



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2018. évi 1. szám

Bojtor András Mészáros Zoltán

**Government at a Glance –
Kormányzati körkép 2017**

Government at a Glance – Kormányzati körkép 2017

I. Bevezetés

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) rendszeresen jelentet meg tematikus kiadványokat, hogy segítse tagállamait a lehető legjobb gazdasági és szociális politikák kialakításában. Az OECD egyúttal fórumot is biztosít, hogy a tagországok megosszák egymással a tapasztalataikat, illetve szorosan együttműködik velük. A „jobb politikák a jobb életért” (OECD, 2016) mottó jegyében támogatja, hogy közösen keressenek megoldást a problémáikra.

A párizsi székhelyű szervezet, alapvető küldetésével³ összhangban, jelenleg az alábbi négy célkitűzés mentén szándékozik segíteni a kormányzati munkát:

- (1) a piacokba és az intézményekbe vetett bizalom helyreállítása;
- (2) „egészséges” államháztartások kialakítása, ami a fenntartható gazdasági növekedés alapjául szolgál;
- (3) a növekedés új forrásainak keresése és támogatása az innováción és a környezetbarát („zöld növekedési” stratégiai) technológiákon keresztül;
- (4) annak biztosítása, hogy minden ember, minden életkorban termékenyen és elégedetten dolgozhasson.

A 35 tagállammal rendelkező szervezet évente 250 kiadványt jelentet meg, a *Körkép (at a Glance)* az egyik tematikus sorozat.

Az első Kormányzati körkép 2009-ben jelent meg, amelynek továbbfejlesztett és frissített változatát két évente közreadják. Az első kiadvány összeállítására a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság adott okot. A kormányzatoknak jelentős gazdasági visszaeséssel, a munkanélküliség növekedésével, klímaváltozással, előregerdő társadalmakkal (a fejlett világ legtöbb országában), illetve megnövekedett migrációval kellett szembenézniük. Mindezt költségvetési problémák tetézték. A válság hatására az állampolgároknak megnőtt az igény az állam nagyobb mértékű és hatékonyabb szolgálataira. Ugyanakkor, ezzel párhuzamosan, az állam finanszírozási forrásai csökkentek. Mindezek hatására a legtöbb országban a lakosság kormányzatba vetett bizalma negatív tendenciát mutatott – összességében minden tagállam minden mutató tekintetében elmaradt a válság előtti szinttől.

A kiadvány összeállításáért, Lonti Zsuzsanna vezetésével, az OECD Közigazgatási és Területfejlesztési Igazgatósága a felelős.

A Kormányzati körkép célja, hogy *„minden szinten segítséget tudjon nyújtani a kormányzatoknak, hogy azok olyan stratégiai, bizonyítékokon alapuló, innovatív politikákat dolgozzanak ki, amelyek erősítik a közigazgatást, hatékonyan reagálnak a sokrétű és romboló gazdasági, társadalmi és környezeti kihívásokra, valamint teljesítik a kormányzatoknak az állampolgáraikkal szembeni kötelezettségeit.”* (OECD, 2015a. 5. o.)

¹ Kutatási szakértő, szakmai fejlesztő, NKE ÁKFI MMI.

² Kutatási szakértő, szociológus, NKE ÁKFI MMI.

³ Elérhető: <http://www.oecd.org/about/>

A közölt adatok alapján a kiadványban szereplő államok tevékenységei és eredményei nemzetközileg is összehasonlíthatóvá válnak. A vizsgált területek szorosan kapcsolódnak az OECD jobb szakpolitikák érdekében végzett szakmai munkájához. Emellett a kiadvány célja, hogy visszajelzést adjon a nemzeti kormányok döntéshozóinak, a döntéseket előkészítő szakértői csoportoknak és a tudományos világ képviselőinek.

A két évente megjelentetett kiadványban az OECD mindig az éppen általa aktuálisnak ítélt, a tagállamok kormányai számára kihívást jelentő, problémás területekre helyezi a hangsúlyt a statisztikai mutatók megválasztásakor.

A legfontosabb megállapításokat a vezetői összefoglaló ismerteti. A 2013-as, 15-ös és 17-es kiadványok vezetői összefoglalói más és más területet helyeznek fókuszba. Emellett az egyes kiadványok az összefoglalókban reflektálnak a fontosabb világgazdasági (pl. hitel- és gazdasági krízis hatása) vagy társadalmi jelenségekre (pl. migráció) is.

A 2013-as összefoglaló kiemeli, hogy a közigazgatás új megközelítésére van szükség, amely elősegíti, hogy a közigazgatás képes legyen a lakosság igényeit jobban kielégíteni, rendelkezzen erős intézményekkel és hatékony folyamatokkal, és mindezt jól mérhető eredményekkel mutassa be.

Egy lehetséges iránynak tűnik az ENSZ-kezdemenyezésből kinőtt, nemzeti szintű fenntartható fejlődési jelentések megszületése. Ezek alapján azonban elmondható, hogy az államháztartások fenntartható pályára állítása továbbra is nehezen halad, habár az államok jelentős erőfeszítéseket tesznek a cél érdekében, például új kormányzati intézményeket és költségvetési folyamatokat honosítanak meg.

A 2013-as körkép kiemeli, hogy a közigazgatásban foglalkoztatottak száma nem csökkent jelentősen a válság hatására, és a kormányzati kiadások átlagosan a GDP 45,4%-ára rúgnak. (a 2011-es adatok alapján). Kiemelten foglalkozik a nemek közötti egyenlőséggel, a közbeszerzésekkel, illetve a nyílt kormányzati adatokkal (*open data*), amelyek elérhetővé tételével növelhető a lakosság kormányzatba vetett bizalma. Míg a nemzeti kormányokba vetett bizalom számottevően csökkent, addig magukban a közszolgáltatásokban az állampolgárok még mindig bíznak.

A 2015-ös kiadvány arra hívja fel a figyelmet, hogy gazdasági fellendülés folyamata a vizsgált OECD-országokban már elkezdődött, ugyanakkor az egyenlőtlenségek (jövedelmi és egyéb jóléti tényezők területén) nőnek, a munkanélküliség továbbra is magas.

A vezetői összefoglaló arra hívja fel a figyelmet, hogy a központi döntéshozatal inkluzív, többdimenziós megközelítése lenne kívánatos. Ez a kormányzat azon törekvését jelenti, hogy a társadalom minél több szegmense legyen részese a politikaalkotási folyamatnak. A döntéseknek a lehető legátláthatóbb módon kell megszületniük, és az érintetteknek lehetőséget kell adni, hogy a véleményüket kifejthessék róluk. Fontos, hogy ne sérüljön a hatalmi ágak közötti „fékek és ellensúlyok” rendszere.

A 2015-ös kiadvány leszögezi, hogy a fiskális egyenlegek javulnak, ugyanakkor a kormányzati befektetések 2009 és 2013 között csökkentek. A közigazgatásban foglalkoztatottak aránya stabil, a korábbi szinten maradt. A kiadvány megemlíti, hogy az OECD-tagállamokban egyre fokozottabban figyelnek a kormányok arra, hogy a közigazgatásban dolgozók döntéseire az önérdék kevesebb befolyással bírjon. Emellett egyre többet foglalkoznak a nyílt kormányzati adatok fontosságával is.

| Kiadási év | Jelentős probléma |
|------------|--|
| 2017 | a közintézményekbe vetett alacsony bizalom javítása |
| 2015 | a megnövekedett egyenlőtlenségek kezelése, inkluzív kormányzati megközelítés elősegítése |
| 2013 | államháztartások fenntartható pályára állításának folytatása |
| 2011 | államháztartások fenntartható pályára állítása |
| 2009 | a pénzügyi és gazdasági válság hatásainak a kezelése |

1. táblázat Az OECD szakértői által lényegesnek ítélt nemzetközi kihívások az egyes kiadványokban

| Kiadási év | A kiadvány sajátosságai (új fejezetei) |
|------------|---|
| 2017 | a közszektor innovációja (<i>public sector innovation</i>), kockázati kormányzat (<i>risk governance</i>) |
| 2015 | a kormányzat központi intézményei (a stratégiai előre tervezésért felelősek, pl. kabinetirodák), szabályozási kormányzás (<i>regulatory governance</i>) |
| 2013 | stratégiai kormányzás (<i>strategic governance</i>), nők a kormányzatban (<i>women in government</i>), kormányzati szolgáltatások (<i>serving citizens: accessibility and quality of public services</i>) |
| 2011 | jelentősen megnőtt az indikátorok száma, stratégiai előrelátás és vezetés (<i>strategic foresight and leadership</i>), |
| 2009 | tényekkel alátámasztott szakpolitikák, integritás az állami szektorban, a kormányzati programok és szakpolitikák koordinációja kormányzati szintenként, fiskális fenntarthatóság |

2. táblázat A kiadványok sajátosságai

A *Kormányzati körkép* jelenleg elérhető legfrissebb verziója 2017 júliusában jelent meg. Mivel a kiadványban szereplő adatok többsége nemzeti statisztikai adatgyűjtési rendszerekből érkezik, frissülése illeszkedik az egyes országok statisztikai publikációs rendszeréhez – így Magyarországon például az OSAP-rendszerhez.

Magyarország és az OECD együttműködésének eredményeként Magyarországról egy külön tematikus kiadvány is megjelent 2015-ben *Kormányzati körkép: Hogyan teljesít Magyarország?* címmel, azzal a céllal, hogy bemutassa a magyar kormányzat tevékenységét és teljesítményét a szomszédos országokéval összevetve.

II. Módszertani áttekintés

A kimenetek és eredmények mérése

Nehéz olyan érvényes mutatókat kifejleszteni, amelyek valóban képesek mérni a kormányzás eredményeit és kimenetelét. Éppen emiatt állandó, széles körű nemzetközi vita folyik a mérésekről. A vezető országok sok esetben a kimeneti és eredménymérésekben különböző módszereket követnek. A Kormányzati körkép sorozat esetében a 2009-es első kiadás után egyre fontosabbá váltak a mutatók kiválasztása körüli szakmai viták. Ezzel párhuzamosan fejlődtek és váltak egyre pontosabbá a két területet (kimenetel, eredmény) lefedő mutatók is. A kiadványsorozat első része például nem tartalmaz még bizonyos kimeneti és eredménymutatókat (például a szolgáltatásminőséggel kapcsolatos elégedettséget).

A kimenetek és eredmények mérésével kapcsolatos nehézségeket az OECD kiadványa a *Kormányzati tevékenység mérése* című fejezetben mutatja be. Például a kimeneti és eredménymérések hatással lehetnek a szervezeti viselkedésre. Miközben a kimeneti mérések a jobb teljesítmény elérésére ösztönözhetik az alkalmazottakat, a nem mérhető vagy nehezen mérhető dimenziók figyelmen kívül maradnak, így tehát a mérések torzulhatnak annak érdekében, hogy a „jó” teljesítményt jelenítsék meg (nem pedig valóságot).

Bár általában indokolt a kimenetekért a kormányt felelősnek tartani, az eredmények mégsem mindig csak a kormány működésétől függenek, mivel számos más, kormányzaton kívül álló tényező befolyásolhatja őket. Továbbá az állami szektor termelési értékéről (vagyis a nemzeti jövedelemhez való hozzájárulásáról) kialakuló vita egyre összetettebbé teszi a kimenetek és az eredmények meghatározását. E kihívások miatt a bemutatott adatok csak a kormányzati tevékenységekre és teljesítményre utalnak.

A mérési hibák⁴ miatt a bemutatott nyers adatokat nem szabad önmagukban referenciaként használni – áll javaslatként a kiadványban. Érdemes az országok közötti összehasonlítást az összes releváns mutató elemzésén keresztül elvégezni. A megértést segítik még a mélyreható vizsgálatok⁵, amelyek látni engedik az egyes országokra vonatkozó politikák, gyakorlatok és kontextusok finomabb részleteit is, így a teljesítménybeli különbségek mögött meghúzódó okok jobban érthetőek.

Az adatokat a két megjelenés között eltelt időszakon belül több alkalommal, bizonyos időközönként összegyűjtik, olyan módszerekkel, amelyek minimalizálják a tagországok adatszolgáltatási terheit. A stabil, normatív alapú és statisztikailag jelentős méretű adatkészlet lehetővé teszi, hogy a kormányok az intézményi intézkedéseiket és teljesítményüket ne csak egy időpontra vonatkoztassák, hanem longitudinálisan is összehasonlíthassák más OECD-tagországokéval. Arra is alkalmas lehet, hogy visszajelzéseket adjon a kormányoknak a teljesítménybeli különbségekről, ösztönözve őket, hogy feltárják a lehetséges okokat. Az alkalmazott indikátorrendszer nem statikus – lecserélnek és új mutatókat is beemelnek a mutatószettbe, amennyiben az módszertanilag indokolt.

Az adatgyűjtéssel kapcsolatos néhány érdekes módszertani jellegzetesség

Az OECD a kiadványban szereplő adatok nagy részét az adott ország kormányzati tisztviselőitől gyűjti be, az OECD módszertanát alkalmazó nemzeti felmérések (külön erre a kiadványra specializált felmérések alapján) eredményeit használva. Ezen jellegzetességből

⁴ A mérési hiba itt a matematikai fogalomra, nem pedig hibás adatgyűjtési módszertanra utal.

⁵ Ilyen volt pl. a 2016-os évben megjelent, Magyarországra vonatkozó külön rész (<http://www.oecd.org/economy/economic-survey-hungary.htm> Utolsó letöltés: 2017.08.16.)

adódik, hogy a bemutatott különböző gyakorlatok és eljárások tekintetében az adatok vagy a hivatalos kormányzati statisztikákat, vagy az ország saját értékelését jelenítik meg. Ebből eredő sajátossága az adatközlésnek, hogy bár az OECD-felmérések megpróbálnak szabványos definíciókat létrehozni, előfordulhatnak torzítások. Ennek az oka, hogy a különböző országokban másképp értelmezhetőek a kérdések, és / vagy az adatgyűjtés során nem válaszolnak teljesen objektíven a kérdésekre. Általában maguk a torzítások a kutatók előtt már ismertek, de a torzulások mértéke nem feltétlenül. Ez a fajta „jó szándékú elfogultság” jellemzően pozitív irányba mutat, hiszen a kormányt képviselő adatszolgáltatók mindig igyekeznek kedvezőbb színben feltüntetni a munkaadójukat.⁶

Ezen torzító hatások minimalizálása érdekében az OECD meghatározott metódus szerint igyekszik tisztázni és ellenőrizni az általa gyűjtött adatokat. Ilyen esetekben az OECD menedzsmentje magának a tagországnak teszi fel a tisztázó kérdéseket, annak érdekében, hogy az esetleges következtelenségeket és kiugró statisztikai értékeket kezelni tudja. Egyes esetekben az OECD más tagországokat is felkér – mint szakértői véleményezőket – a válaszok ellenőrzésére. Előfordul, hogy egy-egy torzulást nem sikerül tisztázni, vagy egyéb okok miatt adathiányos egy információközlés. Ilyenkor, ha OECD-adatok nem állnak rendelkezésre, a kiadvány más, nagy nemzetközi szervezetektől vesz át adatokat – amelyek adatgyűjtési rendszere validált, és normatív adatokon alapul –, mint például az Európai Bizottságtól, a Világ gazdasági Fórumtól vagy az Egyesült Nemzetek Szervezetétől.

Általában a bemutatott adatok fogalmi körei a nemzeti számlák rendszerében (SNA) található meghatározásokon alapulnak. Ilyen értelemben a kormány, mint lehatárolható fogalmi kör, a minisztériumokat, ügynökségeket, hivatalokat, társadalombiztosítási alapokat és néhány nonprofit intézményt (például állami feladatok ellátására szerződött nagyobb szervezeteket) foglal magában központi, állami és helyi szinteken. A vizsgálati területet érintően érdemes kitérni néhány főbb témakörre, amelyek meghatározása, adatokkal való feltöltése a jelentés elkészítése szempontjából sajátos lehet. Ilyen terület például a *Bevételekre és kiadásokra, a Munkaerő és a foglalkoztatás sajátosságaira* vagy a *Közigazgatási folyamatokra és gyakorlatokra vonatkozó adatok*.

A bevételekre és kiadásokra vonatkozó adatokat mind a centrális, mind a szubcentrális (állami és helyi) kormányzati szinteken – adott tételeket a társadalombiztosítási alapoknál – feltüntetik a nemzeti számlák rendszerében. A munkaerő sajátosságaira vagy a közigazgatási folyamatokra és gyakorlatokra vonatkozó adatok esetében adatszolgáltatás csak a központi (centrális) kormányzati szinten történik. A foglalkoztatásra vonatkozó adatok még ennél is szűkebb körre, az „állami szektorra” vonatkoznak, amelybe azonban a kormány meghatározása szerint beletartoznak az állami vállalatok és állami tulajdonú vállalkozások is, például bankok, repülőterek, stratégiai jelentőségű ágazatokban (pl. energetika) működő cégek⁷.

Módszertani szempontból szintén speciális esetet képviselnek a kiadványban használt komplex mutatók, mint például *Az állami irányítási gyakorlatot leíró mutatórendszer*. Ez az OECD irányelvei szerint kifejlesztett⁸ mutatórendszer több leíró jellegű, összetett indexből épül fel, amelyek mind egy-egy szűkebb területre vonatkozó adatot tömörítenek magukba, ezek adódnak össze. A sok standard és normatív mutató között ez egy olyan indikátor, amely

⁶ A profi adatgyűjtési munka nehézségeivel kapcsolatos beszédes történet, hogy az OECD munkatársai például az adattisztítási, ellenőrzési folyamatok során azt fedezték fel, hogy egyes országok kormányzati tisztviselői – mint adatközlők – esetében a torzulás mértéke mindig szignifikánsabban nagyobb, mint pl. a külső szakértők vagy civil szakemberek által közölt adatok esetében.

⁷ A Magyarországon tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működő társaságok listáját az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény melléklete sorolja fel, az állami tulajdon arányának megjelölésével.

⁸ Ilyen értelemben több indexérték score-értékeként értelmezhető.

rendhagyó módon az állami irányítási gyakorlatok kulcsfontosságú vonatkozásairól kialakított szakértői, kvalitatív információk összefoglalásán alapul.

A mutatók kiépítéséhez használt súlyok és változók részletes bemutatása általában a mellékletben található. A mutatók rövid módszertani leírásai pedig, amelyek az értelmezést segítik, az egy-egy mutatóhoz kapcsolódó szöveges elemzési részben, keretes szöveggént jelennek meg.

4. INSTITUTIONS

Special feature: The role of international organisations in international regulatory co-operation

The greatest challenges countries face today transcend national borders. The threats posed by climate change, health epidemics, terrorism, tax evasion, illicit financial flows, as well as social and economic crises all have global causes and effects. Countries, more than ever, need to coordinate their approaches to address common challenges, manage global goods and ensure shared prosperity and security. OECD countries have recognised international regulatory co-operation (IRC) as an essential ingredient of domestic regulatory quality in Principle 12 of the Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

International organisations (IOs) play a key role in supporting IRC and addressing the fragmentation that may undermine effective government action. The international rules they develop are critical pillars of an effective global governance system in support of a sustainable world economy. Ensuring their quality is therefore key. The OECD report *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation* presents the governance and rule-making practices of 50 international rule makers. It reveals the diversity of IOs involved in setting international norms and standards while underlining the significant commonalities embedded in international rule making.

IOs are most actively involved in the planning, design and

information to carry out evaluation. Structured evidence on their impact therefore remains limited. Greater efforts in developing a culture of evaluation of IO instruments, and further co-ordination between IO secretariats and their constituencies, are crucial to increase the evidence on the effectiveness of IO action.

Methodology and definitions

The OECD hosted a platform of IOs meeting annually between 2014 and 2016 to discuss the normative role of IOs. In this context, the OECD carried out a survey in 2015 with 50 IOs to examine their governance, operational modalities, rule-making practices and approaches to assessing implementation and impacts. Its results, gathered in *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering the Rules of Globalisation*, were discussed by the group of IOs and OECD countries.

For the purpose of this work, international organisations refers to any international bodies – inter-governmental organisations (e.g. OECD, WHO, FAO), supranational (European Commission), trans-governmental networks of regulators (e.g. IOSCO, ICN) and private standard-setters (e.g. ASTM International).

1. ábra Egy-egy mutatóhoz kapcsolódó módszertani és definíciós leírás (forrás: OECD, GaG, 2017.)

Az összetett mutatókat az OECD szakemberei a tagországokkal együttműködve alakították ki, és általában az adatok interpretálásának és összehasonlíthatóságának figyelembevétele mellett a legjobb gyakorlatokon és / vagy elméleteken alapulnak. Általában igaz, hogy az összetett mutatókat alkotó indexek kiválasztása és relatív fontosságuk megítélése (azaz súlyozásuk) mindig egy szakértői csapat véleményén alapul. Ezeket a mutatókat gyakran szakmai viták generálása céljából terjesztik elő, így idővel fejlődhetnek, tartalmi/vonatkozási kör, számítási mód stb. szempontjából formálódhatnak.

Az adatok összehasonlíthatósága és a mutatórendszer fejlődési iránya

Nemzetközi kutatások, és általában benchmarkkutatások esetében problémát jelent az adatok összehasonlíthatóságának a biztosítása, amely egy meglehetősen bonyolult és fontos mozzanata a mérés/adatgyűjtés során alkalmazott validálási folyamatnak.

Az OECD kiadványai az elérhető legjobb adatokat használják. Amennyire lehetséges, az OECD standardizált definíciókat és közös mértékegységeket alkalmaz adatgyűjtése során. Ugyanakkor a nemzeti adatgyűjtési rendszerek sajátosságai miatt a rendelkezésre álló adatok között különbségek lehetnek, amelyek befolyásolhatják az összehasonlíthatóságot. A foglalkoztatással kapcsolatos adatok esetében például két mérőszám is elfogadott: a teljes

munkaidős foglalkoztatottak száma (*employment in full-time equivalencies – FTE*) és a foglalkoztatottak száma közül bármelyik használható, így az adatok az egyes tagországokban másra vonatkozhatnak. Mivel ez utóbbi kategóriába a részmunkaidős és a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalók egyaránt beletartoznak, a foglalkoztatási szint túlbecsült lehet az FTE-khez képest. A kiadványban az ilyen kiküszöbölhetetlen eltérésekre vonatkozó megjegyzések az adott mutatóhoz tartozó elemző részben lévő, keretes „*Módszertan és definíciók*” részben szerepelnek.

Az ilyen módszertani eltérések különösen fontosak a nemzeti számlák adatain alapuló értelmező részeknél, mint például a bevételekről, a kiadásokról és a termelési költségekről szóló fejezetekben. Ezek az adatok általában az 1993-as nemzeti számlák rendszerén (SNA) vagy az 1995-ös nemzeti számlák európai rendszerén (ESA) alapulnak, így elvileg minden országnak közös fogalom meghatározásokat kellene alkalmaznia. Az adatok összehasonlíthatósága ennek ellenére több ponton is sérülhet. Például az egyes országok között különbségek lehetnek abban, hogy az állami vállalatok és a nonprofit intézmények milyen kategóriába kerülnek, egyáltalán beletartoznak-e az állami szférába. De az SNA- / ESA-definíciók alkalmazásában bekövetkező változások is hatással lehetnek az adatokra. Következésképpen a metaadatokat az összehasonlítás során ellenőrizni, összesíteni és a mutatóhoz kötve publikálja az OECD.

Jellemző módszertani probléma (ahogyan minden más nemzetközi adatszolgáltatásban, például az Eurostat, ENSZ, WHO stb. esetén is), hogy az adott jelentésben szereplő, jelen esetben az OECD-tagországok különböző részletezettségű adatokkal rendelkeznek, amelyek behatárolhatják az elvégzendő elemzés típusát, és így magát az összehasonlítást is. Például az államháztartási kiadásokkal kapcsolatos adatok nem minden tagállamban érhetők el. Pedig ezek az adatok nagyon fontosak lennének, hiszen általuk lehet bemutatni és tagországonként összevetni az olyan gazdasági és társadalmi célkitűzésekre szánt költségeket, mint a különböző szakpolitikai területeken folyó kutatási és fejlesztési kiadások (K+F) vagy a környezetvédelem. Ilyen esetben a hiányzó adatok pótlására az OECD szakemberei kidolgoznak egy becslési eljárást (a költségvetési kiadások esetében például *COFOG-Special* néven), amelynek részletes leírását a kiadványban közzé is teszik.

Az adatgyűjtési módszerek változása mellett a célok elérésére irányuló különböző stratégiák – különösen az adópolitika területén – szintén akadályozhatják a kiadások és a bevételek közötti összehasonlítást. Például a kormány egy adott célcsoportot támogathat konkrét pénzügyi juttatásokkal (amit az akár oktatásra fordíthat), de nyújthat támogatást adójóváírás formájában is (adóengedményként, kevesebbet szed be az oktatási kiadásaik után). Miközben a cél ugyanaz, azon országok, amelyek közvetlen kiadásokat alkalmaznak a számítások során az adóköltések helyett, GDP-arányosan nagyobb bevételeket és kiadásokat fognak elérni.

A kiadványban mutatócseréhez vagy az adott mutató valamilyen mértékű tartalmi módosításához vezethet egy adott jelenség megfigyeléséből levont következtetés is. Ilyen például – ezt a kiadvány nevesítette is – a termelési módok változása, különösen az a jelenség, hogy közvetlen kiszervezéssel vagy a köz- és magánszféra közötti partnerségeken keresztül a magánszektor egyre nagyobb szerepet kap az állami feladatok ellátásában. A magánszektor kormányzati termelésbe való bevonódása miatt megkérdőjeleződött a közalkalmazotti foglalkoztatás mérésének hasznossága. Ebben az esetben komoly kihívást jelentett a szakértők számára a kormányzati hatás leírása a hagyományos mutatókon keresztül.

Az állami irányítási gyakorlatok és rendszerek teljesítményét mérő mutatók esetében azonban inkább az okozott gondot, hogy a kiadvány terjedelmi okokból csak korlátozottan képes az adatok rendelkezésre állását, széleskörűségét biztosítani. Ennek eredményeképpen a

közigazgatás teljesítményének és kapacitásának esetleg kulcsfontosságú kérdései nem kerültek bele a mutatórendszerbe.

Tartalmi, módszertani korlátot jelent az is, hogy a kiadványban szereplő mutatók elsősorban a különböző államigazgatási rendszerek létezésére összpontosítanak, és nem feltétlenül szolgáltatnak információt működésük hatékonyságáról. Például a nyílt kormányzás területén a kiadvány azt vizsgálja, hogy az országok megteremtették-e az átláthatóságra, az állampolgári részvételre és az elszámoltathatóságra vonatkozó jogi kereteket – amelyek mind-mind fontos feltételei a mutató által leírni kívánt célok elérésének. Azonban annak vizsgálata már nem történik meg, hogy ténylegesen hogyan használják ezeket a törvényeket.

Az OECD folyamatosan fejleszti a mutatóit a tagországok által delegált szakértői csoportok segítségével. A módszertani fejlesztés egyre inkább abba az irányba fejlődik, hogy az adatok ne csak egy leíró jellegű tájékoztatást nyújtsanak az országokban meglévő rendszerekről, gyakorlatokról, hanem tájékoztassanak arról is, hogy a különböző rendszerek hogyan járulnak hozzá a kormányzás teljesítményének és általános hatékonyságának a javításához.

A mutatók módszertani áttekintése

A nemzeti számlák statisztikai adatszolgáltatási rendszerei és forrásai a tanulmány módszertani részében külön is kiemelésre kerültek. Az egyes tagországokra vonatkozó forrásokat az alábbi táblázat foglalja össze. Mint látható, a kiadvány a legtöbb ország esetében az Eurostat vagy az OECD éves beszámolóin alapuló forrásokat, valamint az adott tagország saját államháztartási számlarendszeréből készült kimutatást használja.

| Country | Non-financial government accounts | Financial government accounts |
|---------------------------------|---|--|
| OECD member countries | | |
| Australia | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Austria | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Belgium | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; Eurostat Government financial statistics, Annual financial accounts for general government, consolidated* |
| Canada | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Chile | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, non consolidated |
| Czech Republic | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; Eurostat Government financial statistics, Annual financial accounts for general government, consolidated* |
| Denmark | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Estonia | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; Eurostat Government financial statistics, Annual financial accounts for general government, consolidated* |
| Finland | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| France | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; Eurostat Government financial statistics, Annual financial accounts for general government, consolidated* |
| Germany | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; Eurostat Government financial statistics, Annual financial accounts for general government, consolidated* |
| Greece | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Hungary | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Iceland | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Ireland | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Israel | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Italy | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; Eurostat Government financial statistics, Annual financial accounts for general government, consolidated* |
| Japan | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Korea | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Latvia | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; Eurostat Government financial statistics, Annual financial accounts for general government, consolidated* |
| Luxembourg | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Mexico | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, non consolidated |
| Netherlands | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; Eurostat Government financial statistics, Annual financial accounts for general government, consolidated* |
| New Zealand | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | - |
| Norway | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Poland | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Portugal | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Slovak Republic | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; Eurostat Government financial statistics, Annual financial accounts for general government, consolidated* |
| Slovenia | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; Eurostat Government financial statistics, Annual financial accounts for general government, consolidated* |
| Spain | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Sweden | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Switzerland | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Turkey | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| United Kingdom | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| United States | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| OECD accession countries | | |
| Colombia | SNA1993; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Costa Rica | SNA2008; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA1993 (GFSM2001/86) |
| Lithuania | ESA2010; OECD Annual National accounts, General government accounts | ESA2010; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, consolidated |
| Russia | SNA1993; OECD Annual National accounts, General government accounts | SNA2008; OECD Annual National accounts, Financial balance sheets, non consolidated |

* The source for the financial government accounts for these countries refers to Eurostat as it reflects the validated data updates (which are transmitted twice a year). For the other countries of the same domain the validated data updates have been transmitted to and drawn from the OECD National Accounts Statistics (database).

Az összes többi mutató esetében – a 2013–2017 közötti időszak kiadványai alapján – egy 5 éves időszakot átfogó metainformációs rendszerben mutatjuk be a változásokat és az adatforrásokat. Ez a metainformációs rendszer egy Excel-táblázat formájában, a jelen tanulmány mellékletében kerül közlésre.

Az OECD indikátorrendszerében használt mutatók forrásai egyfajta adatvalidálási szerepet is betöltenek. Amennyiben egy indikátorrendszer egy adott dimenziót (szakpolitikai ágazatot) szeretne bemutatni, javasolt a nemzetközileg is elfogadott (normatív) referenciamutatók alkalmazása. Ebben az értelmezési és validálási folyamatban az egy-egy dimenzió bemutatására használt mutatók esetében a nemzetközi szervezetekhez köthető, vagy EU-s, vagy tudományos műhelyek által kialakított mutatókat tekintettük normatív mutatóknak. Ezek jobbra megfeleltek az alábbi követelményeknek: „a (mutatók) nemzeti statisztikai nomenklatúrák, adatközlések összehangolása, másrészt az egységes elvek alapján végrehajtott, a tagállamok legtöbbszörre kiterjedő komparatív (társadalom)statisztikai felmérések alapján közös adatbankok...”⁹ rendszereiben szerepeljenek. Amennyiben ettől eltértek az adatforrások, akkor azt a metainformációs rendszerünkben zöld színnel jelöltük.

A vizsgált OECD-kiadványokban a mutatók többsége – a fenti értelmezési keret szerint – normatívnak tekinthető. Olyan nemzetközi adatgyűjtési rendszerekből vesznek át adatokat, számítási módszereket, mint a nemzeti számlák rendszere, az Eurostat statisztikai adatgyűjtési rendszere, az ENSZ felmérései, az OECD nemzetközi PISA-felmérése, az ILO számítási módszertana vagy a World Bank – Doing Business, European Judicial Systems, World Justice Project, EU-SILC felméréseinek adatai.

III. A Kormányzati körkép 2017 felépítése

A 2017-es Kormányzati körkép logikai felépítése:

- (1) Interneten elérhető mindegyik ország legfontosabb jellemzőinek az összefoglalója.
- (2) Inputs (bemeneti indikátorok): Mekkora a kormány mérete és szerepe? Mennyi adót szed be az adott kormányzat? Milyen erőforrásokkal rendelkezik? (2. és 3. fejezet) Ezen indikátorok segítségével meghatározható, hogy milyen mértékű a kormányzatok kapacitása, milyen javak és szolgáltatások biztosítására terjed ki.
- (3) Processes (folyamatok): Hogyan működik a kormányzat? (4–12. fejezet) Ezen indikátorok bemutatják, hogy a kormányzatok miképpen próbálják megvalósítani a célkitűzéseiket.
- (4) Outputs (eredmények számszerűsítve) és outcomes (hatások bemutatása): Milyen javakat és szolgáltatásokat hoz létre az állam? Miképpen befolyásolja ez az állampolgárokat és az üzleti szférát? (13. és 14. fejezet)

A 14. fejezet, *Az állampolgárok szolgálatában* címmel, szintén az eredményekre és a hatásokra koncentrál a közigazgatás keresztmetszetében, ugyanakkor az állampolgárok hozzáférhetőségére, felelősségére és minőségére helyezi a hangsúlyt. Kiemelt területei az egészségügy, az oktatás és az igazságszolgáltatás.

A 2017-es Kormányzati körkép a 2015-ös felépítésének logikáját követi. Megfigyelhető, hogy 2013 óta jelentősen és folyamatosan bővült a kiadvány fejezeteinek és a fejezetekben használt indikátorainak a száma. A szerkesztők ügyeltek arra, hogy a fejezetek kövessék az input – process – output logikáját.

⁹ Bukodi Erzsébet: Társadalmi jelzőszámok – elméletek és megközelítések. *Szociológiai Szemle*, 2001/2. 35–57. o.

| fejezet | 2013 | 2015 | 2017 |
|---|--|--|---|
| 1 | Bizalom a kormányban, a politikák hatékonysága és a kormányzás menetrendje | Többpárti kormány a befogadóbb társadalomért | Folyamatos változás beépítése a kormányzatba |
| 2 | Stratégiai kormányzás | Államháztartás és közgazdaságtan | Államháztartás és közgazdaságtan |
| 3 | Államháztartás és közgazdaságtan | Foglalkoztatás | Foglalkoztatás és fizetés a közszférában |
| 4 | Költségvetési gyakorlatok és előírások | Költségvetési gyakorlatok és folyamatok | Intézmények |
| 5 | Foglalkoztatás és bérezés a közszférában | Emberierőforrás-menedzsment | Költségvetési gyakorlatok és folyamatok |
| 6 | Nők a kormányban | Intézmények | Emberierőforrás-menedzsment |
| 7 | Közbeszerzés | A közszektor integritása | A közszektor integritása |
| 8 | Nyílt és többpárti kormányzás | Szabályozó kormányzás | Szabályozó kormányzat |
| 9 | Speciális fejezet: Az állampolgárok szolgálatában – A közszolgáltatások elérhetősége és minősége | Közbeszerzés | Közbeszerzések |
| 10 | | Digitális kormányzat | Nyílt kormányzat |
| 11 | | Fő kormányzati eredmények | Innováció a közszolgáltatások terén és digitális kormányzat |
| 12 | | Az állampolgárok szolgálatában | Kockázatmenedzsment és kommunikáció |
| 13 | | | Fő kormányzati eredmények |
| 14 | | | Az állampolgárok szolgálatában |
| A fejezetek típusai indikátorok szerint: input folyamat eredmény és hatás | | | |

4. táblázat A Kormányzati körkép fejezeteinek változása 2013–2017 között (OECD, 2013, 2015, 2017)

Mindhárom kiadványban megtalálható fejezetek:

- Államháztartás és közgazdaságtan
- Foglalkoztatás és bérezés
- Költségvetési gyakorlatok és előírások
- Közbeszerzés
- Az állampolgárok szolgálatában

A 2015-ös kiadványhoz képest az ideiben külön fejezetet szenteltek a nyílt kormányzat és a kockázatmenedzsment és kommunikáció bemutatásának, ezzel is hangsúlyozva ezen területek fontosabbá válását.

Az *első fejezet a folyamatos változás kormányzati munkába való* beépítésének a lehetőségeit és feladatait elemzi. Felgyorsult világunkban az állami szereplőknek is gyorsabban kell alkalmazkodniuk az egyre komplexebb társadalmi és gazdasági trendekhez. Megnőtt az igény a hatékonyabb és érzékenyebb politikára. Az elmúlt időszakban több olyan reformcsomagot is láthattunk, amelyek nem érték el a kitűzött céljaikat, például a megszorító intézkedések ellenére az állami eladósodottság nem csökkent jelentősen. Az OECD szakértői szerint egyre fontosabb, hogy a döntéshozók a közigazgatás átalakítása során egyre inkább támaszkodjanak az eredményekre, a folyamat mérésére, a transzparenciára, az együttműködésre és az innovációra. A vezetőknek célravezető jövőképpel és vezetői képességgel kell rendelkezniük. A korábbi modernizálási stratégiák helyett az új, „rendszer szintű” megközelítések¹⁰ dominanciája lenne kívánatos. Megjelenik a „összkormányzati kormányzás” igénye (*whole-of-government approach*).

A központi kormányzat szerepe jelentősen felértékelődik¹¹ az eredményorientált politikák kialakításánál. Ez egyúttal biztosítja a választott központi prioritások és az „összkormányzati kormányzás” gyakorlatba való átültetését és a szükséges politikai támogatást. A válság hatásainak elmúlásával, a megszorító költségvetés időszaka után egyre nagyobb szerepet kapnak a célzott kormányzati beruházások, ami egyúttal magával hozza az eredmények értékelésének a hangsúlyosabbá válását. A kiadások felülvizsgálata gyakoribbá vált, ugyanakkor érdemes lenne fejleszteni a felülvizsgálatok implementációját és hatékonyságát.

A jogszabályok ex ante hatáselemzésének – a gazdasági hatások vizsgálata mellett – a társadalmi, környezetvédelmi dimenziókat is figyelembe kell vennie, ahogy a nemek közötti egyenlőség kérdését is. Az új rendszereknek a tényalapú politikaalkotást (*evidence-based policy making*) kell támogatniuk, amelyen speciális stratégiai, szakmai és innovatív képességgel rendelkező szakemberek dolgoznak. A közszolgáltatás szakembergárdájának képesnek kell lennie a viselkedési módszertan által kínált lehetőségek kihasználására, mind a mindennapi életben, mind laboratóriumi körülmények között végrehajtott tesztekben.

A kormányzati politikák reformjának eredményességét elősegíti, ha az érintetteket bevonják a politikaalkotás folyamatába, implementációjába. A transzparencia és a felülvizsgálat független, külső szereplői révén csökkenthető a politikák „fogságba esésének” a kockázata. Az ideji jelentés a lobbifolyamatok transzparenciájának vizsgálatára helyezi a hangsúlyt, szemben a 2015-ös kiadvánnyal, amelyben az összeférhetlenségi szabályzatok kerültek a fókuszba.

Az általános elméleti bevezetést követi a legfontosabb makrogazdasági mutatókat tartalmazó *Államháztartás és közgazdaságtan című fejezet*, amelynek mutatói nagyrészt megegyeznek a 2015-ös és 2013-as kiadványéval. Az ideji kiadvány kiemelten vizsgálja az *egészségügyi és szociális védelmi kiadásokat*, COFOG-alapú csoportosítás alapján. Az ezen fejezetben vizsgált adatok évenkénti frissítéssel megtalálhatóak az OECD adatbázisában, ami

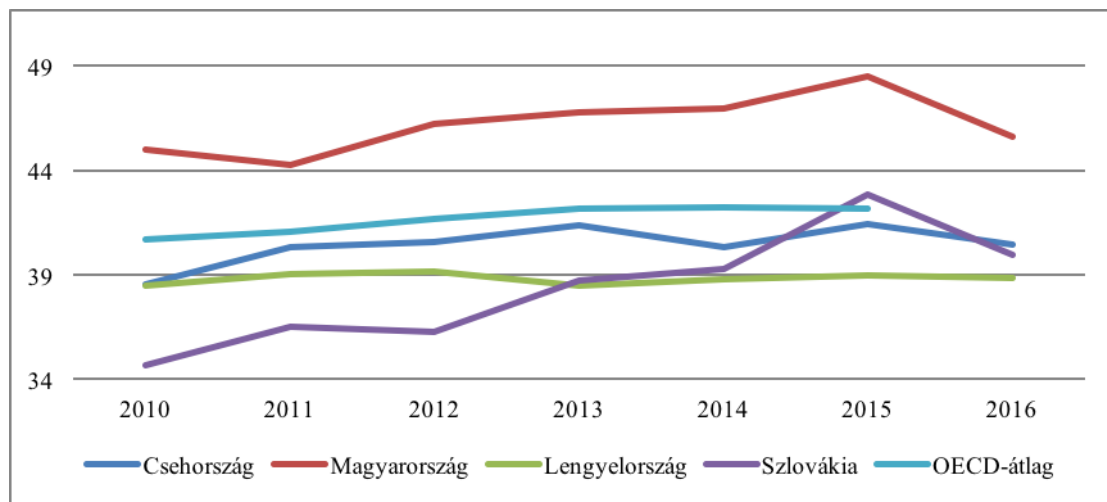
¹⁰ A „*systems approaches*” megközelítés a politikák hatásaira és eredményeire fókuszál. Fontosnak tartja az összes érintett szereplő bevonását a politika folyamatába, a véleményezéstől a megvalósításig. Hangsúlyozza, hogy a tervezésnél időt kell hagyni a folyamatok megismétlésére, az ún. „nehéz ügyek”-ből (*wicked problems*) adódó zökkenők és bizonytalanságok miatt.

¹¹ A 2013-as OECD-felmérés szerint a kormányzat 4 fő feladata:

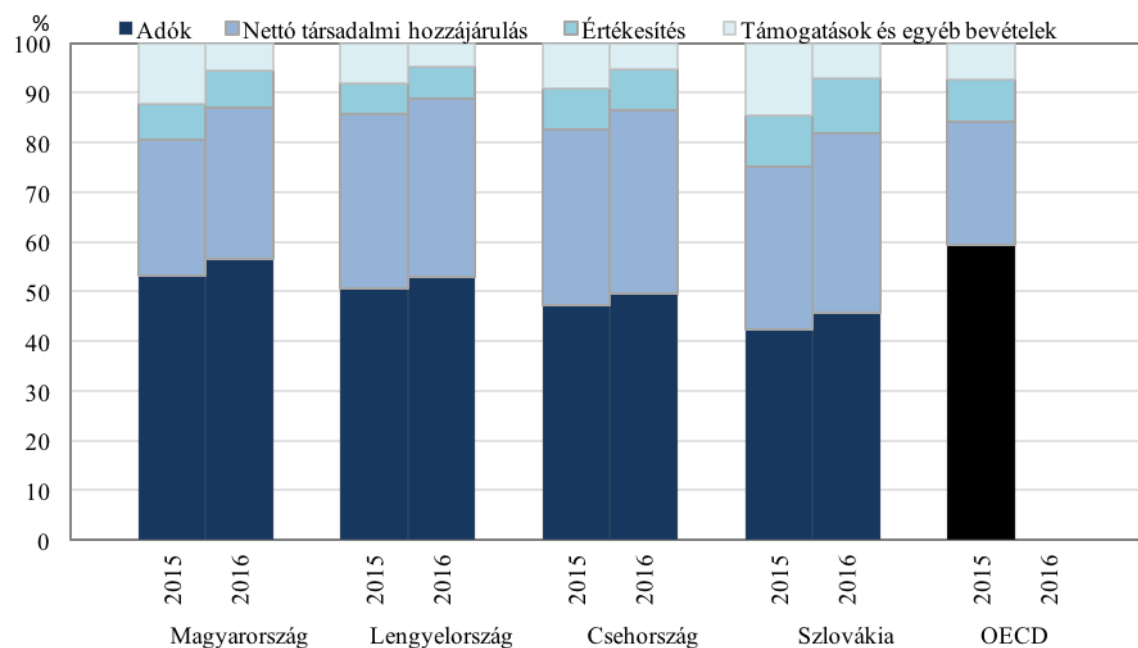
1. Döntéshozatal támogatása
2. Politikák koordinálása a kormányzatban és a minisztériumok közötti stratégiák vezetése
3. Politikák reformjainak a figyelemmel kísérése
4. Stratégiai tervezés

elősegítheti az országokban megfigyelhető trendek azonosítását a világtrendek viszonylatában.

Az államháztartás bevételeinek mértéke a GDP százalékában Magyarországon a legmagasabb, egészen 2015-ig emelkedő tendenciát mutatott, majd 2016-ra a 2012-es érték alá csökkent. Meghaladja mind az OECD-átlagot, mind a visegrádi országokban mért értékeket. Lengyelországban 38,85% volt 2016-ban, ezzel szemben Magyarországon 45,62%.

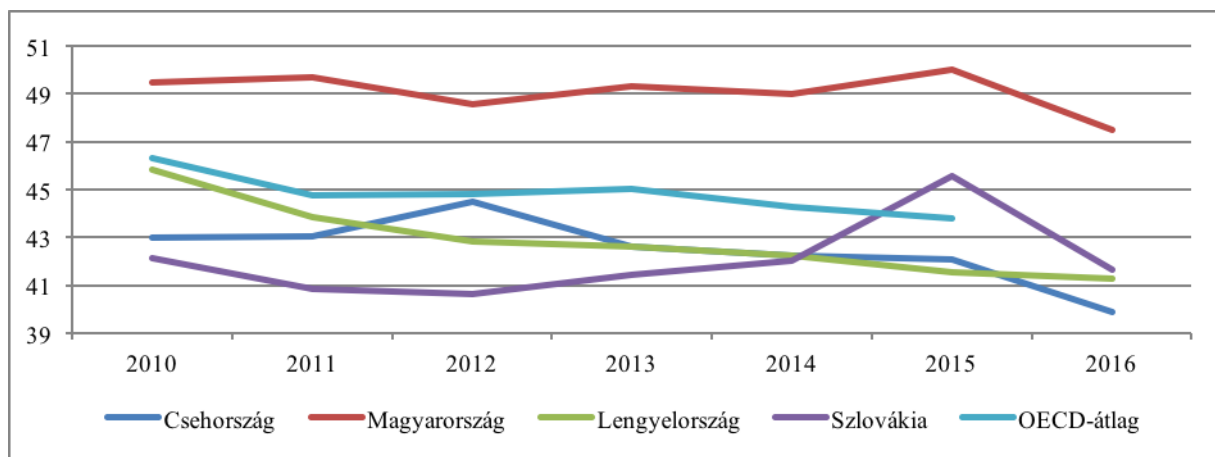


1. ábra Az államháztartás bevételeinek a mértéke a GDP százalékában (forrás: OECD)



2. ábra Az állami bevételek szerkezetének az alakulása (OECD, 2017)

A visegrádi országokban is megfigyelhető, hogy 2010-hez képest visszaestek az államháztartási kiadások. Az állami szerepvállalás Magyarországon kiemelkedően nagymértékű, meghaladja mind az OECD-átlagot, mind a visegrádi országok szintjét. 2010-ben az államháztartás kiadásai a GDP 49,90%-ára rúgtak, 2015-ben 50,03%-ra, míg 2016-ban 47,47%-ra csökkentek.



3. ábra Az államháztartás kiadásai a GDP százalékában (forrás: OECD)

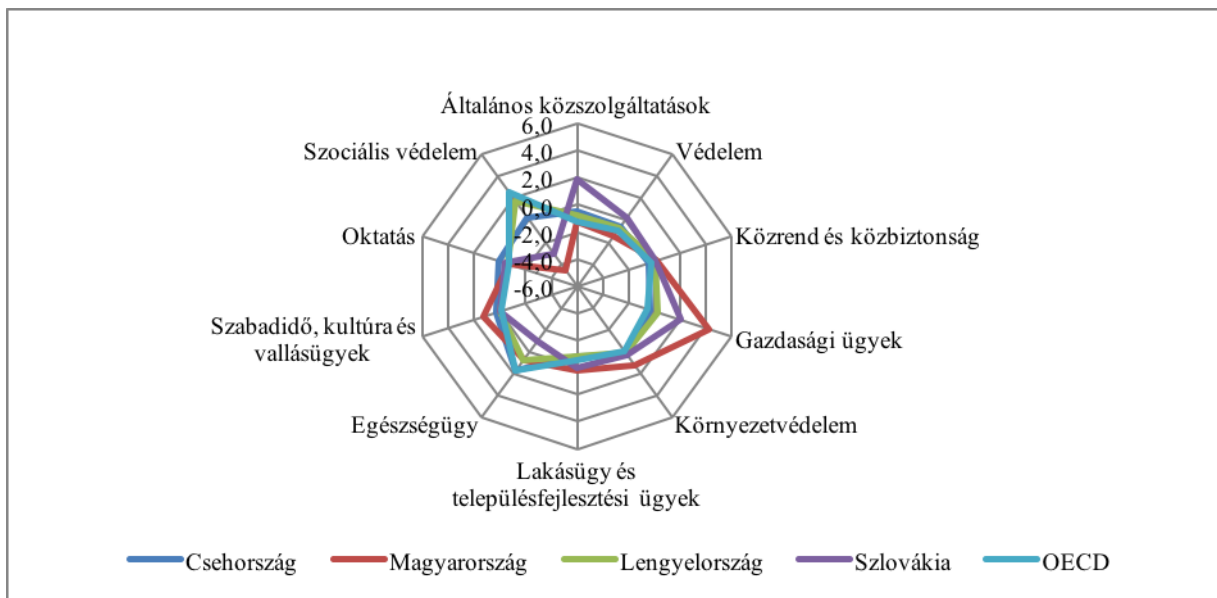
Egy főre vetítve az államháztartási kiadásokat, vásárlóerő-paritáson számítva, a visegrádi országok értékei elmaradnak az OECD-átlagtól, ugyanakkor 2010 óta folyamatosan növekvő tendenciát mutatnak 2015-ig. A magyarországinál magasabb érték figyelhető meg Csehországban.

A kormányzati beruházások mértéke az összes beruházáshoz képest jelentősen emelkedett Magyarországon 2010-ről (17,54%) 2015-re (30,53%). A visegrádi országok közül Magyarországon a legmagasabb az állami beruházások aránya, majdnem duplája az OECD-átlagnak, amely 17,15% volt 2015-ben.

A kormányzati beruházások 3,67%-ról 2,82%-ra csökkentek a GDP százalékában Magyarországon 2010 és 2016 között. 2015-ben azonban ez az érték jelentősen megugrott, 6,66%-ra nőtt. Míg 2010-ben a magyarországi 3,67% volt a legalacsonyabb arány a visegrádi országok között, 2015-ben a legmagasabbá vált, meghaladva az OECD-átlagot. 2016-ban visszaesett a legkisebb értékre megint. Valószínűleg ebben a tendenciában kiemelt szerepet játszott az EU-támogatások felhasználásának megélénkülése 2015-ben. Míg 2010-ben a kormányzati beruházásokon belül, a központi kormányzat beruházásainak az aránya 40,73% (elmaradva a 46,09%-os OECD-átlagtól), addig 2015-ben ez 64,47%-ra emelkedett (és meghaladta a 48,88%-os OECD-átlagot). A többi visegrádi országban is hasonló tendencia figyelhető meg. A helyi kormányzat beruházási kiadásai ezzel szemben jelentősen csökkentek az összehasonlított országokban. Magyarországon például 59,04%-ról 26,72%-ra esett vissza 2010 és 2016 között.

A kiadások szerkezetében bekövetkezett változások a COFOG-rendszer segítségével válnak összehasonlíthatóvá.

2015-ben az általános közszolgáltatásokra fordított kiadások mértéke (17,8%) a visegrádi országokhoz és az OECD-átlaghoz (13,2%) képest is kiemelkedően magas volt Magyarországon. A védelemmel, a közrenddel és közbiztonsággal összefüggő kiadásaink nekünk a legalacsonyabbak a térségben. Kiemelkednek a gazdasági ügyekhez (17,3%), a környezetvédelmi (2,5%), lakás- és településfejlesztési ügyekhez (2,2%) kapcsolódó kiadások, meghaladva az OECD-átlagot. Az oktatási, egészségügyi és szociális védelmi kiadások mértéke elmarad az OECD-átlagától és a visegrádi országokétól.



4. ábra A kiadások szerkezetének változása 2007 és 2015 között (forrás: OECD)

A kormányzati kiadások mértéke 2007-ben a GDP 50,06%-a volt, míg 2015-ben 50,03%, tehát kismértékben, 0,03%-kal csökkent.

2007-hez képest jelentősen megnőtt a gazdasági ügyekre fordított kiadások nagysága, viszont a legnagyobb mértékben visszaestek a szociális védelem kiadásai. A védelmi kiadásaink elmaradnak a visegrádi országokhoz képest. 2015-ben a GDP 0,85%-át fordítottuk védelmi kiadásokra, amely jelentősen elmarad a NATO-tagságból fakadó 2%-tól.¹² Az oktatási kiadások 0,7 százalékpontnyi visszaesése megegyezik az OECD-átlag változásával, az általános közszolgáltatásokra szánt kiadások csökkenése (-1,3 százalékpont) viszont jelentősen meghaladja az összkidadások csökkenésének a mértékét.

Mivel az idei kiadvány kiemelten foglalkozik az egészségüggyel és a szociális védelemmel, így e két kategória alkategóriáinak a kiadási változásai is részletesen bemutatásra kerülnek. 2015-ben az egészségügyi kiadások 19,2%-át tették ki a gyógyászati termékek, felszerelések, amely több, mint a 14%-os OECD-átlag. Jelentősen meghaladja a lengyel 1,3%-os értéket, és kismértékben elmarad a szlovák 19,6%-tól. A kórházi szolgáltatásokhoz kapcsolódó kiadások a GDP 41,5%-át teszik ki, ami elmarad a 46,5%-os OECD-értéktől (Lengyelországban 60,8%-ra rúg).

A szociális védelmi kiadások alkategóriák szerinti arányait vizsgálva megfigyelhető, hogy 2015-ben a betegségek és fogyatékosok, a család és gyermekek, a társadalmi kirekesztődés és a lakhatás alkategóriáihoz rendelt értékek meghaladták az OECD-átlagot. A munkanélküliséghez és az öregkorhoz kapcsolódó kiadások mértéke azonban elmarad az OECD-átlagtól, és legalacsonyabb a V4-ek között is.¹³

Az államháztartási kiadásokat kormányzati szintenként vizsgálva megállapítható, hogy Magyarországon a kiadások jelentős mértékben a központi kormányzati szinten koncentrálnak. 2010-ben még a kiadások 25,21%-áért a helyi kormányzatok feleltek, ez 2015-ben lecsökkent 15,62%-ra, 2016-ban, folytatva a trendet, 12,6%-ra, ami elmarad az OECD-átlagtól (2015-ben 21,48%). A központi kiadások Csehországban szintén nőttek –

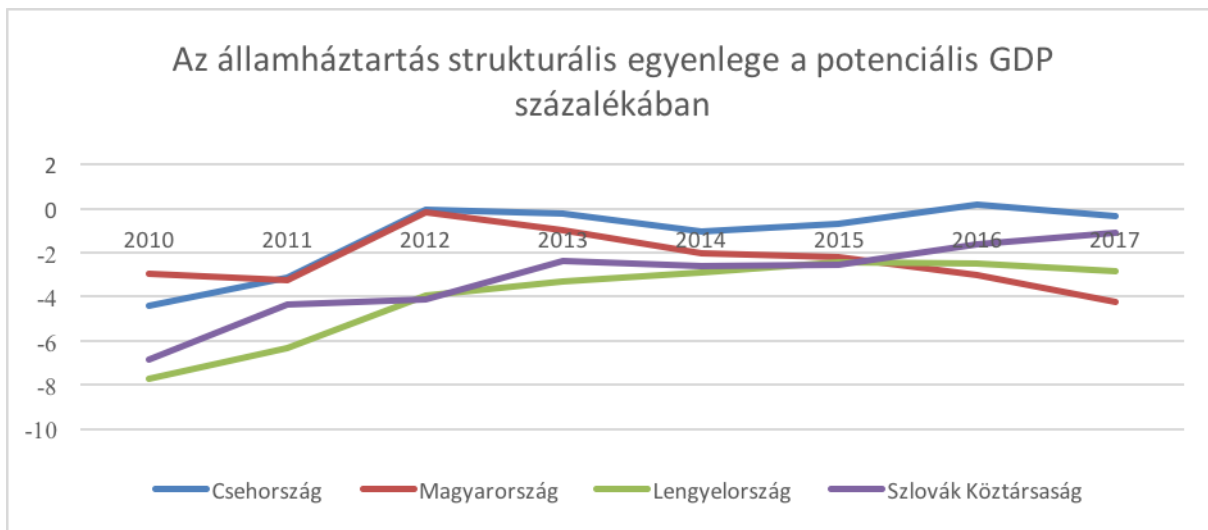
¹² A NATO adatai alapján. Elérhető:

http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf Letöltve: 2017.09. 18.

¹³ Az Eurostat adatai alapján a munkanélküliségi ráta 2015 decemberében elmaradt a szlovák és lengyel értéktől, 6,2%-ra rúgott. 2017 júniusában 4,3%-ra javult.

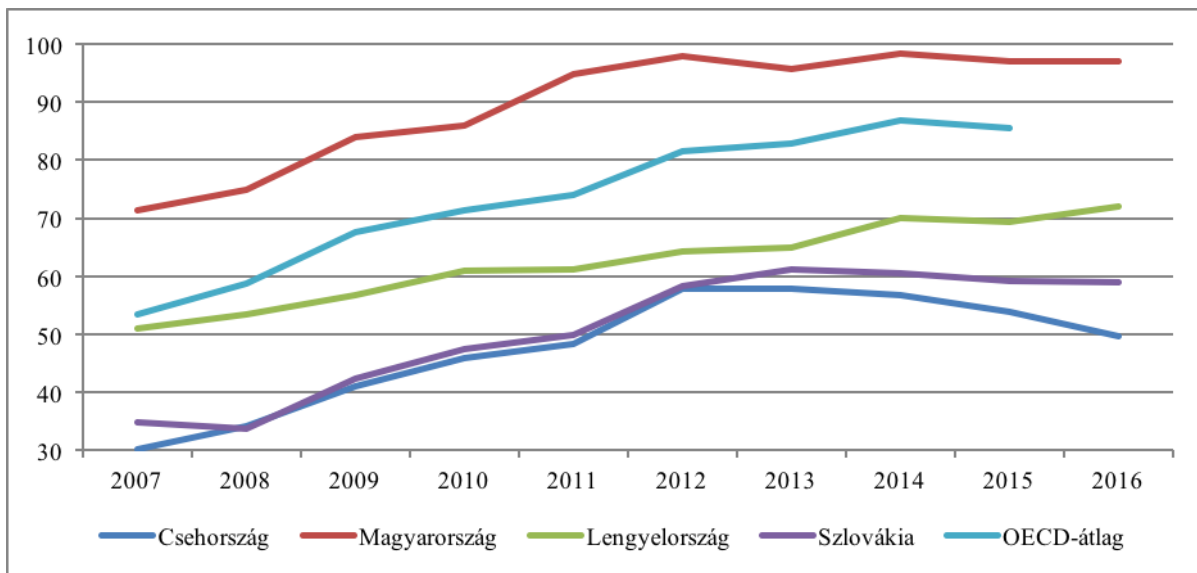
igaz, kisebb mértékben. Lengyelországban és Szlovákiában viszont a szociális biztonság kiadásai emelkedtek, míg a központi és helyi kormányzat kiadásai csökkentek.

Az államháztartás költségvetési egyenlege tekintetében a vizsgált országok 2009-hez képest jelentős javulást értek el, mindegyik országnak sikerült a költségvetési hiányát a GDP százalékában csökkentenie. Magyarország a 2010-es -4,58%-os értékről 2016-ra -1,58%-ra javította az éves hiányát. 2013 júniusában – kilenc év után – megszűnt a Magyarországgal szemben folytatott túlzottdeficit-eljárás. A költségvetés elsődleges egyenlege a 2010-es -0,73%-ról 2016-ra 1,28%-ra változott. Az államháztartás strukturális egyenlege a potenciális GDP százalékában a 2010-es -2,97%-ról 2016-ra 3,03%-ra változott.



5. ábra Az államháztartás strukturális egyenlege a potenciális GDP százalékában (forrás: OECD)

Magyarországon a legmagasabb az államháztartás bruttó adóssága a GDP százalékában a visegrádi országok között. 2015-ben az OECD átlagát vizsgálva az államháztartás bruttó adóssága meghaladta a 85%-ot-át, ami jelentős növekedést mutat a 2007-es 53%-os értékhez képest.



6. ábra Az államháztartás bruttó adóssága a GDP százalékában (forrás: OECD)

Bár az államháztartás kamatkidadásai csökkentek hazánkban, még mindig jelentősen meghaladják mind az OECD-átlagot, mind a három másik visegrádi ország ilyen jellegű kötelezettségeit.

Az önkormányzati rendszer átalakítása mellett, a szektor adósságának átvállalása kiemelt prioritásként jelent meg 2010 után a kormányzati munkában Magyarországon. Míg 2010-ben a helyi kormányzat adóssága a GDP 5,36%-ára rúgott, addig 2014-re 0,7%-ra mérséklődött, 2016-ban pedig 1,1%-ot mutatott, amely a legalacsonyabb értéknek számít a visegrádi országok között. Jelentősen elmarad a 2015-ös 7,53%-os OECD-átlagtól. Az államháztartás konszolidált bruttó adóssága a GDP százalékában szintén csökkenő tendenciát mutat hazánkban.

A harmadik fejezet a közszektor legfontosabb foglalkoztatási és bérezési tendenciáit ismerteti. A 2013-as kiadványhoz hasonlóan hangsúlyosan jelenik meg az állami alkalmazotti fizetések mértéke. A 2013-ban publikált mutatók kerülnek frissítésre a fejezetben. Az állami foglalkoztatottak száma jelentős eltérést mutat az OECD által vizsgált országokban, attól függően, hogy az állam milyen szolgáltatásokat nyújt maga, és melyeket szervezi ki a civil vagy a nonprofit szektorokba. A balti országokban az állami foglalkoztatottak aránya megközelíti a 30%-ot, míg Japánban, Koreában 10% alatt marad. Magyarországon az állami foglalkoztatottak aránya a teljes foglalkoztatáshoz képest 21,9% volt 2015-ben, amely az ötödik legmagasabb érték (Norvégia, Dánia, Svédország, Finnország és Észtország után). 2007 és 2015 között a legnagyobb mértékben az állami foglalkoztatás Csehországban, Észtországban, Magyarországon és Szlovéniában emelkedett. Míg az éves foglalkoztatási növekedés Magyarországon 2011–2012 között 1,44%-ot tett ki (az OECD-átlag –0,37%), addig 2014–2015 között 3,53%-ra emelkedett (az OECD-átlag 0,46%). Csehországban mindössze 1,23% (2011–2012) és 1,64% volt a növekedés üteme.

Az állami foglalkoztatás eloszlása a központi és szubnacionális (helyi) szintek között utal arra, hogy az ország közigazgatása milyen mértékben decentralizált. Az országok többségében a szubnacionális szint foglalkoztatja a legtöbb munkavállalót. Magyarország azon kevés országok egyike, ahol a központi kormányzatban dolgozók száma a nagyobb. Míg az országok többségében a központi kormányzat személyi állománya stabilnak tekinthető, addig Magyarországon 2009–2014 között jelentősen, majdnem 30%-kal emelkedett a számuk a közigazgatás átalakítása miatt.¹⁴ Erős centralizáció zajlott le az egészségügy és az oktatás területén, a feladatok végrehajtása átkerült a szubnacionális szintről a központi szintre. Az átalakítás célja, hogy a meglévő szolgáltatás színvonalbeli egyenlőtlenségei országosan csökkenjenek.

A központi kormányzat munkaerejének korcsoportonkénti eloszlása jelentős eltérést mutat az OECD-országokban. A legidősebb csoportba tartozók (55 évesek vagy annál idősebbek) aránya Olaszországban és Spanyolországban a legnagyobb. Ez egyúttal esélyt is jelenthet a közigazgatás számára, hogy tehetséges fiatal munkavállalókat alkalmazzon, akik új megközelítéseket hozhatnak a szervezetek működésébe. A fiatalok alacsony aránya utalhat arra is, hogy a közigazgatás nem elég attraktív a munkavállalók számára.

Magyarországon a központi kormányzatot nem veszélyezteti az elöregedés. A központi kormányzat korfája alapján, az 55 éves vagy annál idősebb állami dolgozók aránya 13%, a 35–56 éveseké 56%, míg a 18–34 éves fiataloké 31%. Chilet követően hazánkban a második legmagasabb a fiatalok aránya, (jóval meghaladva a 18%-os OECD-átlagot), és Korea után a második legkisebb az idősek aránya (elmaradva a 24%-os OECD-átlagtól).

Magyarországon 2015-ben a közszférában foglalkoztatottaknak 58%-a nő, szemben a teljes foglalkoztatáson belüli 45%-kal, ami megfelel az OECD-átlagának. Magyarországon a nők aránya enyhén csökkent az állami foglalkoztatásban, a 2009-es 61,97%-ról 2015-re 58,61%-

¹⁴OECD, 2017, 91. o.

ra. A visegrádi országokban hasonló a nők aránya az állami foglalkoztatásban, Csehországban 2015-ben 57,59% volt, Szlovákiában 59,59%, és Lengyelországban 60,74%. A legnagyobb arányban (70% felett) Finnországban és Svédországban dolgoznak nők az állami szektorban, míg a legkisebb arányban (45% alatt) Japánban és Koreában.

A központi kormányzatban dolgozók között a nők aránya Lengyelországban 69%, Szlovákiában 68%, míg Magyarországon kiemelkedően magas, 72% volt 2015-ben.

A parlamenti képviselők és a miniszterek között a nők alulreprezentáltak az OECD-országokban. Átlagosan a parlamenti helyek 29%-át foglalták el 2017-ben, ami minimális növekedést mutat 2015-höz képest. Míg Izlandon a képviselők 47%-a nő, addig Magyarországon csupán 10,1%-a. Ennél már csak a japán parlamentben kisebb a női képviselők aránya (9,3%). Franciaországban és Svédországban azonban a miniszterek többsége a gyengébb nemhez tartozik. Az OECD-átlag 27,9%. Hazánkban jelenleg nem található női miniszter a kormányban.

A női bírók aránya az OECD-országokban 2014-ben meghaladta az 53%-ot, ami 2012-höz képest 1 százalékpontos emelkedést jelent. A magyar női bírók aránya – meghaladva az OECD-átlagot – 69% volt, ami magasabb, mint a cseh és szlovák érték.¹⁵

A nők aránya a bírósági szintek emelkedésével csökken: míg az elsőfokú bíróságokon az OECD-átlag 59% (Magyarországon 70%), a fellebbviteli bíróságokon 50% (Magyarországon 68%), a legfelsőbb bíróságon pedig 32% (Magyarországon 50%).

A kiadvány a központi közigazgatásban dolgozók fizetésének vizsgálatakor megkülönbözteti a felső vezetőket, a középvezetőket, a szakembereket és a titkársági dolgozókat járandóságait. Vizsgálja a rendvédelmi szervek és a tanárok fizetését is. A visegrádi országok, így Magyarország is, kimaradt az összehasonlításból.

Az idei kiadványban – kapcsolódva azon felvetéshez, hogy egyre inkább terjed az a percepció, hogy a kormányzati szakpolitikák kialakítása során bizonyos érdekcsoportok véleménye a domináns – az *Intézmények című fejezet* a kormányzati tanácsadó szervezeteket, illetve a szabályozókat a befolyásolástól védő szervezeteket és gyakorlatokat vizsgálja. A fejezet összegzi, a tagállamok milyen mértékben készültek fel intézményi szempontból az Egyesült Nemzetek Szervezete hatáskörébe tartozó fenntarthatósági fejlesztési célok implementálására, illetve vizsgálja maguknak a nemzetközi szervezeteknek a szerepét is a nemzetközi szabályozási együttműködésben. Ezzel szemben 2015-ben a kormányzati központok szerepei és döntésbefolyásolási képességeik kerültek részletesen bemutatásra.

A szabályozó hatóságok függetlenségét¹⁶ vizsgálva megállapítható, hogy Magyarország (értéke 2,99), Csehországhoz hasonlóan, elmarad az OECD-átlagtól (3,31). A szabályozók Norvégiában (4,03) és Ausztriában (4,03) a legfüggetlenebbek, míg legkevésbé Németországban (2,26) és Olaszországban (2,68) a 2013-as adatok alapján.

A kormányzati tanácsadók fontos tudásbázist jelentenek, a politikaalkotás minden szakaszában segítik a kormányzat munkáját. Fontos, hogy ezen szervezetek átláthatóan működjenek.¹⁷

A *költségvetési gyakorlatok és folyamatok című fejezet* 2017-ben kiemelten foglalkozik a teljesítményalapú költségvetés mutatóival. Magyarország nem használ teljesítményalapú költségvetés-tervezést az OECD ez irányú 2016-os felmérése alapján. A jelenleg nálunk

¹⁵ Lengyelországról nincs adat a kiadványban.

¹⁶ 0–6 fokozatú skálán keresztül mutatja be a szabályozók függetlenségét 6 szektoron keresztül: elektromos, gáz, telekommunikáció, vasút, repülőtér és kikötők. (OECD, 2016b) Bővebben: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jm0qwm7825h-en.pdf?expires=1503410670&id=id&accname=guest&checksum=0BB25725B9E9BB6ABC343F6308AB424A>

¹⁷ Magyarországról nincs elérhető adat ebben a részfejezetben. A tanácsadói rendszerekről szóló felmérést 2016-ban hajtotta végre az OECD.

használt módszer bemenetalapú. A visegrádi országok közül Csehország alkalmaz teljesítményalapú költségvetést. Szlovákia nem válaszolt a kérdőívre. Magyarország nem alkalmaz nemek közötti egyenlőséget szem előtt tartó költségvetést („*gender budgeting*”) és a költségek felülvizsgálatát („*spending review*”) biztosító technikákat.

Az infrastrukturális projektek jelentős szerepet játszanak az országok hosszú távú fejlődésében. Fontos, hogy a megfelelő projektek kerüljenek kiválasztásra és megvalósításra. A döntéshozóknak gyakran egyszerre kell figyelembe venniük a projektek növekedési, produktivitási, környezeti, inkluzív fejlesztési és megfizethetőségi tulajdonságait. A döntéshozatalt segíti a rövid és hosszú távú infrastrukturális projektek prioritási stratégiájának a megalkotása. Magyarország azon kilenc OECD-ország közé tartozik, amely rendelkezik ilyen stratégiával.

A jó pénzügyi gazdálkodás alapját képezik a jó minőségű pénzügyi beszámolók. Ezek biztosítják, hogy a kormányzat gazdálkodása ellenőrizhető legyen. A jó pénzügyi beszámoló elkészítésének alapfeltétele, hogy a *teljesség* (összes pénzügyi műveletet tartalmazza), *széleskörűség* (összes dolog) és *sértetlenség* (külső független értékelés) triumvirátusa egyszerre megjelenjen benne. Az OECD-országok háromnegyedében (beleértve Magyarországot is) időbeli elhatárolás („*accrual accounting*”) alapján készítik el a mérleget.

A hatodik fejezet a humánerőforrás-menedzsment (HR) dimenzióit veszi nagytó alá. Szemben a 2015-ös kiadvánnyal, ami a bérezési rendszerek változását és a központi kormányzat foglalkoztatási reformjainak 2008 utáni alakulását vizsgálta, a 2017-es Kormányzati körkép a humánerőforrás-gazdálkodást, a személyzeti teljesítménymenedzsmentet, a szenior köztisztviselők politikai befolyásolását, az adatok HR-ben való felhasználhatóságát és a személyzeti felmérések eredményeit mutatja be.

Alapvetően két modell létezik a központi kormányzat személyi állományának a biztosítására. Egyik esetben egy központi HR-szerv intézi a dolgozók toborzását és felvételét, a másik esetben pedig ezen feladatoknak legalább egy része a minisztériumokhoz van delegálva. Az utóbbi esetben a helyi vezetők a saját igényeiknek jobban megfelelő egyénekkal tudnak együtt dolgozni, és jobban ki tudják választani a jelentkezők közül azt, aki a számukra legértékesebb speciális képességgel vagy tudással rendelkezik. Az OECD 2016-os, stratégiai emberierőforrás-menedzsmentet vizsgáló felmérése alapján a legnagyobb mértékű delegálás a Szlovák Köztársaságban figyelhető meg, míg a legcentralizáltabb rendszer Luxemburgban működik. Magyarországon a HR-feladatok, a cseh rendszerhez hasonlóan, központosítottabbak lettek 2016-ra a 2010-es állapotokhoz képest. Az OECD-átlag a magyarnál kisebb mértékű centralizáltságot mutat.

HR-kérdésekben a személyzet teljesítményértékelése segíthet felfedni a foglalkoztatottak hiányzó képességeit, ami alapján az állami szervek szükséges képzéseket tudnak biztosítani számukra. Nagy-Britannia és Chile után Magyarországon a legfejlettebb a központi kormányzat teljesítményértékelési rendszere. A teljesítményalapú bérezés jelentősen fejlődött 2010-ről 2016-ra Magyarországon, az ezt leíró mutató értéke jelenleg meghaladja az OECD-átlagot.

A szenior kormánytisztviselők fontos szerepet játszanak a politikák kialakításában és a végrehajtásukban. Rendelkeznek már kellő intézményi ismerettel, és képesek a civil tudást beilleszteni a tényeken alapuló politikaalkotásba. Magyarországon nem jellemző, hogy külön HR-menedzsmenti gyakorlatok vonatkoznának a szenior szakemberekre a központi kormányzatban.

A kormányzati működés politikasemlegességét mutatja, hogy a kormányváltáskor a dolgozók milyen mértékben cserélődnek ki. Magyarországon, az OECD felmérése szerint, a minisztériumi vezetők tanácsadóinak 95–100%-a, a szenior D1 vezetők 95–100%-a, a D2-es vezetők 50–94%-a, a közép szintű vezetők 5–49%-a változik.

A munkavállalói kérdőívek fontos információt tartalmaznak a dolgozók munkakörülményeire, elvárásaira, sőt akár arra vonatkozóan is, hogy tapasztaltak-e diszkriminációt vagy szexuális zaklatást a munkavégzésük során. Mindösszesen 5 OECD-ország nem használ ilyen felméréseket.

Az állami szektor integritásának területeit jeleníti meg a hetedik fejezet. A 2015-ös Kormányzati körkép a közszolgák összeférhetetlenségét és vagyonbevallását vizsgálta, a lobbizás átláthatósága és a visszaélést bejelentők védelme mellett. A 2017-es kiadványban a hangsúlyok az intézmények integritási rendszerekről szóló megállapodásain vannak. Magyarországon a minisztériumok játszanak fontos szerepet a nemzeti integritási és antikorrupciós stratégia megalkotásában, a lobbizásban, illetve a belső ellenőrzésben.

Az állami integritási politikák érvényesüléséhez szükség van vertikális és horizontális intézményközi mechanizmusokra is. A többi 21 országhoz hasonlóan az integritási politika decentralizálva van Magyarországon az OECD 2016-os felmérése alapján. A központi és szubnacionális szintek közötti koordináció vezetéséért a központi kormányzati szerv a felelős. Az integritási politikánkat az intézményközi működés jellemzi. Az Állami Számvevőszék meghatározott időközönként lekérdezi az állami szerveket, és az eredmények alapján alakítja ki a korrupciós kockázati indexeit.

A szabályok megalkotásába érdemes az érintetteket (állampolgárokat, civil szervezeteket, vállalatokat) bevonni, mivel ennek eredményeként jobb minőségű törvények szülehetnek, és a kölcsönös bizalom is növekedhet. A szabályozó kormányzás fejleményeit mutatja be a nyolcadik fejezet. Az OECD-tanács 2012-ben jelentette meg az ajánlásait a szabályozó kormányzásról¹⁸. Olyan kompozit indikátor került megalkotásra, amely segítségével az egyes országok összehasonlíthatóvá válnak. Az indikátor azt mutatja meg, az érintettek mennyire vannak bevonva az elsődleges jogi források kialakításába. Magyarország az egyik legalacsonyabb értéket mutatta 2015-ben, habár formálisan, a legtöbb országhoz hasonlóan, Magyarországon is van egy kötelező minimális időtartam az elsődleges törvények állampolgári véleményezésére. A kiemelt elsődleges törvények esetében kötelező a konzultáció eredményeit online megjeleníteni.

A szabályozási hatáselemzés előmozdítja a legjobb szakpolitika megtalálását a költség-haszon elemzés segítségével. Általa meghatározhatók az olyan területek, amelyeket szabályozni lenne érdemes, és az olyanok is, ahol nincs szükség erre. Virtuálisan mindegyik ország alkalmazza ezt a megközelítési módot, viszont a gyakorlatban jelentős eltérések figyelhetők meg. Az országok teljesítményét összehasonlítva az adott indikátor segítségével Magyarország jobban teljesít, mint az OECD-átlag, viszont elmarad a visegrádi országok közül Szlovákiától és Csehországtól. A legmagasabb értékkel Nagy-Britannia rendelkezik. Magyarországon az elsődleges törvényekhez készült hatáselemzéseket csak néhány esetben szükséges konzultációra bocsátani. Az országok többségénél soha nem kell. Hazánkban sem kötelező meghatározni az értékelés folyamatát az elsődleges törvényeknél.

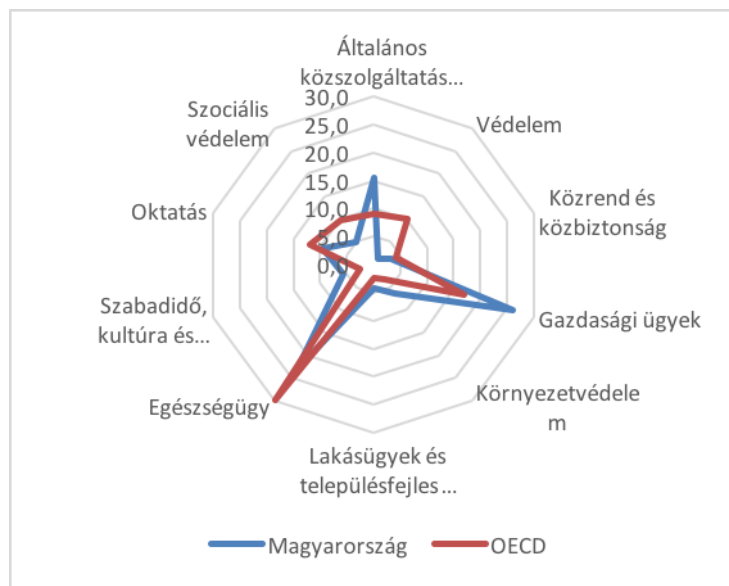
A szabályok utólagos értékelésére is szükség van, ugyanis előfordulhat például, hogy egy szabály a társadalmi vagy a technológiai átalakulás miatt feleslegessé válik. Felülvizsgálat nélkül a szabályozási költségek mértéke az egekbe emelkedhetne. Az ex post értékelések országokénti összehasonlításul szolgáló, az OECD által kialakított index alapján Magyarország elmarad mind az OECD-átlagtól, mind a többi visegrádi országtól (amelyek átlag feletti értékkel bírnak). Az elmúlt 12 évben hazánkban ad hoc jelleggel, bizonyos elvi alapon vizsgálták utólag a meglévő szabályozást. Az OECD ajánlása alapján, az egyes szabályok értékelése helyett, előnyösebb lenne a már kilenc ország által használt, ún. „mélyelemzések”¹⁹ irányába elmozdulni.

¹⁸ Elérhető az alábbi linken: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

¹⁹ Rendszerszintű elemzéseket kell érteni alatta.

A tényeken alapuló politikaalkotás egyik módja az a „viselkedésalapú” megközelítés, amely az elemzések hagyományos gazdasági eszköztára mellett a pszichológia és a kognitív tudományok által is használt empirikus módszereket is alkalmazza. Segítségével a kormányzatok viszonylag egyszerű és hatékony szabályokat tudnak alkotni. Magyarországon az állami szervezeteknek kevesebb, mint harmada használja a viselkedési ismeretek eszköztárát a szabályozás bármelyik szakaszában.

A kilencedik fejezet a közbeszerzések helyzetét hasonlítja össze a vizsgált országokban. A közbeszerzések során az állam, illetve az állami vállalatok szakpolitikai célok megvalósulását támogató beszerzéseket hajtanak végre. Az OECD-országokban a közbeszerzések értéke átlagosan a GDP 12%-a, ám ez jelentősen szóródik a vizsgált országok között (Mexikóban 5,1%, míg Hollandiában 20,2%). Magyarországon folyamatosan növekvő tendenciát mutat, 2015-re elérte a GDP 16%-át (2013-ban 13,9% volt), meghaladva az OECD-átlagot.



7. ábra Az államháztartás közbeszerzéseinek mértéke ágazat szerint 2015-ben (forrás: OECD)

A közbeszerzések által olyan másodlagos kormányzati célok megvalósulása is elősegíthető, mint a kis- és középvállalatok támogatása (21 országban), illetve az innovatív javak és szolgáltatások terjesztése. Majdnem az összes ország közbeszerzésénél megjelennek a „zöld” célok is.

A közbeszerzések hatékonyságnövelésének egyik módja a digitális technológiák használata. Országonként más és más funkciók érhetőek el a nemzeti e-közbeszerzési rendszerekben. Svédországot leszámítva a 29 megkérdezett ország mindegyikében elektronikusan megjelenítik a tendereket és értesítik a nyerteseket. 26 országban elérhetőek a tenderek dokumentumai a rendszerekben, viszont csak az országok mintegy felében használják ezeket a szubnacionális állami szereplők. Magyarországon nincs lehetőség online licitálni, nincs fordított e-aukció vagy online katalógus, ahogy nem lehet számlákat sem benyújtani online. Az utóbbi háromra a vizsgált országoknak még csak mintegy harmadában van lehetőség.

Az országok többségében (köztük Magyarországon is) az e-közbeszerzési rendszerek nincsenek integrálva az államháztartási és költségvetési rendszerekbe, pedig ez szintén javíthatná az állami hatékonyságot és elszámoltathatóságot. Néhány országban már lezajlott ez a folyamat, és a közbeszerzések bekapcsolódtak az adózási, szociális védelmi, cégregisztrációs és költségvetési elektronikus rendszerekbe. Mindössze 10 OECD-országban mérik az e-közbeszerzési rendszerek által elért (pl. idő- és költség-)hatékonyságot.

Központi beszerzésekkel kedvezőbb árakat lehet elérni a méretgazdaságosság miatt. Csökkenteni lehet a tranzakciós költségeket, és növelni a szakértelem szerepét az állami

vásárlásokban. 28 OECD-országban, köztük Magyarországon is, keretmegállapodásokkal próbálnak javítani a közbeszerzések hatékonyságán és ár-érték arányán. Ezáltal érvényesülhetnek a központi beszerzések során felmerülő előnyök. Egy központi beszerző intézmény mint szerződéskötő hatóság végzi ezt a tevékenységet.

Az infrastrukturális projektek megvalósítása során részben alkalmazzák a közbeszerzési törvényeket és szabályokat, ugyanakkor nincs egy központi, kijelölt központi kormányzati egység, amely ilyen jellegű szakpolitikákat fejlesztene. Az OECD 2016-os közbeszerzési felmérése szerint ezek Magyarországon ad hoc alapon valósulnak meg.

A korábbi kiadványokban a *nyílt kormányzattal kapcsolatos* eredmények kevésbé részletesen kerültek bemutatásra. A 2017-es Kormányzati körképben külön fejezet foglalkozik ezzel a témával. A nyílt kormányzat koncepciója az átláthatóság, a felelősségrevonhatóság és a részvételiség elveire épül. Mind az állampolgárok, mind a kormányzat számára kínál előnyöket, és kölcsönösen növeli az egymásba vetett bizalmat. Erősíti a demokráciát és előmozdítja az inkluzív növekedést. A vizsgált országok különbözőképpen értelmezik a nyílt kormányzatot, némelyikük saját egységes definíciót és stratégiát használ. Magyarország nem hozott létre külön stratégiát a nyílt kormányzat megvalósításáért, az ehhez kapcsolódó kezdeményezések más stratégiákba lettek beépítve. A legfontosabb kormányzati kezdeményezés ezen a területen az állami szektor átláthatóságának a növelése, hasonlóan 14 másik országhoz.

A 35 OECD-ország közül 27-ben, köztük Magyarországon is, vannak olyan irodák, amelyek a nyílt kormányzás megvalósulásáért indított kezdeményezéseket koordinálják. Ezek horizontális karakterisztikájuk miatt általában a miniszterelnökségeken vagy a kabineteken belül működnek. A sikeres implementáció feltételezi a feltétlen politikai támogatást.

A Kormányzati körkép nem vizsgálja Magyarországot a nyílt (vagy hasznos, újrafelhasználható) kormányzati adatok szempontjából. Az index értékei szerint a legjobban teljesítő országok: Korea, Franciaország, Japán és az Egyesült Királyság. Az Európai Bizottság által fejlesztett European Data Portal²⁰ azonban, amely a nyílt hozzáférésű adatok helyzetének alakulását figyeli az Európai Unió tagállamaiban, négy fő csoportba sorolja az országokat: kezdők, követők, gyorsan követők és trendállítók. Ez alapján Magyarország teljesítménye jelentősen elmarad az EU28 átlagától, ahogy Csehországé és Lengyelországé is. Többek között Németországgal, Olaszországgal és Svédországgal együtt a követők csoportjába sorolható be.

A tizenegyedik fejezet, amely a közszolgáltatás innovációját és digitális átalakulását mutatja be, az idei kiadvány egyik újításának számít. Adatai az OECD a központi/föderális stratégiai humán erőforrás-menedzsmentet vizsgáló 2016-os felméréseinek eredményein alapulnak. A kormányzatoknak innovatív válaszokat kell adniuk a technológiai és demográfiai változásokra, az állampolgárok növekvő elvárásaira és pénzügyi korlátaira. Olyan HR-stratégiákra van szükség, amelyek támogatják, sőt ösztönzik a közigazgatásban dolgozókat (többek között a vezetőket, az ügyfélszolgálati munkatársakat) arra, hogy innovatív megoldásokat alkalmazzanak a feladataik ellátása során. Az állami szektorban rejlő innovatív képességek fejleszthetőek képzésekkel és erősíthetőek innovációs díjakkal. Napjainkban egyre több, az állami szektor innovációját támogató önálló szervezet, labor, hálózat, munkacsoport alakul az OECD országaiban, amelyek által a megszerzett tudás és a legjobb gyakorlatok megoszthatók egymással. A vizsgált 25 ország közül 14 külön pénzalapot működtet (9 többet is) a közigazgatás innovációjának finanszírozása céljából.

Magyarországról nem szerepel adat a kiadványnak ebben, a közszolgáltatás innovációjáról szóló részében.

²⁰ Elérhető: <https://www.europeandataportal.eu/en/dashboard#tab-detailed>

A gazdaságban és a társadalomban jelentős digitális átalakulás játszódott, illetve játszódik le még napjainkban is. Az állampolgárok igényei nemcsak a magán-, hanem az állami szolgáltatásokkal szemben is megváltoztak. 2006 óta az OECD-országokban megtriplázódott azok száma, akik digitális kormányzati szolgáltatást használtak. Az emberek 36%-a nyújtott már be elektronikusan formanyomtatványt valamilyen állami hivatalba 2016-ban. A kormányzatoknak azonban a digitalizációs folyamatok terjesztése során figyelembe kell venniük, hogy nem minden korcsoport vagy társadalmi csoport nyitott a használatukra. Törekednünk kell, hogy elkerüljük a „digitális kirekesztődésüket”.

Magyarországon 2006-ban a lakosságnak csupán 5,23%-a nyújtott be elektronikusan formanyomtatványt az elmúlt 12 hónapban valamilyen hivatalos honlapon keresztül. Ez az arány 2016-ra 24%-ra emelkedett, ami még mindig kevesebb, mint az OECD 35%-os átlaga. A többi visegrádi ország jelentősen elmarad a magyar értéktől (Lengyelország: 19%, Szlovákia: 15%, Csehország: 12%). A közigazgatás digitalizációja e mutató szerint Dániában (71%) és Észtországban (68%) a legmagasabb szintű.

Magyarországon jelentős eltérés van a szolgáltatás használatában képzettségi szint szerint. A felsőfokú végzettséggel rendelkezőknek 51%-a, az alacsony képzettségűek vagy képzetlenek 6%-a használta elektronikus nyomtatvány benyújtására az internetet az elmúlt 12 hónapban 2016-ban. A két csoport közötti különbség az egyik legjelentősebb a vizsgált országokban. Finnországban, Dániában és Norvégiában a legkisebb a szakadék. A magas és alacsony jövedelműek között szintén jelentős különbség figyelhető meg hazánkban. A magas jövedelemmel rendelkezők 34%-a (OECD-átlag: 48,9%), az alacsony jövedelemmel rendelkezők 8%-a (OECD-átlag: 25,1%) került kapcsolatba ilyen módon a hatóságokkal.²¹

Több országban bevezették az ún. „csak egyszer” elvet, amely azt jelenti, hogy az elektronikus ügyintézés során a felhasználóknak minden információt csak egyszer kell megadniuk, és a közigazgatási szervek, ha szükséges, megosztják egymással az adatokat a nemzeti és nemzetközi adatbiztonsági normák betartásával. A kormányzatok szándéka ezzel az, hogy megkönnyítsék a lakosság számára a digitális közigazgatási szolgáltatások használatát.

A tizenkettedik fejezet a természeti katasztrófákból eredő kockázatok és kezelésük nemzetközi összehasonlítását nyújtja. Az elmúlt évtizedekben jelentősen megnöttek a természeti katasztrófák okozta gazdasági károk az OECD-országokban. Mivel ezek a világ gazdaságilag fejlettebb országai, így magasabb népsűrűséggel és fejlett infrastruktúrával rendelkeznek, ezért a katasztrófák is több emberéletet veszélyeztetnek, és nagyobb gazdasági károkat képesek okozni. Ezért különösen fontos, hogy ezen országok hangsúlyt fektessenek a kockázatkezelési stratégiájuk megalkotására. A természeti katasztrófák a legtöbb gazdasági kárt az elmúlt időszakban az Amerikai Egyesült Államokban, Japánban és Olaszországban okozták. A Magyarországot ért katasztrófák száma és átlagos gazdasági hatása is elmarad az OECD átlagaitól.

2014-ben fogadták el miniszteri szinten az OECD ajánlását²² a „kritikus kockázati kormányzás”-ról, amely szerint az országoknak tanácsos kidolgozni egy minden veszélyt feltáró nemzeti stratégiát, amely rögzíti a szükséges esetben életbe lépő kockázatmenedzsment összes lépését. A 2016-os felmérés alapján 24 országban alkottak meg ilyen stratégiát. Ehhez szükség van erős intézményi képességekre, erőforrásokra és a központi kormányzat vezető szerepére. Magyarország nem szerepel a vizsgált országok között a kiadvány ezen fejezetében.

²¹ Magas jövedelműnek számít, aki a legfelső negyedbe, alacsony jövedelműnek pedig, aki a negyedik jövedelmi negyedbe tartozik.

²² Elérhető az alábbi linken: <http://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation.pdf>

A tizenharmadik fejezetben, a Fő kormányzati eredményekben a 2015-ben megjelent mutatók frissített változatai találhatóak, kiegészítve a munkajövedelem alakulásának a bemutatásával.

A kormányzatba vetett bizalom egyrésztől elengedhetetlen, hogy a kormányzati reformokat hatékonyan végre lehessen hajtani, másrésztől visszajelzést is ad arról, hogy az állampolgárok miképpen ítélik meg a kormányzati munkát. A kormányzati bizalom kedvezően hat a gazdasági növekedésre, mivel serkenti a befektetéseket és a fogyasztást. 2007 óta a kormányzati bizalom a legtöbb OECD-országban csökkent. Több mint 20%-kal csökkent Görögországban, Finnországban, Chilében és Szlovéniában. Magyarországon 5%-kal javult 2016-ra, 30%-ra, ami még mindig elmarad az OECD-átlagtól (42%). Svájcban meghaladja a 80%-ot, és mindegyik visegrádi országban magasabb, mint a magyar érték.

A jövedelmi egyenlőtlenség növekedésének vagyunk tanúi az elmúlt évtizedekben. A jövedelmek újraelosztása az adókon és a társadalmi transfereken keresztül csökkenti az egyenlőtlenségeket, erősíti a gazdaságot, illetve növeli a jólétet. Mérésére a Gini-index a legelterjedtebb. Az újraelosztás átlagos mértéke az OECD-országokban 16%, a 2013-as adatok alapján értéke a legmagasabb Finnországban és Írországon, a legalacsonyabb pedig Koreában, Mexikóban és Törökországban.

A jogállam által biztosított előnyöknek elérhetőnek kell lenniük az összes állampolgár számára. Ennek mérésére a Kormányzati körképben a World Justice Project indikátorai szolgálnak. Magyarország jelentősen elmarad az OECD-átlagoktól, a harmadik legalacsonyabb értéket mutatja a kormányzati hatásköröket korlátozó tényezőket²³ mérő indexben, illetve az alapvető emberi jogok esetében.

A 2017-es kiadvány a közszektor hatékonyságáról szóló alfejezetében kiemelten vizsgálja az egészségügyet. Az egészségügy hatékonyságát mutatja, ha az olyan betegségek esetében, mint az asztma, a cukorbetegség vagy a krónikus obstruktív légúti betegségek, kismértékben van szükség kórházi kezelésre, mert a rendszer már a járóbeteg-ellátás szintjén képes kezelni a problémákat. A 100 000 főre jutó kórházi felvételek száma a fenti betegségek diagnózisával – a legfrissebb, 2013-as adatok szerint – Ausztriában és Koreában a legmagasabb. Magyarországon az ötödik legmagasabb ez az érték, megelőzve a visegrádi országokat, illetve az OECD-átlagot. A kórházban töltött napok száma (az összes betegséget figyelembe véve) Magyarországon átlagosan a negyedik legmagasabb. A 2004-es 8,6 napról 2014-re 9,5 napra emelkedett. Ezzel szemben az OECD-átlag a 2004-es 8,15 napról csökkent 7,46 napra.

Az egészségügy költséghatékonyságát mutatja, ha a születéskor várható élettartamot az egy főre vetített egészségügyi kiadásokhoz viszonyítjuk. Magyarország, az Amerikai Egyesült Államok, Lettország és Mexikó esetén a várható élettartam jelentősen elmarad attól, amit az egészségügyi kiadások mértéke alapján várnánk. Az egy főre eső egészségügyi kiadások az Amerikai Egyesült Államokban a legmagasabbak. Magyarországon a várható élettartam és az egészségügyi kiadások mértéke egyaránt az egyik legalacsonyabb, jelentősen elmaradva az OECD-átlagtól. A visegrádi országok közül az egy főre eső egészségügyi kiadások mértéke alacsonyabb Lengyelországban, mint Magyarországon, viszont a várható élettartam magasabb.

Az oktatás hatékonyságát mutatja, ha a háromévente elvégzett PISA-méréseken a természettudomány és a szövegértés területén elért eredményeket a 6–15 évesekre fordított oktatási kiadásokhoz viszonyítjuk. A természettudomány területén 2015-ben Magyarország eredményei jobbak lettek, mint az a kiadások függvényében várható lett volna, a szövegértés eredményei azonban a várt szint alatt maradtak. A 2015-ös mérést megelőző, 2012-es teszten még a kiadások alapján várható eredmény felett teljesítettek a magyar diákok.

²³ A kormány és a tisztviselői milyen mértékben kötődnek a törvényhez alkotmányos és intézményi szinten, miképpen számoltathatóak el, miképpen képesek a felügyeleti szerepüket a nem kormányzati szereplők (pl. független sajtó, civil szervezetek) megvalósítani.

Az állampolgárok szolgálatában (Serving citizens) című tizenharmadik fejezetben a vizsgált területek nem változtak 2015-höz képest, ugyanakkor az alkalmazott mutatók jelentősen kicserélődtek.

Jelen összefoglaló tanulmányunkban kiemeltünk több területet e fejezet témái közül. Ezeket részletesen is bemutatjuk, nemcsak a 2017-es, de az utóbbi három (2013, 2015, 2017) Kormányzati körkép számadatai alapján, azt vizsgálva, e területeken hogy teljesít Magyarország. E témák közül kettő, az oktatás és az egészségügy, a nagy közszolgáltatási rendszerek egy-egy dimenzióját képviselik. (Az OECD gondozásában számos olyan kiadvány megjelenik, amely egy-egy problémakörre vagy tagországra fókuszálva részletesebb elemzést ad egy témáról²⁴, de mi jelen tanulmányunkban a Kormányzati körkép adatait mutatjuk be és interpretáljuk.)

A következőkben tehát az egészségügy és az oktatás minőségi jellemzőivel foglalkozunk, ugyanakkor a költségvetési adatok nem kerültek bele az elemzésbe. Mint később látható, az öt évet lefedő, általunk kiválasztott három kiadvány közül az adatok csak a 2015-ös és 2017-es publikációkban jelentek meg – amely tartalmi szempont egybevág egyébként az OECD módszertani fejlesztési irányával (erről fentebb részletesen is írtunk). Az igény ezen területek bemutatására és ennek tartalmi struktúrája a 2013-as kiadványban jelent meg először. A 2017-es kiadásban pedig az egyes dimenziókra vonatkozó mutatókészletek átfogóbbak, mint az előző kiadásban.

De lássuk, mit is jelent a közszolgáltatás az OECD definíciójában? Az egészségügyi, oktatási, közlekedési, igazságszolgáltatási, foglalkoztatási, adóigazgatási és egyéb szolgáltatások mint alapvető közszolgáltatásokkal kapcsolatos, közvetlen állampolgári tapasztalatok nagymértékben befolyásolják az ezen szolgáltatások iránti elégedettséget, és szélesebb értelemben a közintézmények iránti bizalmat is. Ha az állampolgárok nem engedhetnek meg maguknak bizonyos alapvető szolgáltatásokat, amikor földrajzi vagy elektronikus hozzáférésük a szolgáltatásokhoz és az információhoz nehézségekbe ütközik, amikor a nyújtott szolgáltatások nem felelnek meg az igényeiknek, és rossz minőségűek, akkor a szolgáltatás célcsoportjai természetesen kevésbé lesznek elégedettek ezekkel a szolgáltatásokkal, ezen keresztül az állami intézményekkel és magával a kormánnyal. Az állampolgárok szolgálatában fejezet a közszolgáltatások közül három kiemelt területről válogatott be mutatókat: az egészségügyről, az oktatásról és az igazságszolgáltatásról.

2015-ben és 2017-ben is az adatokat részben a kormányok által közölt hivatalos adatszolgáltatási rendszerekből (pl. OECD PISA – What Students Know and Can Do? [revised edition], OECD Health Statistics, European Commission for the Efficiency of Justice [CEPEJ], European Judicial Systems (database), TALIS Database, World Justice Project stb.), részben nemzetközileg elismert elégedettségi és egyéb kérdőíves kutatásokból (pl. EU-SILC, Commonwealth Fund International Health Policy Survey stb.) veszik át.

Általános problémát jelent, hogy sok tagországban az egészségügyi és oktatási szolgáltatásokat köz-, magán- és egyházi szolgáltatók kevert rendszerben nyújtják, és gyakran a magánkórházakban vagy egyházi iskolákban nyújtott szolgáltatások – bizonyos feltételek teljesítése esetén – állami támogatásban is részesülnek. Nem minden országnak sikerül azonban egyértelműen szétválasztania a statisztikáiban a köz-, magán- és egyházi kórházak és iskolák nyújtotta szolgáltatásokat, ezért nehéz összevetni a különböző intézménytípusok teljesítményét. A 2015-ös kiadvány a fejezet általános (összegző) adatokkal kezdődik az állampolgárok közszolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettségéről (három területen: oktatás, egészségügy, igazságszolgáltatás). Ezután részletesebb információ következik a szolgáltatások hozzáférési, valamint megbízhatósági/minőségi szintjéről.

²⁴ Ilyen pl. az oktatással kapcsolatban a PISA-elemzés, vagy a 2015-ben megjelent, Magyarország teljesítményét elemző különkiadás.

2017-ben egy új módszerrel készülő értékelő rész (*Serving Citizens Scorecards*) került be a kiadványba. Három speciális eredménytábla, ún. *scorecard* foglalja össze, hogyan alakul az OECD-országokban az egészségügy, az oktatás és az igazságszolgáltatás területén (1) a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, (2) az állampolgárok igényeire való reagálás (reszponzivitás) és (3) a közszolgáltatás minősége.

IV. A közszolgáltatáson belül az oktatás és az egészségügy összefoglaló adatai

A 2017-es Kormányzati körkép közszolgáltatásokat vizsgáló fejezetében először a *scorecard*-okat látjuk, amelyek a közszolgáltatások adott területén (pl. egészségügy) három-három mutató segítségével (pl. várakozási idő a szakorvosi ellátáshoz) vizsgálják az adott dimenziót (pl. hozzáférhetőség).

Az eredménymutatók nem rangsorolnak az országok között, csupán különböző színek jelzik, hogy az értékek az alsó, a középső vagy a felső harmadba tartoznak-e. A cél, hogy összefoglalják az országok közszolgáltatási rendszereinek kulcsfontosságú jellemzőit egy-egy adott indikátor segítségével, amelyek egyben fejlesztési pontokként is szolgálnak.

| A szolgáltatáshoz való hozzáférés (Access) | Reagálókészség (Responsiveness) | A szolgáltatás minősége (Quality) |
|--|--|--|
| Megfizethetőség | Problémaérzékenység | A szolgáltatások és eredmények hatékonysága |
| Földrajzi közelség | A szolgáltatások speciális igényeknek való megfelelése | A szolgáltatásnyújtás és az eredmény átláthatósága |
| Hozzáférés az információkhoz | Időbeliség | Biztonságosság |

5. táblázat A kulcsmutatók rendszerezése (OECD, 2017. 226. o.)

Az összefoglaló táblázatok három szektorra összpontosítanak: az egészségügyre, az oktatásra és az igazságszolgáltatásra. Mi ezek közül az első kettőt mutatjuk be, a fejezetben belül további kapcsolódó ábrákkal és elemzésekkel együtt. A három dimenzió mindegyikéhez – a fent bemutatott rendszerben – további kulcsfontosságú mutatók tartoznak. Ezeknek a mutatóknak a kiválasztása három fő kritériumon alapult: 1) politikai relevancia; 2) az adatok rendelkezésre állása; 3) az adatok értelmezhetősége.

Az alábbiakban közölt *eredménytáblák* értelmezéséhez a kiadványban szereplő, az egyes ábrákhoz fűzött elemzéseket fordítottuk le.

| Indicator | Health care | | | Education | | |
|----------------|--|--|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| | Access to care (financial and other reasons) | | | Access to education | | |
| | Health care coverage | Out of pocket medical expenditure in household consumption | Unmet care needs (Eurostat) | Private expenditures on education | Enrolment rate at age 4 | First time tertiary entry rates |
| Australia | 1 | 25 | n.a. | 32* | 23 | n.a. |
| Austria | 1 | 18 | 1 | 5 | 18 | 14 |
| Belgium | 1 | 24 | 14 | 3 | 4 | 16 |
| Canada | 1 | 10 | n.a. | 23 | n.a. | n.a. |
| Chile | 1 | 31 | n.a. | 28 | 25 | 4 |
| Czech Rep. | 1 | 7 | 6 | 12 | 24 | 15 |
| Denmark | 1 | 15 | 12 | 9 | 7 | 3 |
| Estonia | 2 | 14 | 25 | 6 | n.a. | n.a. |
| Finland | 1 | 19 | 19 | 1 | 26 | 22 |
| France | 1 | 3 | 11 | 11 | 1 | n.a. |
| Germany | 1 | 5 | 3 | 18 | 5 | 18 |
| Greece | 3 | 33 | 24 | n.a. | 30 | n.a. |
| Hungary | 1 | 32 | 15 | 21 | 14 | 25 |
| Iceland | 1 | 22 | 20 | 8 | n.a. | 5 |
| Ireland | 1 | 16 | 16 | 7 | 16 | n.a. |
| Israel | 1 | 21 | n.a. | 25 | 3 | 13 |
| Italy | 1 | 20 | 21 | 13 | 11 | 24 |
| Japan | 1 | 9 | n.a. | 31 | 12 | 8 |
| Korea | 1 | 35 | n.a. | 30 | 15 | n.a. |
| Latvia | 1 | 28 | 23 | 10 | 20 | n.a. |
| Luxembourg | 1 | 2 | 7 | n.a. | 6 | 27 |
| Mexico | 1 | 27 | n.a. | 20 | 21 | 26 |
| Netherlands | 1 | 23 | 4 | 19 | 10 | 12 |
| New Zealand | 1 | 8 | n.a. | 24* | 17 | 1 |
| Norway | 1 | 17 | 9 | 2 | 9 | 6 |
| Poland | 2 | 12 | 22 | 16 | 28 | 9 |
| Portugal | 1 | 30 | 18 | 26 | 19 | 17 |
| Slovak Rep. | 2 | 11 | 13 | 17 | 27 | 21 |
| Slovenia | 1 | 6 | 2 | 14 | 22 | 11 |
| Spain | 1 | 29 | 5 | 22 | 8 | 10 |
| Sweden | 1 | 26 | 8 | 4 | 13 | 19 |
| Switzerland | 1 | 34 | 10 | n.a. | 31 | 7 |
| Turkey | 1 | 1 | n.a. | 15 | 32 | 2 |
| United Kingdom | 1 | 4 | 17 | 27* | 2 | 20 |
| United States | 3 | 13 | n.a. | 29* | 29 | 23 |

6. táblázat A szolgáltatásokhoz való hozzáférés: 1. számú eredménytábla (forrás: OECD, Health Statistics (2016), OECD Education At A Glance (2016))

Mit mutatnak az összesítő adatok a Hozzáférés dimenzióban?

Az egészségügyi, oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés értékei a következő szempontoktól függenek: az emberek fizetési képességétől (amikor ezek a szolgáltatások nem fedezhetők közforrásokból), a földrajzi közelségtől és attól, hogy elegendő és megfelelő információval rendelkeznek-e a szolgáltatásokról általában, illetve azok igénybevételéről.

A legtöbb OECD-ország fedezi az alapvető egészségügyi szolgáltatások költségeit. Kivételt képez Görögország, Lengyelország és az Egyesült Államok.

Az egészségbiztosítási rendszerek jelentősen eltérnek az OECD országaiban, nemcsak a tekintetben, hogy az egészségügyi szolgáltatásoknak és termékeknek mekkora palettáját fedik le, hanem abban is, hogy az adott kezelési költségből mekkora részt vállalnak át. Az egészségügy finanszírozásának különböző variációi léteznek: Franciaországban és Nagy-Britanniában a háztartások – a teljes fogyasztásukhoz mérten – keveset fizetnek közvetlenül az egészségügyi szolgáltatóknak. Más országokban, például Koreában és Mexikóban a társadalombiztosítás az egészségügyi szolgáltatások széles körét érinti, de a költségeknek csak egy viszonylag kis hányadát állja, vagyis ott a háztartásoknak maguknak kell e költségek nagyobb részét fizetniük. Az ebben a fejezetben bemutatott, egészségügyi ellátási igényekre vonatkozó adatok két fő forrásból származnak: (1) a 2015. évi európai uniós statisztikák 25 európai OECD-ország jövedelmi és életkörülményeiről (EU-SILC), és (2) a 2016-os

Commonwealth Fund International Health Policy Survey, amely 11 OECD-oroszra vonatkozik.

Az olyan országokban, mint Ausztria és Szlovénia, kevesebben számoltak be arról, hogy nem látták el őket, amikor szükségük volt rá, mint az olyan országokban, ahol nincs általános, mindenkire kiterjedő egészségügyi finanszírozás, például Görögország, Lengyelország vagy az Egyesült Államok esetében.

Az oktatással kapcsolatban a következő megállapítások olvashatók: minden OECD-országban az 5–14 éves korosztály számára biztosított a hozzáférés az általános és középiskolás oktatáshoz. Ugyanakkor a kisgyermekkorú oktatási rendszer és a felsőoktatás nagyobb mértékben függ a háztartások fizetési képességétől.

A kisgyermekkorú oktatásra-nevelésre és a felsőoktatásra fordított háztartási magánkiadások viszonylag alacsonyak az olyan országokban, mint Belgium, Dánia és Norvégia, míg Ausztráliában és az Egyesült Államokban magasabbak.

Ugyanakkor a legtöbb országban létrehoztak olyan kompenzációs célú hiteleket, ösztöndíjakat vagy támogatási programokat, amelyek javítják a felsőoktatáshoz való hozzáférést.

A kiadvány kiadásokkal foglalkozó részében látható, hogy a magyar egészségügyre fordított *lakossági kiadások* jelentősen meghaladják az OECD-átlagot, ami a legtöbb régiós és OECD-oroszálal összehasonlítva magasabb háztartásonkénti egészségügyi költést jelent. A nemzetközi szervezet kiemeli: további fejlesztés szükséges ahhoz, hogy minden állampolgár számára biztosítva legyen a szükséges egészségügyi ellátás – függetlenül attól, hogy például tud-e fizetni az ellátásért, vagy hogy az ország mely régiójában/településén él.

A fenti ábrából jól látszik, hogy Magyarországon a kezelésre fordított összegek harmadát (32%) nem az ellátórendszer biztosítja a betegek számára, hanem a betegek saját zsebből fizetik – ilyen magas arányt Európában csak Svájcban és Görögországban mértek.

A magyar egészségügyi rendszer – más OECD-tagállamokhoz hasonlóan – nagyon kórházcentrikus, a hatékonyságot a nemzetközi szervezet szerint a kórházon kívüli egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés (területi) erősítésével javítani lehetne. Bár a magyar kormány 2010 óta jelentős beruházásokat hajtott végre a lakosság regionális ellátásának javítása érdekében – teszi hozzá a kiadvány –, 2013-ban a lakosság még mindig magas arányánál fordult elő a szükséges egészségügyi vizsgálat elmaradása (anyagi okok, földrajzi távolság vagy más miatt).

| Indicator | Health care | | | Education | | |
|----------------|--|---|---|--|---------------------------------------|----------------------------------|
| | Timeliness of health care services provision | | | Responsiveness of schools to student needs | | |
| | Same or next day appointment with doctor last time needed care | Waited 6 days or more for appointment with doctor last time needed care | Time needed to get a specialist appointment | Index of shortage of educational material | Availability of study help in schools | Use of adaptive teaching methods |
| Australia | 3 | 3 | 6 | 3 | 6 | 4 |
| Austria | n.a. | n.a. | n.a. | 10 | 35 | 33 |
| Belgium | n.a. | n.a. | n.a. | 25 | 25 | 26 |
| Canada | 11 | 10 | 11 | 1 | 7 | 2 |
| Chile | n.a. | n.a. | n.a. | 7 | 32 | 8 |
| Czech Rep. | n.a. | n.a. | n.a. | 16 | 17 | 29 |
| Denmark | n.a. | n.a. | n.a. | 11 | 1 | 7 |
| Estonia | n.a. | n.a. | n.a. | 20 | 20 | 22 |
| Finland | n.a. | n.a. | n.a. | 23 | 14 | 14 |
| France | 8 | 6 | 2 | 14 | 15 | 27 |
| Germany | 9 | 11 | 1 | 22 | 24 | 32 |
| Greece | n.a. | n.a. | n.a. | 29 | 26 | 24 |
| Hungary | n.a. | n.a. | n.a. | 33 | 18 | 25 |
| Iceland | n.a. | n.a. | n.a. | 2 | 10 | 13 |
| Ireland | n.a. | n.a. | n.a. | 28 | 27 | 18 |
| Israel | n.a. | n.a. | n.a. | 31 | 16 | 20 |
| Italy | n.a. | n.a. | n.a. | 34 | 34 | 28 |
| Japan | n.a. | n.a. | n.a. | 35 | 9 | 34 |
| Korea | n.a. | n.a. | n.a. | 30 | 28 | 23 |
| Latvia | n.a. | n.a. | n.a. | 13 | 13 | 9 |
| Luxembourg | n.a. | n.a. | n.a. | 15 | 2 | 30 |
| Mexico | n.a. | n.a. | n.a. | 32 | 33 | 6 |
| Netherlands | 1 | 2 | 4 | 12 | 21 | 16 |
| New Zealand | 2 | 1 | 9 | 17 | 8 | 3 |
| Norway | 10 | 9 | 10 | 18 | 29 | 11 |
| Poland | n.a. | n.a. | n.a. | 5 | 12 | 21 |
| Portugal | n.a. | n.a. | n.a. | 24 | 11 | 1 |
| Slovak Rep. | n.a. | n.a. | n.a. | 21 | 19 | 31 |
| Slovenia | n.a. | n.a. | n.a. | 8 | 23 | n.a. |
| Spain | n.a. | n.a. | n.a. | 27 | 31 | 15 |
| Sweden | 4 | 8 | 7 | 9 | 5 | 12 |
| Switzerland | 7 | 4 | 5 | 4 | 22 | 19 |
| Turkey | n.a. | n.a. | n.a. | 26 | 30 | 17 |
| United Kingdom | 5 | 5 | 8 | 19 | 3 | 10 |
| United States | 6 | 7 | 3 | 6 | 4 | 5 |

7. táblázat Szükségletalapú ellátás és reagálókészség a szolgáltatásban: 2. számú eredménytábla (forrás: Commonwealth Fund Health Policy Survey (2016), OECD Pisa 2015 (Database) And CEPEJ 2016 (Database))

A szolgáltatások reagálóképességének (reszponzivitás, ami nem más, mint a rendszer felhasználó-központúsága, érzékenység, fogékonyság az állampolgárok igényeire) a felmérése kulcsfontosságú a mutatók között. Az egészségügyben (és az igazságszolgáltatásban) a mutatószett különösen alkalmas a beavatkozások és eljárások időtényezőinek értékelésére.

Az egészségügy reagálóképességét survey kutatással mérték fel 11 OECD-országban. A kapott adatok alapján a hollandoknál viszonylag alacsony a várakozási idő, míg Norvégiában és Kanadában magasabb. Franciaországban és Németországban viszonylag sok idő telik el a jelentkezéstől a körzeti (vagy általános) orvoshoz való bejutásig, míg a szakrendelésekre való bejutási idő nagyon kevés: e két utóbbi országban a megkérdezettek kevesebb mint 5% -a válaszolta azt, hogy két hónapot kell várnia a szakellátásra, szemben a felmérésben részt vevő 11 OECD-ország 14%-os átlagértékével, vagy a Kanada és Norvégia esetében mért, több mint 25%-os eredménnyel.

Ezzel szemben az oktatásban ez a fajta reagálóképesség vagy érzékenység általában úgy mutatható be, hogy megvizsgálják, hogy a diákok milyen infrastrukturális környezetben tanulnak (anyagi dimenzió), és milyen pedagógiai módszerekkel tanítják őket (szakmai dimenzió). Az oktatási rendszerek reagálóképességét három különböző szinten lehet értékelni: az oktatási rendszer szintje, az iskolák szintje és a tanárok szintje.

Összességében Ausztrália, Kanada, Svédország és az Egyesült Államok kiemelkedik a tanulók számára biztosított infrastrukturális feltételeket, az egyénre szabott tanulást segítő támogatások hozzáférhetőségét, valamint az adaptív tanítási módszerek használatát tekintve. Ausztráliában, Kanadában és az Egyesült Államokban a diákok mintegy 60%-a válaszolta azt, hogy tanára személyre szabott segítséget nyújt, ha nehézségekbe ütközik egy téma feldolgozása vagy az iskolai beilleszkedés során, szemben az OECD-átlag 48% -kal.

| Indicator | Health care (Including prevention and care) | | | Education | | |
|----------------|---|---|----------------------------------|----------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| | Mortality rate - Acute Myocardial Infarction (heart attack) | Mortality rate - Cerebrovascular disease (stroke) | Breast cancer mortality in women | PISA mean score in science | PISA mean score in mathematics | PISA mean score in reading |
| Australia | 15↑ | 8↑ | 10↑ | 8↓ | 18↓ | 13 |
| Austria | 20↑ | 9↑ | 19↑ | 20↓ | 15 | 25 |
| Belgium | 14↑ | 12↑ | 31↑ | 14 | 10↓ | 17 |
| Canada | 18↑ | 3↑ | 15↑ | 4 | 5↓ | 1 |
| Chile | 27↑ | 26↑ | 5→ | 33 | 33 | 32 |
| Czech Rep. | 26↑ | 29↑ | 12↑ | 23↓ | 21↓ | 24 |
| Denmark | 10↑ | 18↑ | 35↑ | 15 | 7 | 15 |
| Estonia | 7↑ | 20↑ | 17→ | 2 | 4 | 4↑ |
| Finland | 29↑ | 22↑ | 7↑ | 3↓ | 8↓ | 2↓ |
| France | 1↑ | 1↑ | 23↑ | 21 | 19 | 16 |
| Germany | 21↑ | 10↑ | 25↑ | 10 | 11 | 9 |
| Greece | 30↑ | 32↑ | 18↑ | 32↓ | 32↓ | 31 |
| Hungary | 31↑ | 33↑ | 30↑ | 28↓ | 28↓ | 30 |
| Iceland | 28↑ | 21↑ | 29→ | 29↓ | 24 | 27 |
| Ireland | 32↑ | 16↑ | 34↑ | 13 | 13 | 3 |
| Israel | 3↑ | 4↑ | 33↑ | 30 | 30↑ | 29↑ |
| Italy | 11↑ | 24↑ | 20↑ | 27 | 23↑ | 26↑ |
| Japan | 2↑ | 17↑ | 4→ | 1 | 1 | 6↑ |
| Korea | 5↑ | 25↑ | 1→ | 5 | 2↓ | 5↓ |
| Latvia | 24↑ | 35↑ | 21↑ | 25 | 27 | 23 |
| Luxembourg | 8↑ | 6↑ | 24→ | 26 | 26 | 28 |
| Mexico | 35↓ | 19↑ | 3→ | 35 | 35 | 35 |
| Netherlands | 9↑ | 13↑ | 28↑ | 11↓ | 6↓ | 12 |
| New Zealand | 33↑ | 23↑ | 22↑ | 6↓ | 16↓ | 8 |
| Norway | 23↑ | 11↑ | 9↑ | 18↑ | 14↑ | 7↑ |
| Poland | 12↑ | 27↑ | 16→ | 16 | 12 | 10 |
| Portugal | 13↑ | 28↑ | 11↑ | 17↑ | 22↑ | 18↑ |
| Slovak Rep. | 22↑ | 34↑ | 27→ | 31↓ | 29↓ | 33 |
| Slovenia | 19↑ | 30↑ | 32→ | 7 | 9 | 11 |
| Spain | 6↑ | 7↑ | 6↑ | 24 | 25 | 21↑ |
| Sweden | 25↑ | 14↑ | 8↑ | 22 | 17 | 14 |
| Switzerland | 4↑ | 2↑ | 14↑ | 12 | 3 | 22 |
| Turkey | 34↑ | 31→ | 2 | 34 | 34 | 34↓ |
| United Kingdom | 17↑ | 15↑ | 26↑ | 9 | 20 | 19 |
| United States | 16↑ | 5↑ | 13↑ | 19 | 31 | 20 |

8. táblázat A szolgáltatásnyújtás minősége, 3. számú eredménytábla (forrás: OECD Health Statistics (2016), OECD PISA 2015 (Database))

Az egészségügyi ellátás és az oktatás minőségének és eredményességének a javítása kulcsfontosságú politikai prioritás az összes OECD-tagországban, ezért hangsúlyos az erre a területre vonatkozó mutatószett interpretációja.

Az egészségügyi szolgáltatások minőségét részben be lehet mutatni a három vezető halálozási ok (szívroham, agyvérzés, rák) népességben belüli arányának elemzésével.

A fő halálokok időben és országonként eltérő arányait természetesen olyan nem orvosi tényezők is nagymértékben befolyásolják, mint az emberek életmódbeli szokásai (dohányzás vagy egészségtelen táplálkozás), azonban az egészségügy minősége is fontos szerepet játszik, a korai, pontos diagnózison és a hatásos kezelésen keresztül.

2000 óta a legtöbb országban jelentős előrelépés történt a három vezető halálok megelőzésében, a megbetegedések korai felismerésében és kezelésében. Görögországban, Magyarországon és Törökországban azonban továbbra is magas a szívrohamban és stroke-ban elhunytak aránya – bár lassú mérséklődő tendencia figyelhető meg mind a három országban.

Franciaországban a szívrohamok és stroke-ok halálozási aránya a legalacsonyabb az OECD-országok között, de az emlőrák (és egyéb rákos megbetegedések) mortalitási rátája továbbra is magas, és egyre nő.

Az oktatás minőségének értékelésében a PISA-felmérés számít mérvadónak. A PISA monitorozó jellegű felméréssorozat, amely három területen (alkalmazott matematikai műveltség, alkalmazott természettudományi műveltség és szövegértés) vizsgálja a 15 éves tanulók képességét. A felmérés háromévenként zajlik az OECD-tagországok és a programhoz csatlakozó, egyre növekvő számú partnerországok részvételével.

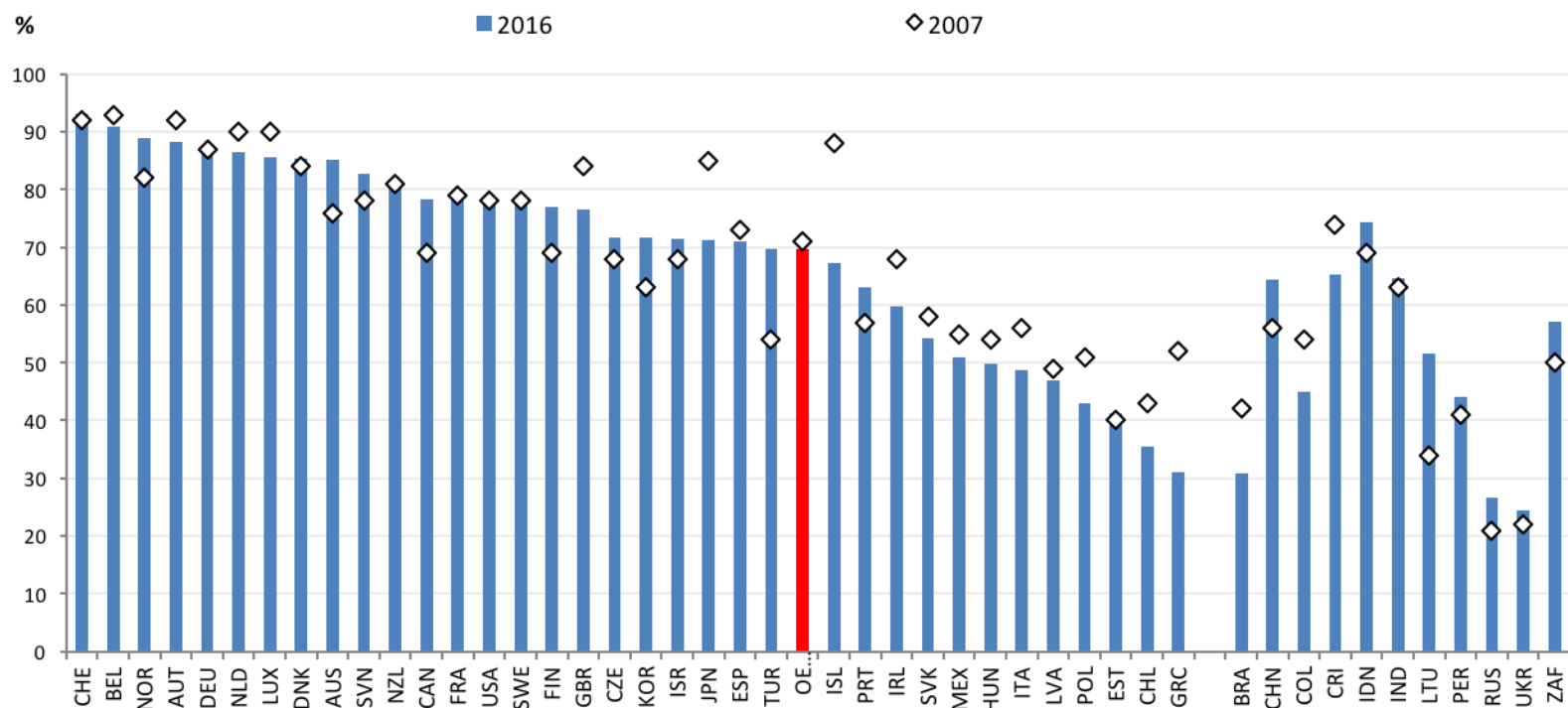
A kanadai, észt, finn, német, japán, koreai, holland és szlovén diákok viszonylag jól teljesítenek mindhárom témában. Ezzel szemben a chilei, görög, magyar, izlandi, luxemburgi, mexikói, szlovák és törökországi diákok mindhárom témában alacsony pontszámot értek el.

Az elmúlt évtizedben az átlagos PISA-pontszám az alkalmazott természettudományi műveltség területén jelentősen nőtt Izraelben, Norvégiában és Portugáliában (több mint 10 ponttal), míg Finnországban, Magyarországon és Szlovákiában (több mint 25 ponttal) csökkent.

V. Az állampolgárok közzolgáltatásokkal és közintézményekkel való elégedettsége

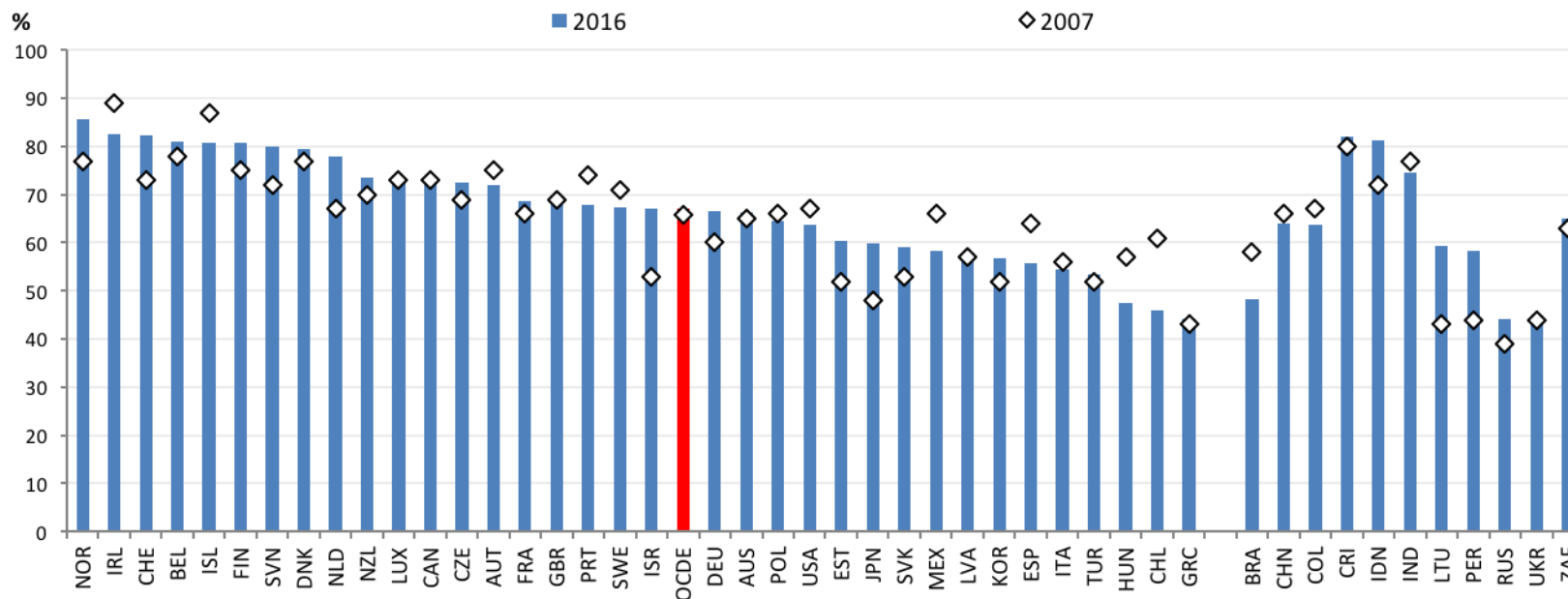
A Gallup World Poll rendszeresen gyűjtött, nemzetközi adatai segítségével összehasonlíthatjuk az állampolgárok elégedettségét számos közzolgáltatással kapcsolatban. Az OECD Kormányzati körképe kapcsán az egészségügygel, az oktatással való elégedettségre koncentrálnunk.

Az állampolgárok szolgáltatásokkal való elégedtségének (vagyis a hozzáféréssel és minőséggel való elégedettség) interpretációja és az adatok egymással való összehasonlítása során azonban érdemes az adatokat tájékoztató jellegűnek tekinteni, mivel az érzékelést számos más tényező befolyásolhatja, úgymint a kulturális tényezők, a médiakampányok vagy más egyéb, nem mérhető tényezők is.



8. ábra A lakosság elégedettsége az egészségügyi ellátással, 2007 és 2016 között (forrás: Gallup World Poll [database] <http://dx.doi.org/10.1787/888933533834>)

2016-ban az OECD-országok állampolgárainak átlagosan 70%-a számolt be arról, hogy elégedett az egészségügyi ellátás elérhetőségével a lakóhelyén. A válaszolók Svájcban, Belgiumban és Norvégiában a lelegelédettebbek. Az előbbi két országban 2007-hez képest nem történt jelentős változás az elégedettségben, Norvégiában viszont 7 százalékpontnyit javult ez az érték 2016-ra. A szolgáltatásokkal való elégedettség a legalacsonyabb Chilében és Görögországban. Magyarország esetében 2007-hez képest 4 százalékpontos csökkenést mértek, amely egyben azt is jelenti, hogy az elégedetlenek eredetileg is nagy tábora (46%) tovább nőtt (50%). Az eltelt egy évtizedben az egészségüggyel szembeni elégedettség Törökországon javult a legnagyobb mértékben, míg Görögországban, Izlandon és Japánban a legnagyobb mértékben romlott.

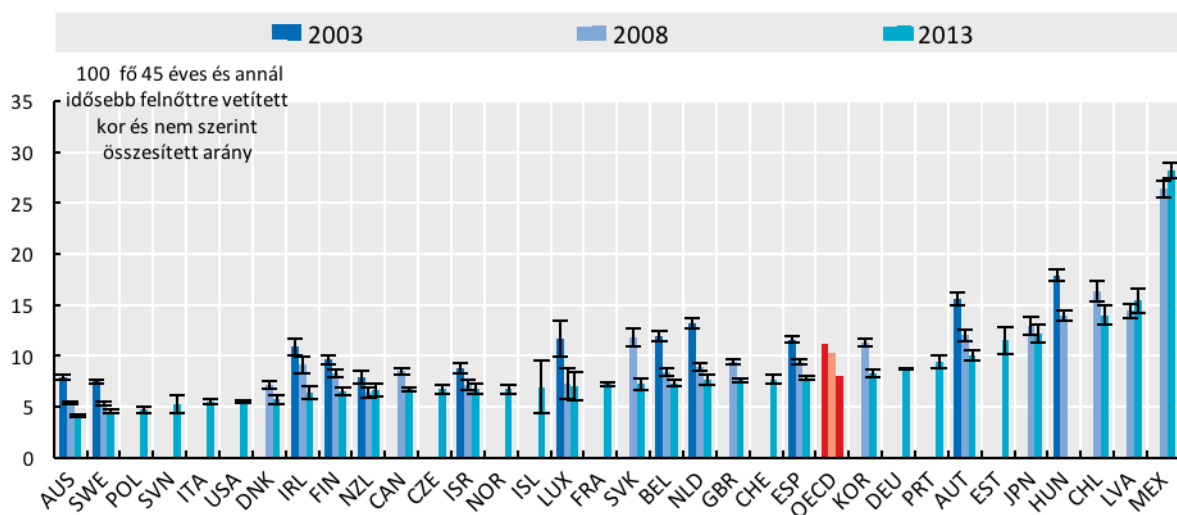


9. ábra A lakosság elégedettsége az oktatási rendszerrel és az iskolákkal, 2007 és 2016 között (forrás: Gallup World Poll [database] <http://dx.doi.org/10.1787/888933533834>)

A vizsgált egy évtizedben az oktatási rendszerrel való elégedettség Izraelben nőtt a legnagyobb mértékben, míg Chile, Mexikó, Magyarország és Spanyolország esetében jelentős mértékben csökkent. Magyarország a lista alján található, azon országok között, ahol az oktatással való elégedettség mértéke kevesebb mint 50%. Hazánkban 2007-ről 2016-ra 57%-ról 48%-ra (9 százalékponttal) esett vissza az elégedettek aránya.

VI. Az egészségügyi ellátás minősége

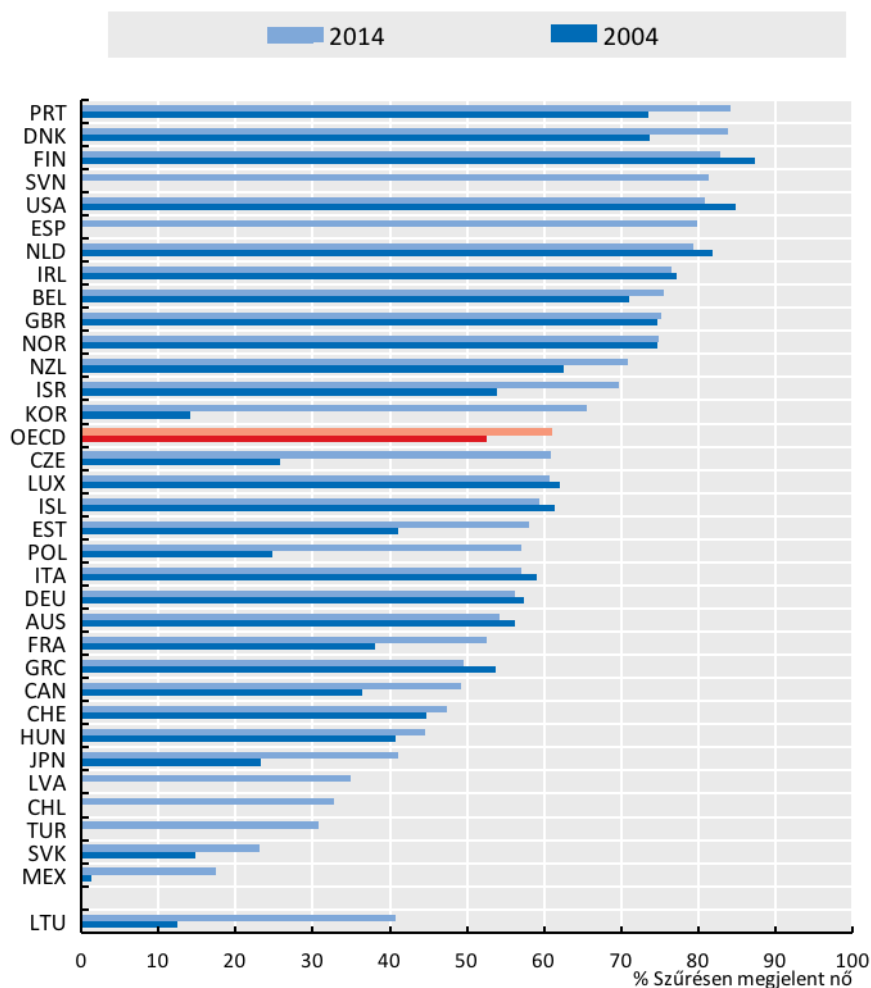
Az egészségügyi szolgáltatás minősége nem mondható jónak Magyarországon az OECD elemzési szempontjai alapján. Hazánkban az egyik legmagasabb az egyik legelterjedtebb tüdőbetegséggel (krónikus obstruktív tüdőbetegség) kórházban kezelték aránya: a százezer lakosra számolt 350 fő több mint másfélszerese az OECD-átlagnak. A szívroham, a stroke és a mellrák halálozási arányát tekintve Magyarország – ahogyan korábban már olvasható volt – szintén a legrosszabb harmadba tartozik. Egyedül hazánkban fordult elő, hogy mindhárom betegség esetében százezer lakosra vetítve meghaladja a harmincat ez a szám – bár azt megjegyzi a tanulmány, hogy az előző évekhez képest javult a helyzet.



10. ábra Halálozás harminc napon belül a stroke-kal való kórházba kerülést követően, 2003-ban, 2008-ban és 2013-ban (forrás: OECD Health Statistics 2015, WHO Mortality Database, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en> és <http://dx.doi.org/10.1787/888933534252>)

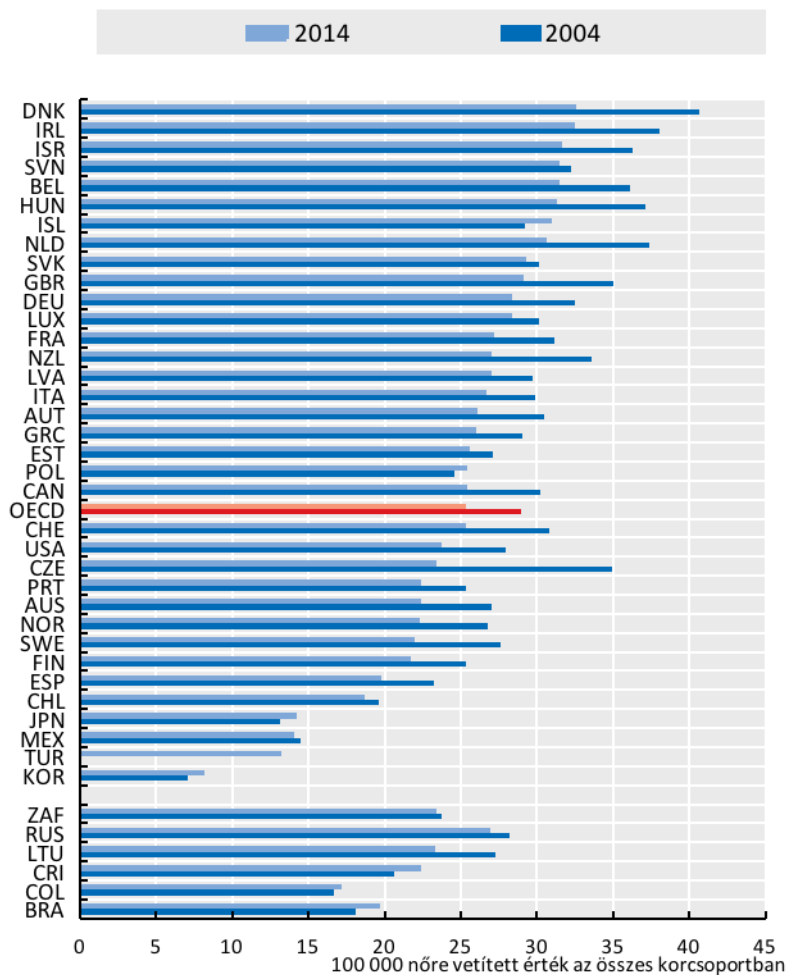
A halálozási arány a stroke-kal kórházba került betegek körében jó mutatója az egészségügyi ellátás minőségének: tükrözi a kórházba szállítás gördülékenységét és az orvosi beavatkozások hatékonyságát. Az egyes országok között nagy különbségeket mért az OECD: ez az arány körülbelül 4% Ausztráliában és Svédországban, míg Mexikóban 28%. Magyarország itt is a sereghajtók közé tartozik, bár a korábbi közel 20%-os szintről az arány 15% alá csökkent, de ezzel még mindig csak hátulról a negyedik vagyunk.

Az OECD-országokban (Mexikó kivételével) az elmúlt évtizedben az eseti halálozási ráta átlagosan több mint 25% -kal csökkent, ami a sürgősségi szolgálatok javulását tükrözi. Vagyis egyre nő az esély arra, hogy a beteg időben kórházba jut, vagy közvetlenül a betegfelvétel után nem hal meg.



11. ábra Mammográfiai szűrővizsgálat az 50–69 éves nők körében, 2004 és 2014 között (forrás: OECD Health Statistics 2015 and World Health Organization Database, 2016 <http://dx.doi.org/10.1787/888933534290>)

A nők körében a tüdőrák után a második leggyakoribb daganatos betegség a mellrák. Az emlőrák okozta halálozási arányt a korai diagnózis és a hatékony kezelés csökkentheti. A legtöbb OECD-országban bizonyos kor felett (általában 50 éves kor után) a nőknek javasolják az emlőrák-szűrőprogramokban való részvételt, ami segíti a betegség korai felismerését. Az elmúlt évtizedben – az ábrán is látható módon – nőtt a szűrőprogramokon részt vevő, megvizsgált 50–69 éves nők aránya, de számos országban még így is alacsony ez az arány. Például 2014-ben az 50–69 éves nők több mint 80%-át megvizsgálták Portugáliában, Dániában, Finnországban, Szlovéniában és az Egyesült Államokban. Mexikóban és Szlovákiában viszont ebben a korosztályban kevesebb, mint 30% ez az arány – ezzel ők a leggyengébb eredményt elérő országok. Magyarország ezen a téren sem áll jól: az 50–69 éves nők közel 40%-a vett részt szűrővizsgálaton, ezzel az eredménnyel az alsó ötödbe tartozunk.



12. ábra Mellrákban elhunyt nők aránya, 2004 és 2014 között (forrás: OECD Health Statistics 2015 and World Health Organization Database, 2016 <http://dx.doi.org/10.1787/888933534290>)

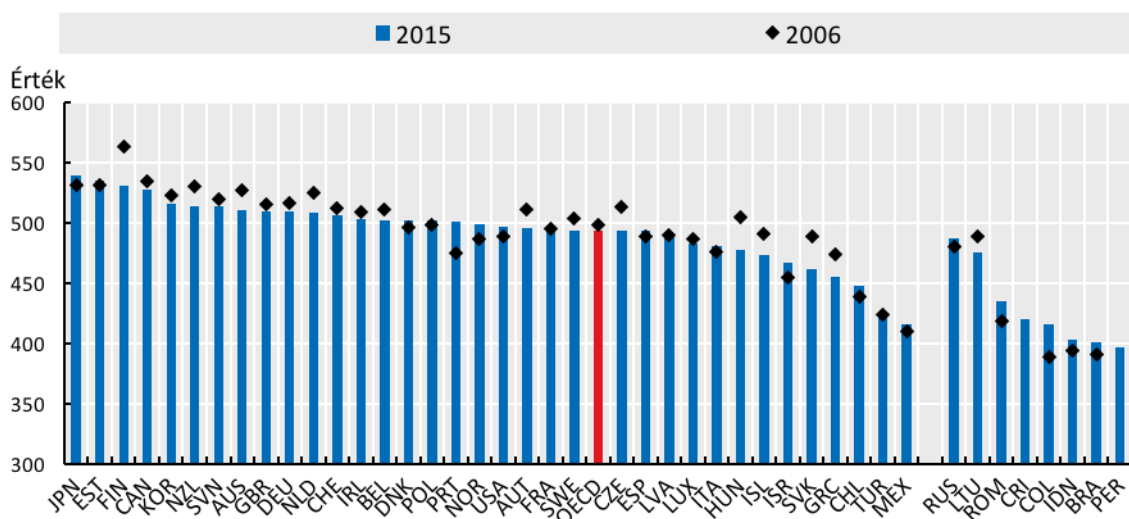
2004 és 2014 között az emlőrákos megbetegedés miatt bekövetkező halálozási arány az OECD-országokban átlagosan 3,5 százalékponttal csökkent. Ez tükrözi az előrelépést a korai felismerés és a mellrák kezelése terén.

A Cseh Köztársaságban, Hollandiában, Új-Zélandon az érték jelentős mértékben csökkent: egy évtized alatt több mint 6 százalékpontot.

Dániában is jelentős volt a csökkenés, noha ott az emlőrákos megbetegedés miatt bekövetkező halálozás aránya még mindig a legmagasabb volt 2014-ben az OECD-országok között. Koreában, Törökországban és Japánban a mellrák halálozási aránya az elmúlt évtizedben nőtt. Magyarországon az emlőrákos megbetegedés miatt bekövetkező halálozás aránya még mindig magas (a hatodik legmagasabb az OECD-országok között), de történt javulás (közel 6 százalékpontos) a vizsgált időszakban (2004–2014). Magyarországra 2004-ben 37,1 százalékpont, 2014-ben 31,3 százalékpont volt jellemző.

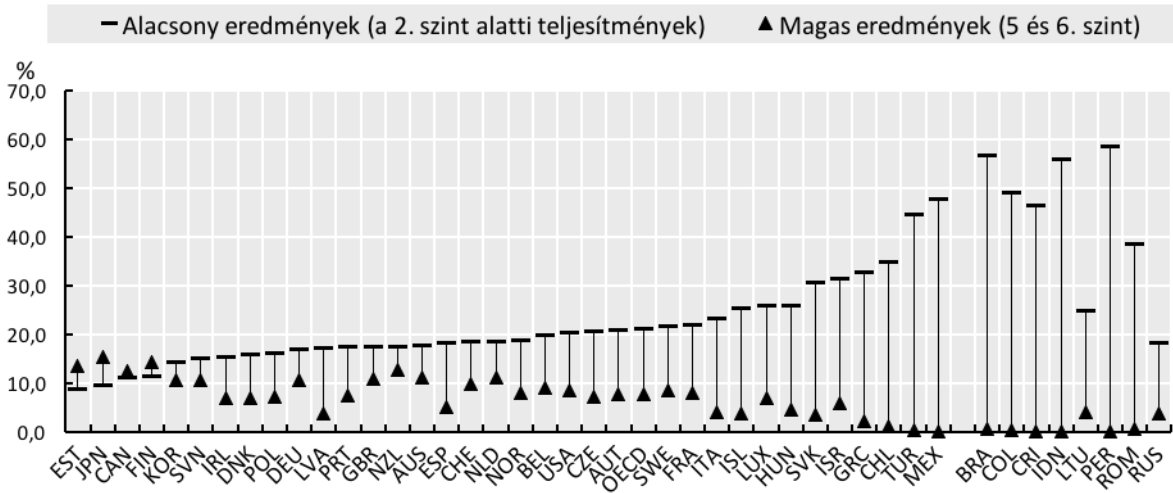
VII. Tanulói teljesítmény és méltányosság az oktatásban

Magyarország mellett, hogy a szomszédos országokhoz képest kevesebbet költ az alap- és középfokú oktatásra, a PISA-teszteken elért eredményei rosszabbak. A vizsgált időszakban (2006–2015) romló tendenciát figyelhetünk meg, eredményeink rosszabbak, mint régiós szomszédainké, az OECD-országok között pedig az alsó ötödbe csúsztuk le.



13. ábra A PISA-értékekben történő változás 2006 and 2015 között (forrás: PISA 2015 Results [Volume I]: Excellence And Equity In Education <http://dx.doi.org/10.1787/888933534309>)

2015-ben az OECD-tagországok közül a természettudomány területén Finnország, Kanada, Észtország és Japán érte el a legjobb eredményt a PISA-teszten, pontszámaik bőven meghaladták az OECD-átlagot (493), mindhárom ország 525 pontnál többet szerzett. Ezzel szemben a legalacsonyabb pontszámot Chile, Mexikó és Törökország érte el. A vizsgált időszakban a legnagyobb javulást a természettudomány területén Izrael, Norvégia és Portugália mutatta, PISA-pontszámaik több mint 10-zel nőttek ez idő alatt. Az eredmények Finnországban, Magyarországon és a Szlovák Köztársaságban romlottak a leginkább: ezekben az országokban több mint 25 pontnyi teljesítményromlásról számol be a tanulmány. Az oktatás minőségét mérő PISA-tesztek eredménye összességében Magyarországon romlott a legnagyobb – 25 pontot meghaladó – mértékben. Ezt a tanulmány nem az alacsony tanári fizetésekkel magyarázza, inkább azzal, hogy nálunk volt az egyik legnagyobb hiány a tanuláshoz szükséges eszközökben.

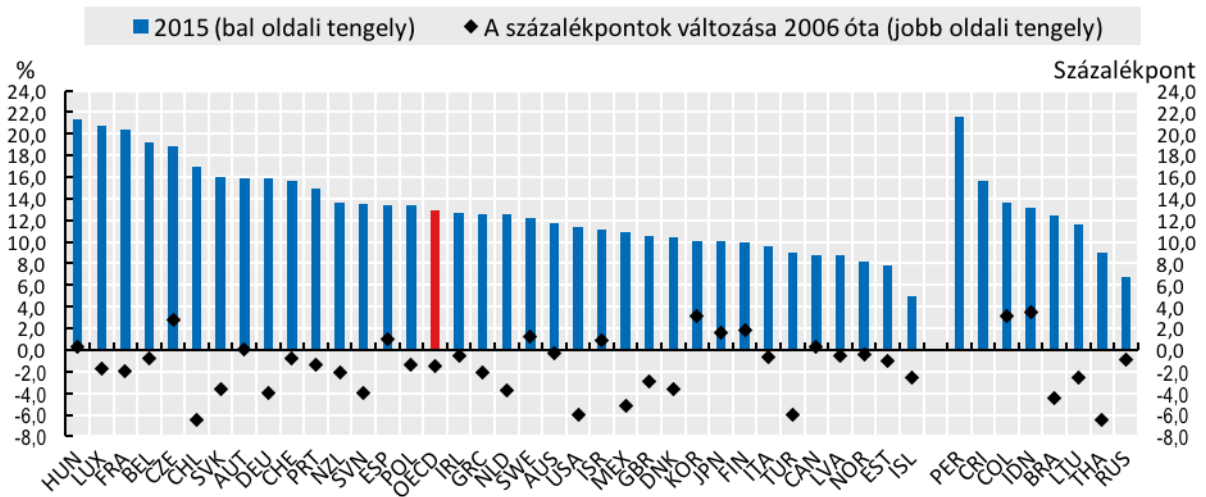


14. ábra Magas és alacsony szintű teljesítmények a PISA-mérésen, 2015 (Forrás: PISA 2015 Results [Volume I]: Excellence And Equity In Education <http://dx.doi.org/10.1787/888933534328>)

A gyengén és a jól teljesítő diákok aránya jól tükrözi, hogy az egyes országok oktatási rendszere mennyire képes kezelni az egyenlőtlenségeket, vagyis mennyire segít felzárkózni a gyengébben teljesítőknek, miközben támogatja a jól teljesítőket. A módszertan szerint gyengén teljesítőnek az a diák számít, aki a PISA-felmérésben az 1. vagy a 2. szintet éri el. A minimum 2. szint elérése azért különösen fontos, mert ez az a szint, amely olyan alapjártasságok elsajátítását jelenti, amelyek nélkül a jövő fiatal felnőttjei nem lennének képesek kihasználni a továbbtanulási lehetőségeket, és nem tudnának teljes mértékben részt venni a modern, társadalmi és gazdasági életben. A 2. szintet teljesítő diákok az alapvető tudástartalmakra támaszkodva már fel tudják ismerni az egyes jelenségek mögötti összefüggéseket, képesek értelmezni az adatokat, és feltenni egy kérdést egy egyszerű tudományos kísérletben.

Jól teljesítőnek az számít, aki az 5. vagy 6. szintet éri el. Ezek a diákok képesek elvontan gondolkodni: absztrakt tudományos ötleteket vagy fogalmakat használnak arra, hogy megmagyarázzák az ismeretlen és bonyolultabb jelenségeket, eseményeket és folyamatokat, amelyek több ok-okozati összefüggést tartalmaznak.

Kanadában, Észtországban, Japánban és Finnországban több a magasabb teljesítményszintet (5. és 6. szint) elérő, jól teljesítő diák, mint a gyenge teljesítményű (1. és 2. szint). Mexikóban és Törökországban ezzel szemben kevés a magas teljesítményszintet elérők aránya, a gyengén teljesítő (1. és 2. szint) diákok aránya viszont, az összes diákra vetítve, magasabb mint 40%. Magyarország szintén azon országok közé tartozik, ahol alacsony a magas eredményeket (5. és 6. szint) elérő diákok aránya (4,6%), ezzel szemben magas (26%) az alacsony szinten lévő diákok aránya.



15. ábra A diákok szocioökonómiai státuszának hatása a tanulói teljesítményre, 2006 és 2015 között (forrás: OECD, PISA 2015 Database, tables I.2.3, I.6.1, I.6.3a, I.6.7, I.6.17, I.7.1 and I.7.15a. <http://dx.doi.org/10.1787/888933534347>)

Ahogy a tanulmány fogalmaz: az iskola elhelyezkedése és a diákok gazdasági-társadalmi háttere továbbra is jelentős szerepet játszik a diákok teljesítményében.

A diákok eltérő szocioökonómiai státuszával magyarázható, hogy a diákok teljesítményének változása az alkalmazott természettudományok terén az OECD-országokban átlagosan 13%-ra tehető. Ez az átlagos érték országonként eltérő: az eltérés kevesebb mint 10%-át magyarázza a társadalmi-gazdasági státusz olyan országokban, mint Kanada, Észtország, Izland, Olaszország, Lettország, Norvégia és Törökország, míg Franciaországban, Magyarországon és Luxemburgban e szempont magyarázó ereje több mint 18%-os.

A vizsgált egy évtizedben a diákok szocioökonómiai státuszának a tanulói teljesítményt befolyásoló szerepe csökkent Chilében, Törökországban és az Egyesült Államokban, míg a Cseh Köztársaságban és Koreában nőtt a legnagyobb mértékben. A szocioökonómiai státusz mellett a társadalmi háttér más dimenzióit is elemezték mint magyarázó változót, és az OECD szakemberei arra a megállapításra jutottak, hogy a bevándorló és a nem bevándorló diákok között is jelentős eltérések tapasztalhatók egyes OECD-tagországokban.

VIII. Összefoglalás

A 2017-es kiadvány erősen támaszkodik szerkezetében a 2015-ös és a 2013-as kiadványra. Legfontosabb megállapításai a vezetői összefoglaló alapján a következők²⁵:

- A kormányzatokba vetett bizalom még mindig alacsony (42%), megnehezítve a reformok megvalósítását és hatásaik előre becslését. Magyarországon a bizalom 5%-kal nőtt 2007-hez képest.
- Terjed az a nézet, hogy a közpolitikák alakításakor egyre inkább bizonyos kiválasztott érdekcsoportok véleménye a meghatározó.
- Az üzleti ciklusok lerövidülése és a technológiai innováció kihívások elé állítják a nemzeti szociális védelmi rendszereket és a munkaerőpiacot. Átlagosan a szociális védelmi kormányzati kiadások emelkedtek a leginkább az OECD-országokban.
- A közbeszerzések harmada az egészségügyi szektorhoz kapcsolódik, ezért a gyógyszeripari és orvosi beszerzések átláthatóságát és hatékonyságát növelni kell az OECD-országokban.

²⁵ OECD, 2017. 17–19. oldal

- Annak ellenére, hogy a központi kormányzatok létszáma sok OECD-tagországban csökkent, az állami foglalkoztatás mértéke 18,1%-ra nőtt 2015-re. Leginkább Nagy-Britanniában és Izraelben csökkent, és Magyarországon, Csehországban, Észtországban, Spanyolországban emelkedett. A közszféra foglalkoztatottjainak 58%-a nő, viszont csak 32%-uk tölt be szenior pozíciót. Mindegyik országban létezik teljesítményértékelési rendszer a központi kormányzat foglalkoztatottjai számára.
- Az OECD-országokban elkezdődött a viselkedésalapú megközelítés alkalmazása a szakpolitikák implementációja során, ami által növelhető a közszektor hatékonysága. További fejlesztési lehetőség, ha a szakpolitikák kialakítása során végig jelen van ez a fajta megközelítési mód, a kialakítástól kezdve az értékelésig bezárólag.
- A 35 OECD-tagállamból 17 fogadott el nemzeti stratégiai programot a nyitott kormányzat megvalósításáról. A legtöbb országban a kormányzati adatok nyilvánosak, ha nem sértenek valamilyen nemzeti érdeket.

A kiadvány megoldásként javasolja, hogy az országok a jelenleginél nyitottabb módon alkossanak szakpolitikai reformokat, illetve a kormányzati és az állampolgárok közötti dialógus erősödjön meg. Az ilyen irányú törekvések szintén kedvezően hatnak az inkluzív és fenntartható gazdasági növekedésre.

Magyarországon az állami kiadások mértéke kiemelkedően magas, mind az OECD átlagához, mind a visegrádi országokhoz viszonyítva, habár 2016-ra a GDP 47,47 %-ára mérséklődött. Az oktatásra és a szociális védelemre fordított kiadások jelentősen csökkentek, míg a legnagyobb mértékben a gazdasági ügyekre vonatkozók nőttek. A kormányzati beruházások 2015-re majdnem megduplázódtak 2010-hez képest. Ezzel párhuzamosan emelkedett az állami beszerzések mértéke is, meghaladva az OECD-átlagot. A közigazgatás és a közszoolgáltatások centralizálását követően a központi kiadások GDP-hez viszonyított aránya jelentősen nőtt.

Az állami szférában foglalkoztatottak aránya Magyarországon az egyik legmagasabb a vizsgált országok között. A központi kormányzatban dolgozók aránya meghaladja a helyiekét, és nagymértékűnek tekinthető a nők foglalkoztatási aránya is. A fiatalok aránya kiemelkedő a nemzetközi összehasonlításban. Az OECD szerint hazánk a harmadik legfejlettebb kormányzati teljesítményértékelési rendszerrel rendelkezik.

A közszoolgáltatások bemutatására az idej kiadványban bevezetésre került az eredménytábla („scorecard”). Az egészségügyi eredménytábla alapján látszik, hogy a magyar egészségügyben jelentősek a háztartások ilyen jellegű kiadásai. Kórházcentrikusság jellemzi hazánkat. A kórházon kívüli egészségügyi ellátás fejlesztése javíthatná a hatékonyságunkat ezen a területen a nemzetközi szervezet szerint. Magasnak tekinthető hazánkban a szívrohamban és stroke-ban elhunytak aránya.

Az oktatás minőségét vizsgáló legutóbbi, 2015-ös PISA-felmérésen elért pontszámok alapján a magyar diákok átlagteljesítménye romlott (alkalmazott természettudományi és matematikai területen), illetve stagnál (a szövegeértés területén).

A közszojgálatokkal való elégedettséget vizsgálva látszik, hogy nőtt hazánkban az egészségüggyel, oktatással való elégedetlenség mértéke.

Felhasznált irodalom

OECD (2013): Government at a Glance

OECD (2015a): Government at a Glance

OECD (2015b): Government at a Glance: How Hungary compares

OECD (2016): Secretary-General's Report to Ministers 2016, elérhető: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/secretary-general-s-report-to-ministers-2016_sg_report-2016-en;jsessionid=av18lrxgeq2p.x-oecd-live-03

OECD (2016b): Regulatory Management Practices in OECD Countries <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jm0qwm7825h-en.pdf?expires=1503410670&id=id&accname=guest&checksum=0BB25725B9E9BB6ABC343F6308AB424A>

OECD (2017): Government at a Glance