

# BEVEZETÉS

## A JÓ ÁLLAM JELENTÉS KONTEXTUSA, SZERKEZETI ÉS MÓDSZERTANI KERETEI

Az elmúlt évek fejleményei, a pénzügyi és gazdasági válság, a klímaváltozás hatásai, a terrorizmus és az illegális bevándorlás elleni fellépés megerősítette a *kormányzás államközpontú megközelítését és gyakorlatát, amely szerint a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférákban*. Bebizonyosodott, hogy az állam egyedi pozíciója folytán képes arra, hogy saját területén a különféle szabályok és normák intézményesítése, valamint központilag irányított szervei révén biztosítsa a társadalom koordinációját, a közjavak és közszolgáltatások ellátását, a felelősség és elszámoltatás érvényesülését.

Ezt a paradigmaváltást fejezi ki a *Jó Állam* fogalma, amely a közjó és a közszolgálati etika normáira támaszkodva szorosan összekapcsolódik a jó kormányzás és a jó közigazgatás fogalmával. Az állam és a kormányzat egyre növekvő felelőssége, valamint a mind sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben álló feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb *kapacitásokat, intézményi és adminisztratív képességeket igényel*, amelyek megteremtése, „karbantartása” és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető. A probléma súlyát az is mutatja, hogy számos jelentős nemzetközi szervezet (OECD, ENSZ, Világbank, Világ gazdasági Fórum, International Institute for Management Development – IMD) foglalkozik a kormányzás teljesítményének komplex értékelésével, az ehhez szükséges indikátorrendszerek kialakításával, összehasonlításra alkalmas átlagok, trendek, rangsorok készítésével és közzétételével. Az alkalmazott társadalomtudományok rendkívül gazdag szakirodalmából tükröződő elméleti sokszínűség, a mérések és értékelések változatos módszertana egyrészt kifejezésre juttatja a kormányzás értékdilemmáit és értékválasztásait, ám egyúttal olyan vitákat, megismerési és tanulási folyamatokat indít el, amelyek nagymértékben hozzájárulnak a kormányzás minőségének és hatékonyságának fejlődéséhez.

A nemzetközi gyakorlatban meghonosodott és széles körben alkalmazott alapfogalmak közül az *állami kapacitást* magyarázó tényezőnek tekintjük arra vonatkozóan, hogy milyen potenciális intézményi képességekkel rendelkezik az állam az általa vállalt közpolitikák működtetésére és végrehajtására, valamint a javak és szolgáltatások biztosítására. Ezek mennyiségi változóból a kormányzati kapacitások alakulására lehet következtetéseket levonni. A *kormányzati képesség* fogalma alatt a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzáshoz szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz relációban történő alkalmazását és/ vagy fejlesztését értjük. Ezek a kategóriák azonban erősen

kontextusfüggők, azaz ténylegesen a kormányzás gyakorlatában nyerek el valódi értelmüket. Éppen ezért az állami kapacitások és kormányzati képességek mérésekor fontos és eldöntendő kérdés, hogy értelmezési kereteit a korlátozottan cselekvőképességű, önkorlátozó vagy – épp ellenkezőleg – az *aktívan fellépő, cselekvőképességű állam* felfogása alkotja-e. Előbbi alkotmányos értelemben a hatalmi ágak egyensúlyára és egymásra irányuló ellenőrzésére vonatkozik, utóbbi a kormány végrehajtó hatalmának érvényesítésében érintett alrendszerek felelősségét és teljesítményét foglalja magában. Mindezek alapján a hatékony működés és a fenntartható eredmények biztosítása, valamint az önreflexióra képes államreform érdekében olyan *mérési és értékelési rendszer* kialakítása és folyamatos működtetése válik szükségessé, amely meghatározott hatásterületekre fókuszálva visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság tartalmi elemeiről és azok változásairól.

A *Nemzeti Közzolgálati Egyetem* kiemelten fontos feladatnak tartja, hogy karai, intézetei, doktori iskolái és kutatóhelyei interdiszciplináris megközelítéssel, objektív, kutatásalapú tudásbázis létrehozásával *hozzájáruljon a modern állam és a hatékony nemzeti közigazgatás feltételrendszerének és működésének kialakításához*. Az 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozatban az „Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja” egyes intézkedéseivel kapcsolatban a kormány egyetértését fejezte ki a Nemzeti Közzolgálati 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 1-től Államkutatási és Fejlesztési Intézetre (ÁKFI) változott, amely kifejezi, hogy tevékenységében a hangsúly az oktatási és kutatási feladatokról a fejlesztésre, annak 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 háttérrel 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, amely sajátos, a magyar állam viszonyaira alkalmazható, ám nemzetközi téren is megismertethető és elfogadtatható.

A nemzeti szintű kormányzati teljesítményértékelési rendszerek gyakorlatához illeszkedő kutatások és mérések konkrét célja,

hogy a Jó Állam értékeit valóra váltó kormányzati hatékonyság változásait, fejlődését vizsgálja, ennek érdekében pedig módszertanilag és statisztikailag megalapozott indikátorok alapján mérhetővé tegye a kormányzati képességek közel múltban történő változásait. A mutatók azt is kifejezésre juttatják, hogy mely kormányzati képességek tudnak a leghatékonyabban hozzájárulni a kormányzati célok megvalósításához. Mindez azt is jelenti, hogy a Jó Állam-kutatások célkitűzései, fogalmi keretei és indikátorai értékválasztáson alapulnak, így a korábban említett aktív, cselekvőképes állam és kormányzati gyakorlat felfogására épülnek.

A Jó Állam-kutatások eredményeit az NKE által szervezett műhelyviták, tudományos konferenciák, valamint kötetek és műhelytanulmányok formájában mutatjuk be. Az egyes kutatási szakaszok lezárását követően *éves rendszerességgel adjuk ki az ún. Jó Állam Jelentést*, amelynek célja egy olyan, saját adatbázisra támaszkodó autonóm értékelési rendszer kiépítése és folyamatos működtetése, amely egyes hatásterületeken visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság, a kormányzat minőségének változásairól. A jelentéseket megalapozó koncepcionális és módszertani kérdéseket *A Jó Állam mérhetősége* című tanulmánykötetek keretében ismertetjük. A kötetekben szereplő tanulmányok bemutatják az egyes hatásterületekhez kapcsolódó kutatások szakmai alapvetését és célkitűzéseit, a mérhetőség alapját képező indikátorok kiválasztásának és elemzésének szempontjait. A hatásterületeket vezető kutatók felelősséget vállalnak és viselnek a jelentésekben közölt módszerekért, elemzéseikért és következtetésekért. *A Jó Állam Jelentés az NKE kutatói közösségének szellemi terméke*, az alkalmazott módszer és a kapcsolódó elemzés pedig a hatásterületi munkacsoport vezetői 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.<sup>1</sup> 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 döntés-előkészítés 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, gyermekhalandóság, 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 munkacsoportok által kialakított szakmai állásfoglalás szerint egy hierarchikusan felépített, komplex indikátorrendszer szolgálja legjobban.*

Ennek megfelelően a mindenkor *Jó Állam Jelentés* struktúráját négy, egymásra épülő szint alkotja. Az első (1) szint a *Jó Állam komplex jelensége*. E legfelső szint alatt határoztuk meg a (2) *hatásterületeket*. 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 (3) a dimenziók alkotják.* 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 (4) szinthez* az egyes dimenziókhöz tartozó *indikátorok tartoznak.* 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 hason-

<sup>1</sup> A Jó Állam Jelentés 2015 elérhető a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének honlapjáról: [http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/jo-allam-jelentes-1.original.pdf](http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-1.original.pdf)

lítható skálán mérnek. Az indikátorrendszer kialakítása során mindvégig szem előtt tartottuk, hogy amennyiben rendelkezésre áll hiteles, hivatalos adatforrásból származó, minimális szubjektív elemet tartalmazó módszertanon alapuló, az adatfolytonosság kritériumainak is megfelelő mutatókat alkalmazunk. Ezt az elvet figyelembe véve a főindikátorok és részindikátorok definícióját tartalmazó fejezetrészen minden esetben jelezzük, ha az adatforrás nem az 1993. évi XLVI. törvény 3§-ban nevesített hivatalos statisztikai szolgálathoz tartozó szerv.

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 egyes dimenzióin *főindikátorokat* határozunk 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 6x5x5-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 ezt a szerkezeti felépítést érvényesítettük a *Jó Állam Jelentés 2016* (a továbbiakban: Jelentés 2016) összeállításánál. 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. Két hatásterület (fenntarthatóság, demokrácia) tekintetében a mérés és értékelés koncepciójának megváltozása indokolta a jelentősebb módosítást.

*A Jelentés 2016 összeállításával párhuzamosan zajló Jó Állam Véleménymérés (JÁV)* lehetőséget adott a korábban használt, főként „kemény” statisztikai indikátorok „puha”, percepció (érzületi) mutatókkal történő bővítésére. Megjegyezzük, hogy a JÁV-ba bevonásra került tématerületek egyenlőtlen mértékben oszlik meg az 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 ügyfél-elégedettségi 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 viseigrádi (V4-) országok, valamint az egyes hatásterületi munkacsoportok által az összehasonlításra szakmailag és módszertanilag alkalmasnak tartott további országok – hivatkozott nemzetközi adatbázisok szereplő legfrissebb – adatai szerepelnek. Viszont fontos megjegyeznünk, hogy a nemzetközi adatokra a hazai értékek értelmezési keretként érdemes csak tekinteni, mivel egy évnyi adatokból nem lehet a többi ország tényleges helyzetét és teljesítményét megítélni (jó példa erre a minimálbér változása). A nemzetközi indikátorok adatait többségében a KSH az Eurostat adatai alapján szolgáltatta, de már most jelezni kívánjuk, hogy nem tartozik valamennyi mutatóhoz nemzetközi összehasonlítás. Ennek több oka is lehet: nem áll rendelkezésre, nem érhető el nemzetközi adat, vagy ha igen, annak eltérő módszertana nem teszi alkalmassá az összehasonlításra. Néhány esetben a hazai idősor adata különbözik a nemzetközi összehasonlítás adatától, ennek az alábbi okai lehetnek:

- **Eltérő a mértékegység:** míg a hazai adatsor petajouleban áll rendelkezésre, addig a nemzetközi adatbázis tonne of oil equivalent) értékeket tartalmaz.
- **Eltérő a pénznem, ráadásul a valuták árfolyamának változásából fakadó torzító hatás** annál nagyobb, minél régebbi adatokkal dolgozunk.
- **Az adatok a nemzetközi összehasonlítás érdekében arányosításra kerülnek**, például a népességszámmal vagy a GDP-vel.
- **A rendelkezésünkre álló nyilvános adatbázisokból nem visszakövethető kerekítési problémák is okoznak kisebb eltéréseket.**
- **Az adatközlések eltérő időpontúak lehetnek**, mivel éven belül; vagy éves átlaggal számol az egyik, míg másik egy adott nap értékét tünteti fel.
- **Az Eurostat által alkalmazott kisebb módszertani korrekciókból is adódhatnak eltérések.**

A nemzetközi összehasonlítások ettől függetlenül hivatalos adatokra támaszkodnak, szakmailag megbízhatónak tekinthetők.

*A jelentések „kormányzati irányító pult” funkciója egy olyan indikátorrendszeren alapul, amelynek hatásterületei, indikátorai egymástól matematikailag különállóak 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 indikátorrendszer-építmény csúcán 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 bázis, 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 teszik lehetővé 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 „eredménytábla” és „irányítópult” funkciója egyaránt 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.

*A jelentések eredményeit egy jól áttekinthető, sakktáblára emlékeztető színes mátrixban („Jó Állam Mozaik”) foglaljuk össze, amely a hat hatásterület valamennyi dimenzióját háromfokú skálán (erősödés, optimista várakozás, fejlesztendő terület) értékeli. A mozaik összességében a kormányzati képességek dimenzióként értelmezendő, rövid távú változását ábrázolja.*

Az ÁRK szakértői által végzett értékelés alapját tehát az egymással egyenrangúnak tekintett dimenziók – mint a mérés tárgyává tett Jó Állam-konceptió strukturális lebontásának – legkisebb egységei jelentik. Az értékelés során a dimenzióban található öt mutató rövid távú, utolsó három-négy éves tendenciáját az egyes hatásterületek szakértői háromfokú skálán (romlás, stagnálás, javulás) vizsgálják. Ezt követően ezek adott dimenzióbeli jelentőségük alapján történő súlyozásából, összegezve alakul ki a dimenzió Jó Állam Mozaik szerinti értéke (erősödés, optimista várakozás, fejlesztendő terület). Indikátorokkal történő alábontásukat a jelentés további, az egyes hatásterületeket részletesen bemutató és elemző fejezetei tartalmazzák.

Végül, de nem utolsósorban *szertelnék köszönetünket kifejezni a Központi Statisztikai Hivatal vezetői és munkatársai felé a Jelentés 2015 és a Jelentés 2016 előkészítéséhez nyújtott szakmai támogatásért. Tekintettel arra, hogy az alkalmazott indikátorok jelentős része a KSH által nyújtott adatokra támaszkodik, ezek forrásaként a KSH-t minden esetben megjelöltük.*

*A Jelentés 2016 fejezetei az alábbi, egységes szerkezet alapján épülnek fel:*

- a hatásterületre vonatkozó megállapítások rövid összefoglalója (hatásterület pozicionálása, dimenziók és indikátorok kiválasztásának szempontjai, az adott hatásterületre vonatkozó kormányzati képességek értelmezése);
- az adott hatásterület egyes dimenzióihoz társított főindikátorok és részindikátorok felsorolása és definíciója;
- a konkrét dimenzióhoz társított fő- és részindikátorok egyesével történő elemzése, vizuális megjelenítése (az indikátor elemzése alapján levont következtetést egy grafikus kiemelt, keretbe foglalt kulcsgondolat fogalmazza meg);
- az indikátorok nemzetközi összehasonlítása céljából az érintett oldalak szélén elhelyezett „hőmérő”;
- a kiadvány végén található a jelentésben alkalmazott rövidítések jegyzéke.

