészítése konzultációs és közvetlen képviseleti eszközökkel	A képviseleti demokrácia megerősítése az államigazgatás legitimációja érdekében
Eredményközpontú kormányzás	A közigazgatási jog megerősítése és modernizációja
A közszolgáltatás-ellátás professzionális és menedzseri felfogása	A közszolgálati ethosz megerősítése és megújítása

Forrás: Pollitt–Bouckaert 2004.

A neoweberiánus szemléletmód relevanciáját erősíti a kormányzás államközpontú (state-centric) megközelítése és gyakorlata. Ebben az állam egyre növekvő felelőssége, valamint az egyre sokrétűbbé váló, egymást gyakran átfedő feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb állami kapacitásokat és kormányzati képességeket igényel, amelyek kialakítása és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részévé vált. Az állam szerepének megerősödése azonban nem jelenti azt, hogy a kormányzás hatóköre kizárólag a nemzetközi jog által elismert határok között érvényesül. Ellenkezőleg: a kormányzás elsődleges jogi, intézményi és történeti kerete az állam, de az állam „felett" (szupranacionális, transznacionális), és „alatt" (regionális, lokális, funkcionális) számos kormányzást, illetve annak cél- és eszközrendszerét igénylő térség létezik, amelyek vertikális és horizontális működése legadekvátabban a többszintű kormányzás koncepciójával írható le.

1.2. A többszintű kormányzás korszakai és típusai

Az Európai Unió működésével kapcsolatos tudományos megközelítések közül talán egy sem kapott akkora figyelmemet az elmúlt negyedszázad során, mint a többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG) koncepciója. Népszerűsége leginkább azzal magyarázható, hogy stabil, bizonyos mértékig leegyszerűsített, ugyanakkor kellőképpen rugalmas értelmezési keretet adott egy sajátos, „sui generis", kvázipolitikai rendszer mindennapi működének leírásához. A szupranacionálistól a regionálison át a lokálisig terjedő, vertikális és horizontális logika alapján szerveződő „Európa Ház" lakói (egyének és intézmények) felhatalmazásuk, érdekeik alapján vagy éppen az adott uniós közpolitika szabályozásából adódóan különböző szinteken találnak otthonra. Mindez döntéshozatali fórumokat és közpolitikai tereket biztosít a változatos (nemzetállami, területi, funkcionális) érdekek és értékek artikulálására és versengésére, lehetőséget ad az integráció „többsebességes" előre haladására, az egyes szintek közötti szoros összekapcsolódás formális és informális eszközeinek kiépítésével pedig megteremti a közös döntéshozatal és (átfogóan) a működés koherenciájának feltételeit.

Habár az MLG-t a nemzetközi tudományos közösség mai napig nem sorolja az európai integráció „nagy elméletei" közé, mégis, mint koncepciót kezdettől fogva belőlük eredezteti, vagy legalábbis hozzájuk viszonyítja. Ennek következtében egy magas presztízsű, elemzésre és gyakorlati alkalmazásra egyaránt alkalmas koncepcióról beszélünk. A fentiekből adódóan az MLG koncepciójának számos értelmezése és alkalmazása alakult ki, amelyek egymástól jól elkülöníthető „generációi" ráadásul időben is folytonosan változnak és alakulnak.[10]

Az MLG arra hívja fel a figyelmet, hogy a modern társadalmak komplex problémáinak kezelése hasonlóan sokrétű alrendszerek kiépítését teszi szükségessé. Működésük az érintettek bevonására épül, amelynek során a hatáskörök gyakorlása megoszlik a különböző szinteken elhelyezkedő, esetenként más-más közpolitikai szektort képviselő szereplők között. Az uniós döntéshozatal kontextusában az MLG vertikális és horizontális típusú, partnerségi jelegű kormányzást jelent, amely a közösségi jog alkalmazása révén jelentős mértékben befolyásolja a tagállami és a regionális intézményrendszerek működését. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az MLG koncepciója elfogadja a központi kormányzatok fontosságát az EU döntéshozatali folyamatában, elismeri, hogy politikai és alkotmányos értelemben vannak erősebb és gyengébb regionális szereplők, valamint az egyes közpolitikák különböző intézményi jogi formában és jelentőséggel bírnak a döntéshozatali folyamat egyes szakaszaiban. Az MLG jelentőségét az is mutatja, hogy az európai integráció természetének megértésére irányuló analitikus keretek és eszközök rendszeréből fokozatosan követendő kormányzási modellé vált.

Az 1990-es évek első felében megjelent MLG-kutatások első generációja a területi középszintek szerepének felértékelődését („szubnacionális mobilizáció") állította a középpontba. A kezdetben domináns „Régiók Európája" gondolat jegyében elsősorban arra kerestek választ, hogy a régiók milyen külső és belső, intézményes és informális csatornákon keresztül tudják alkotmányos pozícióikat és érdekeiket képviselni a „hazai" és az „európai" belpolitikában. Másrészt azt vizsgálták, hogy az EU regionális politikája milyen mértékben és milyen feltételrendszer mellett képes ösztönözni a decentralizációt, különös tekintettel az új tagállamok csatlakozási folyamatát meghatározó kritériumokra és elvárásokra.[11]

Mivel a „Régiók Európája" gondolat valós politikai háttere hiányzott, valamint a regionális politikában megerősödött a tagállami kormányok „kapuőr funkciója", ezért a területi dimenzió az új évezred első éveiben némiképpen visszaszorult. Ezzel egyidejűleg azonban fokozatosan kibontakozott az MLG-kutatások második generációja. Ebben a meghatározó szerepet már nem a hierarchikus struktúrák, hanem egyrészt az EU közpolitikai rendszerének, közpolitikai hálózatainak és az ún. nyitott koordináció gyakorlatának megszerveződése és működése (az ún. „governance turn"), másrészt a hatékonyság és

10 Marks–Hooghe (2004); Ágh–Kaiser–Koller 2014.
11 Hughes–Sasse–Gordon 2004; Schimmelfennig–Sedelmeier 2005

a demokrácia kérdésköre (az ún. „normative turn”) alkotja.[12] Az első esetben a hangsúly arra irányul, hogy a hagyományos közösségi módszerek (community method) és a „kemény” jog alkalmazása során felmerülő hatékonysági és legitimációs deficitek miképpen csökkenthetők a szerepét hangsúlyozó „új kormányzási mód” (new mode of governance, NMG) eszközrendszerének („puha jog”, önkéntes együttműködési és szabályozási formák, közpolitikai hálózatok, nyitott koordináció) alkalmazásával. A második kérdéskör pedig a jelen anyagban korábban már érintett, a szakirodalomban „fausti ajánlat”-nak nevezett problémakört állítja középpontba, nevezetesen azt a dilemmát, hogy a hatékonyabb működés és koordináció érdekében helyettesíthetők-e újakkal a demokratikus felhatalmazás és legitimáció hagyományos eszközei. Más szóval a nemzeti politikai közösségnek megfelelő „európai démosz” híján a demokrácia mely elemei alkalmazhatók a nemzetállami kereteken kívül, illetve a nem-állami szereplők fokozott bevonása vajon tényleg hozzáadott értéket jelent-e az EU legitimitása szempontjából?

Az új évezred első évtizedének végén, a lisszaboni szerződés hatályba lépését követően jelent meg az MLG-kutatások legújabb, harmadik generációja. Kiindulópontját az jelenti, hogy az MLG a „jó európai kormányzás” egyik pillereként az EU alapvető politikai céljait szolgálja, azonban nem jogi eszközként, hanem rugalmasan értelmezhető „cselekvési tervrajz”-ként, amely a hatékonyság és a részvétel elemeinek egyidejű erősítésével a hagyományos „közösségi módszer” széleskörű partnerségen alapuló kiegészítője. Az MLG koncepciójának megújítását a korábban kialakult értelmezési keretek integrálása jelenti. Egyrészt fokozatosan megszűnik az MLG és az NMG egymástól elkülönült értelmezése, másrészt ebben az átfogóbb értelemben az MLG egyre fontosabb szerepet tölthet be az EU intézményi reformjában, valamint közpolitikai és külkapcsolati stratégiáinak megújításában.

Ebben az összefüggésben azonban megjelent az a gondolkodás is, amely szerint az MLG-t már ki kellene emelni a jelenlegi, elszigetelt, háromszintű, „eurocentrikus” kereteiből, alkalmassá téve arra, hogy a globális kormányzás (global governance) meghatározó koncepciója és elemzési eszköze legyen.[13] Ez azonban már az az absztrakciós szint, amely teljes mértékben szétfeszíti és empirikus kutatásokra alkalmatlanná teszi az MLG-t. A globális környezetben megvalósuló kormányzásnak ugyanis legalább két előfeltétele van: az egyes szinteknek (az EU-felettieknek is) saját autoritással és politikai felhatalmazással kell bírniuk, továbbá közöttük egyfajta munkamegosztást feltételező, széles körű koordinációs folyamatnak kell kialakulnia. E két feltétel közül jelenleg egyik sem áll fenn.

Abban viszont többnyire egyetértés mutatkozik, hogy szükség van a nem-kormányzati szereplők erőteljesebb, intézményesített partnerségi kapcsolatokon alapuló bevonására a döntéshozatali folyamatokba, a szintekbe szerveződő közigazgatási és fejlesztéspolitikai hatásköreinek bővítésére, működésük vertikális és horizontális dimenzióinak integrálására. Eltérő vélemények alakultak ki azonban a „földrajzi terek” és a „funkcionális terek” viszonyrendszerével kapcsolatban, mivel utóbbi olyan szereplők kölcsönös függőségére és kapcsolataira épül – például az üzleti szféra vagy a civil szektor esetében –, amelyek cselekvési hatókörének kormányzása nem feltétlenül esik egybe a földrajzilag körülírható határokkal. Mindez fogalmi és módszertani tekintetben azzal a veszéllyel is járhat, hogy bármely komplex szerveződés az MLG megnyilvánulásaként írható le. Ezzel szemben számos empirikus elemzés tanúbizonysága szerint a területi beágyazottság és a földrajzi közelség lényeges katalizátornak tekinthető az adott térség optimális „intézményi sűrűségének” kiépítése és megszerveződése szempontjából.

A koncepció gyakorlati alkalmazásához jó kiindulópontot jelent Hooghe és Marks tipológiája (2004), amely különbséget tesz az MLG két típusa között. Az első típus („Type 1”) a föderális berendezkedés logikáját követi a korlátozott számú, világosan elkülöníthető általános hatáskörökkel rendelkező, a hosszú távon is stabilan, lényeges változások nélkül működő hatalommegosztás alapján. Ez a modell három, egymásba kapcsolódó „partnerségi háromszöggel” is jellemezhető. Az első az EU, a nemzetállam és a régió, a második a központi kormányzat és a társadalmi, területi szereplők kapcsolatára utal, míg a harmadik a regionális kormányzás belső és külső, vertikális és horizontális kormányzati szintjei

12 Peters–Pierre 2004: 75–89; Kohler-Koch–Rittberger 2006.
13 Paul Stephenson 2013.

közötti kapcsolatot írja le. A második típus („Type 2") ezzel szemben olyan komplex, rugalmasan működő, feladatspecifikus kormányzási rendszert alkot, amely viszonylag nagyszámú döntéshozatali szint, továbbá az egymást átfedő, a változó igényekhez alkalmazkodó hatáskörök működésére épül. Ebben a típusban a feladatok és hatáskörök megosztása kevésbé állandó, magában hordozza a változás és az innováció lehetőségét, figyelem középpontjában a földrajzilag körülhatárolható térségekkel szemben a funkcionális terek, rugalmasan működő közpolitikai hálózatok kialakítása, speciális közpolitikai problémák megoldása kerül.

3. Táblázat

A többszintű kormányzás típusai

I. típus	II. típus
Általános hatáskörök	Specifikus hatáskörök
Egymástól elkülönült szintek	Egymást átfedő szintek
A hatáskörrel bíró szintek korlátozott száma	A hatáskörrel bíró szintek korlátlan száma
Rendszerbe foglalt működési keretek	Rugalmasan változó működési keretek

Forrás: Marks–Hooghe 2004.

Andreas Faludi, az európai területpolitika neves kutatója az uniós kontextusba helyezett MLG megújítását négy forgatókönyv mentén képzeli el.[14] Az „angolszász forgatókönyv" a gyenge Type 1 és a gyenge Type 2 kombinációjára épül, ami tipikusan kormányközi megközelítés, s a támogatások renacionalizációja mellett a központi kormányok befolyásának további erősödését jelentené. A „Saint-Simon-forgatókönyv" az erős Type 2 és a gyenge Type 1 együttélését veszi alapul, ami a kohéziós politika visszaszorulásával egyidejűleg a szektoriális politikák megerősödését hozná magával. A „rajnai szcenárió" az erős Type 1 és a gyenge Type 2 kettősségére épít. Az átfogóbb értelemben vett területpolitika és benne a területi kohézió koncepciója meghatározó, azonban az európai versenyképességet erősítő szektoriális politikák háttérbe szorulnak. Végül, az ideálisnak tekintett „uniós forgatókönyv" a Type 1 és a Type 2 erősségeinek vegyítését tűzi ki célul, ahol a kormányok mellett meghatározó a területi szereplők befolyása, ugyanakkor minden régió együttműködik a szomszédjával. A kormányzati és közigazgatási szinteket összekapcsoló vertikális kapcsolatrendszerek mellett egyre nagyobb szerepet kap a horizontális dimenzió, amely a szektorok és a térségek közötti együttműködések mellett valójában a többcsatornás partnerségek széles skáláját foglalja magában, beleértve az „európai térbe" (European Space) a transznacionális és interregionális hálózatokba való intenzív bekapcsolódás különböző formáit is.

A fenti tipológiák jól alkalmazhatók a 2013 utáni kohéziós politika működésének leírására. Az EU változatlanul fontosnak tartja az MLG elveit és gyakorlatát, de jól érzékelhető, hogy a 2014–2020 közötti programidőszakban egyrészt a központi kormányok és az államigazgatás szerepe felértékelődik a támogatások koncentrált, a korábbiakhoz képest jóval szigorúbb feltételek mellett történő végrehajtása során, másrészt a versenyképességi tényezők szempontjából kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a régiók helyi adottságaiban, a területi tőkékben rejlő előnyök feltárásának és kiaknázásának. A kihívás nyilvánvaló az MLG számára, ám ma még erősen kérdésesnek tűnik, hogyan tud megfelelni az integrált megközelítés és a decentralizáció egyidejű követelményének?

14 Faludy–Peyrony 2011.

1.3. A koordináció kihívása: az NPM utáni korszak és az államközpontú kormányzás

A jóléti állam működését meghatározó, beavatkozó és redisztribúciós politikákat Nyugat-Európában már az 1980-as évek elejétől – természetesen országonként eltérő módon és időszakban – a piaci elveken alapuló működési és szabályozási mechanizmusok kezdték részben felváltani. A gazdasági liberalizáció és a globalizáció a helyi, lokális versenyelőnyök középpontba állításával számos új típusú kihívást intézett a nemzetállamok felé, amelynek egyik legfontosabb következményét a szervezett érdekcsoportok, szubnacionális (területi) és helyi szereplők befolyásának felértékelődése jelentette. Mindez elkerülhetetlenül maga után vonta az állam hagyományos funkcióinak erózióját egyrészt „felfelé" (upwards), a szupranacionális és globális szféra irányába, másrészt „lefelé" (downwards), a decentralizáció és a dekoncentráció különböző formái révén, végül pedig „kifelé" (outwards), a közfeladatok kiszervezésével (outsourcing) és kiszerződésével (outcontracting). A „beavatkozó", expanzív állam egyre inkább a „szabályozó" és aktivizáló, „fejlesztő" vagy éppen az „esélyteremtő" állam vonásait öltötte magára, a hatósági irányítás mellett pedig legalábbis hasonló súllyal jelentek meg az állam szolgáltató funkciói. A jóléti állam ezzel párhuzamosan a globális versenyben való helytállás érdekében adócsökkentésre kényszerült, az így elmaradt bevételek viszont a szociális kiadások visszafogásához vezettek, miközben – egyebek mellett – a kedvezőtlen demográfiai trendek, az újszerű társadalmi problémák kezelése önmagukban is a kiadások növelését igényelték és igénylik.

A probléma úgy is megfogalmazható, hogy miután az állam irányítási kapacitását számos tényező akadályozza, milyen eszközök állnak a kormányzat rendelkezésére a különböző társadalmi alrendszerek irányításának folyamatában?

A megoldást az 1980-as évek elejétől meghatározó szerepet játszó neoliberális paradigma alapvetően az „államtalanításban" (hollowing out of the state) látta. Ebben a modellben az állam, illetve az államot képviselő kormányzat határozza meg az átfogó, hosszú távú politikai célokat, de a végrehajtást közösen végzi a kormányzás külső környezetének kulcsfontosságú, pótlólagos erőforrásokat biztosító szereplőivel. A kormányok feladata elsődlegesen a stratégia kialakítása, a közvetett, háttérintézmények közbeiktatásával történő „irányítás" (steering at a distance), valamint az igényeket, követeléseket és támogatásokat begyűjtő „kerékagy" (hub) funkció, amely elválik a megvalósítást végző „evezés" (rowing), és az erőforrásokat elosztó „küllők" (spokes) szerepkörétől.

Az üzleti szférából átvett megoldások, a menedzseri eszközök alkalmazása, a minisztériumi háttérszervezetek (ügynökségek) és közpolitikai hálózatok előtérbe kerülése, továbbá az alternatív közszolgáltatási formák, a közigazgatásban az NPM módszereinek bevezetése általánosságban az „államtalanítás" koncepcióját és a társadalomközpontú kormányzás új formáinak kialakulását jeleníti meg.

A társadalomközpontú kormányzással kapcsolatos megközelítésekkel, az állam korábban vizionált hanyatlásával és általában az „államtalanítással" kapcsolatban azonban már az ezredforduló éveiben súlyos kételyek merültek fel. Az 1990-es években rendszeresen bekövetkező, az állampolgárok biztonságát, az intézményekbe vetett bizalmat és a gazdasági stabilitást egyaránt fenyegető válságok megerősítették az állam fennmaradásának és aktív szerepvállalásának fontosságát. Ugyanakkor az is világossá vált, hogy az állam működésének is alkalmazkodnia kell az egyre bonyolultabb, kiszámíthatatlanabb, gyorsan változó környezetéhez. Az állam sok tekintetben túlterheltté vált az egyre sokasodó társadalmi igények teljesítése során, ám az új, döntően az üzleti és a civil szférából származó erőforrások bevonása nem jelenti azt, hogy a hatalom súlypontja a kormányzat alkotmányos intézményeiről a nem-kormányzati struktúrákra helyeződne át, a kormány pedig (elveszítve korábbi meghatározó szerepét) pusztán egy átlagos szereplővé válik az érintett társadalmi és nemzetközi szereplők mellett. Sokkal inkább arról van szó, hogy a kormányzás mint fogalom a kormányzati koordinációnak egy adott szakpolitika sajátosságaihoz illeszkedő módozatait jeleníti meg, amelyek egy része (területfejlesztés, környezetvédelem) ugyan jelentősen megváltozott az elmúlt három évtizedben, de a kormányok szerepe meghatározó maradt valamennyi – hierarchikus, üzleti vagy éppen hálózatos elvek alapján, vagy ezek kombinációjaként újonnan kialakuló – intézményes formában létező konfigurációban.

A kormányzati jelenlét, befolyás és felelősség mértékét tovább erősíti az ezredforduló után folyamatosan és egyre növekvő mértékben megjelenő, integrált megközelítést és komplex megoldást igénylő „cseppfolyós" ügyek problémahalmaza.

1.3.1. „A nehéz ügyek" (wicked issues) problematikája

A komplex, bizonytalan környezetben és magas kockázattal járó közpolitikai problémákra először H. W. J. Rittel és M. M. Webber egy 1973-ben megjelent tanulmánya hívta fel a figyelmet.[15] Megítélésük szerint vannak olyan társadalmi problémák, amelyek nem oldhatók meg tradicionális, analitikus megközelítéssel. Ezeket a jelenségeket „nehéz ügyeknek" (wicked issue) nevezik, szembeállítva a jól azonosítható és biztonsággal megoldható „szelíd" (tame) problémákkal. Ilyen problémának tekinthető a társadalmi kohézió, a munkanélküliség, a szegénység, az elöregedett társadalom, az oktatás, a klímaváltozás és a bevándorlás.

Az ilyen ügyek elsősorban az egyértelmű, világos definíció hiányában válnak problematikussá. Az érintettek köre a probléma természetét más-más oldalról, másként felfogott racionális célok, értékek, attitűdök, kulturális és magatartási minták alapján határozzák meg. Ebből az következik, hogy miközben az egyes álláspontok nyilvánvalóan tartalmaznak részigazságokat, az adott közpolitikai probléma egyetlen megközelítését sem lehet megbízható és igazolható módon jónak vagy tévesnek minősíteni. Mindezt jól példázza az éghajlatváltozás okai, mértéke és a lehetséges megoldások alkalmazása körül kibontakozó széleskörű vita.

A nehéz ügyek további sajátossága, hogy a problémát olyan tényezők alkotják, amelyek egymással ellentétes célokat és törekvéseket foglalnak magukban. Ilyen például a kábítószerfüggők esetében az, amikor a kormányzat egyfelől biztosítani kívánja a biztonságos tűcsere feltételeit, ám ezzel párhuzamosan a droghasználat illegális mivoltát és szankcionálását, büntetési tételeit kommunikálja. Ez a probléma nyilvánvalóan szervesen következik az előzőből, az érintettek által képviselt különböző érdekekből és célkitűzésekből.

A lehetséges megoldások körének meghatározása során azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a nehéz ügyek megoldására irányuló erőfeszítések gyakran előre nem látható következményekkel járnak. Az okok sokfélesége és a szereplők közötti kapcsolatrendszer – amely gyakran a kölcsönös függés formáját ölti –, a kormányzat részéről történő külső beavatkozás esetén az egymásra hatások kiszámíthatatlan mozgását indíthatja el, magában rejtve a „nulla összegű játék" megvalósulásának („ki mit nyer, azt veszíti a másik") eshetőségét.

A nehéz ügyek megoldását az is nehezíti, hogy mire megszerveződnek a probléma azonosításához és kezeléséhez szükséges intézményi és adminisztratív feltételek, a megoldás eszközrendszere (jogszabályok, pénzügyi erőforrások, politikai konstellációk, tudományos eredmények) éppen az ügyek nehezen megragadható, „cseppfolyós" természete miatt akár alapjaiban is megváltozik.

A nehéz ügyek ennek következtében már eleve „mozgó célpontként" viselkednek a döntéshozók számára, ami a fenti korlátokat is figyelembe véve azt eredményezi, hogy nem formálódik világos, minden érintett számára elfogadható megoldás. Ezért a megoldások nem egyértelműen jók vagy roszszak, inkább jobbak vagy rosszabbak, optimális esetben elfogadhatók. Rosszabb esetben a döntéshozók maguk előtt görgetik a problémákat a közpolitikai kudarcok társadalmi és politikai kockázataitól tartva, vagy látszatintézkedésekkel próbálják azok felületi kezelését elvégezni. Más szóval a kérdés az, hogy a kormányzat képes-e és hajlandó-e nemcsak formálisan, de ténylegesen is – eldönteni, hogy mit akar egy bizonyos közpolitikai probléma kapcsán tenni. A második pedig az, hogy e döntést a külső és belső – információs, technikai, szervezeti, pénzügyi stb. – korlátok között képes-e megvalósítani.[16]

15 Rittel–Webber 1973.
16 Hajnal 2011.

A „nehéz ügyek" társadalmi komplexitását koordinált és egymással összekapcsolódó okok, illetve az ok-okozati összefüggések feltárásával lehet kezelni. A probléma kezelése és megoldása azonban az ügyek sokrétűsége és komplexitása következtében túlmutat az egyes intézmények vagy szervezetek hatáskörén. Az életképes megoldások lehetőségének megteremtése integrált közpolitikai megközelítést, az érintettek bevonását, valamint erősen koordinált kormányzati formák kialakítását igényli.

Mindez szükségessé teszi az államközpontú kormányzás fogalmi kereteinek és irányzatainak részletesebb kibontását.[17] A koncepció elutasítja az állam „kiüresítését", az állami kapacitások és kormányzati képességek gyengülését, ugyanakkor nem hirdet visszatérést az etatista, a centralizáció és a hierarchia kizárólagosságán nyugvó kormányzati gyakorlathoz. Ezzel szemben alapvetésnek tekinti, hogy a kormányzás folyamatában meghatározó marad az állami feladatok megvalósítása, amit a kormányzás kiterjedtségének és méretének folyamatos növekedése is mutat. A kormányok elsődleges felelősséggel tartoznak a társadalom irányításáért és koordinációjáért, de megválaszthatják kötelezettségeik megvalósításának módját vagy módosíthatják a meglévő eszközöket és jogszabályokat. Ennek révén kapacitásaik erősítésére törekednek, egyrészt az állami intézmények, különösen a kormányzat központi szerepének újrapozícionálásával, a politikai kormányzás és a közigazgatási kormányzás kettéválasztásával, másrészt – a korábban jelzett „fausti kérdés"-re adott válaszként – a társadalmi beágyazottság mélyítésével, stratégiai partnerségi kapcsolatok kiépítésének kezdeményezésével.

Az államközpontú megközelítés jelenleg még nem egységes koncepció, sokkal inkább különféle teoretikus irányzatok és kormányzati gyakorlatok laza szintézisét jelenti. Olyan „esernyőfogalom", amely elsősorban az NPM utáni időszak holisztikus jellegű, az állam, a kormányzás és közigazgatás új helyét és szerepét kereső vitáiban kaphat értelmezési és fogalmi kereteket. Általános trendnek mondható, hogy az államok a központi kormányzat szervezetének és végrehajtó kapacitásainak erősítésével növelni kívánják befolyásukat és felelősségüket, felülvizsgálják és racionalizálják az NPM dominanciájának időszakában elburjánzott háttérintézményeket, a politikai kormányzás jegyében erősítik a kormányzati szervek közötti horizontális koordinációt. Legfontosabb eszközei: erős kormányzati központ kiépítése; a háttérintézmények racionalizálása; a koordináció és az összkormányzati szempontok érvényesítése.

1.3.2. Az „összkormányzati kormányzat"

Az NPM utáni reformok közös vonása, hogy megvalósításuk egy holisztikus stratégia keretében történik, amit a szakirodalom leggyakrabban a „kapcsolt kormányzat"(joint-up-government, JUG) vagy az „összkormányzati kormányzat" (whole-of-government, WoG) megnevezéssel illet. A WoG leginkább olyan gyűjtőfogalomnak tekinthető, amely a kormányzati központ (core executive), valamint a külső-belső koordináció, integráció és kapacitásépítés megerősítésével kíván választ adni a közszektorban kialakult fragmentáció okozta problémákra. Alkalmazására többféle területen is sor kerülhet, így szervezeti szinten (tárcaközi, minisztérium és háttérintézmény között, kizárólag háttérintézmények között, valamint központi és helyi, területi szereplők között), jól azonosítható társadalmi csoportok problémáinak megoldására (nyugdíjasok, bevándorlók), egyes közpolitikák mentén (közlekedés, oktatás, ifjúságügy), földrajzi térségekben (település, megye), valamint az integrált szolgáltatás-ellátás módjára (egyablakos ügyintézés, e-kormányzati portál). A WoG sikeresen alkalmazható stratégiai fontosságú (védelmi és nemzetbiztonsági, valamint transznacionális-globális jelentőségű) ügyek kezelésében, valamint a „nehéz ügyek"-ből fakadó válságok (klímaváltozás, migráció, terrorizmus) szakpolitikai és kommunikációs menedzselése terén.[18]

Az első reformok az 1990-es évek végén bontakoztak ki Ausztráliában, Kanadában, Új-Zélandon és az Egyesült Királyságban, amelyek legfontosabb célkitűzését az integrált szolgáltatás-ellátás kiépítése jelentette. Ezt követően a WoG Finnországban és Hollandiában már a közigazgatási átalakítások

17 Részletesen lásd: KAISER–BOZSÓ 2016.
18 COLGAN–KENNEDY– DOHERTY 2011.

szerves részévé vált, Írországban és Észak-Írországban pedig 2010 után konkrét programok jöttek létre az ágazatok közötti horizontális együttműködések megszervezése érdekében.[19] A reformok tapasztalataiból az látszik, hogy hatékonysága különösen a preventív jellegű intézkedések esetében magas (például az egészségügy vagy a szegénység elleni fellépés esetében), ugyanakkor nem biztos, hogy ez a legjobb megoldás a már kiteljesedett, akut problémák kezelésére.

A WoG nyilvánvalóan nem csodaszer, és tartós alkalmazása esetében törvényszerűen bekövetkezhet az érintettek részéről megnyilvánuló „együttműködési fáradtság". Abban széleskörű egyetértés mutatkozik, hogy napjaink kihívásai egyre nagyobb részben közös, integrált kormányzati fellépéssel oldhatók meg. A nagy kérdés azonban az, hogy biztosak lehetünk-e abban, hogy a WoG a gyakorlatban is működik-e. Az egyes országok eltérő történeti, kulturális, közjogi adottságait, a politikai és közigazgatási kultúra különbségeit figyelembe véve eleve kizárhatók az uniformizált, „egy kaptafás" (one-size fits all) alkalmazások. A WoG megvalósítása megnövelheti a költségeket, lassíthatja a folyamatokat, és még az sem biztos, hogy adott esetben ez a legjobb megoldás egy probléma kezelésére. A szűk keresztmetszet leginkább az, hogy a strukturális változásokat, az intézményrendszer átalakítását sikerül-e összekötni egy új szellemiségű, együttműködésre, bizalomra, csapatmunkára épülő belső szervezeti kultúra megteremtésével.

Ehhez azonban jelentős mértékű strukturális és kulturális változásokra van szükség, ami azt is jelenti, hogy rövidtávon nem várható, hogy a WoG irányzata az európai kormányzás széleskörűen elfogadott gyakorlatává válik.

1.3.3. A metakormányzás

Az állam, a kormányzat és a kormányzás tartalmi és fogalmi kereteiről szóló vitákban már az ezredfordulótól rendre megjelenik a metakormányzás koncepciója.[20] Alapvetően az állam szerepét, befolyását, kapacitásainak, kiterjedésének természetét kívánja leírni és megérteni a hálózatok és decentralizált struktúrák közegében, amellyel egyúttal megoldást kínál a hálózati kormányzás alapvető problémáira.[21] Ezen belül arra a kérdésre keres választ, hogy a politika intézményei hogyan és milyen mértékben képesek kormányozni és irányítani különféle szabályokon, tudástartalmakon, intézményi taktikákon és más politikai stratégiákon keresztül az „önszerveződő kormányzás", más szóval a közpolitikai hálózatok csoportjait.

A metakormányzás szemléletmódjának megértése érdekében fontos, hogy megkülönböztessük a kormányzás paradigmájától. Míg az utóbbi elsősorban arra a folyamatra koncentrál, ami eltávolítja a politikai intézményeket a kormányzattól és az államtól, az előbbi kifejezetten azokra a gyakorlatokra és eljárásokra figyel, amelyek az utasítás és ellenőrzés formájában biztosítják a kormányzat befolyását, de mindezt hozzáigazítja a partnerség- és hálózatalapú kormányzás működéséhez. Az államnak és a kormányzatnak tehát a közhatalom birtokában megvan a lehetősége arra, hogy részben ösztönözze az önszerveződő hálózatok kialakulását, részben bizonyos mértékig irányítása alá is vonja azokat anélkül, hogy visszatérne a kizárólag utasításra és ellenőrzésre épülő kormányzás hagyományos formáihoz.[22] A metakormányzás által létrehozott feltételrendszerben megerősíthető a közszektor feletti irányítás anélkül, hogy visszatérne a hagyományos utasítás és ellenőrzés rendszere és gyakorlata. A cél az, hogy megfelelő egyensúly alakuljon ki a kontroll (recentralizáció) és a szervezetek, hálózatok autonómiája között. Az állam itt már nem egyetlen szereplő a sok közül, hanem olyan, amelyik egy-

19 A teljesség igénye nélkül említhetők a következő kormányzati intézkedések az Egyesült Királyságban: a Positive for Youth (2011), Skóciában a Public Value Management (2006), Finnországban a Government Programme (2003), Írországban eddig a Public Service Reform Plan (2014–2016).

20 Peters 2008; Jessop 2011; Dommett–Flinders 2015.

21 A hálózati kormányzás működését bemutató tanulmányok leggyakrabban az egyébként is nehézkesen mobilizálható szereplők közötti aszimmetrikus kapcsolatokat, a lassan születő és nem mindig életképes kompromisszumokat, valamint a demokratikus felhatalmazás hiányát és az ebből fakadó legitimációs és elszámoltathatósági problémákat említik.

22 Torfing et al. 2012.

fajta „metakormányzóként" befolyást tud gyakorolni a döntéshozatal felett.[23] Ennek megvalósítása érdekében az állam mint a közpolitikai folyamatok központi szereplője, széleskörű eszközrendszerrel bír, mint például a hálózatok megtervezése, a tagok szelekciója, a napirend alakítása a célok rangsorolásával, a diskurzusok tematizálása és irányítása, a folyamatok menedzselése, konfliktusok feloldása, együttműködések elősegítése. A szabályozás a jogi formák mellett a segítés és támogatás (facilitálás, mediáció) formájában is megvalósulhat.

Mindezek alapján a metakormányzás nem jelenti az „állam visszavételét", de a kormányzat szerepének és lehetőségeinek hangsúlyozásával, a tárgyalások csatornáin keresztül egyensúlyt kíván teremteni a társadalom és a gazdaság irányításának állam-, illetve társadalomközpontú felfogása között.[24] Ennek következtében a metakormányzás szemlélete, szabályozása és intézményi struktúrája az állami kapacitás lényeges eleme, ami a döntéshozatal központosításával, az erős közigazgatási apparátus, valamint a szükséges anyagi erőforrások és közpolitikai eszközök kiépítésével hozzájárul a kormányzóképesség erősítéséhez.[25]

A hálózat-alapú meta-kormányzással kapcsolatban azonban több probléma is jelentkezik. Először is, az állami befolyás megerősödése önmagában nem mond semmit arról, miben mérhető és milyen társadalmi, politikai és kulturális kontextusban értelmezhető az állam és a hatalom természetének megváltozása. Másodszor, amennyiben a meta-kormányzás – még ha mérsékeltebb formában is - a hálózatokon belüli hierarchia létrehozását jelenti, így nem igazán világos, miért és mennyiben tekinthető a kormányzás új formájának.

Megítélésünk szerint a meta-kormányzás hálózat-alapú megközelítése összességében lényegéből adódóan nem tudja értelmezni az állam szerepének újbóli megerősödését. Ebből az is következik, hogy a hálózati kormányzás a kormányzás-koncepció átfogó rendszerében csak az egyik altípusnak tekinthető.

23 A jelen tananyagnak nem feladata, hogy átfogó képet adjon a hálózatokkal foglalkozó irodalomban megjelenő vitákról és a hálózatok lehetséges tipológiájáról. A jobb áttekintés kedvéért mégis megjegyezzük, hogy a magunk részéről azzal a felfogással értünk egyet, amelyik különbséget tesz a közpolitikai hálózat, az integrált szolgáltatás-ellátás és a hálózati kormányzás között. A közpolitikai hálózat az állam és az érdekcsoportok közötti hatalmi viszonyokra, az integrált szolgáltatás-ellátás a koordináció változatos formáira, a hálózati kormányzás pedig a többszintű, interaktív döntéshozatalra helyezi a hangsúlyt.

24 Torfing 2012, 132.

25 Bell–Hindmoor (2009), 51.

2. A NEMZETKÖZI ÉS A NEMZETI TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSEK

A kormányzati teljesítmény mérésének és visszacsatolásának kialakítása, folyamatos fejlesztése és „karbantartása" a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető. Jelentőségét az is mutatja, hogy számos jelentős nemzetközi szervezet (OECD, Világbank, Világgazdasági Fórum, IMD) és közpolitikai intézet (Quality of Government, Bertelsmann Alapítvány) mellett egyre több kormányzati intézmény foglalkozik a kormányzás teljesítményének komplex értékelésével, az ehhez szükséges indikátorrendszerek kialakításával, rangsorok, jelentések készítésével és közzétételével.

A kormányzati teljesítménymérő indikátorrendszerek jó gyakorlatait két fő csoportra lehet osztani: *nemzetközi* és *nemzeti*.

Nemzetközi indikátorrendszerek közé soroltuk azokat, amelyek a kormányzati teljesítmény egészének vagy adott aspektusának mérését és értékelését úgy végzik, hogy a különböző országok (kormányzatok) globális összehasonlítása van a középpontban. Idősor és trendelemzés, valamint országspecifikus értékelések (OECD) természetesen ezekben is előfordulhatnak. Általában ezek a munkák nemzetközi szervezetekhez vagy „think tank"-hez köthetőek[26]

A nemzeti indikátorrendszerek egy-egy kormányzat (ami lehet állam, vagy föderális állam esetén tagállam) teljesítményéről készülő értékelések, amelyek reflektálnak az adott ország gazdasági, társadalmi adottságaira, annak sajátos célkitűzéseire, problémáira, ezért az eredmények a kormányzat szereplői számára is értékes visszacsatolást jelentenek az ágazati tervek megvalósításának előrehaladásáról. Az ilyen típusú mérések igényét részben a nemzetközi szervezetek méréseit, adatait és fogalmi kereteit ért kritikák hívták életre, részben pedig a kormányzás teljesítményelvű, stratégiai szemléletének erősödése. Ezeket az indikátorokat általában kormányzati vagy kormányzathoz erősen kötődő szervezetek kezelik.

2.1. A nemzetközi szervezetek teljesítménymérései

A nemzetközi szervezetek által közzétett rangsorok és értékelések elsődleges felhasználói közé tartoznak az államigazgatás, az önkormányzatok, a gazdaság és a civil társadalom szervezetei, valamint a tudományos élet képviselői. A továbbiakban a legfontosabb nemzetközi szervezetek ez irányú méréseit és indikátorait tekintjük át. Hangsúlyozzuk, hogy a nagy nemzetközi szervezetek számos témában folytatnak méréseket és értékeléseket, de a jelen segédanyag tárgyából és a hozzá kapcsolódó kurzus célcsoportjából adódóan az áttekintést alapvetően a kormányzati és közigazgatási teljesítménymérésekre korlátozzuk.

A kormányzat és a közigazgatás szereplői számára a kormányzati teljesítmény folyamatos mérése, a visszacsatolás, valamint a kormányzati képességek fejlesztéséhez szükséges intézményi és adminisztratív kapacitások kiépítése teszi indokolttá az indikátorok alkalmazását. Használati értékük elsősorban az ország- és közpolitika-specifikus jelenségek mérhetőségében mutatkozik.

Az Európai Unió statisztikai szolgálata, az Eurostat számos statisztikai adatbázist átfogó, a gazdasági és társadalmi élet minden fontos területére kiterjedő indikátorrendszert foglal magában.[27]

---

26 Bővebben lásd: Kaiser–Bozsó–Csuhai (2016): *A kormányzás hatékonyságának feltételei, modelljei*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. 21–46.

27 Forrás: ec.europa.eu/eurostat/data/database (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

Ezen belül egyes ágazati stratégiák monitorozását célzó indikátorrendszereket alkalmaz. Önállóan jelenik meg az „Európa 2020" stratégia vagy a fenntartható fejlődés indikátorrendszere,[28] illetve a makrogazdasági egyensúlytalanság (Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard) és az euró indikátorai. A kormányzati képességek hatásmérése szempontjából jelentős, hogy az EU 2013-tól a nemzeti igazságügyek hatékonyságának mérését,[29] valamint a korrupciót mérő[30] indikátorokat és jelentésrendszert is bevezetett.

Az ENSZ a jó kormányzást az „ENSZ Fejlesztési Program" (UN Development Program) keretében támogatja, főleg tanácsokkal, fórumok szervezésével, kommunikációs kampányokkal. Az ENSZ Demokrácia Alap (UNDEF) 2005 óta a demokratikus értékek és a demokratikus kormányzás közvetítésével foglalkozik. A UN Public Administration Network (UNPAN) a jó közigazgatással kapcsolatos tapasztalatcsere és értékközvetítés fóruma.[31] A jó kormányzás feltételei az ENSZ értékrendjében: a részvételen alapuló kormányzás; konszenzus-orientáció; magas fokú átláthatóság; elszámoltathatóság; rugalmasság (gyors reagálóképesség); hatékony és eredményes (a fenntartható fejlődés elveivel összhangban), valamint igazságos és integratív jogállamiság.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) a kormányzatok bevonásával, kiterjedt és mélyreható adatgyűjtést végez a kormányzási-közigazgatási szektor szinte minden szegmensében. A szervezet ilyen irányú mérései az alábbi témakörökben zajlanak:[32]

- költségvetés és közkiadások;
- a közszektor innovációja és e-kormányzás;
- a közszektor korrupciója elleni harc;
- a közszektor személyzete és menedzsmentje;
- a közpénzügy és pénzpolitika;
- a regionális menedzsment;
- kormányzás és béke;
- szabályozás;
- kockázatmenedzsment.

Az OECD 2009 óta végez összehasonlító méréseket a tagországok kormányzati struktúrája, működése, eredményei és jó gyakorlatai kapcsán, s az eredményeket kétévente *Government at a Glance* (GoG) elnevezésű tanulmányában publikálja. A kiadvány általában négy nagyobb csoportba sorolja az indikátorokat: 1) kontextuális,[33] 2) input, 3) folyamat és 4) output. Kontextuális indikátorok például az oktatáspolitika jellemzésekor a településre jellemző anyagi és társadalmi viszonyokat jellemző mutatók. Input jellegű indikátorok például a kormány bevételei és a bevételek szerkezete, a kiadások és a kiadások szerkezete, foglakoztatási mutatószámok. A folyamati indikátorok többek között a közbeszerzésekkel, transzparenciával, szabályozással kapcsolatosak. A kimenet (output) indikátorokra példa a nagyobb méltányosság, egyenlő hozzáférés az oktatáshoz, egészségügyhöz.

- A GoG az alábbi tematikában végez méréseket:
- nyílt és inkluzív kormányzás (döntéshozatali folyamatok, stratégiák és eredmények);
- közpénzügyek és gazdaság;
- közszolgálati személyügy (foglalkoztatás, nők a közszolgálatban és a politikában);
- emberi erőforrás menedzsment (reformok a javadalmazás és a központi kormányzatok személyi állományában);
- intézmények (kormányzati központok szerepe és befolyása)

28 Forrás: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators, illetve ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

29 Forrás: ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

30 Forrás: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

31 Forrás: unpan.org (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

32 Forrás: oecd.org/governance/ (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

33 Forrás: www.oecd.org/tax/federalism/40832141.pdf (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

- központi kormányzat eredményei (bizalom a kormányzásban, jogállamiság, közszféra hatékonysága és eredményessége);
- digitális kormányzás (teljesítmény, e-közigazgatás, nyílt adatok; közösségi média);
- költségvetési gyakorlat és eljárások (befektetések költség-haszon elemzése, teljesítményalapú tervezés);
- szabályozás, irányítás a kormányzásban (globális trendek, hatásvizsgálat);
- közbeszerzés;
- integritás a közszférában (összeférhetetlenség, átlátható lobbizás, bejelentésvédelem);
- az állampolgárok szolgálata (közszolgáltatások hozzáférhetősége és minősége, azokkal való elégedettség).

A GoG-tanulmányok kiváló lehetőséget nyújtanak a tagországok közötti összehasonlító elemzésekre, hiszen az azonos módszertan alapján történő egységes mérés erre széles spektrumban lehetőséget biztosít. A mérési eredmények átlagai összképet adnak arról, hogy melyek a kormányzati működés erősségei, illetve hiányosságai a résztvevő országok szintjén. Nem utolsó sorban pedig számos olyan indikátort tartalmaznak, amelyeket a tagországok saját maguk is továbbfejleszthetnek az adott működési terület mélyebb megismerése végett.

A GoG 2015. évi kiadványa[34] ezeket az indikátorokat két nagy fejezetre osztja. Az első a fő kormányzati tevékenységek (képességek) eredményeire fókuszál, mint a kormányzat iránti bizalom, a jövedelem redisztribúciója, az esélyegyenlőség és költséghatékony működés. A második nagy egység az állampolgároknak nyújtott közszolgáltatások hatásait és eredményeit vizsgálta a hozzáférhetőség, a reagáló képességérzékenysége (responsiveness), valamint a minőség aspektusaiból három szektorra fókuszálva (egészségügy, oktatás és igazságszolgáltatás).

A tudományos megközelítések szempontjából az indikátorok a kormányzás különböző kontextusaiban érvényesülő trendek, összefüggések leírásában és elemzésében játszanak meghatározó szerepet. Itt különösen nagy hangsúlyt kapnak azok a magyarázó változók, amelyek hozzájárulnak a hosszútávon érvényesülő folyamatok, valamint az országok és országcsoportok közötti hasonlóságok és különbségek megértéséhez. A tudományos szféra számára különösen hasznosak például a Polity IV[35] és a Quality of Government[36] adatbázisai.

Az indikátorok a nemzetközi tanácsadó és jogvédő szervezetek számára az egyes országok specifikus szempontok alapján történő rangsorolásához és értékeléséhez nyújtanak segítséget. Kiemelt célkitűzésként jelenik meg az egyes országok összemérhetőségére alkalmas módszertani keretek kialakítása. Az indikátorok alkalmazására szűkebb tartományban kerül sor, jellemzően az emberi jogok és szabadságjogok érvényesülésének vonatkozásában. Ide tartozik mindenekelőtt a Corruption Perception Index (Transparency International),[37] a Press Freedom Index (Freedom House),[38] valamint a Transformation Index (Bertelsmann).[39]

Az indikátorok a tömegtájékoztatás és a média számára elsősorban az általuk nyilvánosságra hozott tények és vélemények alátámasztását, értelmezését, kommunikációját szolgálják. Példaként itt is a Transparency International által készített Corruption Perception Indexet említhetjük.

A befektetők az indikátorok használati értékét elsősorban a politikai kockázatok, valamint az üzleti környezet minőségének azonosításán és értékelésén mérik. Alapvető fontossággal bír az egyes országok összehasonlítása, továbbá a befektetői környezetet kedvezőtlenül befolyásoló tényezők részletes kibontása és elemzése. Ide tartozik például a Political Risk Service Group által kiadott International Country

34 Forrás: oecd.org/gov/govataglance.htm (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)
35 Forrás: systemicpeace.org/polityproject.html (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)
36 Forrás: qog.pol.gu.se/ (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)
37 Forrás: transparency.org/cpi2015 (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)
38 Forrás: freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016 (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)
39 Forrás: bti-project.org/en/home/ (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

Risk Guide,[40] a Világbank Doing Business projektje,[41] az IMD Világ Versenyképességi Évkönyve és Rangsora,[42] valamint az Economist Intelligence Unit[43] rangsorai.

Az egyedi szempontokra is rámutató teljesítménymérés szükséglete miatt újabban komoly igény mutatkozik az országspecifikus indikátorok és értékelések iránt, amelyek egyfajta keresztmetszetet, visszacsatolást nyújtanak a kormányzás minőségének meghatározott időintervallumban történő változásairól.

2.2. A nemzeti szintű teljesítményértékelések

Egy 2015-ös OECD szakanyag szerint a tagországok több mint felében működik olyan nemzeti teljesítménymérési keretrendszer, amely támogatja az adott kormányzatot a nemzeti célok megvalósításában és annak nyomon követésében.[44] Természetesen a nemzeti rendszerek sem hagyják figyelmen kívül a nemzetközi szervezetek mutatóit, rangsorait, ezeket gyakran proxy-mutatóként vagy referenciaértékként alkalmazzák. Jelenleg a keretrendszerek két nagy típusa különbözethető meg:

- A stratégiai monitoring típusúak (kulcs) nemzeti mutatókkal (key national indicator – KNI) közpolitikai folyamatok eredményalapú (outcome) monitoringját végző indikátorrendszerek, amelyek általában komplex nemzeti vagy szakpolitikai stratégiai célrendszerhez kötötten működnek, pl. Findicator, Scotland Performs.
- A kormányzati teljesítménymenedzsment (governance performance management) típusúak a vállalatirányítási szemlélethez illeszkedve általában egyes szervezetek (főként pénzügyi) erőforrásokkal való gazdálkodás mellett elért eredményeinek nyomon követésére alkalmasak, de vannak egész kormányzatra kiterjeszthető rendszerek is, pl. Ausztria, Dél-Korea esetében.

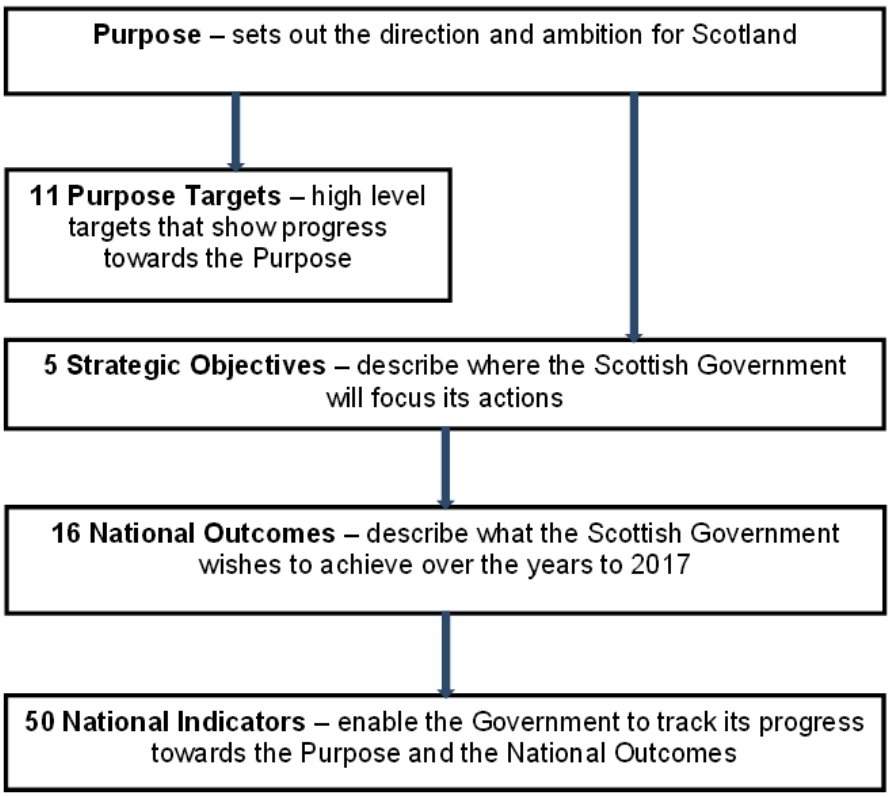
2.2.1. A skót kormányzat teljesítménymérési rendszere

Skócia kormánya 2007-ben vezette be az eredményalapú Nemzeti Teljesítményértékelési Keretrendszert (National Performance Framework, NPF), majd egy év múlva Scotland Performs néven rendszeresen frissülő honlapot indított, ami aktuális információkkal szolgál arról, hol tart Skócia az NPF-ben meghatározott célok teljesítésével. A Scotland Performs célja, hogy egy folyamatosan fejlődő, mégis áttekinthető forrása legyen a kormányzati teljesítmény értékelésének.

A létrehozott átfogó teljesítménymérési és értékelési rendszer hierarchikus, többszintű struktúrában működik. Csúcsán egy átfogó jövőkép, vízió helyezkedik el, amely szerint a kormányzati intézkedéseknek és az állam erőforrásainak azt a célt kell szolgálniuk, hogy még sikeresebb országgá lehessen válni, mely egész Skócia számára megadja a gyarapodás, virágzás lehetőségét egy fenntarthatóan bővülő gazdasági növekedésen keresztül. A vízió 11 általános célkitűzésre bomlik, amelyek az általános cél felé mutatnak. A jövőképben foglalt célok 5 fókuszált, stratégiai célkitűzésen keresztül valósulnak meg, amelyek további 16 indikátorra bomlanak le (mit kell elérni, hová kell eljutni tíz év alatt).

A piramis alján sorakozik 50 nemzeti indikátor, amelyek a fenti célok megvalósításának nyomon követését és mérését szolgálják. Az indikátorok valójában újrarendezik a felelősségi területeket a kormányzatban, így a hangsúly a szervezeti keretekről átkerül a kulcsterületekre és célkitűzésekre (pl. az egészségügy és az oktatás terén).

40 Forrás: prsgroup.com/about-us/our-two-methodologies/icrg (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)
41 Forrás: doingbusiness.org/ (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)
42 Forrás: imd.org/wcc/ (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)
43 Forrás: eiu.com/public/ (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)
44 *National Performance Frameworks And Key National Indicators Across OECD Member Countries, Background Information Note.*



1. ábra

A skóciai Nemzeti Értékelési Keretrendszer felépítése

Forrás: scottish.parliament.uk/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_12-12.pdf (letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

Módszertani tekintetben fontos megemlíteni, hogy mind az egyes célkitűzések (pl. gazdasági növekedés), mind a nemzeti indikátorok (pl. az export növelése) egységes szerkezetben épülnek fel:[45]

- Helyzetkép (ez kiemelve, mivel ez a legfontosabb, a legnagyobb érdeklődésre számot tartó információ);
- Miért fontos ez a célkitűzés?
- Mi befolyásolja ezt a célkitűzést?
- Mi a kormányzat feladata?
- Hogyan teljesítünk? (ezt az UK célkitűzéshez, majd kis EU országok céladataihoz hasonlítja és mutatja be leírással és ábrával)

Az indikátorok forrása a legtöbb esetben maga a skót kormány (minisztériumok háttérszervezetek), kisebb részben az Egyesült Királyság kormányzati szervei. Az indikátorok validálását egy vezető köztisztviselőkből és elemzőkből álló értékelő csoport végzi (The Scotland Performs Technical Assessment Group).

A teljesítmény tényleges értékelését az NPS módszertana minden esetben a két legutolsó mérés adataiban bekövetkezett változás mértéke alapján, nem pedig egy előre rögzített kiindulóponthoz viszonyítva végzi el. Az adatok közötti időintervallum indikátoronként és célkitűzésenként változik, az egyes indikátorok által mutatott értékek a kormányzat tevékenységének különböző hosszúságú szakaszaira vonatkoznak. Mindez azt jelenti, hogy az NPF teljesítménymérése az „irányítópult" (dashboard) funkcióját is betölti, azonban nem a bázis-szemléletű viszonyításra, hanem rövid távú periódusok kormányzati teljesítményében bekövetkezett változások mérésére és értékelésére épül. Az indikátorokhoz rendelt értékfaktor (pozitív vagy negatív) a változás irányának értékelését fejezi ki. Ezek alapján a mutatók változását a módszertan az alábbi négy kategóriába sorolja:

45 Forrás: www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/purpose/economicgrowth; www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/indicator/exports (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

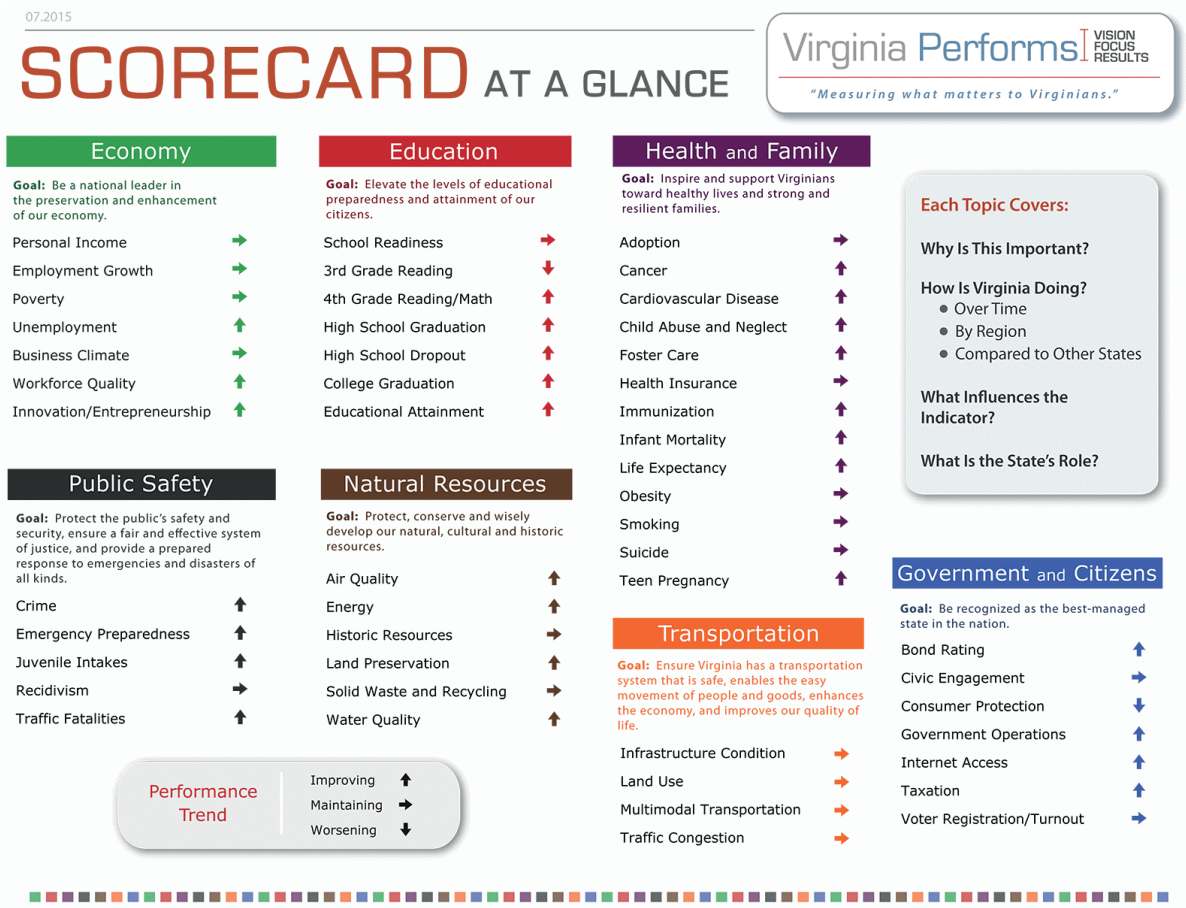
↑ javuló teljesítmény	↔ változatlan teljesítmény
↓ gyengülő teljesítmény	● adatok gyűjtése folyamatban

2.2.2. Kitekintés: Virginia Performs

A skót teljesítményértékelési rendszer tanulmányozása során érdekes lehet, hogy a skótok az Egyesült Államok Virgina Államának Virginia Performs elnevezésű teljesítményértékelő rendszerét adaptálták, mely sok szempontból talán még érdekesebb és tanulságosabb is, mint a Scotland Performs. A Virginia Performs célja az, hogy politikai pártokon túlmutató konszenzust alakítson ki Virginia sikeressé válásának stratégiai irányairól. Ennek eszköze egy könnyen hozzáférhető eredménytábla (scorecard), kiegészítve egy kiváló weboldallal, mely az állampolgárok számára átláthatóan bemutatja, hogy az államban milyen folyamatok zajlanak az egyes területeken. Nagyon friss és komoly rendszer, amely figyelembe veszi az egyes mutatóknál az állam jelentős vagy korlátozott befolyásolási képességét. A weboldalon nincs adatrögzítés, adatbevitel. A rendszer automatikusan beemeli a szükséges adatokat a Performance Budgeting rendszerből és más adatbázisokból.

A cél az, hogy az adatok a helyi szintek számára is elérhetőek legyenek, a lakosság és a jogalkotók is a megfelelően tájékozódhassanak, és a szükséges információk birtokában dönthessenek a helyi ügyekben.

2. ábra



Virginia Performs

Forrás: vaperforms.virginia.gov/Scorecard/ScorecardatGlance.png

Következtetések

- Az ismertetett teljesítményértékelési keretrendszerek és nemzeti indikátorok egyértelmű, jól áttekinthető képet nyújtanak a kormányzati célkitűzések megvalósulásának alakulásáról a kormányzati szféra, a döntéshozók és a társadalom egésze számára.
- Ösztönzi a közszféra szereplőit, hogy a saját szervezeti kereteiken belül, illetve azok felhasználásával megpróbálják a maguk szintjén minél hatékonyabban elérni a célok megvalósulását.
- Az eredményalapú megközelítés alapvető szemléletváltással jár együtt (koherens és koncentrált, közép- és hosszú távú jövőképekhez illeszkedő stratégiai tervezés, a kitűzött célok és a költségvetési keretek összehangolása, azok monitorozása és értékelése, a módszertan és az indikátorok rendszeres felülvizsgálata).
- Az állampolgárok számára nyilvános, áttekinthető, rendszeresen frissülő, a legkorszerűbb alkalmazásokat nyújtó weboldal nemcsak a kormányzati stratégiai célok és annak előrehaladásának áttekinthetőségét biztosítja, hanem a kormányzat iránti bizalom mértékét is erősíti.

3. MÉRÉSEK, ÉRTÉKELÉSEK ÉS INDIKÁTORRENDSZEREK A GYAKORLATBAN

3.1. A tényalapú megközelítések szerepe a közpolitikai folyamatban

A hatékony és eredményes kormányzás iránti igény középpontba emelte a teljesítménymérést és a hozzá kapcsolódó információk előállítását. Mindez komoly befolyáshoz juttatta az alkalmazott társadalomtudományi kutatásokat, különös tekintettel a programok értékelésekre és a végrehajtás hatékonyságának mérésére. Az egyre növekvő számban megjelenő komplex problémák megoldására új közpolitikai eszközökre és eljárásokra volt szükség. Mindez megfelelő alapot szolgáltatott a tényalapú közpolitika-csinálás általános alapjainak kidolgozására.

A tényalapú politikacsinálás (evidence-based policymaking, EBPM) a döntéstámogató eszközök sorába tartozik. A módszer a gyógyszeriparban és az orvostudományban sikerre vezetett, ami a politikusok figyelmét is felkeltette a döntések támogatása és legitimitásának erősítése, adott esetben a nyilvánosság előtt vagy különböző politikai terekben történő megvédése érdekében.

A tény (bizonyíték) háromféleképpen is értelmezhető: egyrészt utal a kormány munkájának céljaira és hatékonyságára, másrészt az eredmények hatékonyságára, végül pedig a közpolitikák tartalmát és működését előállító vagy befolyásoló tudástartalmakra.

Az EBPM elvi alapjait és célkitűzéseit a legtisztábban az Egyesült Királyságban az 1997-ben hatalomra került Munkáspárt fogalmazta meg *A kormányzat megújítása* (*Modernising Government*) című Fehér Könyvben. A fő hívószavak az eredményesség, a hatékonyság és az „értéket a pénzért" felfogás voltak. A Fehér Könyv felismerte, hogy a közpolitika-csinálásnak sokkal érzékenyebbnek kell lenni a polgárok igényeire; előre kell tekinteni; tényeken kell alapulnia, megfelelően értékelnie kell és a legjobb gyakorlatokra kell támaszkodnia.

Ez a dokumentum egyben egy új közpolitika-felfogást hirdet meg, amelynek középpontjában a tényalapú módszer áll a „mi működik és miért" logikája alapján. A tények gyűjtése, rendszerezése és elemzése leginkább a hatásvizsgálatok és programértékelések kapcsán került előtérbe, de valójában a közpolitikai ciklus valamennyi szakaszában fontos szerepet játszik.

A tényalapú megközelítés az ezredfordulót követően, az NPM utáni, valamint az „államközpontú kormányzás" időszakában is megtartotta jelentőségét. Az összkormányzati kormányzás, a metakormányzás, az integrált megközelítés és a „nehéz ügyek" kérdésköre egyaránt megköveteli az empirikus alapokra támaszkodó, valós teljesítményekre és azok értékelésére támaszkodó szemléletmód és gyakorlat alkalmazását. A teljesítményalapú programalkotás és az EBPM felveti az adatgyűjtési technikák és feldolgozási, elemzési módszerek megújításának szükségességét.

A kérdés egyfelől mennyiségi, azaz mindenekelőtt tisztázni kell, hogy a közpolitika-csinálás során felhasználható tények milyen forrásokból származhatnak:

- kvantitatív, statisztikai adatok,
- másodelemzésekre alkalmas adatbázisok,
- gazdasági, szociológiai, politikatudományi elemzések,
- kérdőíves felmérések,
- fókuszcsoportos interjúk,
- randomizált kontrollcsoportos megfigyelések,

- esettanulmányok,
- szakértői háttéranyagok, tanulmányok,
- kutatók által publikált kutatás,
- stakeholderekkel folytatott konzultációk eredményei,
- korábban készült közpolitikai értékelések, hatáselemzések,
- gazdasági és statisztikai modellezés eredményei.

Az adatok megszerzése azonban csak az első, technikai jellegű lépés, mivel a tények sokféle formában, kontextusban, az érintett szereplők változatos értelmezésében és narratíváiban létezhetnek. Ezért egy adott közpolitika vagy program sikere, eredményessége nem ítélhető meg pusztán az alkalmazott kutatások eszközeivel. Ahhoz, hogy megértsük egy közpolitikai beavatkozás természetét, sikerességét és perspektíváit, szükség van az adott közpolitikához kapcsolható többféle tudástartalom feltárására és alkalmazásának megértésére. A közpolitikák komplex környezetében háromféle tudástartalom (és a hozzá kapcsolódó tények) emelkedik ki:

- politikai,
- tudományos,
- szakmai, gyakorlati.

A három tudástípus ugyan jól megkülönböztethető egymástól, de a gyakorlatban gyakran összekapcsolódnak. A három „optika" és a közöttük lévő különbség figyelembe vétele azonban mégis fontos a közpolitikai döntéseket befolyásoló tényezők körének, feltételrendszerének, tartalmának és lehetséges hatásainak feltérképezése érdekében.

Mindent összevéve, a tények sem önmagukban, sem a döntéshozatal szempontjából nem tekinthetők objektív információknak, sokkal inkább egyfajta tudásterméknek, azaz hogy az adatok miként fordíthatók le információvá, az pedig használható tudássá.

Nincs egyetlen ténybázis, hanem valójában sokféle ténybázis létezik, amelyek létrejötte és alkalmazása számos tényező függvénye. A tények sokféle tudástartalmat igényelnek, illetve generálnak, ami széleskörű információkat nyújt a közpolitika-csináláshoz, és befolyásolja is annak eredményeit.

4. táblázat

Az EBPM által megfogalmazott tények legfontosabb tematikus fókuszai

Közpolitikai tartalom	Leírás
Célok	A kormányzást meghatározó általános értékek, alapelvek, filozófiák
Tárgy	Az adott közpolitika formális céljai
Meghatározás	Speciális követelmények
Instrumentális logika	Normák, amelyek meghatározzák a megvalósítás preferenciáit
Kalibrálás	A mérésekkel igazolható jellemzők meghatározása
Motivációk	
Problémamegoldás	A tények közvetlen alkalmazása egy függőben lévő döntés esetében
Politika	A tény mint muníció egy sajátos pozíció támogatására
Taktika	A tények használata a téma iránti fogékonyság alátámasztására, vagy a tények hiányában a cselekvés elhalasztásának indoklása
Szimbolikus politikák	A tények használata növeli a szervezet legitimitását, alátámasztja forrásigényét, támogatja az érveket vitás esetekben
Folyamatok	
Érvelés	A szervezetben kódolt ellenállás fellazítása
Tanulságok levonása	Közpolitikák pozícionálásának és ütemezésének megváltoztatása
Önkéntes közpolitikai transzfer	Egy adott közpolitika vagy tény önkéntes elfogadása
Közvetlen, kényszerítő erejű közpolitikai transzfer	Közpolitikák/tények kötelező elfogadása
Közvetett, kényszerítő erejű közpolitikai transzfer	Külső tényezők, amelyek változásokat idéznek elő (technológiai, gazdasági, nemzetközi kötelezettségvállalásból adódó)
Szervezeti tényezők	
Értékek	A szervezeten belül meghatározó szereplők
Szervezeti kapacitás	Humán- és tudásbeli erőforrások
Pénzügyi erőforrások	A közpolitikák végrehajtására való képesség
Politikai erőforrások	A szervezet legitimációja egy adott közpolitikai területen történő cselekvésre
Válaszok	
Elégedettség	A status quoval való elégedettség fenntartása
Utánzás	Eszmék/tények kritikátlan elfogadása
Adaptáció	Nyelvhez, gyakorlathoz vagy mindkettőhöz történő alkalmazkodás
Ellenállás	Kifelé irányuló egyezmény, a nem-teljesítés elrejtésére

3.2. Az indikátorok típusai és alkalmazásuk dilemmái

A kormányzati teljesítménymérések részletesebb vizsgálata előtt szükséges megismerni az indikátorok szerepét, valamint az alkalmazás tágabb környezetét megtestesítő felhasználók szempontjait és elvárásait. Az indikátor olyan, adatokkal feltöltött mutató, mely a komplex valóságról szóló információt leegyszerűsített formában közli.

Az így megvalósuló „adatredukció” leggyakoribb módja a számszerűsítés, de logikai változó és szubjektív vélemény (percepció) is lehet indikátor. Indikátorokat számos területen, különböző célok érdekében, változatos – előállítói és felhasználói – igények, célok, érdekek és értékek mentén alkalmaznak. Jelzik a vizsgálni kívánt jelenségek pozitív és negatív változásait, kirajzolják a trendeket, magyarázó változónak is tekinthetők, de nem alkalmasak a mért jelenségek értékei mögött húzódó okok feltárására. Az indikátorok összességében „közvetítők a statisztikai megfigyelések és a gazdasági, társadalmi jelenségek között. A jelzőszámokkal kapcsolatban az egyik legfontosabb szempont

az időbeli vagy a különböző gazdasági, társadalmi aggregátumok, csoportok közötti összehasonlítás, összehasonlíthatóság".[46]

Míg a statisztikai adatok leíró jellegűek, addig az indikátorok valamilyen meghatározott nézőpont, normarendszer szerint kiválasztott, értelmező vagy magyarázó mutatók. Érdemes Havasi módszertani felhívását figyelembe venni és követni, mely így hangzik: „A jó indikátor képzése egy alkotófolyamat eredménye. Meg kell határozni, hogy:

- mit akarunk mérni,
- milyen célt kívánunk elérni,
- mit akarunk alátámasztani,
- és hogyan akarunk mérni, milyen módszerrel?

Ha megvan a cél és megvan a módszer, akkor már csak az indikátor típusát kell meghatároznunk, amelyeket a 3.2.2. pontban mutatunk be részletesen. Azonban fontos szem előtt tartani, hogy ha az általunk fontosnak tartott jelenség lényegi tulajdonságai közül rosszul választunk, akkor hiába mérünk jól, pontosan, megbízható módon, mégis hibázunk."[47]

Az indikátor lényege tehát az, hogy „jelez". Érvényes jelzőszáma az általa célzott folyamatnak. Ugyanakkor a mutatók lényegéhez tartozik a korlátozottság és az, hogy az értékelésben kevéssé általánosíthatók: egy mutató csak az általa mért részfolyamatra vonatkozik, nem ad általánosan értékelhető képet.

A mutatószámok tehát a folyamatok egy-egy részét ragadják meg és az eredmény mértékét, változását számszerűsítik. Az indikátor lényege az, hogy egy kijelölt rendszer vagy folyamat valamely területét számszerűen mérni képes, annak állapotához úgy rendel számszerű értéket, hogy az adott részfolyamat állapotának változását kövesse, jelezze.

3.2.1. Mit várunk az indikátoroktól?

Az indikátorrendszer fejlesztésének egész folyamatában folyamatosan kérdésesként kell kezelni a megbízhatóság és az érvényesség teljesülésének és egyensúlyának szintjét. A megbízhatóság önmagában szükséges, de nem elégséges feltétel: a mérés megfelelő szintjének elérését, a befejezettséget az érvényesség kritériumainak teljesülése biztosítja. Röviden foglaljuk hát össze, milyen elvárásokat szükséges megfogalmaznunk az adatokkal szemben:

- megbízható, azaz megismételhető;
- érvényes, azaz valósághű, arra vonatkozik, amire szánjuk;
- közhiteles, azaz arra hatályos jogszabályban felhatalmazott szervtől származik;
- informatív, azaz újdonságot hordoz magában a már ismert tartalomhoz képest;
- alkalmas idősorok (állapot és/vagy tartam idősorok)[48] alkotására.

Az indikátorokkal szemben az is elvárás, hogy ne csak egyedi jelenségek, hanem összetett területek (pl. kormányzás vagy közigazgatás) mérésére is alkalmasak legyenek. Erre nem az egyes indikátorok összetettségének fokozásával, hanem az indikátorok csoportjának megfelelő kiválasztásával lehet törekedni. A bonyolultabb folyamatok ugyanis több mutató segítségével, több oldal bemutatásával fedhetők le megfelelően.

3.2.2. Az indikátorok csoportosítása

Az indikátorokat különböző szempontok alapján lehet osztályozni. Az alább bemutatásra kerülő osztályozási rendszereket Havasi munkája alapján, egyszerűsítve interpretáljuk.

46 Bukodi 2001.
47 Havasi 2007.
48 Állapotidősor: egy adott pillanatban összeszámlálható egységek esetén (pl. lakosságszám január 1-jén, évek szerint, 2010 és 2020 között). Tartamidősor: egy időszak alatt bekövetkező esetek számaiból képzett adatok idősora: pl. a kiadott diplomák száma évente.

a) Az indikátorok összetettségük alapján lehetnek:
- egyszerű indikátorok és
- összetett indikátorok, azon belül is:
  - aggregált (vagy összegző) indikátorok,
  - összetett (kompozit) vagy integrált indikátorok,
  - bontott (decoupling) indikátorok. Ez utóbbi nem más, mint a vizsgált jelenség „szétszedése", megbontása azzal a céllal, hogy egy kívánt célt el tudjunk érni. (pl. amikor hatékonyabbá kívánjuk tenni a gazdaságot a foglalkoztatottsági szint fenntartása mellett.)

b) Az indikátorok területi vonatkozás alapján lehetnek:
- nemzetközi összehasonlító (országok, nagyrégiók pl. V4-országok);
- országon belüli régiós vagy kisebb egységek (pl. megye, kistérség, járás);
- egyéb csoportosítható szempontok (pl. település nagysága).

c) A rendszerbe foglalt indikátorokon belül vannak:
- tematikus indikátorok,
- vezető (headline) vagy kulcsindikátorok (pl. a vezető indikátorok célja az összpontosítás a vizsgált összetett jelenség fő területeire, fő összefüggéseire. Ilyen például a szegénység és társadalmi kirekesztődés mérésére szolgáló 18 ún. laekeni-indikátor vagy az életminőséget mérő 15 kulcsindikátorból álló életminőség-barométer).

d) A mérhetőség alapján ismerünk:
- direkt (a jelenség közvetlen mérésére alkalmas) és
- proxy (helyettes, közelítő) indikátorokat,
- továbbá tematikus indikátorokat.

Sokszor a jelenségeket a maguk összetettségében, bonyolultságában nem lehet mérni, csak közvetett módon számszerűsíthetjük egyes oldalait. Így megkülönböztethetünk szegénységre és társadalmi kirekesztődésre, lakáshelyzetre, vagy éppen a fenntartható növekedésre, valamint a minőségi életre vonatkozó indikátorokat. Ezek az indikátorok, indikátorrendszerek egy adott problémára, témára vonatkozóan általános képet kívánnak adni.

e) Az indikátorokat objektivitás alapján is lehet osztályozni. Eszerint vannak:
- objektív indikátorok (például ezer lakosra jutó éves, közrendre, polgári védelemre, tűz- és katasztrófavédelemre fordított kormányzati kiadások), illetve
- szubjektív indikátorok (például a lakosság biztonságérzete közterületen, a lakókörzetében).

A fenti példa azonban adott esetben arra is rávilágíthat, hogy pl. sokszor az „objektív" mutatók javulását a „szubjektív" indikátorok nem igazolják vissza. A kettő közötti „disszonancia" megértése, kezelése fontos társadalompolitikai kérdés.[49]

Az indikátorok indikátorrendszerbe való beépítési folyamatának szintén van standardizált eljárásrendje, amelyben a többlépcsős indikátorrendszerek leggyakoribb felépítése a következő:

1. A célterületek meghatározása (az elérni kívánt társadalmi, gazdasági változások vagy például a kormányprogramok célkitűzései alapján).
2. Minden célterületen belül dimenziókatalógus (lebontott célok) megjelenítése.
3. A dimenziókon belül aldimenziók kijelölése.
4. Egyedi jelzőszámok konstrukciója: magindikátorok, kiegészítő indikátorok meghatározása.[50]

49 Havasi 2007.
50 Bukodi 2001, 36.

Példa egy többszintű, hierarchikus indikátorrendszer felépítésére

Terület	Célterület	Dimenziók	Aldimenziók	Indikátorok
Munkaerőpiac	Foglalkoztatási esélyek javítása	Munkapiaci esélyek és kockázatok	Munkaerő-piaci részvétel	
		Munkakörülmények	Ledolgozott órák	
		Munkaerő-piaci mobilitás	Foglalkozási mobilitás	
		Alulfoglalkoztatás munkanélküliség	Munkanélküliség szintje	Munkanélküliségi ráta
			Munkanélküliség időtartama	Tartós munkanélküliek aránya
			Alulfoglalkoztatás szintje	A preferált ledolgozott órák száma

3. ábra

Példa egy többszintű, hierarchikus indikátorrendszer felépítésére

Forrás: Bukodi 2003.

3.2.3. Az indikátorok alkalmazásának dilemmái

Elöljáróban le kell szögezni, hogy az indikátorok minden esetben meghatározott célokhoz kapcsolódnak, tehát normatív jellegűek. Az indikátorok leggyakoribb célja a minőségfejlesztés, eredmények, előrehaladás megfigyelését célozzák. Az értékelések nagy része a célokként kitűzött változások szempontjából hasonlítja össze a mért eredményeket. A célok lehetnek konkrétan, számszerűen is megfogalmazva, vagy lehetnek elnagyoltabbak is, pl. elvárásokként, várakozásokként is megfogalmazhatók. Gyakran találkozhatunk olyan megfogalmazással, hogy az elvárt cél az, hogy valamilyen érték „javuljon" „emelkedjen", „korszerűsödjön", egy-egy teljesítmény vagy az elégedettség „pozitív irányba mozduljon el".

A társadalmi jelenségek azonban közel sem jelentenek olyan közvetlenül megfigyelhető, megragadható, fellelhető tárgyat, mint a természettudományi vizsgálati területek tárgyai.[51] Itt nem arról van szó, hogy veszünk egy tárgyat és egy mérőeszközt és lemérjük. Ezen a kutatási területen is ki kell találni a mérendő jelenséget és a mérési célokhoz illeszkedő mérőeszközt is. Például nem lehet a jóllét fogalmát adottnak tekinteni. Ki kell dolgozni, hogy itt és most mit tekintünk jóllétnek és milyen mutatókkal lehetne körüljárni.

Itt a mérni kívánt tárgyak (pl. biztonság, bizalom, demokrácia) elvont tartalmakat, jelentésekkel rendelkező területeket igyekeznek mérhetővé tenni. A társadalmi rendszerekre vonatkozó mutatók megválasztásában, kialakításában és elemzésében a kutatói döntések, valóságismeret és a kutatás személyes háttere is épp olyan fontos, mint a módszerek.

Mindazonáltal a mérések és elemzések során legalábbis meg kell kísérelni választ adni az alábbi kérdésekre:

- Hogyan oldható meg hitelesen a mérhetőség (módszertan, megbízhatóság, érvényesség)?
- Meddig és mire terjedhetnek ki a konkrét megállapítások, mire vonatkozhatnak és mire nem?
- Milyen mértékű a megállapítások kiterjeszthetősége, vannak-e a mért rendszereken kívülre is ki/átvihető megállapítások?

51 A mérhetőség dilemmáiról részletesen lásd: Kaiser–Bozsó–Csuhai 2016, 65–76.

A fentiekből ki kell emelni két problémacsoportot:

- a hatás és az eredmények ezért ritkán kapcsolhatók össze ok-okozati láncban közvetlenül, ha pedig mégis, az időben (újabb hatások megjelenése miatt) korlátozott;
- még ritkábban lehet pontossággal azonosítani az érintett szereplő súlyát az egyéb hatótényezők és más aktorok között.

Ebből az következik, hogy az optimális mérőrendszer és annak gyakorlati megvalósítása korántsem fedi egymást minden esetben. A gyakorlat jellemző korlátja, hogy a legritkább esetben lehet adatsort találni/gyűjteni a dimenziók minden jellemzőjéhez. Ha pedig ez megvalósul, még mindig elegendő eltérő vagy alternatív olvasat/interpretáció társul a mutatószámok rendszereihez.

Az adatbeszerzés nehézségei:

- elérhetőség a gyakorlatban – adott idő alatt, rendelkezésre álló költségekkel, reálisan létrehozható együttműködéssel;
- több adatforrás kezelése hatékony lehet, de nehezen szervezhető meg az, hogy az adatok egy helyen, egy időben rendelkezésre álljanak;
- saját számítások nehézségei (pl. legközelebbi kormányablaktól mért átlagos közúti távolság nagy számításigénye);
- saját adatfelvételek megszervezhetősége, szükséges erőforrásai (pl. Jó Állam Véleményfelmérés)

3.2.4. Idősorokkal kapcsolatos dilemmák

Az idősorok alkalmazása a kormányzati teljesítménymérések lebonyolításánál alapelvnek és általánosan alkalmazott eszköznek tekinthető, mivel lehetővé teszi tendenciák leírását és azok követését. Azonban az idősorok is csak akkor alkalmazhatók erősebb korlátok nélkül, ha alkalmazásuk során néhány szempont teljesül. Nézzünk néhány példát:

- Tud-e évente frissülni?
- Változott-e az adatok gyűjtésének vagy az adatok számításának módszere? Ha igen, akkor az adatokat befolyásolja-e a módszer megváltozása a társadalmi valóságban bekövetkezett elmozdulásokon túl?
- Változott-e a hátteret jellemző valamely fontos adat, ami az adatokat is befolyásolhatja?
- Változott-e valamelyik jelentősebb befolyásoló tényező a keresett hatás mellett?

3.2.5. Dilemmák az adatok keletkezésekor

Alapvetésként fogadhatjuk el, hogy a megbízhatóság és az érvényesség a módszertani alapelveknek talán két legfontosabb fogalma. A felhasználható adatsorok azonban általában nagyon eltérő megbízhatóságúak és érvényességűek.

Az elérhető adatsorok közül a leginkább elfogadottak azok, amelyek hivatalos statisztikai szolgálattól (pl. KSH) származnak. Fő szabály szerint a mutatórendszereket lehetőség szerint ezen adatokra kell építeni. Ha azonban a hivatalos statisztikai adatok nem fednek le a mérés koncepciója szempontjából egyébként fontos tématerületet vagy dimenziót, ugyanakkor van rendelkezésre álló alternatív forrás vagy lehetőség az adatok beszerzésére, akkor ezek alkalmazására is sor kerülhet (természetesen megfelelő megbízhatóság, minőség és érvényesség mellett).

Az adatok megbízhatósága és érvényessége ugyanakkor a hivatalos adatsorok esetében is minden esetben megfontolás tárgyát kell, hogy képezze alkalmazás előtt. Több olyan adatsort is találhatunk, ahol az adatgyűjtő maga is nagy problémákkal küzd a rendszeres és minőségi gyűjtés biztosítása során.

3.2.6. Az abszolút változás és a relatív változás értékelése

Fontos alapelv valamilyen beavatkozás eredményességének értékelésében, hogy a változás (és indikátora) értékelésében nem az értékben bekövetkezett abszolút és pozitív irányú javulás a kritérium, hanem az a különbség (relatív változás), hogy a vizsgált pillanatban a folyamat hol tart és a projekt nélkül hol tartott volna? Ez a relatív változás lehet akkor is fontos és hasznos, ha a projekt nem ért el „javulást" az adott területen, hanem „csak" fékezte a romló tendenciát. Tehát például a növekvő iskolai szegregáció nem feltétlenül az antiszegregációs programok sikertelenségét jelzi. A kérdés az, hogy az antiszegregációs programok nélkül mennyire lenne még romlóbb a tendencia. A relatív változás felmérése és értékelése elsősorban a programok és projektek közép- és hosszú távú hatásait értékelő hatáselemzésekben válik jelentőssé.

A hatáselemzések azt mutatják, hogy az eredményekben egyszerre vannak jelen:

- az aktor által kiváltott, szándékolt következmények;
- az aktor által kiváltott, nem szándékolt következmények;
- a racionális elemek mellett mindig jelen lévő, nem racionális elemek hatásai;
- a közvetett hatások;
- más rendszerszintek, részek hatásai;
- más aktorok hatásai;
- egyéb erősítő és gyengítő tényezők befolyásoló hatása

4. A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM HOZZÁJÁRULÁSA: *A JÓ ÁLLAM JELENTÉS*

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiemelten fontos feladatnak tartja, hogy karai, intézetei, doktori iskolái és kutatóhelyei interdiszciplináris megközelítéssel, objektív, kutatásalapú tudásbázis létrehozásával hozzájáruljanak a modern állam és a hatékony nemzeti közigazgatás feltételrendszerének és működésének kialakításához.[52] Az 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat alapján az „Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja" egyes intézkedéseivel kapcsolatban a kormány egyetértését fejezte ki a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) államtudományi felsőoktatási intézménnyé történő alakításával. E kiemelt feladat végrehajtására az NKE Szenátusa 114/2014. (X. 15.) számú határozatával megalapította az Államtudományi Intézetet (ÁTI), amelynek legfontosabb feladatát az államtudományok területén végzett kutatások és képzésfejlesztések összehangolása jelentette. Az ÁTI neve 2016. február elsejétől Államkutatási és Fejlesztési Intézetre (ÁKFI) változott, amely kifejezi, hogy tevékenységében a hangsúly az oktatási és kutatási feladatokról a fejlesztésre, azok koordinációjára helyeződött át.

Az ÁKFI szervezeti keretei között működő Államreform Központ (ÁRK) általános célja, hogy az államreform folyamatát támogató, részben empirikus, részben előremutató, elvi, tudományos hátteret biztosító kutatási tevékenységet folytasson a központ keretein belül létrehozott Mérési és Módszertani Labor (MML) szakmai támogatásával. Tevékenységének egyik legfontosabb pillérét a Jó Állam működése, fejlesztése és folyamatos reformja érdekében létrehozott autonóm, tudományosan megalapozott mérési, értékelési módszertan és adatbázis alkotja. A Jó Állam Jelentés az NKE kutatói közösségének szellemi terméke, az alkalmazott módszer és a kapcsolódó elemzés pedig a hatásterületi vezetők szakmai felelősségi körébe tartozik.

A kutatások első szakaszának lezárását a 2015 júniusában megjelent *Jó Állam Jelentés 2015* (a továbbiakban: Jelentés 2015) összeállítása jelentette, amely egyúttal a soron következő jelentések strukturális és módszertani kereteit is meghatározta.[53] Nem azzal a céllal készült, hogy megismételje és kövesse a nemzetközi rangsorok normatív szemléletét és az ezen alapuló versenyelvű, összehasonlító megközelítést. Sokkal inkább a nemzeti teljesítményértékelések szemléletére épül, miszerint a kormányzati teljesítménymérés elválaszthatatlan az adott ország gazdasági-társadalmi helyzetétől, speciális adottságaitól és problémáitól, így megbízható mértéket nyújt a kormányzati teljesítmény átfogó mérésére.

A *Jó Állam Jelentés* – mint sajátos „műfaj" – használati értéke mindenekelőtt az „eredménytábla" (scoreboard) és a „kormányzati irányítópult" (government dashboard) módszertani sajátosságainak ötvözéséből fakad. Másként szólva: a jelentés – szándéka szerint – a kormányzati döntések támogatásának egyik lehetséges eszköze, így elsődleges célcsoportját a döntéselőkészítés érintett szereplői, szakmai testületei és műhelyei jelentik. A kormányzat és a tudományos közösségek részéről történő visszacsatolás, valamint a jelentéshez kapcsolódó tudományos kutatások egymásra épülése teremti meg a lehetőséget a 2015-től évente megjelenő Jó Állam Jelentés szakmai, módszertani elemeinek folyamatos továbbfejlesztésére, az egyes ágazatok, szektorok specifikus területeire irányuló mérések és elemzések megvalósítására.

Az „eredménytábla" funkciót az indikátorokra épülő megközelítés, a mennyiségi, számszerűsíthető adatok kvantitatív szemléletű rendszerezése biztosítja. A kormányzati képességekre lehet következtetni egy-egy általános, de holisztikus indikátor alapján (pl. GDP/fő, halálozási ráta, gyermekhalan-

52 A jelen alfejezet legnagyobb része a *Jó Állam Jelentés 2016* bevezető tanulmányára támaszkodik. Részletesen: Kaiser 2016.

53 a *Jó Állam Jelentés*ek elérhetők: https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017

dóság, úthálózat). Vannak „egydimenziós” mérések is (fiskális politika, adóbürokrácia, kreativitás), ám a leggyakoribb megoldást a kapacitások és képességek meghatározott szempontok alapján történő „többdimenziós” felbontása jelenti. Az ÁRK által kitűzött célt, a kormányzati képesség hozzáadott értékének különböző hatásterületeken történő megragadását a kutatóműhely által kialakított szakmai állásfoglalás szerint egy hierarchikusan felépített, komplex indikátorrendszer szolgálja legjobban.

Ennek megfelelően a mindenkori Jó Állam Jelentés struktúráját négy, egymásra épülő szint alkotja. Az első szint *a Jó Állam komplex jelensége* (1). E legfelső szint alatt határoztuk meg a *hatásterületeket* (2). A hatásterületek a gazdaság, a társadalom és az államigazgatás szempontjából fontos szektorok összekapcsolódását fejezik ki, amelyek egyrészt külön-külön is megragadhatók, másrészt együttesen átfogó és egyben mérhető képet adnak a Jó Állam működését alapvetően meghatározó kormányzati képességekről. A Jó Állam-kutatások során kialakított indikátorok a kormányzati képességek erősségeit vagy gyengeségeit az alábbi hat hatásterületen mérik:

1. biztonság és bizalom a kormányzatban;
2. közösségi jóllét;
3. pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség;
4. fenntarthatóság;
5. demokrácia;
6. hatékony közigazgatás.

A harmadik szintet *a dimenziók* alkotják (3). Míg egy-egy hatásterület nagyobb, általános témára vonatkozik, addig a dimenziók révén történik az adott hatásterületen belül a legmarkánsabb, konkrét jelenségek megragadása. Egy dimenzió lehet homogén, azaz a rendszerbe bevont mutatók valójában egy adott területre vonatkozó különböző mérőszámok, amelyek ennek megfelelően azonos skálán is mérnek. A jelentések megközelítése ezzel szemben többdimenziós (heterogén), mivel kiindulópontjuk szerint a kormányzás hatásterületei nem egységesek, ezért további részterületekre bonthatók.

Ezek mérése érdekében a negyedik szinthez az egyes dimenziókhoz tartozó *indikátorok* tartoznak (4). Az összes társított indikátor együttese alkotja az indikátorrendszert. Az indikátorok csoportokba rendeződve illeszkednek egy-egy részterülethez, s ezzel együtt jár az a módszertani sokszínűség is, hogy a mutatók többféle, egymással össze nem hasonlítható skálán mérnek.

A kiválasztott és definiált indikátorok struktúrája módszertanilag is hierarchikus, más szóval az indikátorrendszer több szintre bomlik. A szakértői vélemények és az elemzett módszertani eljárások, nemzetközi gyakorlatok alapján a Jó Állam jellemzőinek megragadása céljából a felsorolt hat hatásterület meghatározott dimenzióin főindikátorokat határoztunk meg. Az indikátorrendszer felépítésének alsó, legszélesebb szintjét a főindikátorokat leíró, és az azok kiszámítására is alkalmas *részindikátorok* alkotják. A főindikátor kiemelése a többi indikátor közül azt a célt szolgálja, hogy legyen egy olyan mutató, amely leginkább alkalmas az adott dimenzió rövid jellemzésére. Hasonlóképpen, ha az egész hatásterületről szükséges egy gyors áttekintés, akkor a főindikátorok képviselik a dimenziókat. A főindikátor és a kiegészítő indikátorok viszonya leginkább úgy ragadható meg, hogy a főindikátor első az egyenlők között.

Mindezek alapján a jelentés struktúráját egy 6×5×5-ös mátrix alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt (egy fő- és négy rész-) indikátor tartozik.

Az állandóság és a folyamatosság elvét szem előtt tartva ez a szerkezeti felépítés érvényesült a *Jó Állam Jelentés 2016* (a továbbiakban: Jelentés 2016) összeállítása során is.[54] Ugyanakkor korlátozott mértékben és indokolt esetben lehetőséget adtunk egyes mutatók cseréjére, amennyiben a kormányzati képességet vagy annak változásait jobban leíró mutató állt rendelkezésre, illetve ha valamely korábban alkalmazott indikátor esetében gondot jelentett az adatok frissítése.

A Jelentés 2016 összeállításával párhuzamosan zajló Jó Állam Véleménymérés (JÁV) lehetőséget adott a korábban használt, főként „kemény” statisztikai indikátorok „puha”, percepciós (érzületi) mutatókkal történő bővítésére. Megjegyezzük, hogy számuk egyenlőtlen mértékben oszlik meg az

54 A *Jó Állam Jelentés 2016* elérhető a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének honlapjáról. Forrás: http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

egyes hatásterületek között, tekintettel azok sajátos jellegére. A sokváltozós, országosan reprezentatív adatgyűjtés ugyanakkor kiváló lehetőséget nyújtott arra, hogy annak részletes mutatóit és a hozzájuk kapcsolódó elemzéseket önálló kiadvány formájában, támogató szakmai háttéranyagként publikáljuk. A JÁV további fejlesztése megteremti a lehetőséget egy olyan átfogó ügyfélelégedettségi módszertan kimunkálására, amely egyrészt alkalmas lehet az egyes szolgáltatások különböző szempontok szerinti összehasonlítására, másrészt új, innovatív fejlesztések elindítását indukálhatja.

A Jelentés 2016 további újdonságát *az indikátorok nemzetközi dimenziójának megjelenítése* jelenti. Ennek érdekében az indikátor hazai idősorát tartalmazó ábra mellett a nemzetközi összehasonlítás ábráján („hőmérőjén") egységesen a visegrádi országok (V4-ek), valamint az egyes hatásterületi munkacsoportok által az összehasonlításra szakmailag és módszertanilag alkalmasnak tartott további országok adatai szerepelnek, amelyek a kiadványban közvetlenül a hazai mutatók mellett kaptak helyet. A grafikus megjelenítés olyan „hőmérőket" ábrázol, amelyeken jellemzően a hazai adatok mellett a V4 országok és az EU28 átlagát tüntettük fel referenciapontokként.

A nemzetközi indikátorok adatait többségében a KSH az Eurostat adatai szolgáltatták, de már most jelezni kívánjuk, hogy nem tartozik valamennyi mutatóhoz nemzetközi összehasonlítás. Ennek több oka is lehet: nem érhető el nemzetközi adat, vagy ha igen, annak eltérő módszertana nem teszi alkalmassá az összehasonlításra, esetleg a nemzetközi összehasonlítás nem lehetséges, netán félrevezető. Néhány esetben a hazai idősor adata különbözik a nemzetközi összehasonlítás adatától, s ez a számítási módszertanok eltérésére vezethető vissza. A nemzetközi összehasonlítás ettől függetlenül szakmailag megbízhatónak tekinthető.

5. táblázat

A Jó Állam Jelentésbe bekerülő nemzetközi adatok

Hatásterületek	Nemzetközi adat	V4 átlagnál kedvezőbb	V4 átlaggal megegyező	V4 átlagnál kedvezőtlenebb
Biztonság és bizalom	11	3	3	5
Közösségi jóllét	15	1	6	8
Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség	15	2	11	2
Fenntarthatóság	12	4	5	3
Demokrácia	6	0	3	3
Hatékony közigazgatás	3	2	1	0
Összesen:	62	12	29	***21***

Forrás: az Államkutatási és Fejlesztési Intézet Mérési és Módszertani Irodájának szerkesztése

A jelentések „kormányzati irányítópult" funkciója egy olyan indikátorrendszeren alapul, amelynek hatásterületei, indikátorai egymástól matematikailag különállók maradnak, mégis egy egységgé állnak össze tartalmi illeszkedésük, szerkezeti és formai hasonlóságuk miatt. Ennek okán az ÁRK szakértői már a kutatás első szakaszában elvetették a Jó Állam indikátorrendszer egészét összefoglaló kompozit mutató kialakításának lehetőségét. Ez esetben ugyan minden évre kiszámolható lenne az index, de mivel egy rendkívül komplex jelenségre vonatkozna, ennek megfelelően egy összetett indikátorrendszerépítmény csúcsán helyezkedne el. Ráadásul az indikátorrendszer számos eleme egymástól tartalmilag

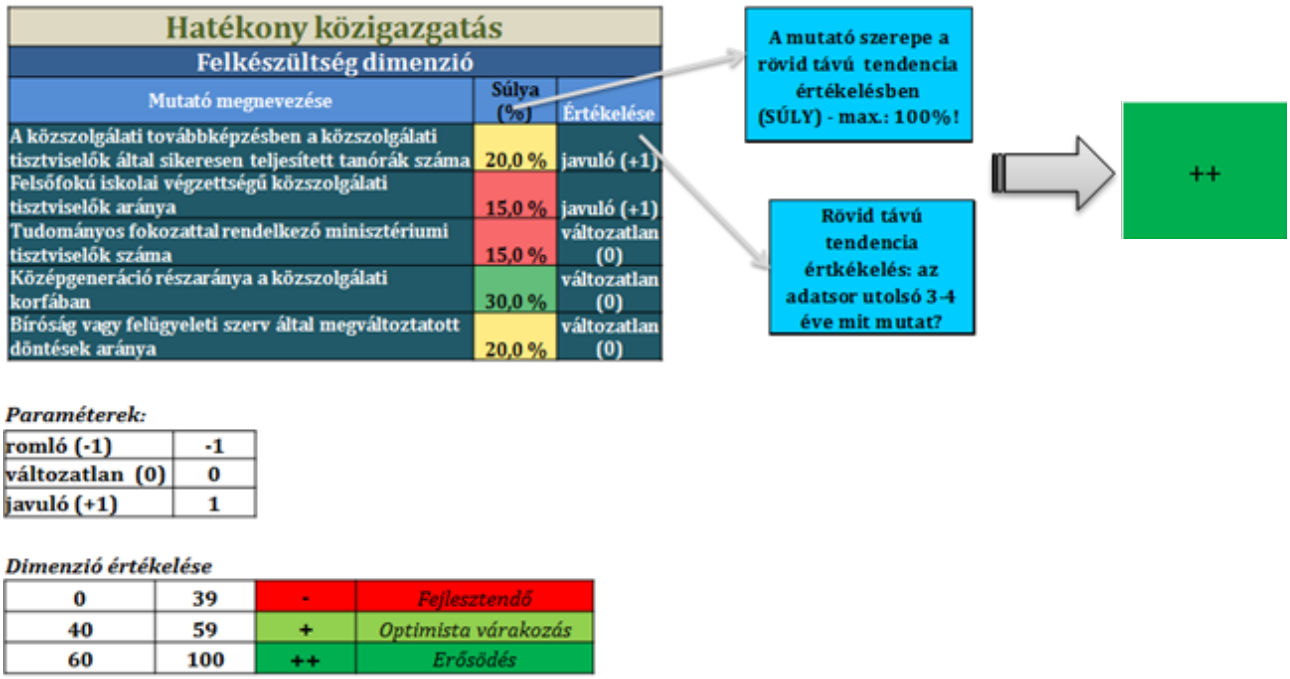
független, így az indikátorrendszeren belül történő változások kiegyenlíthetik egymást. Ezáltal pedig kérdésessé válik, hogy a változást szakmailag hogyan lehet prezentálni, értelmezni, visszafordítani a megfigyelt jelenségre, azaz a Jó Államra és a kormányzati képességekre.

A fenti anomáliák elkerülése érdekében a jelentések által fontosnak tartott „irányítópult" megközelítés a bázisszemléletű viszonyításra épül, amely egyben azt is jelenti, hogy ha nem áll rendelkezésre bázisév, akkor a bázisképzés a kutatási feladatok részévé válik. Az indikátorokhoz rendelt értékfaktor (pozitív vagy negatív) a változás irányának értékelését fejezi ki. A mérések egy bázisértékből kiindulva kapnak pozitív vagy negatív értékelést, és lehetővé teszik a változások pozitív (javulás) vagy negatív (romlás) minősítését. A mennyiségi változókból értékalapú következtetés csak akkor vonható le, ha a kapott érték mennyiségéhez (alacsony vagy csekély) mérten a hatások vagy az eredmény (kormányzati képességjavulás vagy -csökkenés) szintjén egyúttal az értékstatuálás is érzékelhetővé válik. Mindebből az következik, hogy csakis egyfajta módszertani komplexitás mellett lehet mérhetővé tenni a kormányzati célok, eredmények és hatások együttesét.

A jelentések eredményeit egy jól áttekinthető, sakktáblára emlékeztető színes (rózsaszín–szürke) mátrixban („Jó Állam Mozaik") foglaljuk össze, amely a hat hatásterület valamennyi dimenzióját háromfokú skálán (erősödés, optimista várakozás, fejlesztendő terület) értékeli.

Az értékelés az egymással egyenrangúnak tekintett dimenziók szintjén valósul meg. A hatásterületi vezetők a dimenziókban található öt mutatót az utolsó három–négy év rövid távú tendenciáját figyelembe véve, egy háromfokú skálán (romlás, változatlan, javulás) minősítik. Ezt követően a mutatókat az adott dimenzión belüli jelentőségük alapján súlyozzák (az öt mutató között osztják el a 100%-ot). A súlyuknak megfelelően kezelt mutatók minősítése alapján alakultak ki a dimenziók értékei, amelyek 2016-ban is a Jó Állam Mozaik alapját jelentik. A dimenziók pedig egy háromfokozatú skálán (erősödés, optimista várakozás, fejlesztendő terület) kerülnek értékelésre.

4. ábra



A Jó Állam Mozaik módszertanának szemléltetése a Hatékony közigazgatás hatásterület egyik dimenzióján

Forrás: az Államkutatási és Fejlesztési Intézet Mérési és Módszertani Irodájának szerkesztése

4.1. Kitekintés: *A Jó Állam Jelentés 2017* felé

A Jó Állam Jelentés kapcsán valójában több jelentésről, egész jelentéscsaládról beszélhetünk. A jelentések módszertani továbbfejlesztése során került sor az egyes hatásterületek és dimenziók mélyítését és bővítését szolgáló, ún. speciális jelentések készítésére, amelyek lehetővé teszik az analitikusabb indikátorok bevonását az elemzésekbe. Speciális jelentés készül az adóbürokrácia, a honvédelem, az igazságszolgáltatás, a rendészet és a versenyképesség témakörében. Mindehhez háttérként szolgál *Jó Állam Véleményfelmérés,* mely a speciális jelentések megállapításait és következtetéseit követve a kormányzati képességek lakossági percepcióját nagy mintán, reprezentatív jelleggel évente méri, és háttérinformációkat nyújt az alapvető társadalmi intézményekkel és alrendszerekkel szembeni lakossági bizalom és elégedettség aktuális mértékéről.

Összegzésképpen leszögezhető, hogy a *Jó Állam Jelentések* célja, hogy 150 mutató kiválasztásával, adatokkal való feltöltésével és értékelésével megbízható mérték legyen a kormányzati teljesítmény átfogó mérésére. Nem akar teljes spektrumot és ágazati részleteket mérni (azokat nem helyettesíti), nem akarja a KSH-hoz hasonlóan a teljes statisztikai mutatórendszert feldolgozni. Ezzel szemben objektív, módszertanilag és statisztikailag megalapozott, de még érthető, átlátható mutatórendszert kíván alkotni, annak érdekében, hogy a nemzeti és a nemzetközi adatok hasznosítása és elemzése alapján értékközpontú keresztmetszetet és visszacsatolást adjanak a kormányzati képességek meghatározott időintervallumú változásairól.

A jelentés mint változékony, a készítők és a felhasználók igényeit egyaránt követő, interaktív műfaj megteremti a lehetőséget arra, hogy az NKE által a tudomány szabályai szerint kialakított és működtetett értékelési keretrendszer érdemben hozzájáruljon a kormányzati döntéselőkészítés szakpolitikai támogatásához, a vállalt célkitűzések és eredmények visszacsatolásához.

A *Jó Állam Jelentés 2017* készítése során a továbbfejlesztés tervezett irányai között szerepel a háttérkutatások szélesítése és mélyítése, a nemzetközi módszertanok feldolgozása és beépítése, az értékelés (a Jó Állam Mozaik) módszertanának finomítása, valamint a releváns indikátorok esetében a területi és vállalati dimenzió megjelenítése. A jelentések „eredménytábla" és „irányítópult" funkciója hozzájárul a hazai közigazgatás hatékonyságának tartalmi elemeit és változásait tartalmazó adatbázis és mérési rendszer kialakításához. Ennek lényeges eleme, hogy az NKE ÁRK keretében működő mérési és módszertani labor szakmai és koordinációs támogatással járul hozzá a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 1. és 2. prioritásának keretében a kedvezményezettek által megjelölt ún. Jó Állam-mutatók célértékeinek teljesítéséhez.

MELLÉKLET

6. táblázat

A dimenziók és mutatók értékelésének áttekintése a Jó Állam Jelentés 2015 *és a* Jó Állam Jelentés 2016 *összehasonlításával*

Dimenzió	Jó Állam Jelentés dimenziói 2015 / Jó Állam Jelentés dimenziói 2016	Mozaik érték 2015	Mozaik érték 2016	Értékelés	Romló mutató	Változatlan szintû mutató	Javuló mutató
Biztonság és bizalom	Külsõ biztonság	+	+	változatlan	1	3	1
	Közbiztonság és katasztrófavédelem	++	++	változatlan	0	0	5
	Jogbiztonság	+	+	változatlan	1	2	2
	Kormányzati közbizalom és átláthatóság	++	++	változatlan	0	2	3
	Létbiztonság	+	+	változatlan	1	3	1
Közösségi jóllét	Jövedelmi helyzet	++	++	változatlan	0	1	4
	Társadalmi kirekesztettség	-	+	javult	1	2	2
	Egészségügyi és szociális védõháló	++	+	romlott	0	4	1
	Foglalkoztatottság és oktatás	++	++	változatlan	0	2	3
	Egyén a társadalomban	+	+	változatlan	0	5	0
Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség	Pénzügyi stabilitás	++	++	változatlan	0	1	4
	Gazdasági diverzifikáltság	-	-	változatlan	1	4	0
	Beruházás és humántõke	-	-	változatlan	3	2	0
	Innováció	+	+	változatlan	1	2	2
	Termelékenység és hatékonyság	-	++	javult	0	1	4
Fenntarthatóság	Éghajlatváltozás	+	+	változatlan	1	2	2
	Természeti erõforrások	+	+	változatlan	1	2	2
	Környezeti terhelések (kibocsátások)	++	++	változatlan	0	2	3
	Fenntartható gazdaság, ökonómia/ Energia- és vízgazdálkodás	-	++	javult	2	0	3
	Társadalmi fenntarthatóság	-	-	változatlan	4	0	1
Demokrácia	Politikai verseny/Politikai verseny biztosítása	+	+	változatlan	3	0	2
	Politikai részvétel/Politikai részvétel elõmozdítása	++	++	változatlan	3	0	2
	Társadalmi párbeszéd/Társadalmi párbeszéd elõmozdítása	++	++	változatlan	3	0	2
	Demokratikus joggyakorlás/ Demokratikus joggyakorlás biztosítása	+	+	változatlan	2	3	0
	A sajtószabadság, szólásszabadság/A sajtószabadság, szólásszabadság biztosítása	-	+	javult	1	4	0
Hatékony közigazgatás	Hozzáférhetõség	+	++	javult	1	1	3
	Ügyfélteher	+	++	javult	0	1	4
	Erõforrás-hatékonyság	-	-	változatlan	3	1	1
	Felkészültség	++	++	változatlan	0	3	2
	Elégedettség		+	tavalyi adat nem volt	0	5	0
Összesen	Javult: 6	Változatlan: 22	**Romlott: 1**		33	58	**59**

Forrás: az Államkutatási és Fejlesztési Intézet Mérési és Módszertani Irodájának szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Ágh Attila–Kaiser Tamás–Koller Boglárka (2014): New forms of Multilevel Governnace in the European Union and Hungary. Conceptual framework and theoretical summary of research (2010–2014). In Ágh Attila–Kaiser Tamás–Koller Boglárka eds.: *Ten years after. Multi-level governance and differentiated integration in the EU.* Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund Business School, Budapest, 11–31.

Bache, Ian (2008): *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Rowham & Littlefield, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Plymouth–UK.;

Bell, Stephen–Hindmoor, Andrew (2009): *Rethinking Governance. The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge University Press, New York.

Bersch, Katherine–Botero, Sandra (2014): Measuring Governance. Implications of Conceptual Choices. *European Journal of Development Research,* 26/1. 124–141.

Börzel, Tanja A. (2010): Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises? *SFB-Working Paper Series*, No. 23. Research Center (SFB) 700, Berlin.

Bukodi Erzsébet (2001): Társadalmi jelzőszámok – elméletek és megközelítések. *Szociológiai Szemle*, 2001/2, 35–57. 35.

Colgan, Anne–Kennedy, Lisa Ann–Doherty, Nula (2011): *A Primer on implementing whole of government approaches.* Dublin, Centre for Effective Services.

Dommett, Katharine–Flinders, Matthew (2015): The Centre Strikes Back: Meta-Governance Delegation, and the Core Executive in the United Kingdom, 2010–14. *Public Administration,* Vol. 93., No. 1, 1–16.

Evans, Peter B.–Rueschemeyer, Dietrich–Skocpol, Theda (1985): *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.;

Faludy, Andreas–Peyrony, Jean (2011): Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion. Future Scenarios. *European Journal of Spatial Development*, No. 43, September.

Fukuyama, Francis (2013): What is Governance? *Governance*, Vol. 26, Issue 3, July. 347–368.

Gajduschek György (2009): Governance, policy networks. Informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, 18/2.; 58–80.

Gajduschek György (2014): Miben áll és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle*, 23/3, 97–116.

Gisselquist, Rachel M.(2014): Developing and evaluating governance indexes. 10 questions. *Policy Studies*, 35/5. 513–531.

Hajnal György (2011): Adminisztratív politika a 2000-es években. (Az ügynökség-típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között). *Politikatudományi Szemle*, 18/3, 54–75.

Havasi Éva (2007): Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle,* 85.évf.,8. sz., 683–687. 680.

Hood, Christopher (2010): *The Blame Game*. Oxford, Oxford University Press, 2010.

Hughes, James–Sasse, Gwendolyn–Gordon, Claire (2004): *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality.* Palgrave Macmillan, UK.;*Hungary: Towards a Strategic State Aproach, OECD Public Governance Reviews.* OECD Publishing, 2005. Forrás: dx.doi.org/10.1787/9789264213555-en (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

Jessop, Bob (2011): Metagovernance. In Mark Bevir ed.: *The SAGE Handbook of Governance.* London, Sage, 106–123.

Kaiser Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In Kaiser Tamás szerk.: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás. Nemzetközi és európai dimenziók*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 57–95.

Kaiser Tamás (2016): Bevezetés. A Jó Állam Jelentés kontextusa, szerkezeti és módszertani keretei. In *Jó Állam Jelentés 2016,* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. 6–9.

Kaiser Tamás–Bozsó Gábor (2016): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In Kaiser Tamás (szerk.) *A jó állam mérhetősége II.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 11–37.

Kaiser Tamás–Bozsó Gábor–Csuhai Sándor (2016): *A kormányzás hatékonyságának feltételei, modelljei*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. 21–46.

Kohler-Koch, Beate–Rittberger, Berthold (2006): The 'Governance' Turn in EU Studies. *Journal of Common Market Studies,* Vol. 44, Annual Review, 27–49.

Mann, Michael (1984): The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal Sociology,* Volume 25, Issue 02, November. 185–213.;

Marks, Gary–Hooghe, Liesbet (2004): Contrasting Visions of Multi-Level Governance. In Bache, Ian–Flinders, Matthew eds.: *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 15–30.

National Performance Frameworks And Key National Indicators Across OECD Member Countries, Background Information Note. OECD, 2005. Forrás: oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2015)11&docLanguage=En (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

Oman, P. Charles–Arndt, Christine (2010): Measuring Governance. OECD Development Centre, Policy Brief, No. 39.

Peters, Guy B. (2008): The Two Futures of Governing. Decentering and Recentering Processes in Governing. *IHS Political Science Series Paper,* No. 114, January. Forrás: www.aei.pitt.edu/7515/ (a letöltés ideje: 2017. 02. 21.)

Peters, Guy–Pierre, Jon (2004): Multi-level Governance and Democracy. A Faustian Bargain? In Bache, Ian–Flinders, Matthew eds.: *Multi-Level Governance*. Oxford, Oxford University Press. 75–89.

Piattoni, Simiona (2009): Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*. 31/2. 163–180.

Plattner, Marc F. (2013): Reflections on „Governance". *Journal of Democracy,* Volume 24, Number 4, October. 17–28.

Pollitt, Christopher–Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis.* Second Edition, Oxford, Oxford University Press.

Rittel, H. W. J.–Webber, Melvin M. (1973): Dilemma in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, June.155–169.

Schimmelfennig, Frank–Sedelmeier, Ulrich (2005): *The Europeanization of Central and Eastern Europe.* Cornell University Press, Ithaca, NY.

Stephenson, Paul (2013): Twenty years of multi-level governance: 'Where does it come from? What Is It? Where Is It Going?', *Journal of European Public Policy*, 20/6. 817–837.

Stumpf István (2014): *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Századvég Kiadó, Budapest.

Torfing, Jacob et al. (2012): *Interactive Governance. Advancing the Paradigm.* Oxford, Oxford University Press.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói szerkesztő: Szarvas Melinda • Tördelőszerkesztő: Karácsony Fanni • Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni

ISBN 978-615-5877-29-2 (PDF)
ISBN 978-615-5877-30-8 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

SZÉCHENYI 2020

Magyarország Kormánya

Európai Unió
Európai Szociális Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE