



**DR. KAISER TAMÁS – BOZSÓ GÁBOR – CSUHAI SÁNDOR**  
**A KORMÁNYZÁS HATÉKONYSÁGÁNAK**  
**FELTÉTELEI, MODELLJEI**

KORMÁNYZATI TANULMÁNYOK



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
Vezető- és Továbbképzési Központ

**Szerzők:**

Dr. Kaiser Tamás; Bozsó Gábor; Csuhai Sándor

Az eredeti megjelenés éve: 2016

\* \* \*

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 és került hatályosításra.**

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© A szerző, 2017



NEMZETI  
KÖZSZOLGÁLATI  
EGYETEM



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**SZÉCHENYI** 2020



**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

# TARTALOM

<b>I. modul: A kormányzás fogalmi keretei és a teljesítménymérés jelentősége .....</b>	<b>5</b>
1. A jó kormányzás elvi alapjai és dilemmái .....	5
2. A kormányzás koncepciójának változásai: az „államtalanítástól” az államközpontú megközelítésig.....	10
3. A teljesítménymérés alapkategóriái: tény- és eredményorientált tervezés és nyomon követés, állami kapacitás és kormányzati képesség .....	13
4. A kormányzati teljesítménymérések célja, szereplői, korlátai.....	17
<b>II. modul: A kormányzás értékelésének modelljei: a nemzetközi szervezetek gyakorlata .....</b>	<b>21</b>
1. A jó kormányzás elvi alapjai és dilemmái .....	21
2. Az Európai Unió tematikus mérései és indikátorrendszerei .....	22
3. Az ENSZ indikátorrendszerei.....	24
4. A kormányzati teljesítménymérés komplex rendszere: az OECD és a Világbank gyakorlata .....	25
5. A kormányzás versenyképességi, pénzügyi és gazdasági vetületének rangsorai (Világbank, IMD, WEF).....	31
6. Think tankek és alapítványok speciális mérései: Bertelsmann Foundation, Quality of Governance.....	34
<b>III. modul: A kormányzati teljesítménymérések modelljei: a nemzeti szintű keretrendszerek ....</b>	<b>38</b>
1. A nemzeti teljesítményértékelési rendszerek általános vonásai.....	38
2. Nemzetközi példák, jó gyakorlatok: a skót kormányzat teljesítménymérési rendszere ..	41
3. Az ír, a finn és a francia példa.....	42
3.1. A francia kezdeményezés a közösségi jólét indikátoraival kapcsolatban.....	42
3.2. Írország példája .....	43
3.3. A finn példa.....	44
4. Egy hazai kezdeményezés: a Jó Állam Jelentés.....	45
<b>IV. modul: Az indikátorok szerepe és alkalmazása a kormányzati teljesítménymérésekben .....</b>	<b>47</b>
Bevezető: az indikátorok és mutatók társadalomtudományi keretei és a gyakorlat lehetőségei a Jó Állam Jelentés tükrében.....	47

1. Az indikátorok szerepe és alkalmazása a kormányzati teljesítménymérésekben .....	53
1.1. Az indikátorok és indikátorrendszerek típusai.....	57
1.1.1. Az alkalmazás szerinti főbb indikátor-/mutatótípusok .....	57
1.1.2. A főbb indikátor-/mutatótípusok szerkezet szerint .....	58
1.1.3. Összetett jelenségek mérése.....	60
1.1.4. Mire nem alkalmasak az indikátorok? .....	61
1.2. A „közjó”, az „állam”, a „hatékonyság”. Fogalmi absztrakciók mérhetősége .....	63
1.2.1. Mi is az a „jó állam” – mérési szempontból?.....	63
1.2.2. Mit is mérünk? Hogy tehetjük mérhetővé? .....	63
1.3. Az optimális és a gyakorlati megoldások viszonya, az adatok és a praktikum dilemmái .....	64
1.3.1. Az optimális és a gyakorlati megoldások viszonya.....	65
1.3.2. Praktikum: A gyakorlat feladatai és dilemmái.....	66
1.3.3. Idősorokkal kapcsolatos dilemmák .....	67
1.3.4. Dilemmák az adatok keletkezésekor .....	68
1.4. A mérhetőség és az értékelés lehetőségei és korlátai.....	69
1.4.1. A mérhetőség lehetőségei és korlátai .....	70
1.4.2. Az értékelés nehézségei.....	72
1.5. Alkalmazás: néhány esetpélda mutatószámok alkalmazására a Jó Állam Jelentésben.....	75
1.5.1. Fontosabb vonatkozó jogszabályok .....	85

# A KORMÁNYZÁS FOGALMI KERETEI ÉS A TELJESÍTMÉNYMÉRÉS JELENTŐSÉGE

## 1. A JÓ KORMÁNYZÁS ELVI ALAPJAI ÉS DILEMMÁI

A történeti és jelenkori tapasztalatok egyaránt azt mutatják, hogy a kormányzás elsődlegesen nemzeti szinten zajlik, alkotmányos-történeti, intézményi jogi kerete és közössége pedig az állam. Ennek alapján az állam és a kormány fogalma nem választható el egymástól. Az állam belső tartalma azt fejezi ki, hogy miként irányítja a kormányzat a társadalmat, milyen hatalmi eszközökkel és társadalmi felhatalmazással (legitimációval) rendelkezik, hogyan, milyen formában kezeli az állampolgárok és társadalmi csoportok törekvéseit és elvárásait, milyen elvek mentén szabályozza a gazdaságot, biztosítja a társadalmi stabilitást és biztonságot. Az állam külső kapcsolatai alatt azt értjük, hogy milyen magatartási normák, nemzetközi egyezmények szolgálnak az államközi kapcsolatok alapjául, milyen elvek határozzák meg a külpolitikát, miként történik a nemzetközi kötelezettségvállalás és a nemzeti érdekek képviselése közötti összhang kialakítása a nemzetközi intézményekben.

Mindezek alapján a kormány a modern politikai rendszerek alapvető intézménye, amely közreműködik a nemzet, illetve a közösség életének szabályozásában és irányításában. Ebből adódóan a kormány (*government*) fogalmának több értelmezési kerete is lehetséges. A kormány jelentheti a hatalomgyakorlás belső megosztásában a végrehajtó hatalom szervezeti formáit, vonatkozhat a kormányzati funkciót ellátó politikai intézmények, törvények és szokások egységére vagy arra a testületre, amely az adott politikai közösségnek a legitim, a törvényhozás kormányt támogató (alapesetben a többséget alkotó) képviselőivel (képviseletcsoportjaival) funkcionálisan összekapcsoló, komplex döntéshozatali központját testesíti meg.

A fenti sokszínűség a tudományos diszciplínák eltérő felfogásában is tükröződik. Az alkotmányjog a kormányt a végrehajtó hatalom általános szerveként tételezi, a közigazgatás-tu-

**domány** ezzel szemben azt emeli ki, hogy a kormány általános hatáskörű központi közigazgatás szerv, a közigazgatás legfőbb szerve, vagyis csúcsszerve. Az általános hatáskör azt jelenti, hogy a közigazgatás valamennyi ágával foglalkozik. A politikatudomány nézőpontjából a politikai élet középpontjában a parlamentáris rendszerek esetében a kormány áll mint az egész politikai intézményrendszer és az állami döntéshozatal központi szereplője, amelynek megvan a lehetősége arra, hogy mozgassa az állami intézmények mindenkit érintő tevékenységét, a parlamenti törvényhozástól a minisztériumok és a közigazgatás működésén keresztül történő adminisztratív végrehajtásig. A kormány politikai értelemben szinte mindenért felelős, a kormányzati munka tehát alapvetően politikai természetű. A modern demokráciák parlamentáris rendszereiben a kormány vált az egész politikai rendszer politikai döntéshozó centrumává.

A kormányzat fentiekben bemutatott fogalmánál szélesebb és bonyolultabb értelmezési tartománnyal rendelkezik a kormányzás (*governance*) fogalma. A kormányzás 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, ami elősegíti a politikai konfliktusok kezelését, a politikai stabilitás fenntartását.

Másfelől a kormányzás (*governance*) koncepciójának kibontakozása és alakulása szorosan összefügg az állam szerepének, feladatainak, valamint cél- és eszközrendszerének megítélésével is, ami – leginkább a jóléti állam válságával és a globalizáció kiterjedésével összefüggésében – számos vitát és alternatív javaslatot generált az elmúlt három évtized során.<sup>1</sup>

Az alapvető probléma mindenekelőtt az, hogy miközben a folyamatosan növekvő és egyre komplexebb kihívások miatt az állam felé egyre erőteljesebb elvárások fogalmazódnak meg, a globalizáció és a lokalizáció együttesen jelentkező hatásai következtében a szükséges gazdasági, társadalmi, technológiai és demográfiai erőforrások csökkennek. 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)

---

<sup>1</sup> Lásd többek között: Gajdusчек György (2009): Governance, policy networks-informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, XVIII. évfolyam, 2. szám, 58–81.; 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.; Stumpf István (2014): *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Századvég, Budapest.

szférából származó erőforrások mobilizálására, továbbá a hatékonysági kritériumok mellett egyúttal a legitimáció és az elszámoltathatóság normarendszerének is megfelelnek.

Általánosságban a „governance” koncepció a társadalom irányítása érdekében kifejtett cselekvések és folyamatok változatos formáit és technikáit fejezi ki, amelyeknek lényeges elemét alkotja a társadalmi önszabályozás, a köz-, a magán- és a civil szektor formális és informális együttműködési kereteinek kialakítása. Ilyen értelemben beszélhetünk társadalom-központú kormányzásról.

1. táblázat

*A kormányzás régi és új fogalma<sup>2</sup>*

A kormányzás „rég” fogalma	A kormányzás „új” fogalma
<i>A kormányzás („governance”) egy struktúra.</i>	<i>A kormányzás („governance”) egy folyamat.</i>
<i>A kormányzás alanya a kormány (aktorközpontú felfogás).</i>	<i>A kormányzás interaktív folyamat (folyamatközpontú felfogás).</i>
<i>A kormányzás politikai cselekvés.</i>	<i>A kormányzás szervezés és menedzselés.</i>
<i>A problémák hierarchián alapuló kezelése.</i>	<i>A társadalmi aktorok bevonása a problémák kezelésébe (nem hierarchián alapul).</i>
<i>A kormányzás szubjektumának és tárgyának határozott elkülönítése.</i>	<i>A kormányzás szubjektuma és tárgya nem választható el élesen.</i>
<i>A „kormányzó szubjektum” „kormányzóképeségének” és a kormányzás tárgyának, „kormányozhatóságának” megkülönböztetése.</i>	<i>A kormányzóképeség és a kormányozhatóság az aktorok komplex, intézményesen formált interakciós struktúrájaként jelenik meg.</i>

A közigazgatás és közszolgáltatás-ellátás területén meghatározóvá váltak az Új közmenedzsmet (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*) tar-

<sup>2</sup> G. Fodor Gábor és Stumpf István (2007): A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. Századvég Műhelytanulmányok, 6. szám.

tozik felelősséggel. Az NPM alkalmazása 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 az jelenti, hogy a kormányzás mint a hagyományos kormányzat egyik lehetséges alternatívája „fausti ajánlat”: a hatékonyság mindenek fölé emelése a demokratikus keretek egyes alapértékeinek feladására csábít.<sup>3</sup> 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 kontúrjai is elhalványodnak. Ezt érzékelve a kormányzás szereplői gyakran olyan védekező stratégiákat alakítanak ki, amelyek középpontjában a felelősség áthárításának különféle változatai és technikái állnak („*blame game*”).<sup>4</sup> Mindezek alapján a kormányzás koncepciójának komoly dilemmája, hogy a magas szintű termelékenység, hatékonyság és versenyképesség elérése hogyan valósítható meg a részvételi demokrácia alapértékeinek és intézményi mechanizmusainak fenntartásával.

Az államszervezés és a kormányzás számos koncepciója és a gyakorlati alkalmazásához kapcsolódó intézményi és közpolitikai modellje is az állam szerepét visszaszorulóknak, megerősödőnek vagy éppen átalakulásban lévőnek vélő szempontok alapján alakult ki. Visszatérő kérdésnek számít, hogy mire terjed ki az állam felelőssége, milyen eszközöket alkalmazzon, hol legyen erősebb vagy mérsékeltebb, hogyan értelmezhető a közjó fogalma a szolgáltatási piacon, miként biztosítható a közszolgáltatások minősége és a hozzáférés lehetősége.

A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság kiváltó okainak feltárása és értékelése, valamint a válságkezelés tapasztalatai fokozatosan háttérbe szorították az „olcsó, kicsi és helyzetbe hozó állam” neoliberális koncepcióját. Az „államtalanítás” irányzataival (NPM, hálózati kormányzás) szemben megjelent a „jó állam” holisztikus felfogása, amely szerint a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak értékteremtő és értékvédő szerepet kell vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi változások folyamatában. Az állami szerepvállalás szükségességét még a neoliberális paradigma sem kérdőjelezte meg mindenhol, például a szabályozás, a finanszírozás, az intézményfenntartás és a koordináció 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 dilemmák nyilvánvalóan másként jelentkez-

---

<sup>3</sup> A fogalom és a gondolatmenet eredeti forrása: 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.

<sup>4</sup> A fogalom és a gondolatmenet eredeti forrása: Hood, Christopher (2010): *The Blame Game*. Oxford, Oxford University Press, 2010.



nek például az oktatás, a szociálpolitika, az innováció, a stratégiai iparágak (atomenergia) vonatkozásában. Mellettük azonban folyamatosan újabb és újabb problématerületek lépnek be, többek között a migráció, a terrorizmus és a klímaváltozás, amelyek közös jellemzője, hogy nehezen megragadható, „nehéz ügyek” (*wicked issues*), amelyek kezelése stratégiai gondolkodást, ágazatokon és szakpolitikákon átívelő, horizontális és integrált megközelítést igényel.<sup>5</sup>

A „jó állam” fogalma éppen ezért szükségessé teszi a „jó kormányzás” (*good governance*) meglehetősen heterogén koncepciójának átgondolását. 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 neoliberais 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 őszi 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 elszámoltathatóságelvű „jó kormányzat” 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, mégpedig a közszolgálati közintézményrendszer észszerű, 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, menedzserialista módszerek ésszerű alkalmazása. Röviden: a neoweberiánus állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, amelynek célja az NPM-re jellemző eredményközpontú rugalmasság ötvözése a weberiánus megfontolásokkal.

---

<sup>5</sup> 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, 11–37.

2. táblázat  
A neoweberianus (jó) állam és a jó kormányzat<sup>6</sup>

Neoweberianus	Weberianus
<i>A minőség és a szolgáltatások erősítése.</i>	<i>Az állam szerepének megerősítése.</i>
<i>A képviseleti demokrácia kiegészítése konzultációs és közvetlen képviseleti eszközökkel.</i>	<i>A képviseleti demokrácia megerősítése az államigazgatás legitimációja érdekében.</i>
<i>Eredményközpontú kormányzás.</i>	<i>A közigazgatási jog megerősítése és modernizációja.</i>
<i>A közszolgáltatás ellátás professzionális és menedzseri felfogása.</i>	<i>A közszolgálati éthosz megerősítése és megújítása.</i>

A neoweberianus szemléletmód relevanciáját erősíti a kormányzás államközpontú (*state-centric*) megközelítése és gyakorlata. Kiindulópontja szerint az állam egyre növekvő felelőssége, valamint az egyre sokrétűbbé váló, egymással 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.

## 2. A KORMÁNYZÁS KONCEPCIÓJÁNAK VÁLTOZÁSAI: AZ „ÁLLAMTALANÍTÁSTÓL” AZ ÁLLAMKÖZPONTÚ MEGKÖZELÍTÉSIG

A jóléti állam működését meghatározó beavatkozó és redisztribúciós politikákat Nyugat-Európában már az 1980-as évek elejétől – természetesen országonként eltérő módon és időszakban – kezdték felváltani a piaci elveken alapuló működési és szabályozási mechanizmusok. A gazdasági liberalizáció és a globalizáció a helyi, lokális versenyelőnyök középpontba

<sup>6</sup> Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Second Edition, Oxford, Oxford University Press, 2004.

állításával számos újfajta 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 kiszervezésével (*outcontracting*). A beavatkozó, expanzív állam egyre inkább a szabályozó és aktivizáló, fejlesztő vagy éppen esélyteremtő állam vonásait öltötte magára, a hatósági irányítás mellett pedig legalábbis hasonló súllyal jelentek meg az állam szolgáltató funkciói is. 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 a kormányzás külső környezetének kulcsfontosságú, pótlólagos erőforrásokat biztosító szereplőivel közösen végzi. A kormányok feladata elsődlegesen a stratégiaalkotás, a közvetett, háttérintézmények közbeiktatásával végzett „irányítás” (*steering at a distance*), valamint az igényeket, követeléseket és támogatásokat begyűjtő „kerékagy” (*hub*) funkció, ami elválik a megvalósítást végző „evezés” (*rowing*) és az erőforrásokat elosztó „küllők” (*spokes*) szerepkörtől.

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

A társadalomközpontú kormányzással kapcsolatos megközelítésekkel, az állam korábban vizionált hanyatlásával és általában az „államtalanítással” kapcsolatban azonban már az ez-

redforduló 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 környezethez. 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 válna 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 valamennyi – hierarchikus, üzleti, hálózatos elvek alapján vagy ezek kombinációjaként újonnan kialakuló – intézményi jellegű konfigurációban meghatározó maradt.

Mindez szükségessé teszi az államközpontú kormányzás fogalmi kereteinek és irányzatainak részletesebb kibontását.<sup>7</sup> A koncepció elutasítja az állam „kiüresítését”, az állami kapacitások és kormányzati képességek gyengülését, ugyanakkor nem hirdeti 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 érdekében kapacitásaik erősítésére törekcszenek, egyrészt az állami intézmények, mindenekelőtt a kormányzati központ szerepének újrapozicionálásával, 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 különböző teoretikus irányzatok és kormányzati gyakorlatok laza szintézisét jelenti. Olyan „er-

---

<sup>7</sup> Részletesen lásd: Kaiser-Bozsó: i. m. 15–21.

nyőfogalom”, 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 szervezeteinek 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. Az államközpontú megközelítés legfontosabb eszközei a következők: erős kormányzati központ kiépítése, a háttérintézmények racionalizálása, a koordináció és az összkormányzati szempontok érvényesítése.

### **3. A TELJESÍTMÉNYMÉRÉS ALAPKATEGÓRIÁI: TÉNY- ÉS EREDMÉNYORIENTÁLT TERVEZÉS ÉS NYOMON KÖVETÉS, ÁLLAMI KAPACITÁS ÉS KORMÁNYZATI KÉPESSÉG**

A jó kormányzás megvalósításának lényeges eleme a kitűzött célok megvalósítását szolgáló, a feladatellátás szintjeihez igazodó konkrét teljesítménycélok meghatározása, a módszertanilag megalapozott tényalapú teljesítménymérés, az értékelés és visszacsatolás kialakítása. A stratégiai tervezés „Achilles-sarka” az OECD szerint (*Hungary: Towards a Strategic State Approach*, 2015) a következetes és eredményes végrehajtás, amelyhez a stratégiák, erőforrások, valamint 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.<sup>8</sup>

Megkerülhetetlen tehát a stratégiai tervezőkapacitás erősítése, amelynek megalapozottságát és realitását a tényeken alapuló helyzetelemzés, valamint az érintettek (*stakeholderek*) igényeinek és érdekeinek felmérése és figyelembevétele biztosítja. Ennek elmaradása jelentős kockázati tényezőt jelent a végrehajtás során. Az empirikusan alátámasztott tényekre

---

<sup>8</sup> OECD (2015): *Hungary: Towards a Strategic State Approach*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-en> (a letöltés ideje: 2016. szeptember 21.)

és a mérhető teljesítményekre épülő kormányzás számára kiemelt fontossággal bír a megfelelő állami kapacitások és kormányzati képességek megteremtése.

A nemzetközileg elismert, tudományos igényű szakanyagokban meghonosodott értelmezés szerint az állami kapacitás az állami intézmények képességeit, erőforrásait és társadalmi beágyazottságát jelenti a hivatalosnak tekintett – alkotmányban, alaptörvényben, kormányprogramokban, különféle jogi normákban rögzített – célok végrehajtása érdekében. Közlebről nézve azonban az állami kapacitás önmagában pusztán magyarázó jellegű, mennyiségi tényezője annak, hogy milyen potenciális képességekkel rendelkezik a kormány az általa felvállalt politikák működtetéséhez és végrehajtásához. Ennek következtében az állami kapacitáshoz szervesen hozzátartozó másik kulcsfogalomnak, a kormányzati képességnek van kiemelt jelentősége, amely a hatalomgyakorlás minőségi jellegű, instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzati cselekvésekhez szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz-relációban történő mobilizálását, alkalmazását és/vagy fejlesztését fejezi ki.<sup>9</sup>

Mivel az állami kapacitások eltérő mértékben oszlanak meg a különböző ágazatok és közpolitikák között, a kitűzött célok megvalósítása is különböző kormányzati képességeket igényel. Mind a két fogalom erősen kontextusfüggő, azaz ténylegesen a kormányzás gyakorlatában, egymáshoz viszonyítva nyeri el valódi jelentését. Például az állam extraktív (elvonó, adóztató) kapacitása optimális esetben az adóztatáshoz szükséges képességekhez igazodik, azonban az adórendszer átfogó céljait, típusát, filozófiáját alapvetően politikai döntések határozzák meg. Ahhoz tehát, hogy a kormányzás teljesítményéről tényeken alapuló, de általános érvényű következtetések szülessenek, mindenekelőtt az állami kapacitások és kormányzati képességek fő aspektusait, dimenzióit, illetve azok mérhetőségét, a közöttük lévő kölcsönös függést és egymásra hatásokat kell azonosítani.

Az állami kapacitások kutatása és mérése során alkalmazott definíciók áttekintése visszaigazolja, hogy az állami kapacitások meghatározásában és mérésében az államhatalom klaszszikus feladatai jelentik a mércét: polgárainak (fegyveres) védelme, az adószedés és kikényszerítés joga. Az áttekintés eredményeként a következő definíciót fogalmazhatjuk meg az állami kapacitásra: az állami akaratképzésből eredő szakpolitikai intézkedések végrehajtása vagy kikényszerítése a bürokratikus államszervezeten keresztül, melynek főbb eszközei a jogszabályalkotás, az adókvetés és az állami erőszakszervezetek alkalmazása.

---

<sup>9</sup> Részletesen lásd: Kaiser-Bozsó: i. m. 15–21.

Az állami kapacitással kapcsolatos megközelítések és empirikus mérési módszerek tehát igencsak szerteágazóak, mindazonáltal besorolhatók az alábbi államhatalmi dimenziók valamelyikébe vagy azok kombinációjába:

- › kényszerítő/katonai, rendészeti;
- › fiskális;
- › adminisztratív/végrehajtó;
- › transzformatív;
- › területi;
- › jogi;
- › politikai.

Az állami kapacitás fogalma leginkább különböző dimenziókra bontva válik értelmezhetővé és mérhetővé. A koncepció feszes és egyértelmű megfogalmazása érdekében mégis sokan az **egydimenziós** méréseket választják, ahol a választott dimenzió minőségéről – például az állam vagyona, a közszolgálat minősége vagy a költségvetés helyzete – egyben az állami kapacitás egészére is lehet következtetni. Az egydimenziós mérés arra is alkalmas, hogy egy specifikus tényező hatását az állami kapacitás egy hasonlóan egyedi dimenziójával összefüggésben vizsgálják (például azt, hogy a korrupció milyen hatással van a gazdaság növekedésére). Az egydimenziós mérés hátránya: eleve lemond arról, hogy átfogó képet („*big picture*”) adjon az állami kapacitások egészéről. Az viszont előnyt, sőt hozzáadott értéket jelent, ha a vizsgálat tárgyát képező dimenzió valamely sajátos aspektusból kiindulva az állam működésének több tényezőjére is rámutat, ezzel lehetővé teszi az egymásra ható tényezők azonosítását és a közöttük lévő kapcsolatokat feltérképezését. Az adószedés eredményessége és hatékonysága például nemcsak a közigazgatás képességeit mutatja, hanem a társadalmi bizalom mértékét is, vagyis azt, hogy a kormány milyen mértékben képes a társadalommal kevésbé népszerű intézkedéseket is elfogadtatni (például fokozott ellenőrzések, új adónemek bevezetése).

Az állami kapacitás fogalmának egydimenziós értelmezésével szemben áll a **többdimenziós** megközelítés. Ennek kiindulópontja szerint a módszertanilag megalapozott tényalapú mérések szempontjából az állami kapacitás egységes, univerzális meghatározása és elfogadása nem lehetséges. A **többdimenziós megközelítés** nemcsak a „*testre szabott*”, azaz az adott dimenzió természetéhez illeszkedő mérésekhez nyújt megfelelő támpontokat, de azzal az előnnyel is jár, hogy a dimenziók a mérni kívánt jelenség és a megfelelő indikátor közötti kapcsolat vizsgálata érdekében akár további alterületekre is bonthatók.

A dimenziók azonosítása során érdemes még két további szempontot is mérlegre tenni: egyrészt célravezető-e kizárólag az állam alapvető funkcióira koncentrálni, másrészt milyen mértékben kell távolságot tartani a már említett, az állami kapacitáshoz hasonló fogalmaktól, mint például a hatalom, az uralom, a tekintély, a vezetés, az ellenőrzés vagy a kormányzóképeség. Ehhez jó alapvetés nyújt Hanson és Sigman (2013), akik az állami kapacitás átfogó koncepcióján belül három, az állam alapvető funkcióit kifejező, egymással szervesen összekapcsolódó dimenziót különítenek el, nevezetesen az *extraktív (adóztató)*, a *kikényszerítő* és az *adminisztratív állami kapacitást*.<sup>10</sup> E három dimenzió jelenti az állami kapacitások általános alátámasztását: az erőforrások rendelkezésre állását, az ország területe feletti közigazgatási-katonai ellenőrzést, valamint a lojális és jól képzett köztisztviselőket és hatékonyan és ügyfélbarát módon működő intézményeket.

A Hanson és Sigman által képviselt felbontás azért is követhető, mivel jól mutatja a dimenziók közötti kapcsolat, illetve az egymástól való kölcsönös függés lehetőségét és jelentőségét. Kikényszerítő kapacitások nélkül nem jöhet létre olyan politikai stabilitás, ami képes a bevételek növelésére. Magas színvonalon működő bürokrácia nélkül nem lehet biztosítani az állami bevételeket, ami a kikényszerítő kapacitások gyengüléséhez vezet. Végül pedig bevételek nélkül az állam nem rendelkezik sem megfelelő kikényszerítő kapacitásokkal, sem pedig erős, szolgáltató bürokráciával.

Természetesen e három dimenzió sem értelmezhető önmagában. A bevételek biztosítása az állam egyik alapvető funkciója, amely ezenkívül még számos más, az államhatalom gyakorlása szempontjából fontos kapacitást is magában foglal. Az államnak rendelkeznie kell olyan eszközökkel, amelynek révén kapcsolatba tud lépni az állampolgárokkal, képessé válik az adatok gyűjtésére és rendszerezésére, rendelkezik a szükséges személyi állománnyal és megalkotja, elfogadhatja az adórendszer működéséhez szükséges jogi eszközöket. Végül, de nem utolsósorban megfelelő felhatalmazással és közbizalommal bír ahhoz, hogy biztosítsa az adófizetők teljesítését és együttműködését. A kikényszerítés szintén átfogó, komplex képességeket igényel a határok védelme, a külső fenyegetés elhárítása, a belső rend fenntartása, valamint a közpolitikák végrehajtása érdekében. Az adminisztratív kapacitások a szükséges kompetenciák biztosításával, hatékony monitoring- és koordinációs mechanizmusok kiépítésével, valamint a lakossági csoportokkal való kapcsolattartás széles körű eszközrendszerével válhatnak át képességekre.

---

<sup>10</sup> Hanson, Jonathan K. – Sigman, Rachel (2013): Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. Presented at the World Bank Political Economy Brown Bag Lunch Series, March 21., [http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson\\_sigman13.pdf](http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson_sigman13.pdf) (a letöltés ideje: 2016. szeptember 21.)



Mindezek alapján az állami kapacitást többszintű, többdimenziós, integrált koncepcióként értelmezzük, nem pedig egyszerűen alkotóelemeinek összességéként. Ez annak az interaktív hatásnak köszönhető, amely akkor lép fel, ha az adott kapacitás dimenziói között a szám-szerűsíthető arányok megváltoznak. A kapacitás valamely dimenziójában elért magasabb szintű minősítés nem vezet szükségszerűen az összesített eredmény javulásához. Számos országos felmérés jutott arra a következtetésre, hogy azokban az államokban, amelyek jelentős katonai kiadásokkal és magas szintű kikényszerítő kapacitásokkal rendelkeznek, egyúttal komoly korrupciós kockázatokkal kell számolni, ha az adminisztratív kapacitások nem mutatnak számottevő javulást. Ennek következtében az összesített állami kapacitás nettó egyenlege akár kedvezőtlen is lehet, annak ellenére, hogy egyik vagy másik dimenzió önmagában magasabb értéket mutat. Ezt a csapdahelyzetet csakis olyan mérésekkel és értékelésekkel lehet elkerülni, amelyek figyelembe veszik az állami kapacitás fogalmának különböző dimenzióit és az adott országra jellemző sajátosságait.

## 4. A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYMÉRÉSEK CÉLJA, SZEREPLŐI, KORLÁTAI

A kormányzati teljesítmény mérésének és visszacsatolásának kialakítása, folyamatos fejlesztése és „karbantartása” a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves része. 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 komplex környezet összetett problémáinak kezelése sokrétű eszközrendszert és elemzési módszereket igényel, ráadásul a mérési eredményeket felhasználó szereplők céljai és elvárásai jelentős mértékben bővültek. Fontos szempont lett az összehasonlítás és az összehasonlíthatóság, a pozitív és negatív változások idősorok segítségével való bemutatása, a gyakorlati alkalmazás, valamint a módszertanilag megalapozott értékelés.

A kormányzati teljesítménymérések részletesebb vizsgálata előtt tárgyalnunk kell még az indikátorok szerepét, valamint az alkalmazás tágabb környezetét megtestesítő felhasználó-

lók szempontjait és elvárásait. Az indikátor olyan, adatokkal feltöltött mutató, mely a komplex valóságról szóló információt leegyszerűsített formában közli, és ezzel közvetítő szerepet tölt be a statisztikai megfigyelések és a gazdasági, társadalmi jelenségek között. 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 változást, kirajzolják a trendeket. Magyarázó változónak is tekinthetők, de nem alkalmasak a mért jelenségek értékei mögött húzódó okok feltárására.

Az összetett jelenségek megértéséhez sokszor több indikátorra is szükség van. Itt három lehetőség kínálkozik.

1. Egyrészt az indikátorok többszintű, többlépcsős indikátorrendszerekbe épülhetnek az alábbi struktúra szerint:
  - › célterület meghatározása;
  - › minden célterületen belül dimenziókatalógus (lebontott célok) megjelenítése;
  - › a dimenziókon belül aldimenziók megjelenítése;
  - › egyedi jelzőszámok konstrukciója: főindikátorok és kiegészítő indikátorok (részindikátorok).
2. Egy másik lehetőség az összetett (kompozit) indikátorok alkalmazása, ami az egyszerű vagy származtatott indikátorok súlyozott összesítésével, aggregálásával jön létre (pl. a GDP).
3. Végül a mutatók szintetikus indikátorok képzésével alternatív módon is ötvözhető, ahol az összesítés egyéni szinten történik (pl. depriváció).

További elvárásként fogalmazódik meg (többek között) a különböző országok, gazdasági és társadalmi aggregátumok, csoportok közötti térben és időben való összehasonlíthatóság, a pozitív vagy negatív változások bemutatása, az indikátorok interpretálhatósága és változási képessége (érzékenysége).<sup>11</sup>

Az indikátorok kialakítása, mérése, összegzése és alkalmazása meghatározó szerepet játszik a kormányzás szinte valamennyi alrendszerében. Az indikátorok, rangsorok és értékelések elsődleges felhasználói közé az államigazgatás, az önkormányzatok, a gazdaság és a civil

---

<sup>11</sup> Részletesen lásd: Havasi Éva (2007): Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. Statisztikai Szemle, 2007, 85. évfolyam, 8. szám, 677–689.

társadalom szervezetei tartoznak. Számukra mindenképp az adott ország főbb kormányzati trendjeinek alakulása, minősége, teljesítménye, valamint az ebből adódó következtetések és előrejelzések bírnak jelentőséggel. Az indikátorok használati értékét a megbízhatóság, a térben és időben való összehasonlíthatóság, az egyes országok kormányzati kapacitásainak és képességeinek többdimenziós mérhetősége fejezi ki.

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 meg. Ennek igényét számos kutatás és program mutatja, többek között a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által 2015-től éves rendszerességgel kiadott *Jó Állam Jelentés*.<sup>12</sup>

A tudományos megközelítések szempontjából az indikátorok a kormányzás különböző kontextusaiban érvényesülő trendek és összefüggések leírásában és elemzésében játszanak meghatározó szerepet. Itt különösen nagy hangsúlyt kapnak azok a magyarázó változók, amelyek hozzájárulnak a hosszú távon érvényesülő folyamatok, valamint az országok és országcsoportok közötti hasonlóságok és különbségek megértéséhez. A tudományos szféra számára különösen hasznosak például a Polity IV<sup>13</sup> és a Quality of Government<sup>14</sup> adatbázisai.

A nemzetközi tanácsadó és jogvédő szervezetek számára az indikátorok az egyes országok specifikus szempontok alapján való 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 a szabadságjogok érvényesülésének mérésével kapcsolatban. Ide sorolhatjuk mindenképp a Transparency International Corruption Perception Indexét<sup>15</sup> a Freedom House Press Freedom Indexét<sup>16</sup>, valamint a Bertelsmann Transformation Indexét.<sup>17</sup>

A tömegtájékoztatás, vagyis a média számára az indikátorok elsősorban az általuk nyilvánosságra hozott tények és vélemények alátámasztását, értelmezését, kommunikációját

---

<sup>12</sup> Elérhető: <http://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentes-2017>

<sup>13</sup> Elérhető: [www.systemicpeace.org/polityproject.html](http://www.systemicpeace.org/polityproject.html)

<sup>14</sup> Elérhető: <http://qog.pol.gu.se/>

<sup>15</sup> Elérhető: [www.transparency.org/cpi2015](http://www.transparency.org/cpi2015)

<sup>16</sup> Elérhető: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016>

<sup>17</sup> Elérhető: [www.bti-project.org/en/home/](http://www.bti-project.org/en/home/)

szolgálják. Példaként itt is a Transparency International Corruption Perception Indexét 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 Risk Guide,<sup>18</sup> a Világbank Doing Business projektje,<sup>19</sup> valamint az Economist Intelligence Unit<sup>20</sup> 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 lezajlott változásairól.

Általános tapasztalat, hogy a teljesítménymérések akkor érik el céljukat, ha hiteles, megbízható mérési és értékelési módszertanra támaszkodó indikátorokat alkalmaznak, továbbá szakmailag és módszertanilag is igazolható, világos és egyértelmű összefüggés mutatkozik a kormányzás értelmezési tartománya, illetve annak a mérés szempontjából releváns aspektusai között. Ennek érdekében nagyobb nyitottságra, a módszerekhez és adatforrásokhoz való jobb hozzáférésre, használatuk és alkalmazásuk megismertetésére van – vagy inkább volna – szükség az érintett szereplők részéről.

Mindezek alapján egyaránt figyelmet kell fordítani a kormányzati teljesítményértékelés nemzetközi dimenziójának megismerésére, valamint az országspecifikus, de egyben nemzetközi összehasonlításra is alkalmas módszerek és gyakorlati alkalmazásuk kimunkálására és finomhangolására.

---

<sup>18</sup> Elérhető: [www.prsgroup.com/about-us/our-two-methodologies/icrg](http://www.prsgroup.com/about-us/our-two-methodologies/icrg)

<sup>19</sup> Elérhető: [www.doingbusiness.org/](http://www.doingbusiness.org/)

<sup>20</sup> Elérhető: [www.eiu.com/public/](http://www.eiu.com/public/)

# A KORMÁNYZÁS ÉRTÉKELÉSÉNEK MODELLJEI: A NEMZETKÖZI SZER- VEZETEK GYAKORLATA

A tananyag a kormányzás multidiszciplináris megközelítését, valamint a fogalom nemzetközi irodalom szerinti tág értelmezését alkalmazza. A fejezet a kormányzati teljesítmény mérhetőségének (*governance performance measurement*) problematikájának tárgyalását követően áttekinti a nemzetközi mérési rendszerek, indexek és indikátorok széles spektrumát. Az áttekintésnek nem lehet célja, hogy mindent teljes körűen bemutasson, hiszen

- › a kormányzás teljesítményének számtalan aspektusa lehetséges, a boldogságindexektől az e-közigazgatás színvonalát jellemző mutatókig, valamint
- › számos nemzetközi kormányközi és nonprofit szervezet (EU, OECD, Bertelsmann SGI) készít rendszeres vagy időszakos, problémaorientált elemzéseket, jelentéseket (állandó tematika és módszertan, illetve speciális témaválasztás alapján).

## 1. A JÓ KORMÁNYZÁS ELVI ALAPJAI ÉS DILEMMÁI

A kilencvenes évektől fokozott mértékben terjedtek el a világban az országokat és régiókat összetett indikátorok és egyéb mutatók alapján értékelő és rangsoroló listák. Ennek okai többek között a kétpólusú világrend összeomlása és ezzel egyidejűleg a szabadpiaci folyamatok erősödése, a szupranacionális szervezetek jelentőségének növekedése, a teljesítménymérés fejlődése, az adatgyűjtési és elemzési lehetőségek bővülése, a tényalapú döntéshozatal megjelenése az üzleti, majd a kormányzati szférában és a statisztikákhoz való hozzáférés egyszerűsödése. Napjainkban több mint száz gazdasági vagy társadalmi fejlettséget mérő indexet, indikátorrendszert és országgrangsort tartunk számon. Mint minden nemzetközi összehasonlításon alapuló elemzésnek, ezeknek a rangsoroknak is vannak kritikusai, akik az eltérő adottságok nem megfelelő figyelembevétele és egyes szempontok túlértékelése miatt kételkednek az eredmények érvényességében, és hiányolják a mértéktartó értékeléseket. Az érintettek folyamatosan igyekeznek a bírálatoknak

megfelelően finomhangolással javítani rendszereiket. Ezek a nemzetközi rangsorok idősoros trendek bemutatását, a globális összehasonlíthatóságot, a fejlesztési stratégiák nyomon követését, a nemzetközi tapasztalatcserét, valamint stratégiai adatbázis építését szolgálják, és ezzel előmozdítják a kormányzat minőségének fejlesztését és a kapcsolódó értékvitákat.

Az alábbiakban négy csoportba rendezve sorra vesszük azokat a legjelentősebb versenyképességi és egyéb állami működést vizsgáló indikátorrendszereket, rangsorokat, adatbázisokat, amelyek a kormányzás szempontjából fontosak. Elsősorban a közigazgatás valamely aspektusát mérő indikátorrendszerekre fókuszálunk.

## 2. AZ EURÓPAI UNIÓ TEMATIKUS MÉRÉSEI ÉS INDIKÁTORRENDSZEREI<sup>21</sup>

Az Európai Unió statisztikai szolgálata, az Eurostat számos statisztikai adatbázist átfogó, a gazdasági és társadalmi élet minden fontos területére kiterjedő indikátorrendszert használ.<sup>22</sup> Egyes ágazati stratégiák monitorozására külön indikátorrendszereket alkalmaz. Önállóan jelenik meg az *Európa 2020* stratégia vagy a fenntartható fejlődés<sup>23</sup> indikátorrendszere, illetve a makrogazdasági egyensúlytalanság (Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard) és az euró indikátorai. A kormányzati képességek hatásmérése szempontjából fontos, hogy az EU 2013-tól a nemzeti igazságügyek hatékonyságának mérését,<sup>24</sup> valamint korrupciót mérő<sup>25</sup> indikátorokat és jelentésrendszert is bevezetett.

Az *Európa 2020* stratégia jelentősége, hogy számszerűsített közpolitikai (policy) célkitűzések mérését végzi, és nyomon is követi ezek teljesülését:

- › Foglalkoztatás: biztosítani, hogy a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottsági ráta elérje a 75 %-ot.

---

<sup>21</sup> Angol nyelvű videóanyagok: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/videos>

<sup>22</sup> Lásd Eurostat (European Commission). Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (a letöltés ideje: 2016. augusztus 10.)

<sup>23</sup> Lásd Eurostat (European Commission). Elérhető: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators>, illetve <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators> (a letöltés ideje: 2016. augusztus 10.)

<sup>24</sup> EU Justice scoreboard: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm) (a letöltés ideje: 2014. május 10.)

<sup>25</sup> EU Anti-corruption report: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://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: 2014. május 14.)

- › Kutatás és fejlesztés: a K+F-re fordított kiadások ériék el az Európai Unió GDP-jének 3%-át.
- › Éghajlatvédelem és fenntartható energiagazdálkodás: az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának 20%-os csökkentése, a megújuló energiaforrások aránya érje el a 20%-os célértéket, az energiahatékonyság 20%-os javítása.
- › Oktatás: a korai iskolaelhagyók arányát 10% alá csökkenteni, elérni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen.
- › Szegénység és társadalmi kirekesztettség: legalább 20 millióval csökkenteni a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők arányát.

Az európai uniós célkitűzések áttekintést adnak azokról a kulcsfontosságú közpolitikai célértékekről, amelyeket az EU vezetése 2020-ra elérendő célul tűzött ki saját maga számára. Ezek kiindulópontul szolgálnak az ún. nemzeti célok (vállalások)<sup>26</sup> meghatározásához is, annak érdekében, hogy mindegyik tagállam hozzájáruljon az európai közösség globális versenyképességéhez. Az ebben tett előrehaladás mértékét követi a tagállamok nemzeti vállalásainak rendszeres nyomon követése. Teljesítésüknek nem feltétele a terhek tagállamonkénti egyenlő megosztása, mert ezek olyan közös célok, amelyek eléréséhez tagállami és uniós intézkedésekre egyaránt szükség van.

Az EU fenntartható fejlődés indikátorrendszere<sup>27</sup> a fenntarthatósággal kapcsolatos intézményi-strukturális és policy hatásokat számszerűsíti. Az indikátorok tíz téma köré szerveződnek (pl. társadalmi-gazdasági fejlettség, fenntartható fogyasztás és termelés, demográfiai változások). A tizedik témában találhatóak a „jó kormányzás” mutatói, melyek olyan célindikátorokat tartalmaznak, mint a közpolitikai koherencia és eredményesség (polgárok bizalma az EU intézményeiben,<sup>28</sup> szabályszegési eljárások, az EU-s jog átvétele); nyitottság és részvétel (választási részvétel, e-kormányzás hozzáférhetősége és használata);<sup>29</sup> gazdasági eszközök: környezeti adók aránya a munkaalapú adókkal összehasonlítva.

---

<sup>26</sup> A tagállamok nemzeti célkitűzéseit lásd: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annexii\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annexii_en.pdf) (a letöltés ideje: 2016. augusztus 10.)

<sup>27</sup> Áttekintés a mutatókról, lásd: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Sustainable\\_development\\_-\\_good\\_governance](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Sustainable_development_-_good_governance) (a letöltés ideje: 2016. augusztus 10.)

<sup>28</sup> Angol nyelvű ábra: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Level\\_of\\_citizens\\_confidence\\_in\\_EU\\_institutions\\_EU.jpg](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Level_of_citizens_confidence_in_EU_institutions_EU.jpg)

<sup>29</sup> Angol nyelvű ábra: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Individuals\\_using\\_the\\_internet\\_for\\_interaction\\_with\\_public\\_authorities\\_by\\_country.jpg](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Individuals_using_the_internet_for_interaction_with_public_authorities_by_country.jpg)

### 3. AZ ENSZ INDIKÁTORRENDSZEREI

Az ENSZ az „ENSZ Fejlesztési Program” (UN Development Program) keretében támogatja a jó kormányzást, alapvetően tanácsokkal, fórumok szervezésével és kommunikációs kampányokkal. Az ENSZ Demokrácia Alap (UNDEF) 2005 óta a demokratikus értékek és a demokratikus kormányzás közvetítésével foglalkozik. A UN Public Administration Network (UN-PAN) a jó közigazgatással kapcsolatos tapasztalatcsere és értékközvetítés fóruma. A jó kormányzás feltételei az ENSZ értékrendjében a részvételen alapuló kormányzás; konszenzusorientáció; az átláthatóság magas foka; az elszámoltathatóság; a rugalmasság (gyors reakcióképesség); a hatékonyság és eredményesség (a fenntartható fejlődés elveivel összhangban); az igazságosság és az integráció; a jogállamiság.

Az átfogó nemzetközi indikátorrendszerek számottevő része a fenntartható fejlődés folyamatainak nyomon követésére irányul. A fenntartható fejlődés fogalmát 1987-ben határozta meg az ENSZ bizottsága által készített Brundtland-jelentés. A meghatározás szerint: „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.”<sup>30</sup>

Az ENSZ fenntartható fejlődés indikátorai megkülönböztetik az emberi jólét három fogalmi dimenzióját: a jelenlegi generáció jóléte egy adott országban (jelen idő), a jövő nemzedékek jóléte (jövő idő) és a más országokban élő emberek jóléte (határokon átnyúló hatások). A fenntartható fejlődés három fő területét (környezet, társadalom és gazdaság) a keretrendszer húsz témacsoport megkülönböztetésével fedi le.

Az ENSZ 2015-ben indította el *Fenntartható Fejlődés Célkitűzések*<sup>31</sup> (Sustainable Development Goals) elnevezésű projektjét, amelynek ambiciózus víziója a szegénység megszüntetése, bolygónk megvédése és a jólét biztosítása mindenki számára. A tizenöt éves stratégia 17 általános cél köré épülő cél- és indikátorrendszerre épül.

A Human Development Index<sup>32</sup> (HDI) az ENSZ legismertebb életminőség-értékelése. A fejlődés mérhető célját olyan feltételek megteremtésében látja, amelyek képessé teszik az embereket a hosszú, egészséges és kreatív életre. A HDI a hosszú és egészséges élet, a tudásépítés, a megfelelő életszínvonal dimenziójában mér. Az index méri a fejlődés részeként kialakult esélyegyenlőtlenségi faktort is, és ezzel a negatívummal százalékos mértéket ad

---

<sup>30</sup> United Nations (2007), [www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/guidelines.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/guidelines.pdf)

<sup>31</sup> [www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals](http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals)

<sup>32</sup> <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>



a tényleges fejlődésnek (Inequality adjusted HDI). A Gender Inequality Index (GII) a nők esélyeit méri az egészség, a közhatalom és a munkaerőpiac területén.

A fenntartható fejlődés monitorozására egyrészt a nemzetközi szervezetek ajánlásai nyomán,<sup>33</sup> másrészt számos ország saját gyakorlata alapján kerül sor.<sup>34</sup>

Az ENSZ – a Békefenntartó Műveletek Főosztálya és az emberi jogi főmegbízott hivatalának közreműködésével – kialakította a jogállamiság indikátorrendszerének módszertani útmutatóját, valamint megállapította, hogy a jogállam a kormányzás alapelve.

A Rule of Law Indicators<sup>35</sup> (RLI) nem méri fel teljes körben a jogállamiság állapotát a vizsgált államokban, hanem az állami büntetőpolitika intézményeire koncentrál. A felmérés célja annak vizsgálata, hogy a legelesettebb csoportok milyen bánásmódra számíthatnak az állami kényszer intézményesített eljárásaiban. Ennek során a jogállamiság garanciáit három intézményi körben mérik fel, ezek

1. a rendőrség és más rendvédelmi szervek;
2. az igazságszolgáltatás (beleértve a bíróságokat, az ügyészségeket és az ügyvédeket);
3. a büntetés-végrehajtási intézetek.

Az értékelés alapjául szolgáló indikátorokat mindhárom intézményi körnél több csoportba sorolják, és a teljesítményt, az integritást, az átláthatóságot és a számonkérhetőséget, a hátrányos helyzetű csoportok tagjaival való bánásmódot, valamint az intézményi kapacitást vizsgálják.

A felmérés alapjául szolgáló indikátorok tartalmazznak közvélemény-kutatáson, szakértői véleményen, dokumentumelemzésen, valamint tényadaton alapuló indikátorokat.

Az adatbázis kialakítása a módszertani kézikönyv 2011-es kiadása óta még nem történt meg.

## 4. A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYMÉRÉS KOMPLEX RENDSZERE: AZ OECD ÉS A VILÁGBANK GYAKORLATA

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) is több, témánk szempontjából releváns és fontos statisztikai adatbázist működtet, amelyek számos önálló indikátorrendszer is tartalmazznak.

---

<sup>33</sup> European Commission (2009), [www.ieep.eu/assets/443/sdi\\_review.pdf](http://www.ieep.eu/assets/443/sdi_review.pdf)

<sup>34</sup> [www.un.org/esa/dsd/dsd\\_aofw\\_ni/ni\\_index.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_ni/ni_index.shtml)

<sup>35</sup> [www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un\\_rule\\_of\\_law\\_indicators.pdf](http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf)

A tematikus projektek között az OECD Better Life Index arra a kérdésre keresi a választ, hogy mitől lehetne jobb az egyes emberek élete. A lényege a szervezet honlapján egyénileg is elvégezhető jóléti érzületmérés, az abból kirajzolódó országos átlagok, országképek és az abból következő kormányzati intézkedések. Az index 11 faktorhoz rendel opcionális súlyokat. A mutatószám olyan területeket fed le, mint a lakás, a jövedelem, a munkahelyek, a közösség, az oktatás, a környezet, a társadalmi részvétel, az egészség, az elégedettség, a biztonság és a munka és család egyensúlya.

Az OECD egy másik, Society at Glance (társadalmi körkép) elnevezésű indikátorrendszere olyan statisztikákat gyűjt össze, amelyek a társadalmi összetartozást és a szubjektív jólétet mérik, vagyis a társadalom állapotát, illetve a társadalmi válaszreakciókat mérő indexeket (OECD, 2014). Az oktatásban a tanulói kompetenciák mérését szolgálják a PISA-indikátorok (OECD Programme for International Student Assessment).<sup>36</sup>

Az 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:<sup>37</sup>

- › költségvetés és közkiadások;
- › a közszektor innovációja és e-kormányzás;
- › a közszektor korrupciója elleni harc;
- › a közszektor személyzete és menedzsmentje;
- › közpénzügy és pénzpolitika;
- › 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 két évente publikálja is *Government at a Glance* (GoG) elnevezésű tanulmányában. A kiadvány általában négy nagyobb csoportba sorolja az indikátorokat: (1) „kontextuális”,<sup>38</sup> (2) „input”, (3) „folyamat” és (4) „output” indikátorok. A kontextuális indikátorok például az oktatáspolitikai jellemzők

---

<sup>36</sup> [www.oecd.org/pisa/](http://www.oecd.org/pisa/)

<sup>37</sup> [www.oecd.org/governance/](http://www.oecd.org/governance/) (a letöltés ideje: 2016. augusztus 10.)

<sup>38</sup> [www.oecd.org/tax/federalism/40832141.pdf](http://www.oecd.org/tax/federalism/40832141.pdf) (a letöltés ideje: 2016. szeptember 10.)

a településre jellemző anyagi és társadalmi viszonyokat leképző mutatók. Input indikátorok például a kormány bevételei, illetve a bevételek szerkezete, a kiadások és a kiadások szerkezete és a foglalkoztatási mutatók. A folyamatindikátorok többek között a közbeszerzésekkel, a transzparenciával és a szabályozással kapcsolatosak. A kimeneti indikátorokra (output) példa a nagyobb méltányosság, az egyenlő hozzáférés az oktatáshoz és az egészségüghöz.

A GoG indikátorrendszere 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);
- › emberierőforrás-menedzsment (reformok a javadalmazás és a központi kormányzatok személyi állományában);
- › intézmények (kormányzati központok szerepe és befolyása);
- › a központi kormányzat eredményei (bizalom a kormányzásban, jogállamiság, a közszféra hatékonysága és eredményessége);
- › digitális kormányzás (teljesítmény, e-közigazgatás, nyílt adatok, közösségi média);
- › költségvetési gyakorlat és eljárások (befektetések költség-haszon elemzése, teljesítményalapú tervezés);
- › szabályozásirányítás a kormányzásban (globális trendek, hatásvizsgálat);
- › közbeszerzés;
- › integritás a közszférában (összeférhetetlenség, átlátható lobbitevékenység, bejelentésvédelem);
- › az állampolgárok szolgálata (közszolgáltatások hozzáférhetősége és minősége, a közszolgáltatásokkal való megelégedettség mértéke).

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 részt vevő országokban. Nem utolsósorban pedig számos olyan indikátort tartalmaznak, amelyeket a tagországok az adott működési terület mélyebb megismerése érdekében saját maguk is továbbfejleszhetnek.

A GoG 2015. évi kiadványa<sup>39</sup> ezeket az indikátorokat két nagy fejezetre osztja. Az első a fő kormányzati tevékenységek (kéességek) eredményeire fókuszál, mint a kormányzati iránti bizalom, a jövedelmek újraelosztása, az esélyegyenlőség és a költséghatékony működés. A második nagy egység az állampolgároknak nyújtott közszolgáltatások hatásait és eredményeit vizsgálta a hozzáférhetőség, a reagálóképesség érzékenysége (*responsiveness*), valamint a minőség aspektusaiból, elsősorban három szektorra, az egészségügyre, az oktatásra és az igazságszolgáltatásra fókuszálva.

A közigazgatást ebben az értelmezésben mint a jó kormányzás hatékonysági faktorát vizsgáljuk. A közigazgatást a kormányzati célokat szolgáló eszköznek tekintjük, így annak eredményei és hatásai csak a kormányzati képességeken és hatásokon keresztül kapnak értéket. A hatékony közigazgatás minden kormányzati képesség alapja, ezért általános (horizontális) bemenete (inputja) a kormányzati cselekvésnek. A hatékonyság a közigazgatás azon szerepére utal, amely szerint ez a kormányzati működést infrastruktúraszerűen kiszolgáló igazgatási gépezet (adminisztráció).<sup>40</sup>

Az OECD hatékonyságorientált kormányzati és közigazgatási teljesítménymérései kijelölik a nemzeti közigazgatások fejlesztés irányait is, így lényeges ismerni ennek főbb fogalmait:

- › eredmények (outputok): milyen termékeket és szolgáltatásokat szállít a közigazgatás a közszeaktor szervezeteinek;
- › hatás (*outcome*): a kormányzás folyamatai képessé teszik-e a szektorokat teljesítményük növelésére;
- › inputok: mindezt milyen (szervezeti, személyi) erőforrásokkal és milyen (társadalmi és egyéni) ráfordításokkal valósítjuk meg.

A közigazgatás hatékonyságának mérhetőségére a *közigazgatás szervezetének* rendszerszintű paraméterei nem adnak értékelhető mutatókat, a szervezeti intézkedések a hatékonyság mérésére nem alkalmasak. A közigazgatás minőségét közvetlenül a feladatellátás és a szolgáltatás határozza meg. A közigazgatás hatékonyságának megítélésében a politikai szereplők az ügyfelek elégedettségét tartják az elsődleges mércének (*outcome*). A lényeg a gyors, egyszerű, szabályos és korrekt ügyintézés. Ebből az aspektusból a szervezet milyensége vagy a folyamatok erőforrásoldala (költség, személyzet) nem releváns. Az eredmények (output) és az inputok azonban a hatékonyságra való kormányzati képesség értékeléséhez szükségesek. Ebből a szempontból a közigazgatási szervezetre is optimalizálhatóak minőségi mutatók.

---

<sup>39</sup> [www.oecd.org/gov/govtaglance.htm](http://www.oecd.org/gov/govtaglance.htm)

<sup>40</sup> Kis Norbert: A kormányzás minőségének értékilemmái. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás. Nemzetközi és európai dimenziók. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014, 49.

Az alábbiakban néhány, a közigazgatás teljesítményét jól jellemző, fontos mutatószámot ismertetünk röviden.<sup>41</sup>

Az ügyfelek közszolgáltatásokhoz való hozzáférése kiemelt jellemzője a közigazgatásnak. A *hozzáférhetőség* a szolgáltatás elérhetőségével, a válaszadási idővel, a szolgáltatás minőségével (színvonalával) és megfizethetőségével jellemezhető.

Az e-kormányzati szolgáltatások használata az állampolgárok és a vállalkozások által (*Use of e-government services by individuals and businesses*) elnevezésű mutatószám az állampolgárok és vállalkozások közigazgatási szervezetekkel történő online interakcióit vizsgálja. Az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést (*financial and geographic access to health care*) inverz módon vizsgálja a mutatószám, azaz a ki nem elégített vagy nem teljesült orvosi vagy kórházi kezelési szükségletekre és ennek okaira kérdez rá. A felsőoktatáshoz való hozzáférhetőséget (*access to education*) az OECD-mérés a kiadások oldaláról közelíti meg, azaz a felsőoktatásban részt vevők összes közvetlen kiadását vizsgálja és hasonlítja össze.

A második csoportba a közigazgatási szolgáltatásokat igénybe vevők *ügyfélterhének* jellemzésére alkalmas mutatók tartoznak. Az ügyfélteher ideális esetben a közigazgatási probléma felmerülése és annak lezárása között eltelt idővel és az annak elintézése közben felmerült költségekkel írható le. A GoG 2013 szerint a szolgáltatások megfizethetőségén túlmenően a szolgáltatások időszerűsége (*timeliness*), azaz a szolgáltatáshoz való hozzáférés gyorsasága is fontos aspektus. Ez a jelentés ezt az időszerűségét az egészségügy területén (várólisták) és az adóbevallás ügyintézésében (online vs. papíralapú adóbevallás feldolgozása, bírósági ügyek átfutási ideje) kapcsán vizsgálja.

A lakosság és a vállalkozók *adminisztratív terheinek csökkentése* évek óta a nemzetközi közigazgatási reformok állandó napirendi pontja, melyet a hatékonyság, az eredményesség és a hatásosság fogalmai mentén vizsgálnak. Az ügyfélteher tág értelmezése szerint ezalatt a közigazgatási szervezet és a benne dolgozó tisztviselők terheinek csökkenését is értjük. Említést érdemel még az a szempont, hogy egy közigazgatási szervezetnek sok esetben más közigazgatási szervezetek is lehetnek az ügyfelei (pl. központi közigazgatás, helyi közigazgatás, szakhatósági eljárás), amelyeknél ugyancsak megjelenhetnek ezek a költségek.

A nemzetközi tapasztalatok alapján az adminisztratív terhek csökkentésének jól alkalmazható eszközei vannak:

---

<sup>41</sup> A mutatók jellemzése a Jó Állam Mérhetősége II. tanulmánykötet Hatékony közigazgatás fejezete alapján készült. Kádár et al.: Hatékony közigazgatás. In: Kaiser (szerk.): A Jó Állam Mérhetősége II. Dialóg Campus, Budapest, 2016, 145-166

- › a technológiai haladás vezérelte e-közigazgatási fejlesztések;
- › a jogszabályi egyszerűsítés (bürokráciacsökkentés);
- › a lakosság és a közigazgatás „közelítése” egymáshoz (erre jó példa az egyablakos ügyintézés bevezetése számos országban);
- › egyéb szolgáltatásfejlesztés.

A beavatkozás eredményeinek mérésére alkalmas eszközök:

- › az SCM (Standard Cost Modell) szerinti kvantitatív mérés;
- › az ügyfél elégedettségének kvantitatív mérése;
- › az ügyfél utazásának térképes, kvantitatív modellezése;
- › az élethelyzetek koncepciójának kvalitatív elemzése;
- › az időmérleg-felvételek kvantitatív elemzése;
- › a szakértőkkel és a stakeholderekkel készült interjúk kvantitatív elemzése.

A közigazgatás erőforrásait a GoG főként az emberi erőforrás szemszögéből vizsgálja. Az erőforrás-gazdálkodás alapvető indikátora: a kormányzat intézményeinek (minden szinten), valamint a közintézmények által felügyelt nonprofit intézmények alkalmazottainak a létszáma az összes munkavállaló arányában (*employment in the public sector*). Ezen belül rendszerszinten is vizsgálják a közszolgálat menedzsmentjét: mérik a központi és a helyi közigazgatásban dolgozók arányát, a nők arányát a kormányzatban, értékelik a humán erőforrás tevékenységek központi és helyi hatásköri feladatmegosztását, valamint céljuk a hagyományos HR-feladatok összehasonlítása is. Az OECD 2008 óta méri a humán erőforrás-gazdálkodás egyik fontos mutatóját: a közigazgatásban dolgozók kompenzációját. A téma jelentőségét mutatja, hogy a GoG 2015 fókuszában a központi kormányzat kompenzációs reformjainak összehasonlítása volt.

A közigazgatási szolgáltatások eredményességi (*outcome*) vizsgálatának fő eszköze és a modern közigazgatás mutatószáma az ügyfelek elégedettsége. Szoros összefüggés állapítható meg a kormányzatba vetett bizalom (*trust in government*) és az állampolgárok elégedettsége között. A bizalom mérése a 2013-as GoG központi kérdésköre volt.

A bizalmat három szinten mérik:

1. politikai (pártok),
2. a kormányzati szakpolitikák (kormányzati intézkedések),
3. a közigazgatási szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettség szintjén.

Általános tendencia, hogy a harmadik szinthez (a szolgáltatásokkal való elégedettség) közeledve a bizalom folyamatosan nő. Ezt igazolják vissza a 2016-ban megjelent *Jó állam véleményfelmérés*<sup>42</sup> eredményei is.

Külön mérések vannak az állampolgárok közszolgáltatásokkal való elégedettségével kapcsolatban az oktatás, az egészségügy és az igazságszolgáltatás területén.

Fontos ismerni még a **Világbankban** a kormányzat minőségével és hatékonyságával kapcsolatos átfogó kutatás eredményeként létrejött Worldwide Governance Indicators (WGI) adatbázist.<sup>43</sup> Ez több mint 200 országra terjed ki, és hat fő kompozit (összetett) indikátort tartalmaz<sup>44</sup>. A mérés dimenziói:

- › politikai részvétel és elszámoltathatóság;
- › politikai stabilitás és erőszakmentesség;
- › a kormányzati munka hatékonysága;
- › jogbiztonság;
- › szabályozási minőség; valamint
- › a korrupció visszafogásának, ellenőrzésének mértéke.

## 5. A KORMÁNYZÁS VERSENYKÉPESSÉGI, PÉNZÜGYI ÉS GAZDASÁGI VETÜLETÉNEK RANGSORAI (VILÁGBANK, IMD, WEF)

A *Világbank* és az *IFC (International Finance Corporation)* 2002 óta publikálja az ún. *Doing Business* indexet. A 2017-es adatsoruk 190 országra terjedt ki. A mutatórendszer célja, hogy az országokat hatékony, kkv-barát szabályozási környezet kialakítására ösztönözze. A jelentés kiválóan alkalmas az üzleti környezet mérésére, mivel olyan gyakorlati problémákhoz rendel mutatókat, melyekkel egy vállalkozásnak általában meg kell küzdenie. Az index a vállalati működés tíz területének értékeit külön-külön értékelt komponensek (alrangsorok) összesítésével állítja össze. A felmérés az egyes komponenseket konkrét, számszerűsíthető mutatók alapján értékeli.

---

<sup>42</sup> *Jó állam véleményfelmérés*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016

<sup>43</sup> A WGI adatbázisa a [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org) név alatt vagy közvetlenül a Világbank címén érhető el: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

<sup>44</sup> A műhelytanulmányok teljes sorozata letölthető a honlapjukról, illetve a Világbanktól: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc-reading>

A rangsor 11 alterülete a következő:

1. Vállalkozás alapítása (eljárások, idő, költség és minimum tőke).
2. Építési engedélyek beszerzése (eljárások, idő és költség egy raktár építése esetén).
3. Áramellátáshoz való hozzáférés (eljárások, idő és költség egy raktárépület állandó áramellátásának biztosítása esetén).
4. Ingatlantulajdon bejegyzése (eljárások, idő, költség egy üzleti ingatlan bejegyzése esetén).
5. Adófizetés (adók száma, adóadminisztrációval töltött órák száma egy évben).
6. Határon túli kereskedelem, export (dokumentumok száma, idő- és költségigény).
7. Hitelhez jutás (ingó biztosítékra vonatkozó törvények és hitelinformációs rendszerek).
8. Kisebbségi befektetők védelme.
9. Szerződések kikényszeríthetősége (egy szerződés kikényszerítéséhez szükséges eljárások, idő és költség).
10. Csődkezelés (idő, költség és visszatérítési ráta csődeljárás esetén).
11. Munkaerőpiac szabályozása (a felmérés része, de a rangsorba nem számítják be).

Fontos, hogy a vizsgálat nem terjed ki olyan területekre, mint a makrogazdasági környezet, a pénzügyi rendszer helyzete, a biztonsági kockázatok vagy az adórendszer nem vállalati elemei. A jelentés a szűkebb értelemben vett közigazgatást érintő számos adminisztratív tevékenységet (vállalkozás alapítása, építési engedélyezés, ingatlanbejegyzés) is értékeli a ráfordított idő és költségek szempontjából. A jelentés részletes szakértői (jogász, könyvelő) felmérés alapján készül, amelyet megjelenés előtt az országok kormányzatai is vizsgálhatnak.

Az IMD (*Institute for Management Development*) egy svájci székhelyű versenyképességi kutató- és képzőközpont, ahol minden évben közreadják a világ versenyképességi évkönyvét és rangsorát, ami az országokat az alapján rangsorolja (az első helyezett Hongkongtól a se-reghajtó Venezueláig 59 országot vizsgálva), hogy képesek-e a vállalatok számára olyan fenntartható üzleti, gazdasági és politikai környezetet teremteni, amely növeli a gazdasági szereplők versenyképességét.<sup>45</sup> A sorrendet négy tényező határozza meg: a gazdasági teljesítmény, a kormányzati hatékonyság, a gazdasági hatékonyság és az infrastruktúra.

Az IMD mérési szempontjai a következők:

- › *gazdasági teljesítmény* (79 kritérium a makroökonómiai teljesítmény értékeléséhez);

---

<sup>45</sup> Lásd: [www.imd.org/wcc/](http://www.imd.org/wcc/)



- › *kormányzati hatékonyság* (70 kritérium: a kormányzati gazdaságpolitika milyen mértékben tekinthető jótékonynak a versenyképesség szempontjából);
- › *üzleti hatékonyság* (71 kritérium: a hazai környezet milyen mértékben ösztönzi a vállalkozásokat innovációra, jövedelmező és felelősségteljes működésre);
- › *infrastruktúra* (113 kritérium: az üzleti életben milyen alap, technológiai, tudományos és emberi tőkeállomány áll rendelkezésre).

A kormányzati hatékonyságon belül további öt komponenshez (közpénzügyek, fiskális politika, intézmények, gazdasági szabályozás, társadalmi folyamatok) további 38 statisztikai adatot és 33, kérdőíves lekérdézésen alapuló véleményadatot vesznek számításba. Ezen belül a szűkebb értelemben vett közigazgatási teljesítményre vonatkozó adatok szinte kivétel nélkül véleményfelmérésből származnak. Minden ország üzleti vezetőinek szubjektív értékelése alapján kaphatunk képet a következő kritériumokról, például hogy a megkérdezett egy 1–7-es skálán milyen mértékben ért egyet azzal a kijelentéssel, hogy „A bürokrácia nem hátráltatja az üzleti tevékenységet.” Alább néhány példa:

- › Jogi és szabályozói környezet (felmérés: segíti-e a vállalkozások versenyképességét).
- › Kormányzati döntések végrehajthatósága (felmérés: hatékony-e a végrehajtás).
- › Transzparencia (felmérés a kormányzati tevékenység átláthatóságáról).
- › Bürokrácia (felmérés az üzleti tevékenységet támogató bürokrácia meglétéről).
- › Vesztegetés és korrupció (felmérés: jelen van-e és milyen mértékben).
- › Személyes szabadság és magántulajdon védelme (felmérés: megfelelő-e).
- › Politikai instabilitás kockázatának mértéke (felmérés: van-e instabilitás).

Az ugyancsak svájci székhelyű nemzetközi szervezet, a *Világgazdasági Fórum* (*World Economic Forum* vagy *WEF*) 112 alkritériumot vizsgáló globális versenyképességi indexe (*Global Competitiveness Index*) 140 ország gazdaságát, intézményrendszerét és politikáját elemzi. Tizenkét dimenzióban vizsgálja, hogy mennyire adottak a gazdasági növekedés hosszú távú feltételei, például a jó intézményrendszer, a jó infrastruktúra, a jó oktatás (képzett munkaerő), a pénzügyi vagy fejlett munkaerőpiac vagy az innovatív technológia jelenléte. Az index célja az üzleti környezet és a befektetésvonzó képesség jellemzése. Az index az intézmények dimenzióban tér ki a jogrendszer, a bírósági gyakorlat, az adminisztratív keretek vizsgálatára, itt értékelik a korrupciót, a bürokráciát, a közpénzek felhasználását, az átláthatóságot, és itt veszik figyelembe a makroökonómiai stabilitáshoz hozzájáruló kormányzati kiadásmene-

dzselést is. Az „intézmények” pilléren belül csak egyetlen indikátor, a kormányzati szabályozás terheinek szubjektív értékelése esik a szűkebb közigazgatás fókuszába. Az index egyharmadrészt nyilvános szervezetek adataiból, kétharmadrészt pedig reprezentatív, globális üzleti vezetői felmérés eredményeiből készül.

## 6. THINK TANKEK ÉS ALAPÍTVÁNYOK SPECIÁLIS MÉRÉSEI: BERTELSMANN FOUNDATION, QUALITY OF GOVERNANCE

Fontos méréseket végeznek számtalan, a kormányzás teljesítményéhez kapcsolódó területen nem kormányzati szervezetek (NGO-k) is. Ezeket csak röviden tárgyaljuk vagy éppen megemlítjük, mivel a fejezet célja a kormányzás hatékonyságmérésének legfőbb, azon belül is a leginkább közigazgatáshoz kapcsolódó nemzetközi példáinak és gyakorlatainak bemutatása.

A 2004-ben alapított *Quality of Governance Institute* (Minőségi Kormányzás Intézet) a Göteborgi Egyetem Politikatudományi Karán működő független kutatóközpont. A központ a minőségi politikai intézmények létrehozásának és fenntartásának elméleti és empirikus problematikáját vizsgálja. Ezenkívül fontos feladatuknak tekintik, hogy feltárják a „minőségi kormányzás” okait, ismérveit és hatásait a különböző közpolitikákban (egészség-, környezet- és szociálpolitika). A szervezet széles körű és értékes adatbázissal és adatvizualizációs eszközökkel rendelkezik a kormányzati és kapcsolódó indikátorokról, amelyek a honlapjukon bárki számára hozzáférhetők.<sup>46</sup>

A német *Bertelsmann Alapítvány transzformációs indexe (BTI)* 129 olyan országot vizsgál, amelyekben társadalmi és gazdasági átalakulási folyamatok zajlanak. Az alapítvány két indexet publikál:

1. A *státuszindex* a demokrácia és a piacgazdaság minőségi értékelése alapján rangsorol. Az index értékét az egyes országok politikai és gazdasági transzformációs folyamait leíró mutatók értékeinek átlagából képzik. Mindkét aspektus hat-hat aldimenzióra oszlik. A politika területén az államiság, a politikai részvétel, a jogállamiság, a demokratikus intézmények stabilitása, valamint a politikai és társadalmi integráció mutatói találhatók.

---

<sup>46</sup> <http://qog.pol.gu.se/data> (a letöltés ideje: 2016. augusztus 28.)

2. A *menedzsmentindex* az elmúlt két év politikai vezetésének menedzsmentteljesítménye alapján rangsorolja az országokat. A rangsorban kapott érték szempontjából az irányítási képesség, az erőforrás-hatékonyság, a konszenzusépítési képesség, valamint a nemzetközi kooperáció dimenziókban megjelenő indikátorok mellett az adott ország „nehézségi szintje” is kulcsszempont. A négy dimenzió értékeit az országok eltérő adottságát figyelembe véve súlyozzák, így a nehezebb irányítású országok azonos érték mellett jobb indexértéket kapnak.

Mindkét index a szakértői értékelést ötvözi a statisztikai kemény adatokkal. Bár az index rákérdez konkrét kormányzati kapacitások és funkciók működőképességére, a jellemző vizsgálódási szint – a fentebb említett komparatív korlátok miatt – a politikai-stratégiai kormányzás. A jelen kutatásban meghatározott fogalmi lehatárolások szempontjából releváns kérdés például, hogy az országok „mennyire képesek a minisztériumok az alárendelt szervezetrendszer monitorozására”.

A kormányzás teljesítményéhez kapcsolódóan fontos méréseket végeznek még nem kormányzati szervezetek a demokrácia, a jogállamiság, az átláthatóság és az antikorrupció területén. Ezeket röviden megemlítjük, de részletesebben nem tárgyaljuk.

A nemzetközi nem kormányzati szereplők egyik érdekes példája a *The World Justice Project (WJP) Rule of Law Indexe*. Az Egyesült Államokban kifejlesztett, szakértői és lakossági felvételek alapuló index négy elven alapul: felelős kormányzat (*accountable government*), jó törvények (*good laws*), jó folyamat (*good process*) és hozzáférhető igazságszolgáltatás (*access to justice*). A 2015-ös felmérést 102 országban végezték el, a kapcsolódó közvélemény-kutatásokba százezer háztartást vontak be, és további 2400 szakértővel kérdőívet töltettek ki. Az index célja az országok jogállamisághoz való (gyakorlati) ragaszkodásának mérése. Az OECD kormányzati körképe (GoG) a jogállamiság mérésére befogadta a WJP eredményeit.

A nemzetközi mérések – jellemzően tág értelmezésben – az intézményi, jogállami, politikai és alapjogi működés széles spektrumát mérik. Ilyen a *Polity IV* index vagy a *Freedom House demokráciamérése*. A jó kormányzást átfogóan a demokráciát érintő kérdésnek tekinti és ebből a szempontból közelíti meg az *Economist's Democracy Index* vagy a *Human Development Index*.

A korrupciós érzület mérése nemzetközi indexekre építhető: az EU évente kiadott *Anti-Corruption Reportja*, a Transparency International *Global Corruption Barometer (GCB)* mérése, a *Bribe Payers Index (BPI)*, valamint a *Global Corruption Report (GCR)*.

A korrupciót is vizsgáló *Global Integrity Report*<sup>47</sup> kérdőíve több mint 400 kérdés alapján elemzi a korrupció helyzetét az adott országban. Ide kapcsolódik a közadatok elérhetőségével és használhatóságával foglalkozó *Open Data Index*.<sup>48</sup> Ezt első ízben 2013-ban állította össze az Open Knowledge Foundation (UK) azzal a céllal, hogy mérhetővé tegyék az országok nyílt kormányzati adatainak elérhetőségét néhány kulcsadatbázis hozzáférhetőségének elemzésével.

A sajtószabadság-indexek elsősorban percepciók mérésekre épülnek. Meghatározó a Freedom House felmérése a sajtószabadságról. Objektív kritériumok a médiaszabályozás garanciális elemeivel kapcsolatban dolgozhatóak ki, mint például a közmédia kiegyensúlyozottsága, a szankciórendszer alkalmazásának feltételei vagy a bírói jogorvoslat. A *Riporterek Határok Nélkül* (*Reporters Without Borders*) nevű szervezet összetett sajtószabadság-indexének alapját egy negyvenhárom szempontra figyelő kérdőív adja.

### Következtetések

A jó kormányzást gyakran szokták a közjó absztrakt fogalmának érvényesülésével meghatározni.<sup>49</sup> A közjó a kormányzás minőségének értéktartalmát és annak társadalmi eredményét (*outcome*) fejezi ki.

*Hogyan értelmezhető például a közjó a szolgáltatási piacon?* A jó kormányzás mely közszolgáltatások biztosítását bízta a piacra és melyeket von állami hatáskörbe (posta, házi orvos, vasút, felsőoktatás, alapkutatás)? Milyen szempontok mentén döntsön az állam a tevékenységi körébe tartozó közszolgáltatások megszervezésekor (*minőség, ár, hatékonyság, hozzáférhetőség, biztonság, piaci érdekek, szolidaritás*)? Milyen szempontok szerint történjen a közterhek és az erőforrások elosztása (lakossági és vállalati hozzájárulás és részesedés aránya, jövedelem, igénybevétel)?

A kormányzati teljesítmény értékelésekor ilyen és ehhez hasonló dilemmákhoz, érték-konfliktusokhoz jutunk. A nemzetközi mérési rendszerek alapvetően mellékelik a direkt értékelést. *Adatokat közölnek, de nem adnak közvetlen értékelést.* A nemzetközi rangsorokat ezért célszerű számsoroknak tekinteni, mivel alapvetően nem értékelésalapúak. Az értékeléseket a különböző nemzetközi szervezetek részben országspecifikus elemzések (országjelentések) készítésével végzik.

---

<sup>47</sup> A Global Integrity Report elérhető: [www.globalintegrity.org/downloads](http://www.globalintegrity.org/downloads)

<sup>48</sup> Az Open Data Index elérhető: <https://index.okfn.org/about/>

<sup>49</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (2012), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.

Legyenek bármennyire korlátozottak a lehetőségek a kormányzati eszközök és eredmények mérésére, értékelésre, a létrejövő információk és a közpolitikai visszacsatolás jelentősége vitathatatlan. A hatásukat tekintve jó gyakorlatok vagy jó tapasztalatok az adott társadalmi és gazdasági kontextus figyelembevételével helyet adnak egy-egy kormányzati megoldás pozitív értékelésének. Megvilágíthatjuk ezt egy hasonlat segítségével: a zenekar, a hangszerek, a felkészülés és egyéb körülmények értékelése önmagában nem releváns. A hatást, azaz a zene és a koncert minőségét kell csak mérni, azt, hogy mi a közönség reakciója. Konkrét példára lefordítva: a települési rendvédelem megvalósulásának módja kevésbé releváns, ezzel szemben a közbiztonság (a hatás) lényeges. A kormányzás egészének fejlesztése céljából rendkívül lényeges mind az összehasonlítás-központú nemzetközi (OECD, Világbank, EU), mind a nemzeti szinten kialakított, a kormányzati tevékenységet átfogó értékelési rendszerek fejlesztése.

Összegzésképp elmondhatjuk, hogy a közjót érvényesítő kormányzás méréseinek törekedniük kell az értéknek tekintett célok és hatások (*outcome*) megragadására és mérésére. Következésképpen a nemzetközileg használt indikátorokon kívül olyanokra is szükség van, amelyek egy ország számára – helyzete és jövőbeli céljai szempontjából – különösen fontosak.

# A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYMÉRÉSEK MODELLJEI: A NEMZETI SZINTŰ KERETRENDSZEREK

## 1. A NEMZETI TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSI RENDSZEREK ÁLTALÁNOS VONÁSAI

Az állami kapacitások, a kormányzati képességek, átfogóan pedig a kormányzati teljesítmény mérésével, mint láttuk, számos nemzetközi szervezet foglalkozik. A mérési és értékelési „iparág” szereplői arra törekcszenek, hogy összehasonlítható adatokat, idősorokat, átlagokat, trendeket, rangsorokat és jelentéseket készítsenek, és ezeket stratégiai adatbázisokba rendezzék. Napjainkban mintegy 130 gazdasági vagy szociális fejlettséget mérő index és országangsor használatos. Az általuk használt indikátorok a szakirodalmi és kormányzati elemzésekben kapnak értékkeretet, minőséget. A nemzetközi mérések alapvető célja a globális összehasonlíthatóság, hatásuk pedig a kormányzás minőségének javulása és az ehhez kapcsolódó értékviták. Megbízhatóság szempontjából azonban különbséget kell tenni a hivatalos nemzeti statisztikák alapján működő Eurostat (az EU statisztikai hivatala) adatai (<http://ec.europa.eu/eurostat>) vagy az OECD által kiadott jelentések, szakanyagok ([www.oecd.org/about/publishing/](http://www.oecd.org/about/publishing/)) és a nemzetközi NGO-k, tanácsadó cégek szakmai véleményeken alapuló rangsorai között.

A nemzetközi szervezetek méréseit, adatait és fogalmi kereteit azért is érdemes kellő óvatossággal kezelni, mert még az egyes országokról külön készített jelentések esetén sem reagálnak kellő mértékben a sajátos, országspecifikus problémákra, elemzéseik gyakran nem a legfrissebb adatokra épülnek, a módszertan pedig nem minden esetben átlátható. Az egyes országok értékelését a mérést végző szervezet által megbízott szakértők végzik, ami önmagában nem garantálja az objektivitás és a pártatlanság normáinak érvényesülését. Mindez együttesen azt mutatja, hogy a nemzetközi szervezetek mérései mellett – azok fontosságát nem tagadva – szükség van nemzeti szintű kormányzati teljesítménymérésekre, amelyek ké-

pesek egyedi problémák megragadására, illetve a nemzetközi mérések adatainak frissítésére, szükség esetén korrekciójára.

Az utóbbi években több ország (Ausztria, Finnország, Franciaország, Írország, Skócia, valamint az USA egyes tagállamai, például Virginia) részéről erőteljes törekvés mutatkozik a kormányzati teljesítménymérés *hatásalapú (outcome-based) megközelítésére* és módszer-tanának kidolgozására. Kiindulópontjuk szerint a várt közép- és hosszú távú eredmények és ezek hatásainak meghatározása, továbbá megvalósulási szintjük mérése nélkül nem lehet valós képet alkotni sem a közszféra működésének hatékonyságáról és minőségéről, sem pedig az állampolgárok elégedettségének mértékéről. A tapasztalatok azt mutatják, hogy jól működő rendszerek ott valósulnak meg, ahol szakmai és társadalmi konszenzus alakul ki a hosszú távú, stratégiai célkitűzésekben, és ennek bázisán történik a mérés tárgyát képező kulcsfontosságú hatásterületek, valamint a hozzájuk tartozó nemzeti indikátorok kiválasztása. Fontos szempont a nemzetközi összehasonlítás, de nem mindenáron. Ha nem áll rendelkezésre olyan adatsor, amely módszertani és időbeni paraméterei szerint összehasonlításra alkalmas lenne, akkor a nemzeti mérési rendszerek a helyettesítő (proxy) indikátorok helyett inkább új mutatók fejlesztése mellett döntenek.

Miután a mérések az adott ország sajátos célkitűzéseire, problémáira reagálnak, ezért az eredmények az egyes tárcák számára külön-külön is fontos visszajelzést adnak mind az ágazati tervek megvalósításának előrehaladásáról, mind pedig a rendelkezésre álló humán és infrastrukturális erőforrások működéséről. A döntéshozók számára olyan háttéranyagok, hatásvizsgálatok készülnek, amelyek nemcsak tényalapúak, hanem a mért indikátorok változásának időbeli dinamikáját is mérik és elemzik. Használati értékük ebből következően az indikátorrendszerek „eredménytábla” (*scoreboard*) és „kormányzati irányítópult” (*government dashboard*) funkcióinak ötvözéséből fakad. A teljesítményértékelések emellett azért is fontosak, mert az állampolgárok, valamint a civil és üzleti szféra képviselői számára segítenek kö-zérthetően megmutatni és elmagyarázni, hogy a kormány milyen lépéseket tett a kitzűzött célok megvalósítása érdekében, hol tart a megvalósításban, milyen tényezők segítik vagy gátolják annak ütemét és tartalmát. Ennek érdekében több országban mind a magánszemélyek, mind a különféle felhasználói csoportok számára nyitott hozzáférést biztosítanak.

A nemzeti teljesítménymérések ennél fogva egyszerre szolgálják a hatékonyságot (visszacsatolás, értékelés), valamint az átláthatóságot, a felelősség és az elszámoltathatóság növelését. Fontosságukat az is mutatja, hogy az OECD-országok több mint fele rendelkezik saját teljesítménymérési keretrendszerrel.

Az egyes országok által kialakított rendszerek összehasonlítása azt mutatja, hogy a nyilvánvaló különbözőségek ellenére hasonlóságok is kimutathatók. Széles körben elterjedt az a gyakorlat, hogy az értékelési keretrendszereket a kormányzat kezdeményezésére, de széles körű társadalmi és szakmai konzultációk eredményeként alakítják ki. Ebből az is következik, hogy fontos szempont a nyílt hozzáférés, valamint a felhasználóbarát alkalmazások biztosítása. A mérések és adatbázisok jellemzően a pénzügyminisztériumok, az ágazati minisztériumok (az Egyesült Királyságban az Élelmiszeripari, Környezeti és Vidékfejlesztési Minisztérium), egyes speciális kormányzati szervek (Ausztriában a kancellárián belül működő Szövetségi Teljesítménymérési Hivatal) koordinálásával, valamint a miniszterelnöki hivatal és a központi statisztikai hivatalok közös projektjeinek keretében (lásd Finnország) valósulnak meg.

Koncepcióikat és funkcióikat tekintve a keretrendszerek leggyakrabban a teljesítményalapú költségvetéshez, a társadalmi haladáshoz, illetve ennek részeként a közösségi jóléthez kapcsolódnak. Kiemelkedő jelentőségű a társadalmi haladás (*social progress*) komplex megközelítése, amelyet legalább három dimenzióban értékelnek: egyrészt hogy képes-e teljesíteni az adott ország állampolgárainak legalapvetőbb igényeit; másrészt hogy rendelkezésre állnak-e azok az elemek, amelyek növelik és fenntartják az egyének és közösségek jólétét; harmadrészt hogy megvan-e a lehetőség arra, hogy mindenki képes legyen kibontakoztatni a benne rejlő adottságokat és lehetőségeket.

Szinte valamennyi ország gyakorlatában megjelennek a mérések hatásterületeiként a gazdaság, a társadalom és a környezet, és ez – országonként eltérő hangsúllyal – kiegészül az egészségügy, az oktatás, a kormányzás, a biztonság, a nemzetközi hatások, a társadalmi egyenlőség és a klímaváltozás dimenzióival is. A hatásterületekhez rendelt kulcsindikátorok (főindikátorok) száma általában 20 és 50 között mozog, de tekintetbe kell venni, hogy az egyes indikátorok a mérés és az adatokkal való feltöltés folyamatában további részindikátorokra bomlanak. A gazdaság hatásterületéhez tartozó indikátorok közül példaként említhető a foglalkoztatás, a munkanélküliség, a tőkebefektetések, a K+F mértéke és az adósságráta, a társadalom esetében a közbiztonság, a jövedelmi egyenlőség, a szegénység, a nemek közötti egyenlőség, az étellel való megelégedettség, a környezetre irányuló hatásokat pedig jellemzően a kibocsátási ráta, az energiafogyasztás, a természetes és megújuló erőforrások felhasználása és a természetes élőhelyek gyakorisága alapján kialakított indikátorok mérik. Az indikátorok megválasztása jól mutatja az egyes országok között meghúzódó szemléletbeli különbségeket: míg a francia keretrendszer a foglalkoztatási rátát, a brit a hosszú távú munkanélküliséget veszi alapul.



## 2. NEMZETKÖZI PÉLDÁK, JÓ GYAKORLATOK: A SKÓT KORMÁNYZAT TELJESÍTMÉNYMÉRÉSI RENDSZERE

Skócia kormánya 2007-ben bevezette az eredményorientált és hatásalapú *Nemzeti Teljesítményértékelési Keretrendszert (National Performance Framework, röviden NPF)*, majd egy év múlva *Scotland Performs* néven rendszeresen frissülő honlapot indított azzal a céllal, hogy aktuális információkkal szolgáljon arról, hol tart Skócia az NPF-ben meghatározott célok teljesítésével. A *Scotland Performs* célja, hogy egy folyamatosan fejlődő, hozzáférhető és áttekinthető bázisa legyen a kormányzati teljesítmény értékelésének.

A skót kormány által létrehozott átfogó teljesítménymérési és értékelési rendszer hierarchikus, többszintű struktúrában működik. Csúcsán egy átfogó jövőkép, egy vízió helyezkedik el, amely szerint a kormányzati intézkedéseknek és az állam erőforrásainak azt a célt kell szolgálniuk, hogy Skócia egy fenntartható módon bővülő gazdasági növekedésen keresztül sikeresebb országgá váljék, amely az egész közösség számára biztosítja a gyarapodás lehetőségét. 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 kulcsindikátorra bomlanak le. Ezek azt fejezik ki, hogy mit kell elérni, hová kell eljutni tíz év alatt.

A piramis alján sorakozik 50 ún. *nemzeti indikátor*, amelyek a fenti célok megvalósításának nyomon követését és mérését szolgálják. Az indikátorok újrendezik a felelősségi területeket a kormányzatban, így például az egészségügy és az oktatás terén a hangsúly átkerült a szervezeti keretektől a kulcsterületekre és a célkitűzésekre.

Módszertani szempontból fontos megemlíteni, hogy mind az egyes stratégiai célkitűzések (pl. gazdasági növekedés), mind a nemzeti indikátorok (pl. az export növelése) egységes szerkezetbe illeszkednek:

- › Helyzetkép (ezt külön kiemelik, mivel ez a legfontosabb, a legnagyobb érdeklődésre számot tartó információ).
- › Miért fontos az adott célkitűzés?
- › Mi befolyásolja ezt a célkitűzést?
- › Mi a kormányzat feladata?
- › Hogyan teljesítünk? (Ezt az Egyesült Királyság célkitűzéséhez, majd kisebb európai uniós országok céldataihoz hasonlítja, és leírással és ábrával is szemlélteti.)

Az indikátorok forrása a legtöbb esetben maga a skót kormány (beleértve a minisztériumokat és háttérszervezeteiket), kisebb részben pedig az Egyesült Királyság kormányzati szervei.

A teljesítmény tényleges értékelését az NPF 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, így az egyes indikátorok által mutatott értékek a kormányzat tevékenységének különböző hosszúságú szakaszaira vonatkoznak. Ennek következtében az NPF teljesítménymérése az „irányítópult” funkcióját is betölti, azonban nem a bázisszemléletű viszonyításra, hanem különböző, 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:

1. Javuló teljesítmény.
2. Változatlan teljesítmény.
3. Gyengülő teljesítmény.
4. Adatgyűjtés folyamatban.

Az NPF végrehajtása a mindenkori skót kormány feladata, ami kiegészül a weboldal és az adatok karbantartásával, frissítésével, elemzésével. A nemzeti indikátorok kiválasztását, értékelését és frissítését a kormányzat által kijelölt szakértők és a közszektor erre felkért képviselői végzik (The Scotland Performs Technical Assessment Group). A feladatok koordinálására külön testületet hoztak létre (Scottish Government's Performance Board), amely egyúttal felelős az NPF és a nemzeti indikátorok aktualizálásáért. A megújított NPF és a nemzeti indikátorlista a kabinet jóváhagyásával lép hatályba. Ez egyben azt is jelenti, hogy az NPF a kormány irányításával, felülről vezérelve jön létre és működik, nem kívánja becsatornázni a különböző társadalmi alrendszerek véleményét és javaslatait.

## 3. AZ ÍR, A FINN ÉS A FRANCIA PÉLDA

### 3.1. A FRANCIA KEZDEMÉNYEZÉS A KÖZÖSSÉGI JÓLÉT INDIKÁTORAIVAL KAPCSOLATBAN

2015 áprilisa óta a francia kormánynak éves rendszerességgel jelentést kell készítenie a parlament számára, amely tíz kiválasztott kulcsindikátor adatai alapján egyrészt méri és értékeli az ország gazdasági, társadalmi és környezeti helyzetét, másrészt az indikátorok változása-

inak fényében mérlegre teszi a kormány által kezdeményezett reformoknak az egyes közpolitikákra gyakorolt hatásait. Az OECD értelmezésének megfelelő jóléti indikátorok a GDP-ben kifejezett hatások kiegészítését szolgálják, figyelembe veszik az emberek életminőségét, a növekedés inkluzívabb és fenntarthatóbb aspektusait. Elvárásként fogalmazódott meg, hogy az indikátorok legyenek összehasonlíthatók a többi uniós országban végzett mérések eredményeivel.

Az indikátorokat a *Francia Stratégia* elnevezésű kormányzati elemző-tanácsdó háttérintézmény és a *Gazdasági, Társadalmi, és Környezeti Tanács* által vezetett, széles körű társadalmi és szakértői konzultáció során választották ki. A konzultáció eredményeként egy számos indikátort tartalmazó, „irányítópult” funkciójú adatbázis jött létre, amelyből a fenti két szervezet szakértői választották ki azt a tíz indikátort, amelyek alapján a 2015 októberében nyilvánosságra hozott első jelentés készült. A jelentés indikátorai: jövedelemegyenlőtlenség, oktatás, egészségügy, foglalkoztatás, klímaváltozás és energiateljesítmény, biodiverzitás, erőforrás-gazdálkodás, befektetések, pénzügyi fenntarthatóság és az élettél való megelégedettség.<sup>50</sup>

Mindez biztosítja a jelentés egyfajta függetlenségét, mivel nem a kormány választotta ki az – elviekben számára leginkább megfelelő – indikátorokat. A jelentés kvalitatív és kvantitatív módszerekkel hat reformot von értékelés alá, különös tekintettel a GDP-re, a foglalkoztatásra, az egyenlőtlenségek mérséklésére, valamint a szegénységre vonatkozó indikátorok értékeire és azok változásaira.

A francia kezdeményezés bátor kísérlet arra, hogy a jóléti indikátorokat integrálják a közpolitikák működtetésének és értékelésének folyamatába. Jelenleg még csak korlátozott információkkal rendelkezünk arra vonatkozóan, hogy az éves teljesítménymérés milyen hatást gyakorol a kormányzásra, képes-e érdemben befolyásolni a közpolitikák értékelésének gyakorlatát, milyen mértékben képes erősíteni a közigazgatás és a politika szereplői között megvalósuló koordinációt.

### 3.2. ÍRORSZÁG PÉLDÁJA

Írországban a 2003-ban elfogadott megállapodás a társadalmi partnerségről a központi statisztikai hivatal feladatává tette, hogy nemzeti előrehaladási indikátorok kialakításával támogassa a tényekre és adatokra támaszkodó kormányzás folyamatát. Az Írország

---

<sup>50</sup> [www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/5711/master/index.htm](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/5711/master/index.htm)

haladásáról szóló jelentést<sup>51</sup> 2003 decemberében publikálták először, azóta pedig minden évben kiadják. A jelentés öt nagy témakörhöz (társadalom, gazdaság, környezet, oktatás, egészségügy) 58 indikátort rendel. A legtöbb indikátor mind nemzeti, mind nemzetközi kontextusban közöl információkat. A nemzeti indikátorok általában idősoros formában jelennek meg, a nemzetközi összehasonlítás pedig a többi EU-tagállammal, három EFTA-orsszággal (Izland, Norvégia és Svájc), valamint két EU-tagjelölt orsszággal (Macedónia és Törökország) történik.

### 3.3. A FINN PÉLDA

Finnország nemzeti szintű teljesítménymérési rendszere, a *Findicator* 2009 óta működik a miniszterelnöki hivatal és a központi statisztikai hivatal közös projektjeként.<sup>52</sup> Az indikátorrendszer a társadalmi haladás koncepciójára épül, az indikátorokat a különböző felhasználói csoportok és az adatgazdák bevonásával, közösen választották ki. Az adatbázis teljesen nyitott és korlátlanul hozzáférhető azon felhasználók számára, akiknek naprakész, megbízható információkra van szükségük a társadalmi haladással kapcsolatban. A *Findicator* nem állít elő és nem gyűjt új indikátorokat, ezzel szemben arra vállalkozik, hogy a meglévő statisztikai adatokat és indikátorokat – meghatározott szempontok alapján – felhasználóbarát struktúrába rendezze és elérhetővé tegye az interneten. A szolgáltatás lehetővé teszi a felhasználóknak, hogy igényeik szerint táblázatokat, ábrákat és szöveges részeket tölthessenek le a rendszerből.

Az indikátorok kiválasztása négy szakaszban történt. Elsőként – a relevánsnak tekintett, a hazai és nemzetközi gyakorlatban használt, társadalmi haladást mérő indikátorok áttekintése és megvitatása után – 100 indikátort választottak ki, amelyeket tematikus csoportokba soroltak. A második szakaszban a potenciális felhasználókkal (elsősorban azoknak az érdekcsoportoknak a képviselőivel, amelyek közvetlen kapcsolatban vannak a politikai döntéshozatallal), a harmadikban pedig minisztérium és más állami szervek szakértőivel, akadémiai kutatókkal, statisztikusokkal konzultáltak. Az indikátorok listájának véglegesítése után következett az online tartalom előállítás, amely a finn központi statisztikai hivatal (StatFin) adatbázisából automatikusan frissül. A szakpolitikai, ágazati szempontok

---

<sup>51</sup> Measuring Ireland's Progress, [www.cso.ie/en/statistics/measuringirelandsprogress/](http://www.cso.ie/en/statistics/measuringirelandsprogress/)

<sup>52</sup> [www.findikaattori.fi/en](http://www.findikaattori.fi/en)

és igények érvényesülését az egyes minisztériumokban kinevezett kapcsolattartók biztosítják, akik rendszeresen részt vesznek a szakértők, a felhasználók, valamint a két projektgazda intézmény által alkotott szakmai hálózatban.

## 4. EGY HAZAI KEZDEMÉNYEZÉS: A JÓ ÁLLAM JELENTÉS

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. Az állam és a kormányzat egyre növekvő felelőssége, valamint a mind sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben lévő feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés alkalmazása egyre jelentősebb kapacitásokat, intézményi és adminisztratív képességeket – összefoglalóan: kormányzati képességeket – igényel. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem (NKE) szervezeti keretei között működő Államkutatási és Fejlesztési Intézet<sup>53</sup> 2015-től éves rendszerességgel kiadja az ún. *Jó Állam Jelentést*,<sup>54</sup> melynek célja egy saját adatbázisra támaszkodó, autonóm értékelési rendszer kiépítése és folyamatos működtetése.

A jelentés hat hatásterület – biztonság és bizalom a kormányzatban; közösségi jólét; pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség; fenntarthatóság; demokrácia; hatékony közigazgatás – módszertanilag és statisztikailag megalapozott mérése és elemzése alapján egyfajta keresztmetszetet, értékelést és visszacsatolást ad a kormányzati képességek változásairól, meghatározott időintervallumban.

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.

A jelentés esetében kiemelten fontos a fenti struktúra stabilitása, ami megteremti a hosszabb távra szóló idősorok kialakításának alapját, és ennek bázisán a közép- és hosszú távú trendek, folyamatok azonosításának és az ebből fakadó következtetések levonásának lehetőségét. A mérési és elemzési keretek állandósága azonban egyúttal lehetőséget ad a szak-

---

<sup>53</sup> <http://akfi.uni-nke.hu/>

<sup>54</sup> <http://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentes-2017>

mai tartalom bővítésére és mélyítésére, amit az is mutat, hogy az előző évben kiadotthoz képest a 2017-es jelentés a „puha” véleménymutatók, illetve a nemzetközi és területi összehasonlítás beépítése révén már jelentős hozzáadott értéket képvisel.

A jelentések mélyítésének, bővítésének szándékát és célrendszerét mutatja, hogy 2017-ben a *Jó Állam Jelentés*hez ismét kapcsolódik egyrészt a kormányzati képességek lakossági percepcióját nagy, országos mintán felmérő, reprezentatív *Jó Állam Véleménymérés*, másrészt a jelentések hatásterületeit vagy azok egyes dimenzióit – ún. speciális jelentések formájában – szintén tovább mélyítik a honvédelem, a rendészet, az adóbürokrácia, az igazságszolgáltatás, valamint a versenyképesség területén folytatott mérések és elemzések.

# AZ INDIKÁTOROK SZEREPE ÉS ALKALMAZÁSA A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYMÉRÉSEKBE

**Bevezető:** az indikátorok és mutatók társadalomtudományi keretei és a gyakorlat lehetőségei a *Jó Állam Jelentés* tükrében

A *Jó Állam Jelentés* 2015., 2016. és 2017. évi kiadásainak célja, hogy gyakorlati megoldásokat keressen a kormányzás és néhány kiválasztott társadalmi és gazdasági hatásterület jelenségkörének áttekintésére.

A helyzetleírást és az elemzéseket nagyban meghatározza, hogy ez a kísérlet is szembesül a társadalom- és gazdaságtudományok egyik alapvető és régi (örök) problémájával: a komplex rendszerek (kormányzat, közigazgatás) más komplex rendszerekre való hatásainak mérése és az elmozdulások regisztrálására a társadalomtudományoknak nincsenek (nem is lehetnek) természettudományi mércével mért egzakt módszerei.

Minden ilyen társadalmi, gazdasági helyzetleírási kísérletnek magának kell megalkotnia alapvető céljait, a munkát keretező fogalmakat, kiválasztani az eszközöket és mutatókat, végül saját, releváns kontextusba helyezni az eredményeket.

Mindeközben további régi és szintén nem tökéletesen megoldható problémákat is kezelve kell keresni a lehetséges gyakorlati utakat.

Két problémacsoportot hangsúlyosan ki kell emelnünk:

1. A társadalomtudományokban gyakori, hogy maguk a vizsgált rendszerek, jelenségek (alapesetben: a „hatást kiváltó” és a „hatás alatt álló”) egymástól nem függetlenek. Például a kormányzás, az állam, a társadalom, a gazdaság és a *Jó Állam Jelentés*ben szereplő további hatásterületek kölcsönösen hatnak egymásra.
2. Az egymásra ható rendszerekben egy-egy hatás (pl. kormányzati aktivitás) sok-sok egyéb hatással közösen, összetett hatásrendszer együttes eredőjeként eredményezi azokat a jelenségeket, amelyeket megfigyelhetünk és mérhetünk. Itt két alszempontra is mindenképp figyelniük kell:

- › A hatás és az eredmények ezért ritkán kapcsolhatók össze közvetlenül oksági láncban, ha pedig mégis, akkor az (az újabb hatások megjelenése miatt) időben korlátozott.
- › Még ritkábban lehet pontosan azonosítani az aktor szerepének mértékét az egyéb ható tényezők és aktorok között.

Az elmozdulások és eredmények, valamint az állam mint aktor kapcsolatának vizsgálata során nem tűzhető ki célként az sem, hogy egy-egy jelenségkört, az eredmények teljességét regisztráljuk, mérjük. A jelenségkörök határai ugyanis nem eleve adottak, mindig a kutatás jelöli ki maga számára a határokat. Például hol vannak a szociális kompenzációs rendszerek határai? Mi tartozik oda, s mi az, ami már nem?

Eleve adott tehát a részlegesség, vagyis a vizsgálat (pl. a *Jó Állam Jelentés* mutatórendszerre) nem terjedhet ki mindenre, megalapozásakor sok-sok választás jelöli ki a gyakorlatban érintendő tárgyakat (hatásterületek és mutatók kiválasztása).

További nehézségeket vet föl az a kérdéskör is, hogy az említett összetett hatásrendszerben sohasem juthatunk tiszta ok-okozati láncokhoz.

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,
- › az erősítő és gyengítő tényezők befolyásoló hatásai.

Külön kérdéskör, hogy a rendszer elemzése révén megjelennek a rendszerelméleti alapkérdések is, melyek számos dilemmát okoznak a mutatórendszerek felépítésének tervezői és megvalósítói számára.

Példaként említhetjük, hogy hogyan kezeljük a vizsgált részrendszerhez képest külsőként definiálható hatásokat és a rendszer belső, sok esetben turbulens mozgásait? Mi tekinthető a rendszerelemzésben egy-egy részrendszer szempontjából külsőnek, mi tekinthető belsőnek?

Itt emlékeztetnünk kell, hogy a *Jó Állam Jelentésben* olyan komplex rendszerperspektívákról van szó, mint a „pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” vagy a „fenntarthatóság”.



Nem könnyű kérdés például, hogy „Milyen tényezőket sorolunk a versenyképességet befolyásoló külső tényezők közé, és miket a belsők közé?”

Van, ami teljesen egyértelmű, például a tudástőke szerepe, amely belső erőforrás és versenyképességi tényező. És egyértelmű például a nemzetközi szerződések és kötelezettségek esetében is, hogy azok külső tényezők.

Van azonban egy olyan sáv, ahol nagyon nehéz meghatározni a határokat. Ilyen például a multinacionális vállalatok hazai üzemeinek besorolhatósága (Audi, Mercedes, Suzuki, Hankook, Lego, Coca Cola stb). Külső tényezők? Vagy a hazai gazdaság részei, ezért belsők? A teljesítményadatokban szerepeltessük őket vagy sem? Milyen méréseket értelmezzünk, működtessünk rájuk is, és milyeneket ne?

Mindezek a kérdések a mérések általános és állandó problémaköréhez vezetnek el, ezért a mérések problémáit, a *Jó Állam Jelentésben* alkalmazott eljárásokat egymástól el nem szakítva lehet leginkább megérteni.

A mérések és a rendszerelemzés alapvető („örök”) kérdéseiben a *Jó Állam Jelentés* nem ad, nem adhat generális megoldásokat, ez nem is lehet célja. Azonban jelen vannak a gyakorlat számára is mindezek következményei, amelyek olyan, az egész feladat sikerességét meghatározó kérdésekben jelentkeznek, hogy:

- › hogyan oldható meg hitelesen a mérhetőség (módszertan, megbízhatóság, érvényesség);
- › meddig és mire terjedhetnek ki a konkrét megállapítások (mire vonatkozhatnak és mire nem – ezt nevezzük vonatkoztatási problémának);
- › milyen a megállapítások kiterjeszthetősége (vannak-e olyan megállapítások, amelyek át- vagy kivihetőek a mért rendszereken kívülre is – azaz az általánosíthatóság lehetőségeinek és korlátainak kérdése).

A *Jó Állam Jelentés* eredeti – gyakorlati – céljához, vagyis hogy bemutasson néhány fontos elemet és ezek együttesével egy áttekintést adjon, az vezethet el, ha a fenti, a társadalomtudományokban mindig létező problémátengerrel nem próbál szembeszállni, de nem is hagyja figyelmen kívül a mérés és elemzés szempontjából. Úgy is mondhatjuk, hogy meg nem oldhatja ezeket a problémákat, de dolga, nehéz és sok dolga van ezekkel a problémákkal.

A *Jó Állam Jelentés* azt és csak azt igyekszik elérni, amire a gyakorlati megoldások alkalmasak: funkciót, szerepet tölt be. Bár tudományos eszközökre támaszkodik, de nem elsősorban tudományos ismeretbővítést végez (lényeges elem pl. a *Jó Állam Jelentésben* az aktualitás,

**hiszen mutatói részben elavulhatnak). Azaz a jelentésben szerepeltetett dimenziók és mutatószettek elsődlegesen a helyzetértékeléshez adhatnak háttérrel és támogatást.**

Ennek fő eszköze, ha az egyes jelenségkörökre egy-egy szeletben tekintünk rá, s erre a célra célszerűen „mutatókat” alkalmazunk. „Mutatókat”, amelyek lényege, hogy azok az adatok és számok, amiket kapunk és a grafikonjainkon láthatunk, azok az értelmezésünk során mindig a szemünk előtt helyeződnek el valamilyen tudás- és szempontrendszerben, és ezzel önmagukon (a nyers számokon) túlmutató jelentéssel ruházódnak fel! Ez sok esetben rácsodálkozás vagy „érdekessé” válás, amely abból adódik, hogy arról a rendszerről, amelyikről a mutató szól, már vannak ismereteink, magunk is gondoltunk, gondolunk valamit, és ez új elemmel egészül ki vagy akár meg is változik a mutató által adott kép hatására. A mutató megismerése előtti tudásunkhoz a mutató hozzátesz: a nyers adatok is csak valamilyen rendszerről/alrendszerről, és csak valamilyen dimenzióban mondanak valamit, valami újat az addigi ismereteinkhez képest – vagyis referálni kezdenek.

A komplex rendszerek vizsgálata során a mutatók karakteresebb, továbbfejlesztett, speciális változatait, az **indikátorokat** is alkalmazhatjuk. Itt azonban már előjáróban is meg kell különböztetnünk az „indikátor” mint eszköz alkalmazásának legalább két szintjét:

1. Indikátornak nevezzük – első körben minden további korlátozó distinkció nélkül – általános értelemben azokat a mutatókat, amelyeket *konkrét, megjelölt jelenségekhez rendelhetünk*, amelyeknek az elmozdulását, állapotát jelzik, vagyis „mutatják”.
2. Az indikátorok alkalmazásában a teljesítményértékelési célú felhasználás, elsősorban pedig a „projekt” szakterület ennél tovább megy, s a mutatószámok indikátorokként való alkalmazhatóságának további feltételeit írja elő: *kötött alkalmazási célt, célértékeket, értéksávokat* (pl. sok, megfelelő, kevés – értékelési kategóriaszintekkel), és a célszintek elérésének céldátumait is meg kell adni, amennyiben konkrét projektindikátorokat kell fejlesztenünk.

Az utóbbi, sok oldalról kötött meghatározással körülhatárolt „indikátorok” csak akkor alkalmazhatók, ha a vizsgált körben egyszerűbb rendszerek, zártabb hatásláncok és jól megjelölt projekt outputok vannak (lehatárolható részrendszerekre alkalmazzák ezt a típust).

A *Jó Állam Jelentés* által bejárt terület viszont nem ilyen természetű. Olyan komplex rendszerekről kell referálnia, ahol az indikátoroknak csak az első, általánosabb típusa jöhet szóba, amely sokkal közelebb áll a „mutató” fogalmához, mint a projektalkalmazási körre kidolgozott indikátor-eszköztárakhoz.

Mindezeknek megfelelően a *Jó Állam Jelentés* és a benne szereplő mutatók alkalmazását ebben a fejezetben úgy igyekszünk körüljárni, hogy ennek során az indikátorok és mutatók általános elvei és módszertani szempontjai, valamint a *Jó Állam Jelentés* konkrét alkalmazásai egymás megértését támogassák, egymást építően legyenek bemutatva.

A mérni kívánt hatásterületek, valamint a hozzájuk kapcsolódó indikátorok kiválasztása és definiálása a *Jó Állam Jelentés* építéskor nehéz döntéseket és választásokat igényelt a hatásterületek szakértőitől. Fontos szempont volt az összehasonlítás és az összehasonlíthatóság, a pozitív és a negatív változásokra is érzékeny (szenzitivitás), ugyanakkor az adott jelenségkörre szabott (specifititás) alkalmas mutatók keresése.

A fejezet során a *Jó Állam Jelentésből* kiemelt példák alapján is bemutatjuk a mutatók alkalmazásának tágabb és konkrétabb felhasználói szempontjait.

A szakmai munka, de akár csak a napi sajtó olvasása során is számos mutatóval, diagrammal, adattal, indikátorral találkozunk. A mutatók sorának olvasását és mélyebb megértését ebben a fejezetben azzal is segíteni igyekszünk, hogy a mutatókkal kapcsolatos nehézségeket, problémákat is felvillantjuk, hogy mindenkinek legyen képe és tapasztalata arról, „hogyan készül” a jelentés, mert így a jelentés sok korlátja megmutatkozik és egyúttal érthetővé is válik. Az indikátorok fejlesztésében, használatában, elemzésében mutatkozó dilemmák és korlátok ugyanolyan fontos elemei a helyzetértékelést támogató mutatók, adatok, indikátorok rendszereinek, mint azok a vetületek és logikai láncok, amelyeken keresztül a mutatók referálnak az általuk célzott jelenségekről.

Ahol mutatókat alkalmazunk (vezetői információk, szakanyagok, sajtó stb.), ott mindig megjelennek az interpretálás és az értelmezhetőség alternatív lehetőségei és korlátai is. Közkeletű megjegyzéssel élve: „Mindent el lehet mesélni máshogy is!” Ez minden hasonló gyakorlati eszközre és kísérletre igaz. Olyan mutatórendszer, amellyel szemben nem lehet ellenvetéseket tenni, nem is építhető, ha a vizsgált jelenségkör ennyire összetett, a mutatóink pedig szükségképpen részlegesek, és egy kiválasztási folyamat végén kerülnek be a prezentációba és a megszülető kiadványba.

**A *Jó Állam Jelentés* tehát egy olyan mutatószám-alkalmazási kísérlet, amelynek számos alternatívája lehetséges, és természetesen a mutatók alkalmazásának sok alapvető elvi nehézségét is tartalmazza, de a gyakorlati megoldásaiban kezelni igyekszik őket. Elfogadja az alapvető módszertani korlátokat, elfogadja, hogy tökéletes mutatók nem léteznek. És egyúttal ez az általános helyzet feladatot is ad számára: mutatókészletében, az évről évre szereplő adatsoraiban indikátorként minél alkalmasabbakat kell keresnie és alkalmaznia.**

### *Az alfejezet elsődleges célja*

Az alfejezet elsődleges célja a „jó állam” mérhetőségének problémáin keresztül segítséget adni a rendszerszintű mérések és összetett jelenségeket mérő mutatók értelmezéséhez, használatához.

### *Az alfejezet rész céljai*

- › Elhelyezni a „jó állam” mérhetőségének problémáját az általános mérési kérdések között.
- › Felvillantani azoknak az alapoknak egy részét, amelyek döntő befolyással bírnak a mérésekre és az empirikus adatgyűjtésekre a kormányzás fogalmi keretei és a teljesítménymérés esetében is.
- › A mérési dilemmák és értékelési nehézségek bemutatása (mert a mérhetőség lehetőségeinek és korlátainak áttekintése segít eligazodni a *Jó Állam Jelentés* mutatóinak olvasásában és értelmezésében).
- › Néhány fontosabb szempont ismertetése a *Jó Állam Jelentés 2015* egyes mutatóin keresztül.

### *Amire építhetünk*

Az ismereteket a közigazgatási továbbképzésben részt vevőknek szánjuk, és számítunk rá, hogy

- › a közigazgatási munkatársak képzettsége egyes területeken érintette már a mérések módszertanát;
- › a hallgatók többsége rendelkezik már tapasztalatokkal a mérések felhasználásának gyakorlatával kapcsolatban;
- › a hallgatók többsége részt vett már az alapvető szociológiai, szervezési/vezetési, gazdasági, esetleg pszichológiai (bevezető) kurzusokon;
- › szinte minden hallgató tanult már statisztikát (valamilyen áttekintésben);
- › a hallgatók számára ismertek (ha másként nem, akkor a sajtóból) az alapvető diagramalkalmazási módok és típusok;
- › minden hallgató rendelkezik tapasztalatokkal a mérések területén;
- › számos közintézményben rendelkezésre állnak azok a tudáselemek, amelyek összekapcsolásával létre lehet hozni egy teljes ívet felölelő mérésértékelési rendszert.

A fejezetben szükséges és fejleszthető speciális kompetenciák:

- › rendszerszemlélet,
- › helyzet- és problémafelismerés,
- › problémamegoldó- és áttekintőképesség,
- › döntésképeség,
- › csapatmunka,
- › hibákból való tanulás,
- › szaktudás gyakorlati alkalmazása.

## 1. AZ INDIKÁTOROK SZEREPE ÉS ALKALMAZÁSA A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYMÉRÉSEKBEN

### *Elmélet*

A humán területen végzett méréseknek a műszaki és természettudományokban is jelentkező mérési problémák mellett olyan nehézségekkel is szembe kell nézniük, amelyek magának a mérésnek a jellegét is alapvetően megváltoztatják.

A társadalmi jelenségek közel sem olyan közvetlenséggel megfigyelhető, megragadható és fellelhető tárgyak, mint a természettudomány vizsgálati területének tárgyai.

Itt nem arról van szó, hogy „veszünk egy tárgyat és egy mérőeszközt, s lemérjük”. Itt a mérni kívánt tárgyak (pl. a *Jó Állam Jelentés* hatásterületei, dimenziói) mind elvont tartalmakat, jelentésekkel rendelkező területeket igyekeznek mérhetővé tenni. (A kutatás alanyai és kutatók számára más-más jelentéskörökkel: például a „jólét” fogalmának hány és milyen jellegű meghatározása lehet?)

Humán kutatási területen ki kell találni a mérendő jelenséget, valamint a jelenséghez és a saját mérési céljainkhoz illeszkedő mérőeszközt is. Például nem lehet a jólét fogalmát adottnak tekinteni, hanem ki kell dolgozni, hogy itt és most mit tekintünk jólétnek, és ezt milyen mutatókkal lehetne körüljárni.

A célpont (a társadalom és az állam állapota) eközben nemcsak mozgó, de változékony és helyzetfüggő is. Kutatásonként, helyzetenként és időnként is más-más értelmű, más-más határokkal rendelkező egységek halmaza, amelyet minden kutatás másként fest fel egyrészt előzetesen, a maga számára, másrészt utólagosan, az eredményei révén is.

Kutatásonként más határokat használ a jelölésre, más fókuszokkal kezeli a jelenségeket, más aspektusokat vizsgál, és ezt általában más-más mérőeszkővel is teszi.

Ezek a különbségek természetesen. Nem hibák, hiszen minden kutatásnak a saját kutatási céljai és mérési céljai szerint kell értelmesnek lennie. Ez azonban azt is eredményezi, hogy társadalomtudományi területen két mérés soha nem lesz pontosan összevethető<sup>55</sup> és soha sem pontosan ugyanarról szól.<sup>56</sup>

Összegezve azt mondhatjuk, hogy az „objektivitás” fogalma egészen más jelentésű, ha a természettudományok és a társadalomtudományok területén beszélünk róla. Ezért az itt alkalmazott mutatóktól nem lehet megkövetelni a természettudományi kritériumokat és a természettudományi értelemben vett objektivitást.

A társadalomtudományi területen is megalkotható egy korrekt módszertan és munkamódszer, de jelentésektől és kutatótól független objektivitás nem érhető el úgy, mint egy-egy fizikai tárgy esetében, ahol ennél lényegesen állandóbb, függetlenül létező tárgyakat vizsgálunk.<sup>57</sup>

Humán kutatási területen a tárgy eredendően szubjektív jellege, a vizsgált rendszer és a kutatás fentebb is említett összekapcsoltsága további jelentős nehézségeket is eredményez. Ezek közül itt azt emeljük ki, hogy a munka alapjait jelentő módszertani elvek és szabályok megalkotására számos iskola tett kísérletet. Ezért néhány lényeges közös alapelv mellett a részleteknél már az különböző paradigmák és iskolák szerint is eltérőek az elfogadható és elutasított módszerek.

Ezenkívül általában is az jellemző, hogy a módszertani alapok még akkor sem jelentenek mindenben biztosítékot a hitelességre, ha valamely iskola módszertani elveit fegyelmezetten, elvszerűen, korrektül és professzionálisan alkalmazzuk.

A társadalmi rendszerekre vonatkozó mutatók megválasztásában, kialakításában

---

<sup>55</sup> Itt mélyebb értelemben nem arról van szó, hogy ne lenne megkísérélhető az összevetés, az összehasonlítás mint cselekvés, elemzési tevékenység. Ez a gyakorlatban fontos benchmark- és értékelési, viszonyítási stratégia, és nagyon hasznos és fontos eszköz. De közben tudnunk kell, hogy két kutatásban két mérés egyes részletei sosem illeszkednek pontosan: kicsit eltérő definícióval használt fogalmak, kicsit eltérő célcsoport, eltérő időpillanat más-más információkkal és élethelyzettel ruházta fel a kutatás alanyait stb., és ez az eredmények alakulására is hatással lehet, amire figyelmet kell fordítani. Az összevethetőség ilyen – néha nagy jelentőségű, máshol marginális különbséget okozó – hiánya a lényege az inkommensurabilitási problémának.

<sup>56</sup> Léteznek természetesen kötött, standardizált kérdőívek és mutatók, de gondoljunk például csak arra, hogy ha egy véleménymutatót azonosan alkalmazunk egy dániai közösségben (az étellel való elégedettségére vonatkozó mutatók Európában itt a legmagasabbak) és egy hazai közösségben (amit szokás „panaszkulturának” is nevezni), akkor a két eredmény az azonos eszköz ellenére nehezen összehasonlítható és egészen eltérő interpretációt igényel

<sup>57</sup> Itt meg kell jegyezni, hogy a természettudományi megfigyelések esetében is léteznek olyan ismeretelméleti megközelítések, amelyek a kutatás mélyén hasonló kérdéseket vetnek fel: Van-e a kutatótól független megfigyelés? Van-e beavatkozásmentes észlelés? Van-e valójában közvetlenül megfigyelhető jelenség? Ezeket a kérdéseket különösen a részecskefizika és az etológia kénytelen folyamatosan szem előtt tartani, de a biológiai és ökológiai rendszerek vizsgálata is súlyos nehézségek elé kerül, ha mérések tervezése a feladata.

és az elemzésében a kutatói döntések, a valóságismeret és a kutatás személyes háttere is épp olyan fontos, mint a módszerek. Ennek kimondása és szem előtt tartása a mérések tervezésében nagy felelősséget ró a tervezőre, de fel is szabadítja az alól, hogy akár a józan helyzetismeretével szemben olyan szabályokat erőltessen, amelyek az adott téma és cél esetében esetleg nem is relevánsak.<sup>58</sup>

#### *Gyakorlat: vitatémák*

Sokszor találkozhatunk azzal, hogy a módszertani követelményeket túlságosan általánosított, merev törvényekként kezelik a kisebb kutatásokban, sajtóbeszámolókbán.

Felidézünk néhány gyakori, kérdőívvel kapcsolatos példát. Vitassuk meg, miért nem általánosíthatók! (Zárójelben szerepeltetjük az ellenérvek egy részét.)

- › *Megállapításokat tenni csak adatokra, számszerű mérésekre alapozva lehet.* (Az összefüggések, a cselekvéseket indukáló fontossági szempontok, az érdekek stb. feltárása is rendkívül fontos lehet, és elsősorban nem számszerű vagy kategóriák szerinti adatfelvétellel oldható meg.)
- › *Humán területen az adatok szerepe periférikus, mert az adatok nem mondanak érdemlegeset az élet dolgairól, az okokról, az összefüggésekről, a megélt dolgokról, a jelentések hálójáról.* (Az arányok és mértékek kérdésében az adatok mégis döntő jelentőségűek, nélkülözhetetlenek! Mindkét módszertani egyoldalúság hiányosságokat eredményez a kutatásban a mutatók képzése terén is!)
- › *A kérdőívben csak skálákat, kvantitatív válaszokat kérő kérdések szerepelhetnek, mert a szóveges válaszok nem objektívek.* (Nem objektívek az adatszerű válaszok sem, mert a válaszoló nem gép: mindig egyszerre mozgatják racionális, intuitív és érzelmi motívumok. Emellett a válaszadói szituáció is jelentősen befolyásolhatja a választ. A szóveges válaszok is fontosak a magyarázó tényezők feltárásához, és az értékelés egyik legfontosabb támpontjait adhatják.)
- › *A szóveges válaszok adatszerűen nem feldolgozhatók, nem használhatók a méréshez.* (A szóvegek kategoriális feldolgozásmódjaival, kvantitatív tartalomelemzési eszközökkel igen hasznos mutatók állíthatók elő!)
- › *A szóveges válaszokat a tartalomelemző programok fel tudják dolgozni.* (A programok nem,

---

<sup>58</sup> Gyakori tapasztalat, hogy valaki a szokások és elvárások miatt olyankor is kérdőívet akar felvenni, amikor más módszerek lennének relevánsak.

a kutató viszont igen. Ezek az eszközök a szöveges állományokat valóban hatékonyan segítik kezelni, de intellektus nincs bennük. Minden döntés, értékelés és elemzés valójában a kutató dolga. A program csak egyes szavak alapvető irányultságát, negatív vagy pozitív típusát stb. ismeri a háttér szótárából, de ténylegesen nem érti a szöveget, nem képes pl. allegóriákat, kulturális toposzokra való egyéni utalásokat felismerni!)

- › *Sok ezer válasz kell, mert az a megbízható.* (Általában 1-2 ezer válasz elegendő, a standard hiba nem javul lényegesen, ha ennek többszörösének felvételére fordítjuk az erőt. Egyes alcsoportok mintabeli létszámának elérése miatt indokolt lehet a tervben nagyobb elemszám is, de ennek biztosítására is általában más módszerek alkalmasabbak, mint a teljes minta extrém nagyságúra emelése.)
- › *Sok ezer válasz kell, mert az már jól mutatja a valóságot.* (A valósághözelség a tartalomban az érvényességgel rokon. Kevés köze van az elemszámhoz, a nagy elemszám az érvényességet nem javítja jelentősen, az érvénytelen kérdezmód döntően elronthatja a felmérést nagy elem esetén is. Például véleményfelmérésben a projektált vagy preferált válaszokat vonzó kérdések nem alkalmazhatók stb.)
- › *Sok ezer válasz kell, mert az reprezentatív.* (A minta akkor reprezentatív, ha van hasonlóság, analógia a teljes sokasággal. Ennek nincsen sok köze a minta méretéhez. Ha a teljes sokaságra vagyunk kíváncsiak, egy 10 000 fős minta is lehet haszontalan, ha torz! Alkalmas lehet azonban ugyanarra a sokaságra akár egy néhány száz fős, de torzítatlan minta.)

### Összegzés

A *Jó Állam Jelentés* esetében hangsúlyosan jelentkezik a humán kutatási területnek az az alapvető jellemzője, hogy maguk a vizsgált kérdések nem rendelkeznek olyan stabil határokkal és tartalmi megragadhatósággal,<sup>59</sup> esetükben nem tapasztalhatunk olyan állandóságot és gépi következetességet, mint a reáلتudományok esetében.

Ilyen háttér mellett a *Jó Állam Jelentés* mutatóinak keresésére és fejlesztésére az a lehetőség marad, hogy bár a mutatók rendszere problémamentes indikátorsort nem is hozhat létre, de célként tűzheti ki, hogy mindazt megtegye, ami a gyakorlatban megtehető.

A *Jó Állam Jelentés* tartalmilag is rendkívül összetett feladat előtt áll: tisztán humán kutató-

---

<sup>59</sup> Az empirikus adatok egy része esetében, ahol pl. esetek, tárgyak száma szerepel a mutatóban, ott megfelelően állandók lehetnek a számadataink, akárhányszor számoljuk őket újra. De ezek értékeléséhez és az eredeti kutatási kérdéseinkhez kapcsolásához már szükség van a kontextus, a valóság ismeretére, s ez már a stabil számok esetében is változékony, és általában a kutatótól, az ő érzékelésétől stb. is függ.



si területeket ötvöz gazdasági, környezeti stb. (nagy részben azért szintén humántudományi) témákkal, és mindezeket keretbe foglaltan, egységesen tárgyalja.

## 1.1. AZ INDIKÁTOROK ÉS INDIKÁTORRENDSZEREK TÍPUSAI

### *Az alfejezet célja*

A cél megérteni, hogy az „indikátorok” és „mutatók” miben hasonlítanak egymásra és miben nem. El kell helyoznünk a *Jó Állam Jelentés* indikátorait az indikátor fogalomkörén belül.

### 1.1.1. AZ ALKALMAZÁS SZERINTI FŐBB INDIKÁTOR-/MUTATÓTÍPUSOK

A mutatószámokat/indikátorokat és a (projektcélokkal fejlesztett) monitoringindikátorokat a felhasználás, az alkalmazás különíti el, aszerint, hogy

- › helyzetképet adunk vagy
- › tervezett/vállalt célok eredménymérését tervezzük.

### *A helyzetkép-mutatók (a Jó Állam Jelentés jellemzője)*

- › Leíró, feltáró jelleg: egy adott hatásterület egy jelenségkörére villant rá.
- › Visszacsatolást ad néhány (de nem minden!) szegmensben.
- › A helyzethez igazított, helyzetet leíró mutatókészlet: a 2015-ös helyzetkép mutatóit a 2016-os, 2017-es helyzetképben már lehet, hogy változtatni kell. Ebben a koncepcióban nincs, nem is lehet előre eldöntve az alkalmazásra kerülő mutatókészlet (bár az idősorok fontosak!).
- › Nincs erős hipotézis vagy megfogalmazott elvárás a mutatók értékeire.
- › Nincsenek előre definiált, elérendő célértékek, amik monitoringindikátorokká tennék a mutatószámokat egy „monitoringfolyamatban”!

### *Projekt- vagy monitoringindikátorok jellemzői (például az EU által társfinanszírozott projektekben alkalmazott indikátorok)*

- › Előre, a beavatkozás előtt, a tervezéskor definiált felhasználási terület: adott projektre vagy részrendszerre (pontosan mit jellemez, milyen folyamatnak – és lehetőleg csakis annak a folyamatnak – elmozdulását jelzi)?
- › Előre, a beavatkozás előtt meghatározott mutatókat rögzít, nem pedig évente újragondolt mutatókészlet.
- › Konkrét jövőbeli időpontokhoz kötött célértékek vannak meghatározva.
- › A célértékek mellé a megfelelőségi kritériumokat, szinteket is meghatározza (mi a kritikuson kevés, mi a sok?).

### 1.1.2. A FŐBB INDIKÁTOR-/MUTATÓTÍPUSOK SZERKEZET SZERINT

- › Egyszerű indikátor: egy adott mennyiséget mutató elemi (nem képzett) adatból nyert és mutatóként használt indikátor.
- › Származtatott indikátor: egy vagy több adatból, valamilyen számítási metódussal létrehozott egyetlen mutatószám.
- › Összetett indikátor: több egyszerű vagy származtatott indikátor kombinációjával kialakított indikátor. A „kombináció” alatt itt tág lehetőségeket kell érteni: minden tartalmilag helyes és hasznos módszer alkalmazható: mind indexeket, mind pedig skálákat vagy teljesen egyedi viszonyszámokat is létrehozhatunk. A jó indikátorrendszerek egyben maguk is összetett indikátorok lehetnek. (Pl. eldöntik a projekt vagy az oktatási intézmény megfelelőségét, illetve nem megfelelőségét vagy „problémás, kockázatos” csoportba sorolását.)

A származtatott és összetett indikátorok képzése egyfajta „fonogatásnak” tekinthető: egy vagy több szál megmunkálásával, alakításával, összekapcsolásával hozza létre a szükséges jelzőszámot.

#### *Elmélet*

Az indikátorok leggyakoribb célja a minőségfejlesztés, az eredmények és az előrehaladás megfigyelése. Az értékelések nagy része a célokként kitűzött változások szempontjából hasonlítja össze a mért eredményeket. A célok lehetnek konkrétan, számszerűen megfogal-

mazva, de lehetnek elnagyoltabbak is (pl. elvárásokként, várakozásokként is megfogalmazhatók). Gyakran találkozhatunk olyan célkijelölő megfogalmazásokkal, hogy „javuljon”, „emelkedjen”, „korszerűsödjön”, egy-egy teljesítmény vagy az elégedettség „pozitív irányba mozduljon el” stb.

Az indikátorok alkalmazása nagy lehetőségeket rejt magában, de csak akkor, ha az indikátorok jól vannak kialakítva, jól kapcsolódnak a célfolyamatokhoz.

Az indikátorok alkalmazására számos példát láthatunk. A gazdasági mutatók között találjuk a leggyakrabban alkalmazott indikátorokat. Gondoljunk akár csak egy-egy ország gazdasági helyzetéről szóló beszámolókra, például az eladósodottság mértéke a GDP százalékában, a munkanélküliségi ráta, az országkockázati mutató stb. Vagy gondolhatunk a vállalati mérlegek eredményeinek értékelésére használt mutatókra (pl. tőkemegfelelési mutatók, rövid és hosszú lejáratú eszközök és kötelezettségek aránya, likvid tőke stb.), vagy akár a demográfiai mutatókra és az egészségstatisztikai mutatószámokra is: egy élve születésre jutó halálozások száma, természetes szaporodás/fogyás, vándorlási különbözet.

Ezek a mutatószámok a folyamatok egy-egy részét ragadják meg, és az eredmény mértékét, változását számszerűsítik. Épp ez az indikátorok lényege: egy kijelölt rendszer vagy folyamat valamely területét számszerűen mérni képes, annak állapotához úgy rendel számszerű értéket, hogy az adott részfolyamat állapotának változását kövesse, jelezze. Például ha nő a munkanélküliség, akkor ennek indikátora (értéke) is növekedéssel reagál.

Az a legjobb, ha a mutató nemcsak a változást („mozdul”) és annak irányát (növekedés vagy csökkenés) jelzi, de a változás mértékével arányos értéket jelez.

Ez utóbbi példával azonban már az indikátorok körüli problémák közelébe érteztünk: azindikátor lényege, hogy „jelez”. Vagyis jelzőszáma, érvényes jelzőszáma az általa célzott folyamatnak.

A mutatók lényegéhez tartozik a korlátozottság és a kevéssé általánosíthatóság az értékelésben: egy mutató csak az általa mért részfolyamatra vonatkozik, nem ad általánosan értékelhető képet.

Összetett rendszerek általánosabb értékelésére (így a Jó Állam Jelentés esetében is) megfelelő mélységben csak az indikátorok egy jól megválogatott készletének elemzése kínál módot.

Arra szeretnénk volna rávilágítani, hogy a mérések során az indikátorok alkalmazásában nagy lehetőségek rejlenek, de csak nagy tervezési energiák befektetése és széles körű tervezés esetén lehet alkalmazható indikátorokat, indikátorszetteket kialakítani.

### 1.1.3. ÖSSZETETT JELENSÉGEK MÉRÉSE

Rendkívül nehéz biztosítani az indikátoroknál azt, hogy a mutató értékében bekövetkező változás esetében egyértelműen a mérni kívánt dolog változására lehessen következtetni (a célzott jelenségre vonatkozzon az indikátor), s biztosak lehessünk benne, hogy az indikátor értékét a körülvevő egyéb hatások nem befolyásolják erősebben, mint a célzott jelenség.

Az indikátorok alkalmazhatóságának kulcsa a mutatók és a mutatók által leírni szándékozott helyzetek kapcsolatának és összefüggéseinek alapos átgondoltsága.

Az indikátorrendszer fejlesztésének egész folyamata során folyamatosan kérdésesként kellett kezelni a megbízhatóság és az érvényesség teljesülésének és egyensúlyának szintjét. A megbízhatóság önmagában még elégtelen: a megfelelő szint elérése mindaddig nem jelenti a befejezettséget, amíg az érvényességet nem biztosítjuk megfelelően.

Az összetett területek (pl. a kormányzás vagy a közigazgatás) jó mérésére a legjobb hatásokkal nem az egyes indikátorok összetettségének fokozásával törekedhetünk, hanem sokkal inkább az indikátorok csoportjának jó megválogatásával. Több mutató segítségével, több oldal bemutatásával fedhetők le megfelelően a bonyolultabb folyamatok. Ez a stratégia határozta meg a *Jó Állam Jelentés* kialakítását, hierarchikus szerkezetét is, amely egy-egy dimenziót több mutatóval együttesen igyekszik jellemezni.

Az a legcélszerűbb, ha mutatók szettjeit dolgozzuk ki, és a készletbe kerülő egyedi indikátorként egyszerű mutatókat és viszonyszámokat alkalmazunk. Az ilyen indikátorrendszerek kialakításának módszertani folyamatában (a mérhetőség vizsgálata és az adatokhoz való hozzáférés biztosítása után) a tartalmi kérdéseket illetően általában a szakmai szempontok és a valóságismeret dominál az összetettebb statisztikai eszközökkel szemben.

Az összetettebb jelenségek indikátorokkal történő követését is az egyszerűbb mutatók szettjeire alapozva célszerű tehát megoldani, ahogy ezt a *Jó Állam Jelentés 2015* és *Jó Állam Jelentés 2016* is teszi (a bonyolult statisztikai eljárásokkal megadható indexek eredményének az értelmezhetősége és valóságközelisége jellemzően csekély).

Általánosságban a *Jó Állam Jelentésben* is az volt a cél, hogy a kialakítandó indikátorok egyenként és együttesen is jól alkalmazhatók legyenek, s ténylegesen a célzott dimenzióról adjanak visszajelzést.

#### 1.1.4. MIRE NEM ALKALMASAK AZ INDIKÁTOROK?

Az indikátorok alkotása és a jó indikátorok létrehozása tehát nagyon bonyolult munka. Csak rossz indikátort könnyű alkotni. Az indikátorok alkalmazásakor figyelembe kell venni, hogy a pontos tervezés, a szükséges definíciók és számításmódok leírása nélkül ezek eleve hatástalan eszközök.

Szinte soha nincs kölcsönösen egyértelmű megfelelés a jelzett jelenség és a jelzője között. Alaplogikájuk egyirányú (implikatív): ha a jelenség változik, a mutató is változik. De ha a mutató változik, akkor még nem biztos, hogy az adott konkrét jelenség változott, és az okozta az elmozdulást az indikátor értékében. A kontextushatásoktól humán területen szinte sosem lehet mentesíteni az indikátort. Ha nem teljesül valamelyik célérték, az még nem biztos, hogy az aktor, a hatást indukáló szereplő sikertelensége! Lehet a körülmények vagy egyéb jelen lévő tényezők kedvezőtlen hatása is. Negatív eredmény esetén ezért különösen fontos a széles körű áttekintésre alapozott szakértői értékelés.

**Fontos jellemző tehát, hogy az indikátorok általában alkalmatlanok arra, hogy kedvezőtlen értékek vagy nem teljesülés esetén automatikusan a konkrét felelősség vagy a sikertelenség megállapítása következzen. Ezt csak további szakértői elemzéssel lehet megkísérelni.**

*Gyakorlat: vitatémák*

Az indikátorok és mutatók összetettségét, működésének kérdéseit jól áttekinthetjük, ha néhány valódi mutató esetében áttekintjük, hogy mire is adnak információt, mire is használhatók.

##### **1. Érvényes jelzőszáma-e „a munkanélküliség” szintjének a „munkanélküli ellátásban részt vevők száma”?**

Ennek változása „a munkanélküliség” változásával mozog együtt? S ha igen, akkor arányosan követi a munkanélküliség változását?

*A „munkanélküli ellátásban részt vevők száma”, mint köztudott, nem a köznyelvi értelemben vett munkanélküliek száma, hanem az ellátásra jelentkezők és az ellátási körből (az idő lejártával) kikerülők is befolyásolják. Ez a befolyás erős, ezért nem lehet a mutatót például az „álláskeresők száma” mutatóval egyenértékűnek tekinteni.*

De az álláskeresők száma vajon mit jelez? Minek az érvényes mutatója?

*Ha a „munkanélküliség” mérésére keresünk indikátort, önmagában egyik hivatalos helyen elérhető adat sem alkalmas módszertani megfontolások nélkül. Az egyik legnagyobb probléma a „munkanélküliség” mérésekor, ha nem rögzítjük pontosan, mit tekintünk munkanélküliségnek. Vagyis azt a kérdést kell feldolgoznunk, hogy itt és most, ebben a kutatásban kit tekintünk „munkanélkülinek”. A közkeletű értelmezések, amelyek e fogalomhoz tartoznak, összetettek és nem rendelkeznek pontos határokkal. Használhatjuk a KSH, a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat vagy más intézmény által alkalmazott definíciókat, ha az megfelel az általunk célzott jelenségnek.*

## **2. Vajon egy vállalat adózás utáni nyereségének bevételekhez viszonyított szintje a vállalat helyzetéről érdemi áttekintést ad vagy sem?**

Lehetővé tesz-e ez a mutató valós értékelést és összehasonlítást a vállalat helyzetét illetően? Erősebb-e az a vállalat, amelyik a vizsgált évben kis forgalomból nagyobb tiszta nyereséget tudott elérni, mint az, amelyik nagy forgalom után kis nyereséggel zárta az évet? Tudunk-e ennyiből valamit arról, hogy erős-e a vállalat?

Nem tudjuk, hogy nem áll-e a csőd küszöbén a hitelállományának összetétele és határidői miatt!

Hány indikátort kell látnunk egyszerre, hogy átfogó képet nyerhessünk?

*Ha a vállalatnak a rövid és hosszú lejáratú kötelezettségei egyensúlyban vannak a várható bevételekkel, van likvid tőkéje, nyeresége, eszközállománya, és rendben van a többi mérlegadata is, akkor talán már vehetjük a részvényeit. Ha a vállalatnak a piacai is stabilak, kicsi a konkurencia nyomása és aránylag magasak a hasonló termékkel való piacra lépés költségei (nehezen jelenik meg versenytárs), akkor már jónak tarthatjuk a részvényeit. Ha a humán erőforrás-indikátorai, az innovációs potenciáljának indikátorai, a beruházási és amortizációs stratégiája rendben van, és a felszerelésének korszerűségi szintjét mutató indikátorok szintén jók, akkor talán már csak a termelékenységi indikátorait kell összehasonlítanunk más vállalatok termelékenységi mutatóival, s máris joggal biztathatjuk ismerőseinket e vállalat részvényeinek vásárlására. (De lehet, hogy mégsem, mert ilyen jó indikátoradatok mellett ez a piacon az egyik legdrágább részvény lesz!)*

## 1.2. A „KÖZJÓ”, AZ „ÁLLAM”, A „HATÉKONYSÁG”. FOGALMI ABSZTRAKCIÓK MÉRHETŐSÉGE

### *Az alfejezet célja*

Az alfejezet célja megérteni, hogy a mérhető jelenségek köre nagyon tág lehetőségek közt mozoghat. Ennek előfeltétele azonban, hogy kialakítsuk, mit is vizsgálunk és azt hogyan fogjuk tenni.

### 1.2.1. MI IS AZ A „JÓ ÁLLAM” – MÉRÉSI SZEMPONTBÓL?

Tipikusnak mondható (megoldandó) problémába ütközünk, ha olyan magas absztrakciós szintű jelenségeket szeretnénk mérhetővé tenni, mint például a „jó állam” vagy akár a „közigazgatás”.

A „jó állam” a mérés számára fogalmi absztrakció. A „jó állam” fogalma széles körben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program egyik alapelemeként jelent meg. A program definíciója szerint az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, a közösségek, a vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között a legmegfelelőbb módon szolgálja.

A „jó állam” mint az állam megfelelése, jó teljesítménye kutatás tárgya lehet. A humán-tudományi kutatás, mérés-tervezés alapelvei szerint mérhetővé tehető.

### 1.2.2. MIT IS MÉRÜNK? HOGY TEHETJÜK MÉRHETŐVÉ?

*Mérhető-e egy fogalmi absztrakció?* Elv: Minden mérhető, ami létezik! Az elvont jelenségek eredetileg, közvetlen módon nem mérhetők, nem lehet őket empirikus megfigyeléssel sehol sem fellelni. Ezeket a kutatandó tárgyakat vissza kell vezetnünk a valóságban létező, konkrét, fellelhető jelenségekre. Problémát jelent azonban, hogy a társadalmi eseménytérben kevés az objektíven, elkülöníthetően fellelhető, megszámlálható mérési egység! De: A mérhetőség mégis megoldható! Korlátokkal, nehezen és sohasem tökéletesen! Regisztrálható, mérhető, megszámlálható jelenségekre kell visszavezetni a célzott fogalmat.

### *A mérés lépéssora*

1. → KONCEPTUÁLIS keretbe helyezzük: kijelöljük az egységet (pl. jó állam).
2. → Fogalmait meghatározzuk az adott mérés számára: átveszünk, választunk vagy alkotunk definíciókat (pl. a közjó).

3. → Először alterületeit, utána különböző dimenzióit különítjük el (pl. a Jó Állam Jelentés hatásterületei) – lehetőleg teljes terjedelmében lefedve.<sup>60</sup>
4. → Az alterületekhez rájuk jellemző mutatószámokat rendelünk.  
Eddig a lépésig tervezett és jutott is el egy optimális mérőrendszer, megalapozási célrendszer mentén „A Jó Állam Mérhetősége” című tanulmánykötet.
5. → Az alterületeket jellemző mutatószámok közül kiválasztjuk a gyakorlatban alkalmazhatókat.
6. → Megkíséreljük adatokkal feltölteni, kutatással (saját méréssel) vagy adatgyűjtésekből.  
A „Jó Állam hatásterületek” munkacsoportjai és műhelyei keretében történt meg a mutatórendszer fejlesztése a 6. lépésig a Jó Állam Jelentés esetében.
7. → A kapott adatsorokat elemezzük, prezentáljuk (a produktumra példa a *Jó Állam Jelentés*).  
Az NKE ÁKFI keretében történt meg ennek szerkesztése, kiadása.

*Gyakorlat: feladat*

Keressünk jó dimenziókat a „közösségi jólét” területéhez!

Értelmezzük, mit is tekintünk közösségnek, jólétnek!

Milyen jelenségeket kell megfigyelnünk, adatokkal áttekintenünk ahhoz, hogy ezeket a fogalmakat megragadjuk?

## 1.3. AZ OPTIMÁLIS ÉS A GYAKORLATI MEGOLDÁSOK VISZONYA, AZ ADATOK ÉS A PRAKTIKUM DILEMMÁI

*Az alfejezet célja*

Az alfejezet célja megérteni a következőket:

- › A gyakorlati megoldások a társadalmi rendszerek vizsgálatában szinte sohasem érik el a tudományosság optimális kritériumait, de az alapvető helyzet áttekintéséhez, a tájékozódáshoz, a vezetői információk biztosításához jól felhasználható, alkalmas megoldások lehetnek.
- › Az optimálist el nem érő megoldások mindig opponálhatók, de hasznuk, hozzáadott ér-

---

<sup>60</sup> Optimálisan egymást kizáró kategóriarendszert kell alkotni. Olyat, ami a teljes jelenségteret lefedi. De komplex rendszerek esetében ilyen szinte elképzelhetetlen, például az oktatás és az egészségügy komplex és nagy jelenségtereket fednek le.



tékük jelentős lehet, s ezért értelmes, legitim elemzési célok jelölhetők ki még korlátozottan használható adatokra építve is.

### 1.3.1. AZ OPTIMÁLIS ÉS A GYAKORLATI MEGOLDÁSOK VISZONYA

*Fontos alaptétel:* Az optimális mérőrendszer és a gyakorlatban megvalósítható mérőrendszer között minden mérés esetében távolság nyílik! A gyakorlat szövege szükségszerűen hézagossabb! Ennek két alapvető, nem megkerülhető oka van:

- › Az empirikus módszereknek alapvető korlátai vannak. A megállapítások (pl. a dimenziók jellemzése) empiriák általi aluldetermináltsága ismeretelméleti alaptézis. Lényege: minden tudományos megállapításra igaz, hogy a rendelkezésre álló adatok nem teljesen zárt logikával és nem hézagmentesen mutatnak rá a megállapításokra.
- › A gyakorlatnak is vannak korlátai. A legkritikább esetben lehet adatsort találni/gyűjteni a dimenziók minden jellemzőjéhez.

Következmény: Nagyon sok esetben van eltérő vagy alternatív olvasat/interpretáció is a mutatószámok rendszereihez!

*A Jó Állam Jelentés* célja lehet a használhatóság, de nem lehet célja, hogy ne legyen opponálható! (Ez ugyanis nem érhető el.)

*A Jó Állam Mérhetősége 2015* tanulmánykötet jellemzői:

- › tudományos szemlélet;
- › elméleti háttérre épül;
- › alterületenként részletező mutatószámokat javasol;
- › a célokhoz rendel mutatókat, elsődlegesen nem a gyakorlati korlátok szerint válogat.

*A Jó Állam Jelentés 2015* jellemzői:

- › fejlesztési folyamat eredménye és egyúttal közbenső állomása is;
- › alkalmazhatóság (*feedback* és helyzetértékelés, amely minden vezetés, PDCA-ciklus alapeleme);
- › gyakorlati megvalósítási kísérlet (a fentebb részletezett elvi és módszertani keretekkel);
- › a *Jó Állam Jelentésnek* már a gyakorlati korlátokat is figyelembe kell vennie a mutatók kiválasztásánál (mi áll rendelkezésre);

- › fókuszokat és konkrét mutatószámokat választ (szükségszerűen szelektív);
- › adatokat gyűjt és megkísérel felhasználni (adatelemzési és prezentációs technológiai munkafázisok is jellemzik);
- › valós adatsorokat elemez.

### 1.3.2. PRAKTIKUM: A GYAKORLAT FELADATAI ÉS DILEMMÁI

**Praktikum:** Az a tevékenység, ahogyan a gyakorlat során (pl. a *Jó Állam Jelentés* elkészítésekor) eljutunk az alkalmasnak tekinthető adatokhoz, vagyis ahogyan tartalmilag és technikailag kezeljük az adatokat és mutatókat alkotunk, majd azokat értelmezően bemutatjuk (interpretáció).

**Értékelési probléma:** Az állam akkor jó, ha a közjót szolgálja – de itt visszaérkezünk a korábbi fejezetekben már érintett alapvető kérdésekhez:

- › Mi is a közjó?
- › Mi is az állam?
- › Mi az állam feladata, szerepe?

Hosszú fogalom- és koncepciótörténet kapcsolódhat mindezekhez a kérdésekhez, de itt és most elsősorban mint „mérési problémát” kell őket kezeljünk! Számos megközelítés lehetséges (sok példa van rá a történelemben), ezért már a mutatókkal való munka kezdetén kiindulópontokat kell választanunk!

Lehetőségek:

- › rövid táv vagy hosszú táv – a közjó mindkettőben szükséges, de a kettő ellentmondásba keveredhet, ahogyan a családi költségvetésben is;
- › az egyénileg érzékelt és az empirikusan mért közjó nagyon eltérhet (pl. közbiztonság és sajtó);
- › relatív közjó (nemzetközi és *benchmark* perspektívák, időbeni összehasonlítás, referenciaországok, viszonyítási pontok és bázis kijelölésének problémája);
- › mely csoportok jelentik a „köz” szempontját, mely programok esetében hová kerül a hangsúly (a Magyar Programban „egyének, közösségek, vállalkozások”);
- › kik a „közjó” teherviselői;
- › terhek és közjó aránya (hatékonyság) – terhek rövid távon, közjó hosszú távon, s mindezek társadalmi csoportonként milyen mintázatot mutatnak.

*Elvárások az adatokkal szemben:*

- › Megbízhatóság (megismételhetőség).
- › Érvényesség (valóságű, arra vonatkozik, amire szánjuk).
- › Közhitelesség.
- › Informativitás (újdonosság, különbözés már ismert tartalmaktól).
- › Újraalkotható idősor (állapotot és/vagy tartamot mutató idősorok).<sup>61</sup>

*Az adatbeszerzés nehézségei:*

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

### 1.3.3. IDŐSOROKKAL KAPCSOLATOS DILEMMÁK

Az idősorok alkalmazása a *Jó Állam Jelentés* esetében kevés kivételtől eltekintve *alapelv és általánosan alkalmazott eszköz*. Tendenciákat, azok változását is követni lehet a jó idősoros adatok esetében. Azonban az idősorok is csak akkor alkalmazhatók erősebb korlátok nélkül, ha teljesül néhány szempont. Például:

- › évente frissülni tud (tartósan leginkább ekkor maradhat az éves jelentésekben);
- › változott-e az adatok gyűjtésének vagy az adatok számításának módszere (ha igen, akkor az adatokat a módszerváltozás is befolyásolja, nemcsak a társadalmi valóságban bekövetkezett elmozdulás, ilyen pl. a fogyasztói kosár, a HHH gyermekek száma, a köztisztviselők száma stb.);
- › változott-e háttérrel jellemző valamely fontos adat, például a jogi stb. környezet, ami az adatokat is befolyásolhatja;
- › a keresett hatás mellett változott-e valamelyik jelentősebb befolyásoló tényező.

---

<sup>61</sup> Állapotidősor: egy adott pillanatban összeszámítható egységek esetén (pl. a lakosság szám 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).

### 1.3.4. DILEMMÁK AZ ADATOK KELETKEZÉSEKOR

A felhasználható adatsorok általában nagyon eltérő megbízhatóságúak, és a minőségük érvényességében is széles skálán mozognak.

*A megbízhatóság és az érvényesség a módszertani alapelvek két talán legfontosabb fogalma. (Megértésükhöz segítséget nyújt a fogalomtár!)*

Az elérhető adatsorok közül azok az adatok a legmagasabb elfogadottságúak, amelyek hivatalos statisztikai szolgálattól (pl. KSH) származnak. Lehetőség szerint ezen adatokra kell építeni a mutatórendszereket.

Vannak azonban kivételek, például az olyan statisztikai adatok, amelyekre hivatalos forrásból nem nyerhető valamely témához adat, ugyanakkor az adott témát, dimenziót a helyzetértékelésben mégis fontos megtartani. Ha van rendelkezésre álló alternatív forrás vagy lehetőség van az adatok beszerzésére, akkor ezek alkalmazására is sor kerülhet (megfelelő megbízhatóság, minőség és érvényesség mellett).

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

#### *Gyakorlat: vitatémák*

Sok adatsor olyan felvételen alapul, ahol az adatszolgáltató számára *anyagi vagy akár egyenesen fennmaradási kérdés* (pl. kórházak), hogy az adatoknak olyan mintázata legyen, ami lehetővé teszi a magasabb jövedelmet. Ezekben az esetekben már a keletkezéskor torzulhatnak az adatok, ami a későbbi, magasabb adatgyűjtési hierarchiaszinteken sem javul meg.

Sok sajtóvisszhangot és szakértői kérdőjeleket váltanak ki például az alábbiak:

- › Az egészségügyi adatsorok egy része.

Az egészségstatisztika egyik alapját képezik a kórházi kezelések és diagnózisok regisztrációjából aggregált adatok (HBCS- és BNO-kódok alapján). A múltban azonban ezeket az adatok erősen befolyásolták amiatt, hogy a kórházfinanszírozásban is ezek szerint a kódok szerinti súlyszámokkal számolva szorzódik a költségtérítés, ami jelentősen érintheti a kórház költségvetését.

- › A vállalkozások áruforgalmi adatai.

A vámtarifa-számoknak szerepelniük kell a vállalkozás vásárolt és eladott áruinak meg-

jelölésére. Azonban a helyes kódok és helyes számok alkalmazása nem minden esetben esik egybe a jövedelmezőséggel, ezért nagy a „tévesztés” gyakorisága.

- › SNI-s és HHH-s gyerekek a közoktatásban.

A sajátos nevelési igényű gyermekek és a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek létszámadatait számos érdek és ellenérdek mozgatta az utóbbi évtizedekben: egyes korszakokban többletfinanszírozáshoz jutott az iskola a magasabb számok szerint, más-kor csak többletfeladathoz. Az egyes tanár csak többletfeladathoz. A szülő kezdeményezheti a besorolást, de neki nem érdeke.

- › Pedagóguslétszám-adatok a közoktatásban

A Közoktatási Információs Rendszer (KIR) ide vonatkozó adatcsoportjai nagymértékben tagoltak (részmunkaidős, szakos, képzettség szerinti csoportok stb.), a nomenklatúra egy-részt követhetetlen az adatszolgáltatóknak, másrészt az iskolai feladatellátás biztosításá-hoz a besorolásban nem mindig lehet mindenkit a megfelelő valódi kategóriába felvenni.

- › NAV-tól származó jövedelemadatok.

Közismert a jövedelembevallások és a tényleges jövedelmek közötti eltérés, ami statisztikai szinten is jelentős szempont az adatok felhasználásakor.

- › Diplomás Pályakövető Rendszerből (DPR) származó adatok.

A DPR kitöltése önkéntes. A jövedelmi adatok pontosságán kívül probléma a reprezentativitás is: kik nem töltik ki és így nem vesznek részt megfelelő súllyal a válaszadásban?

## 1.4. A MÉRHETŐSÉG ÉS AZ ÉRTÉKELÉS LEHETŐSÉGEI ÉS KORLÁTAI

### *A fejezet célja*

A fejezet célja megérteni, hogy a mutatószámok szerepeltetése mindig kiemelés és kiválasztás eredménye. A mutatószámok sosem a nyers valóságot mutatják, hanem annak valamely kiemelt aspektusát. Cél az is, hogy fejlesszük az indikátorok értő olvasását, megértését.

### 1.4.1. A MÉRHETŐSÉG LEHETŐSÉGEI ÉS KORLÁTAI

#### *Lehetőség*

A mutatók képzése lehetőséget ad arra, hogy a hatásterületekről sokrétű képet kapjunk. De milyen képet?

- › Átfogót vagy részleteset?
- › Jellemző részletet?
- › Háttérre rávilágító adatsort?

#### *Korlátok*

- › Nem mérhetünk mindent mindenre kiterjedően! (Fontos szempont a terjedelmi érvényesség fogalma!)
- › Az alkalmazhatóság mindig probléma: a *Jó Állam Jelentés* csak a mért, nagy rendszer szinten ad képet! Alrendszerekre nem vonatkoztatható közvetlenül, vagyis ami a rendszer egészére igaz, nem biztos, hogy részrendszerére is igaz! Például a GDP-növekedés nem minden megyére jellemző, ezért ellenőrzés nélkül egy megyére sem lehet biztosan, eleve vonatkoztatni az országos adatot.
- › Lényeges az elavulási idő: a *Jó Állam Jelentés* egyes mutatói csak a publikáláskor és frissülés után megbízhatók! (Kiemelten fontos a *Jó Állam Jelentés* évenkénti kiadása.)
- › A rendelkezésre álló adatok sok fontos dimenzióban korlátozottak (pl. a közigazgatás esetében az ügyfélteher, az ügyintézési idők, a költségek).
- › Eltérő fajsúlyú adatsorokkal találkozunk a *Jó Állam Jelentés* összeállításában (pl. várható életkor és egyszerűsített adóbevallást benyújtók száma).
- › Kontextustól függően egyes mutatók felértékelődnek, mások veszítenek jelentőségükből.

#### *Gyakorlat: esetek*

*Feladat:* jó indikátorok keresése valamely jelenségkörhöz.

Keressünk jó mutatószámokat a következő mérendő fogalmakra:

- › diplomások *munkaerőpiaci sikeressége* (kulcsfogalmak: munkaerőpiac, sikeresség);
- › *közbiztonság*;
- › kisvállalkozás *versenyképessége* (kulcsfogalmak: versenyképesség, hol, mikor, miben, milyen távon);
- › hivatali *eredményesség*;
- › hivatali *hatékonyság*.

### Kiegészítő szempontok

#### *Alkossunk indikátorokat!*

Gyakori hiba, hogy az adatfelvétel kialakítását, a mérést indikátorok kitalálásával kezdik. Ilyenkor kimarad a kutatástervezés legfontosabb fázisa, hogy választ adjunk a következő kérdésekre:

- › Milyen problémára is készítjük az indikátort?
- › Hol vannak ennek a lényegi elemei?
- › Milyen környezetben kell jól működni az indikátorunknak?

Kézenfekvő lépések is gyakran maradnak ki. Az alapok tisztázásának elmaradása a mérés tervezését végig nagyon megnehezíti: annak pontos eldöntése nélkül, hogy mit tekintünk a keresett jelenségekhez vagy a kapcsolódó lényegi fogalmakhoz tartozónak és mit nem, nem tud kijelölt mederben haladni a dimenziók kialakítása sem. Az indikátorszerkesztés pedig ilyenkor pedig *ad hoc* jellegűvé válik, s a feldolgozástól várt célokhoz csak kis hatékonysággal fog illeszkedni. Az alapok megtervezésnek a hiánya mindvégig károkat okoz, de leginkább a feldolgozáskor bosszulja meg magát. Olyan mutatók keletkeznek, amelyek nem fontosak, csak elvonják a figyelmet, lekötik az erőket, és így az eredeti érdeklődési területünk fontos aspektusai maradnak ki.

Gyakori kifogás: nem érünk erre rá, mire valók az előzetes alapoató erőfeszítések? Hiszen csak tudjuk, mire vagyunk kíváncsiak! Csak ismerjük a kérdezetteket és a témát annyira, hogy egy rövid mutatószámsort összeállítsunk!

#### *Az indikátorokra épülő mérés kialakítása*

Korábban már hangsúlyoztuk: *a mérés kialakítása nem egyszerű lineáris lépéssor!* Folyton vissza kell fordulni az előző szintekhez. Állandóan felmerülő kérdések például az alábbiak:

- › A konceptuális fogalmi keretet nem feszítettük-e még szét, nem kell-e újragondolni?
- › Szinkronban vagyunk-e még az eredeti kutatói kérdéssel?
- › Szinkronban vagyunk-e még a keresett dimenziókkal?
- › Szinkronban vagyunk-e még a célcsoporttal?
- › Szinkronban vagyunk-e még a rendelkezésre álló idővel?
- › Szinkronban vagyunk-e még az erőforrásokkal?

A tervezés és mérés végigvitele folyamatosan előrehaladó folyamat, de folytonosan összefüggésben van minden korábbi résszel is.

#### 1.4.2. AZ ÉRTÉKELÉS NEHÉZSÉGEI

*Mit is mutat az adat a grafikonon? Mindig van más hangsúlyú vagy akár egészen eltérő irányú olvasat is!*

*Gyakorlat: esetpélda. Mutat-e valamit az adat értelmezés nélkül?*

##### Klasszikus kérdés, hogy jó-e, ha...

- › ...a panaszok száma kicsi? (Igen, ha azért kicsi, mert nincs probléma. Nem, ha azért kicsi, mert nincs kapcsolat a vevőkkel, nincs ügyfélszolgálat, nincs bizalom.)
- › ...sok kilométer internetkábel épül? (Igen, ha fejleszteni kell. Nem, ha már van elég, pazarlás ott infrastruktúrára áldozni, ahol már nem szükséges, amíg máshol hiány van.)
- › ...sokat költ az állam az egészségügyre? (Lehet, hogy a kis hatékonyság miatt drága és rossz a rendszer, ekkor nem előnyös a sok költés. De lehet, hogy jó a sok költés, ha fejlesztésre fordítódik vagy ha már magas színvonalú, ezért drága az ellátórendszer.)
- › ...egy szervezetben csökken a felsőfokú képzettséggel rendelkezők aránya? (A szervezet szükségleteitől függ. Ha kellene még magasan képzett munkatárs, akkor rossz, ha csökken. Ha felesleg van, akkor jó.)

És vajon rossz-e, ha...

- › ...nagy a rablások statisztikai száma egy városban?
- › ...sok a doppingügy valamelyik sportágban?

Mindkét esetben rejtve marad a mutatóban a valóságos probléma (bűnözés, dopping) mérete, mert a mutató csak az ismertté vált eseteket ragadja meg. Jó, ha ismertté válnak, de nem jó, ha a valóságban magas a számuk. Az értékelést ellehetetlenítheti, ha a számokat a felderítési arányok döntően befolyásolják. Például ha a valóságban magas a szám, de kicsi a felderítés, az jó képet mutat a számok szintjén, de csak ott! A helyzet akkor is lehet rossz, ha a sta-



tisztika kis számokat mutat! Az összehasonlítás is ellehetetlenülhet, ha a felderítés nem egyforma szintű a két összehasonlított között.

#### *Dilemmák az adatok bemutatásánál*

Mit emeljen fókuszba az ábra:

- › Az állapotot?
- › A hosszabb időszakra vonatkozó trendet?
- › Az elmozdulást a közelmúlthoz képest?
- › Az elmozdulást valamely korábbi bázisértékhez képest?
- › Mennyire legyen részletes a skála?
- › Nullánál kezdődjön a skála?

Az adatok prezentációja számos mérészakmai, kommunikációs, szerkesztési, tipográfiai technikai kérdést is felvet. Ezek részletezése a tárgynak nem célja, ezért itt nem fejtiük ki.

#### *Az abszolút változás és a relatív változás értékelése*

Fontos alapelv valamilyen beavatkozás eredményességének értékelésekor, 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 hol tartott volna a projekt nélkül. Ez a relatív változás akkor is lehet 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 sikertelensége. A kérdés, hogy az antiszegregációs programok nélkül mennyivel lenne erőteljesebb ez a romló tendencia.

A tűzoltókat sem lehet felelősségre vonni, és nem is küldik őket haza tűzvész közepén, ha a siker indikátora és célértéke a tűz eloltása, de a rendelkezésükre bocsátott erőforrásokkal másnapig csak lassítaniuk sikerül a tűz terjedését.

További példaként említhető, hogy bár a szegénység felszámolása alapvető cél, de ha „csak” mérsékelni, csökkenteni sikerül adott időtávban és adott körülmények közt, az nem jelenti a beavatkozási programok teljes sikertelenségét. A szakértői értékelés itt sem kerülhető ki, a mutató nem ad automatikus választ arra, hogy sikeres-e a szegény-

ségcsökkentő program. A szakszemponatok alapján tudjuk megállapítani, hogy a mutató alakulása adhat-e okot elégedettségre vagy sem. Például lehetett volna jobban fékezni a tüzet vagy sem?

*Hogyan értékelhetünk mégis?*

Az „eset összes körülményeire tekintettel” tervezünk, használunk és elemzünk mutatószámokat!

Láthattuk, hogy az adatok magukban nem mondanak sokat! Szükség van még

- › a kutatók/szakértők/elemzők/újságírók/döntéshozók tudására (valamennyire szakértővé kell válni a témájában!);
- › a segítő munkatársak tudására (lehetőleg ne egyedül kutassunk, vö. a *Jó Állam Jelentés* munkacsoportjai!);
- › a megállapítások/tézisek validálásában részt vevő szakértők tudására („azt találtam, hogy...” – lehetséges ez?).

Kontrollszerpet a mutatók alkalmazásában és eredményeinek értékelésében a tudományos közösség tölthet be.

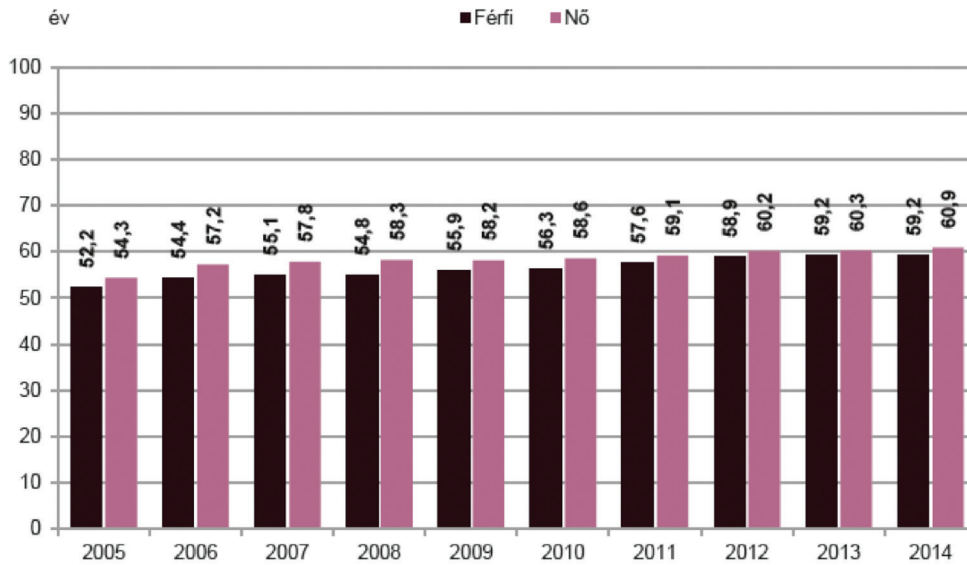
Magyarország Alaptörvénye X. (2): „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”

*A Jó Állam Mutatók létrehozása*

- › egy gyakorlatorientált kezdeményezés – kísérlet – arra, hogy helyzetképet kapjunk;
- › multidiszciplináris és transzdiszciplináris megközelítést igényel (közgazdaság, közpolitika, közjog, államtan, közigazgatás, statisztika, szociológia);
- › mérés és értékelés függvénye (módszertani komplexitás, módszertani problémák, módszertani fejlesztés szükségessége);
- › folyamatosan, rendszeresen, nemzetközi referenciapontok alapján történhet;
- › **nem** célozza a folyamatos és közvetlen monitoringot.

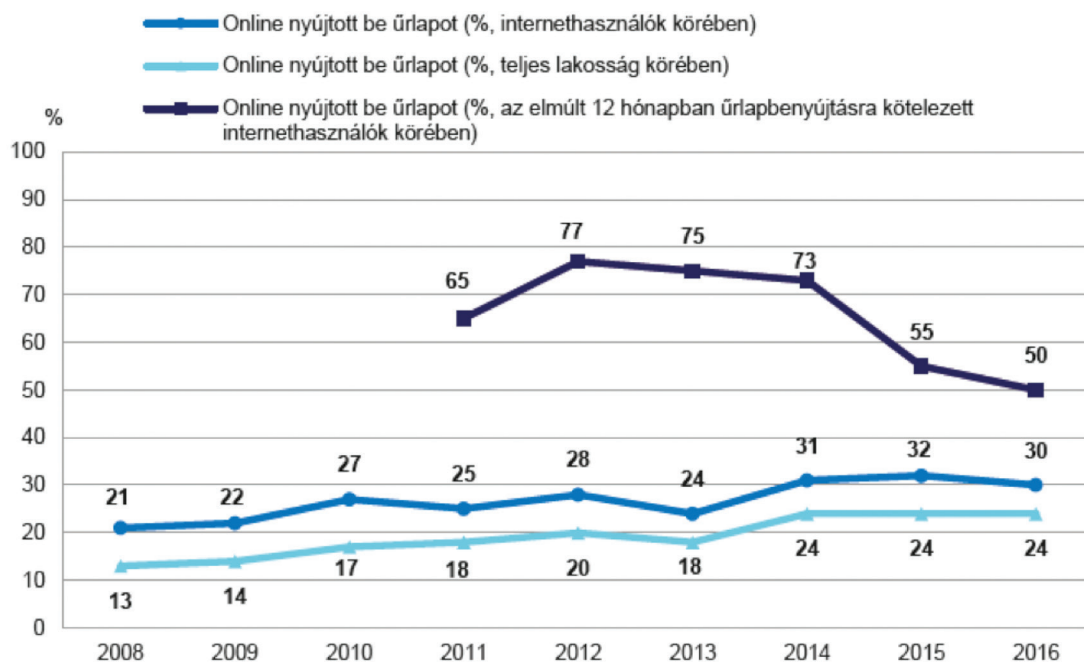
## 1.5. ALKALMAZÁS: NÉHÁNY ESETPÉLDA MUTATÓSZÁMOK ALKALMAZÁSÁRA A JÓ ÁLLAM JELENTÉSBE

Gyakorlat: esetpéldák (a Jó Állam Jelentés 2017-es kiadásának egyes mutatói, a 2017-ben rendelkezésre álló legfrissebb statisztikai adatok alapján)



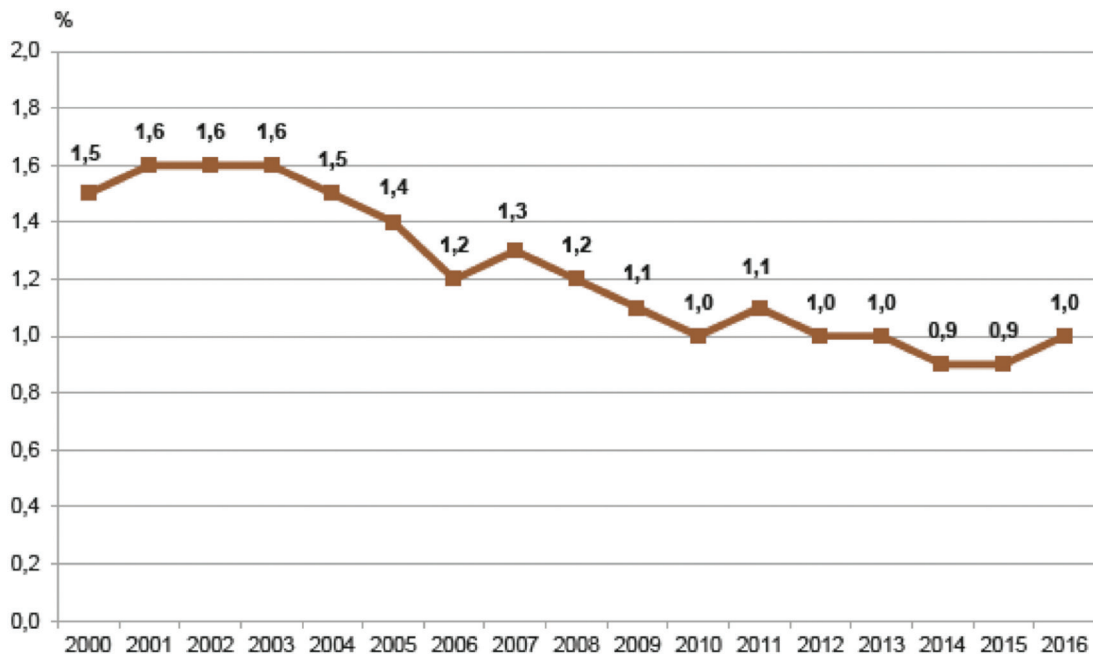
K.3.1. Az egészségben eltöltött évek száma

Kiemelten fontos, nagy súlyú mutató. Önmagában is lényeges közösségi tartalommal bír, ugyanakkor „proxy” mutatóként is használják országok fejlettségi mutatói között.

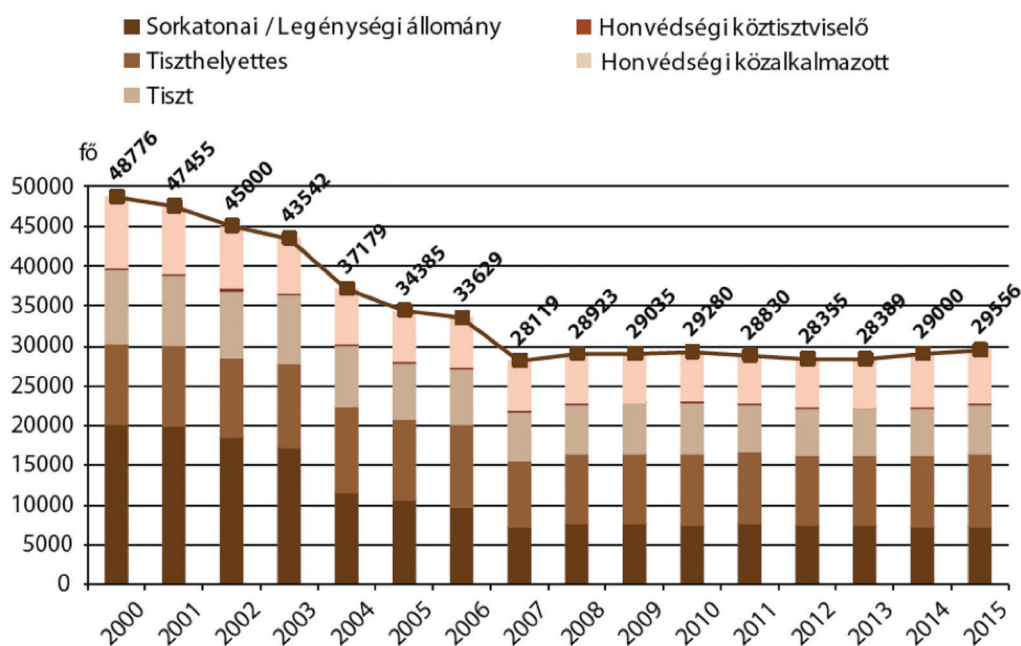


H.1.1. A fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya az internetező lakosságon belül

A mutató az e-közigazgatási fejlesztések fő célcsoportjának változását, volumenét mutatja, európai trendekhez is viszonyítva. Szerepe két megközelítésben is értékelhető: bár jól mutatja az információs társadalom kiépültségét állami oldalról, súlya mégis kicsi az állam értékelése szempontjából (pl. a várható élettartamhoz képest). Azonban a közigazgatás-fejlesztés egyik legfontosabb háttérszáma.



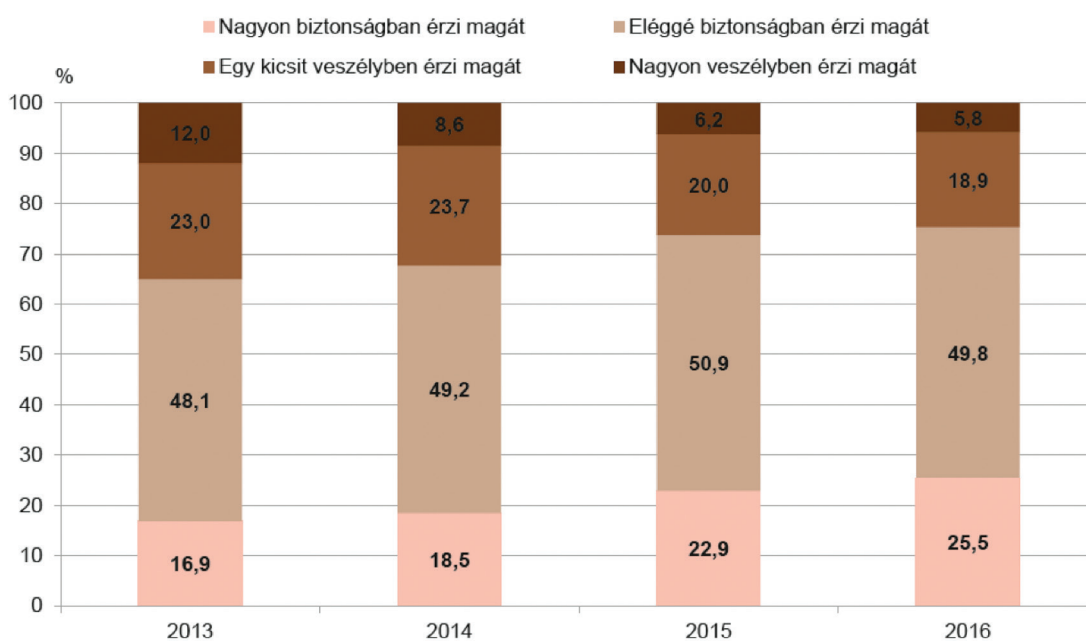
B.1.1. Honvédelmi kiadások GDP-arányosan



B.1.3. A magyar haderő teljes létszáma

A fenti mutatók *megkerülhetetlen, alapvető háttérszámokat* adnak ahhoz, hogy más mutatók által jelzett tendenciákat értelmezni lehessen. A mutató hasznossága az állam értékelése szempontjából *önmagában véve* minimális. Mégis fontos háttérmutató, mert más mutatókhoz alapvető kontextust ad. A *Jó Állam Jelentés* mutatói egymást is hátterezik és használhatóvá teszik. A *Jó Állam Jelentés* további fejlesztésében felmerülő lehetőség, hogy a többi mutatóhoz háttérként fontos mutatókat elkülönítetten, önálló „műfajként” szerepeltessük.

Fontos kiemelni, hogy a második mutató (B.1.3.) már nem tisztán háttérmutató: a létszám és annak megoszlása már olyan mutató, amely, ha kormányzati fejlesztési célrendszer kapcsolódik hozzá, célértékkel stb. rendelkező valódi indikátorrá válhat!

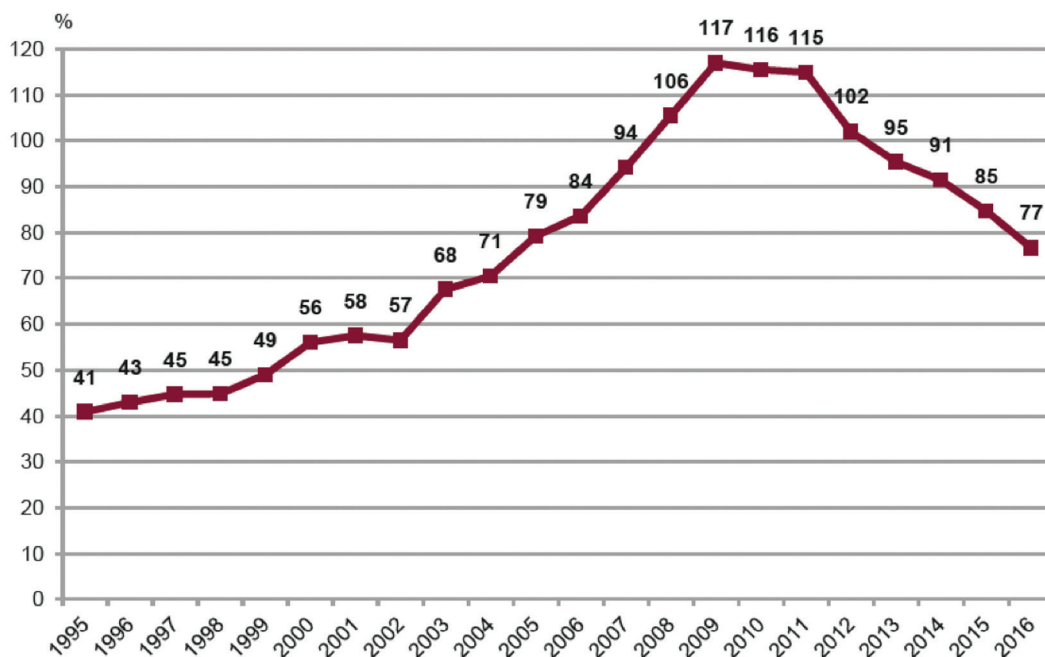


B.2.1. A lakosság biztonságérzete közterületen, a lakókörnyezetében

**Kétsíkú mutató:**

- › A közterületek tényleges biztonságossága szempontjából mutatóként használni kevésbé lehet.
- › A biztonságérzet azonban közvetlenül is állami cél, és mint ilyen, a mutató egy fontos eredményállapotát adja meg, áttekinthetővé teszi a települések típus szerinti megoszlását.

A mutató részletes helyzetképet ad. (A *Jó Állam Jelentés* idősoros mutatói között ez a mutató kivételesen nem idősoros, mert az idődimenzióval is bővülve már áttekinthetetlen lenne.)



K.1.4. A háztartási szektor eladósodottsága

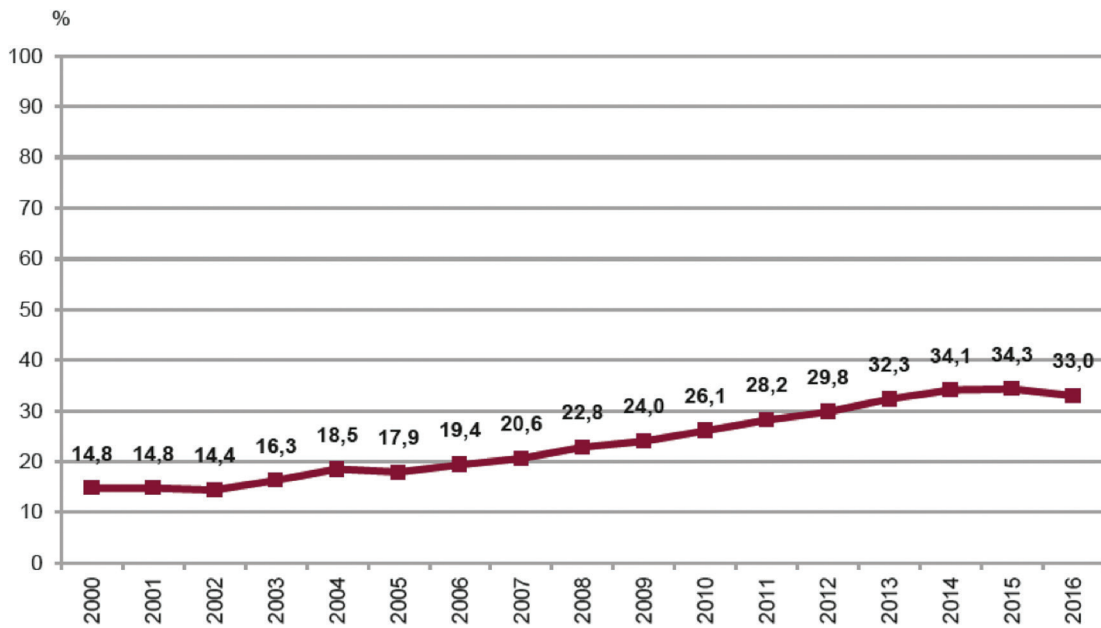
Fokozottan módszertanfüggő a mutató hozzákapcsolhatósága valamely jelenséghez. (A lakosság sok tényezőn alapuló aktivitását mutatja inkább vagy a kormányzati aktivitás érvényesülését a tendencia fékezésére?)

Két vetületet mutat: a mértéket és a tendenciát. Az idősorosság szerepe itt kiemelkedő: a tendencia a fontosabb!

Nem különíti el az összetett hatásrendszerben az állam szerepét (sok intézkedés történt!) és egyéb tényezők hatását (pl. válság utáni lakossági stratégiaváltás).

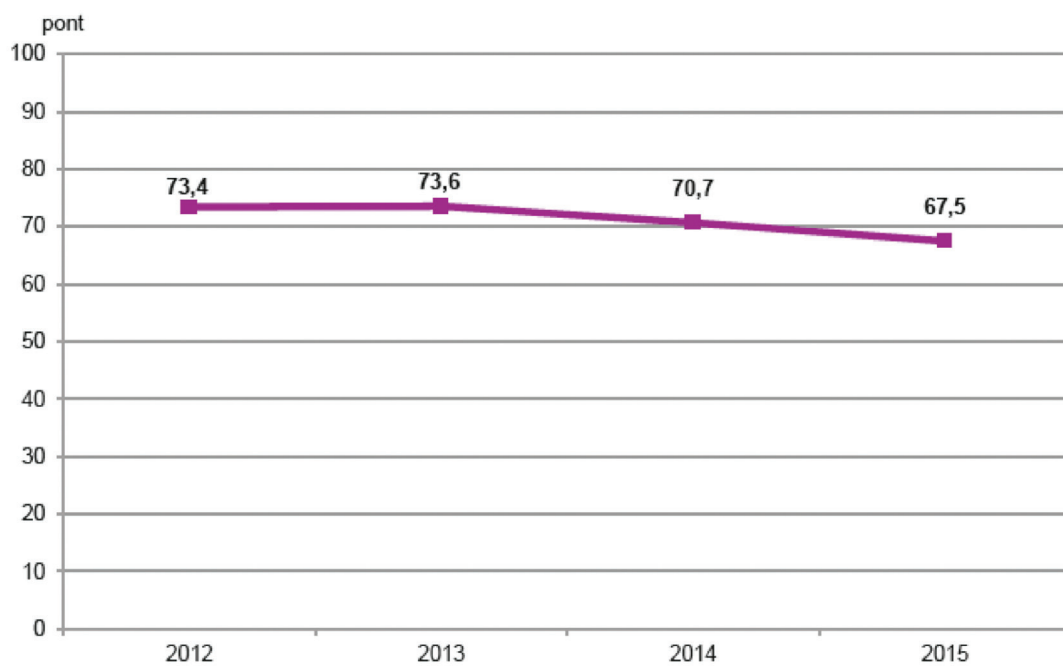
A mutató elsősorban eredeti céljára alkalmas: a közösségi jólét egy fontos mutatószáma.





K.4.4. A felsőfokú végzettségű fiatalok aránya

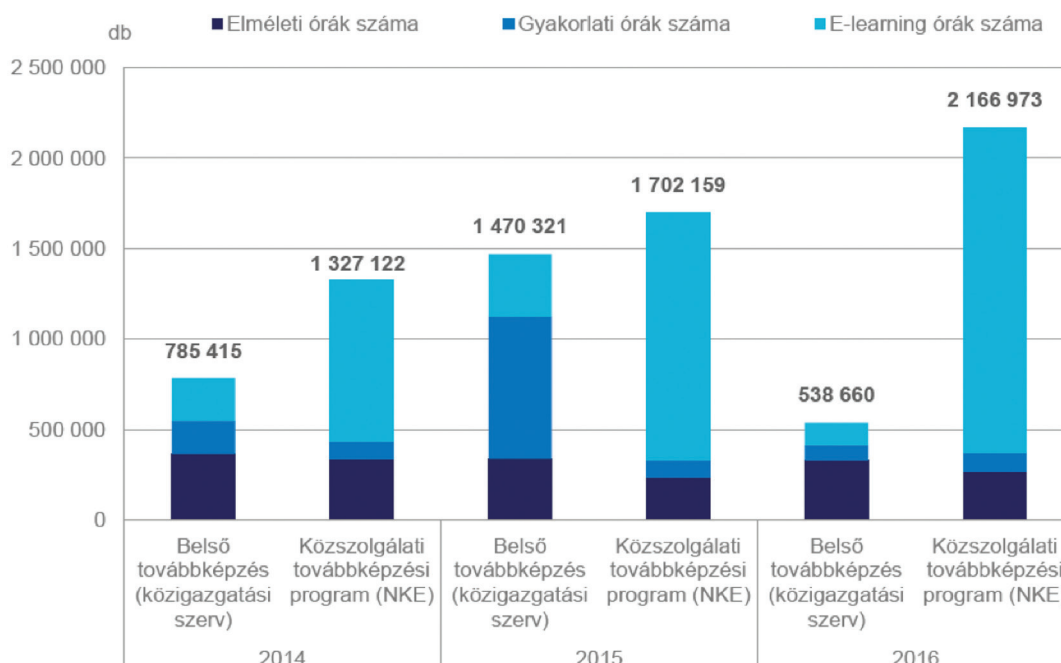
Önmagában is fontos, de hatásában is: más területekre is jelentősen ható tartalmat jelenít meg. A felsőfokú végzettségűek aránya hatással van más fontos dimenziókra is: lakossági egészségi állapot (a felsőfokú végzettségűek körében lényegesen jobb), bérszínvonal, gazdasági versenyképességi jellemzők, munkaerőpiac, társadalmi, gazdasági fejlettségi mutató, kultúrafogyasztás és fogyasztási kultúra stb.



D.5.1. Összevont sajtószabadság-mutató

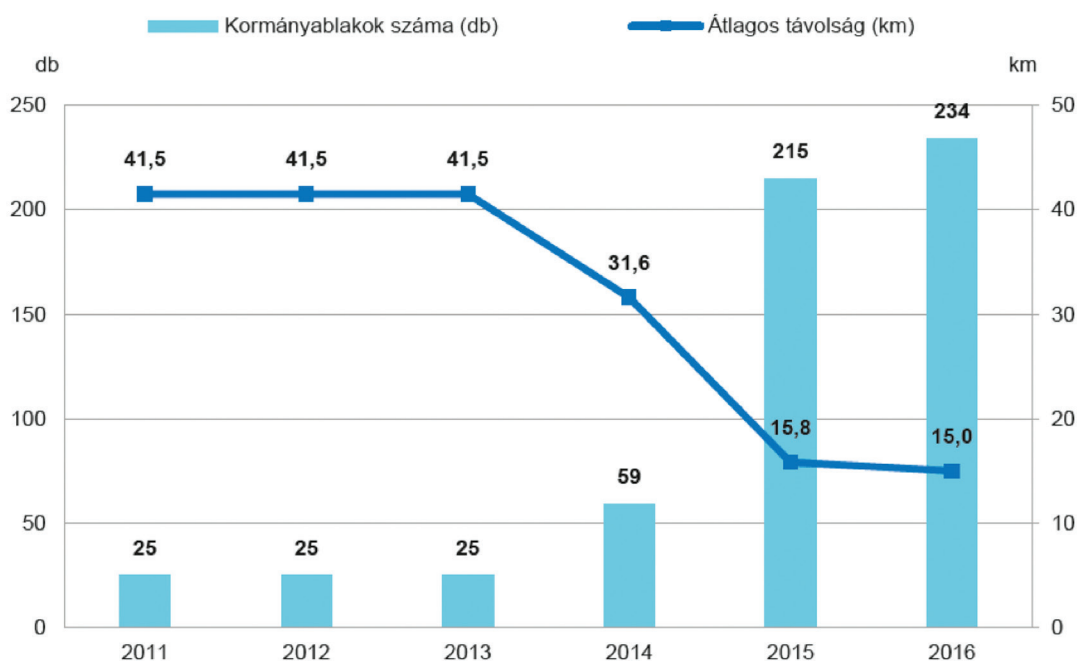
Nehezen lehet megmondani a mutató jelentését, de világszerte egyre gyakoribbak a hasonló kompozitmutatókkal való kísérletek.

Az egyes komponensek összegzett eredménye stagnálhat, ha ellenirányban változnak a részmutatók!



H.4.3. A közszolgálati továbbképzésben a tisztviselők által sikeresen teljesített tanórák száma

Példa arra, hogy a kontextus, a használat megfordíthatja az értékelést: a felkészültség dimenziójában a cél a minél magasabb számú tanóra teljesítése lehet. Az államigazgatás szakszerűsége szempontjából azonban nem a közszolgálati továbbképzés keretében teljesített tanórák maximalizálása, hanem a munkakörhöz illeszkedő továbbképzés a cél, vagyis ilyen megközelítésben létezhet akár túlképzettség is!



H.1.3. A legközelebbi kormányablaktól mért átlagos közúti távolság a fővároson kívül

Vitatott mutató abból a szempontból, hogy a mérés megbízhatósága nem romlik-e azzal, hogy nem közhiteles számításra alapul. Az adatok forrása hiteles (helyadatok: KEKKH). Azonban a távolság számítása kutatáson, nagy mennyiségű NKE-számításra alapul, mely a Google által fejlesztett térképes adatokat és távolságmérési technológiát használ. Összegezve azt mondhatjuk, hogy a mutató pontos, megbízható, érvényes – de nem közvetlenül hivatkozik közhiteles adatbázisra. Ezzel felveti a felhasználható adatok legitimációs kérdéseit és a hierarchia kérdését. A kutatásokban képződő adatok alkalmazása minden felhasználó elvárásai szerint jó, megfelelő módszer? Vagy csak a közhiteles adatsorok másodelemzése vagy elemi esemény és például darabszám adatok, mértékegységekkel mérhető mennyiségi adatok felhasználása fogadható el? Melyik az elsődleges? Kiegészítik egymást?

### 1.5.1. FONTOSABB VONATKOZÓ JOGSZABÁLYOK

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), VI. és X. cikk.

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahasznosításáról.

1993. évi XLVI. törvény a statisztikáról, valamint a 2013. évi LVII. törvény a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény módosításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közsféra információinak további felhasználásáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve (2013. június 26.) a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról.

2016. ősz

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



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

ISBN 978-615-5764-29-5 (EPUB)

ISBN 978-615-5764-30-1 (PDF)