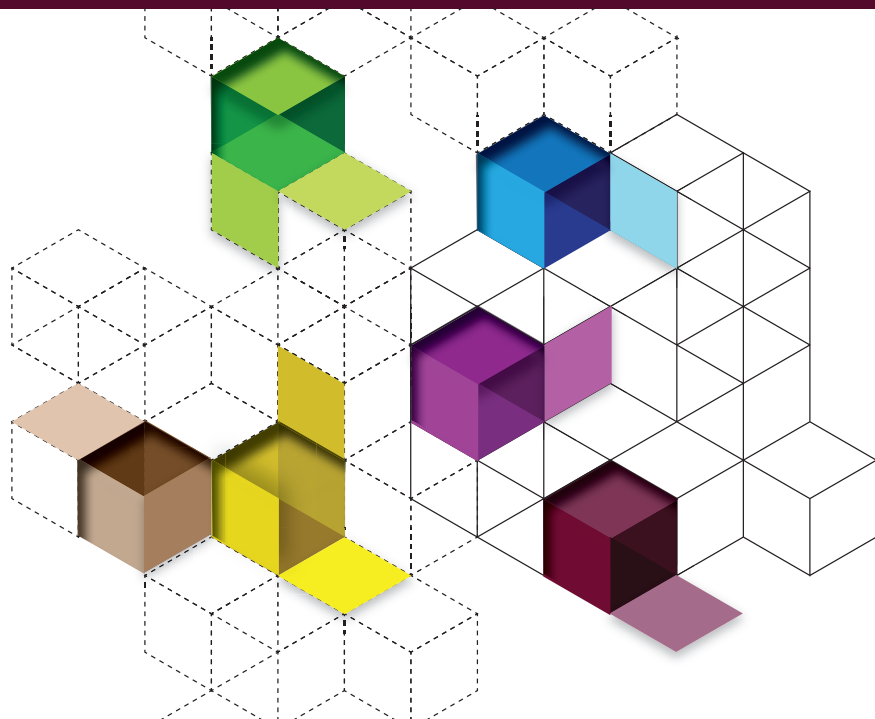


A jó állam mérhetősége II.



Szerkesztette: Kaiser Tamás

DIALÓG CAMPUS

Kaiser Tamás (szerk.)

A JÓ ÁLLAM MÉRHETŐSÉGE II.

Kaiser Tamás (szerk.)

A JÓ ÁLLAM
MÉRHETŐSÉGE II.

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

A tanulmányok a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének megbízásából készültek.



Szerkesztő: Kaiser Tamás
Technikai szerkesztő: Bozsó Gábor
Szakmai lektor: Frivaldszky János

Szerzők:

Báger Gusztáv – Baritz Sarolta Laura – Besenyei Mónika –
Bozsó Gábor – Csath Magdolna – Csuha Sándor –
Farkas György Tamás – Fekete Letícia – Földi László –
Hetesi Zsolt – Kádár Krisztián – Kaiser Tamás –
Kelemen Rita – Kis Norbert – Kiss Norbert –
Rimaszécsi János – Szabó Ildikó – Tarpai Zoltán

© Dialóg Campus Kiadó, 2016

© Szerzők, 2016

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

Tartalomjegyzék

Előszó	7
Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai	
<i>Kaiser Tamás – Bozsó Gábor</i>	11
Biztonság, bizalom és a jó kormányzás	
<i>Kis Norbert</i>	37
A Közösségi jóllét hatásterületen végzett kutatások módszertani tapasztalatai és továbbfejlesztésének főbb irányai	
<i>Báger Gusztáv – Baritz Sarolta Laura – Kelemen Rita – Kiss Norbert – Szabó Ildikó</i>	51
Kormányzati képességek a gazdaságfejlesztésben: pénzügyi stabilitás, gazdasági innováció, versenyképesség	
<i>Csath Magdolna</i>	75
Jóllét, harmóniában a természettel.	
Természet és társadalom dinamikus egyensúlya: fenntartható fejlődés	
<i>Besenyei Mónika – Hetesi Zsolt – Földi László</i>	97
A demokrácia mérhetőségének, kutatásának aktuális kérdései	
<i>Farkas György Tamás – Rimaszécsi János</i>	121
Hatékony közigazgatás	
<i>Csuhai Sándor – Fekete Leticia – Kádár Krisztián</i>	145

Előszó

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

Az állam szerepét érintő viták középpontjában valójában már régóta napirenden lévő, ám mindeddig megválaszolatlan kérdések állnak: hol legyen erős vagy mérsékeltebb az állami szerepvállalás, milyen szerepet töltsön be a piaci (magán-) szféra a közfeladatok és közszolgáltatások ellátásában, milyen eszközökkel tudja az állam elősegíteni a gazdasági növekedést, hogyan lehet egyensúlyt teremteni a hatékony működés, a jogállamiság és az elszámoltathatóság között. Mindez szükségessé tette a „jó kormányzás” meglehetősen heterogén koncepciójának átgondolását, amelynek során jól érzékelhetően megerősödött és előtérbe került a kormányzás államközpontú megközelítése és gyakorlata. Ez nem jelenti a társadalomtól való elkülönülést, éppen ellenkezőleg: az állam autonómiája széles körű társadalmi beágyazottság, a társadalom különféle szereplőivel, szervezett érdekcsoportjaival történő párbeszéd, valamint az ebből nyert felhatalmazás alapján és birtokában szolgálja a gazdasági-társadalmi fejlődést.

Ezt a paradigmaváltást fejezi ki a kormányzati kapacitások és képességek komplex mérhetőségével kapcsolatos kutatások megélénkülése, amelynek kiindulópontja szerint az állam és a kormányzat egyre növekvő felelőssége, valamint az egyre sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben álló feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb kapacitásokat, intézményi és adminisztratív képességeket igényel, amelyek megteremtése, „karbantartása” és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető.

A hatékony működés és a fenntartható eredmények biztosítása, valamint az önreflexióra képes államreform érdekében a Nemzeti Köszolgálati Egyetem (NKE) szervezeti keretei között működő Államreform Központ (ÁRK) 2015-től éves rendszerességgel kiadja az ún. *Jó Állam Jelentést* (a továbbiakban: jelentések), amelynek célja egy saját adatbázisra támaszkodó, autonóm értékelési rendszer kiépítése és folyamatos működtetése. A jelentések hat hatásterület – Biztonság és bizalom a kormányzatban, Közösségi jóllét, Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség, Fenntarthatóság, Demokrácia, Hatékony közigazgatás – módszertanilag és statisztikailag megalapozott mérése és elemzése alapján egyfajta keresztmetszetet és visszacsatolást adnak a kormányzati képességek meghatározott időintervallumban történő változásairól. A jelentések struktúráját egy 6×5×5-ös mátrix alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt (egy fő- és négy rész-) indikátor tartozik.

A jelentések mélyítésének és bővítésének szándékát és célrendszerét mutatja, hogy 2016-ban a *Jó Állam Jelentés*hez egyrészt a kormányzati képességek lakossági percepcióját nagy mintán felmérő, reprezentatív *Jó Állam Véleménymérés*, másrészt a jelentések hatásterületeit vagy azok egyes dimenzióit külön mérés és elemzés tárgyává tevő, ún. „speciális jelentések” kapcsolódnak.

Jelen kötet előzménye a 2014-ben megjelent, a *Jó Állam Jelentés* első kiadását (*Jó Állam Jelentés 2015*) megalapozó *A jó állam mérhetősége* című tanulmánykötet, amellyel a Jó Állam-kutatások szakmai közössége egy sorozatot kívánt indítani a soron következő *Jó Állam Jelentés* kiadását megalapozó tudományos háttér és módszertan kibontása érdekében, hogy megvilágítsa, megvitassa és indokolja az indikátorok kiválasztásának szempontjait és dilemmáit. A jelentésekbe nem kerül be valamennyi, a hatásterületi munkacsoportok által azonosított mutató, de fontosnak tartjuk a kiválasztás szempontjainak és dilemmáinak részletes bemutatását, amely egyúttal további kutatások, mérések kiindulópontját is jelentheti.

Ennek megfelelően *A jó állam mérhetősége II.* célja sem lehet más, mint hogy a *Jó Állam Jelentés 2016* megalapozása érdekében a tudományos és szakmai nyilvánosság elé tárja azokat a kutatási kérdéseket, dilemmákat, amelyek a kutatás során megfogalmazódtak, valamint az erre adott válaszokat, illetve hogy teret adjon a módszertani kihívásoknak és azon tényezőknek (gyakran korlátoknak és kötöttségeknek), amelyek meghatározták a jelentés végső formájának kialakítását. Jelen kötet további feladata, hogy reflektáljon a *Jó Állam Jelentés 2015* kapcsán megfogalmazódott véleményekre, kritikákra, továbbá megvitassa az eredményeket, problémákat, megjelöljön új tartalmi és módszertani fejlesztési irányokat, különös tekintettel a nemzetközi dimenzióra, valamint a véleménymérések eredményeinek becsatornázására.

Kaiser Tamás és Bozsó Gábor bevezető tanulmánya az államközpontú kormányzás elméleti és fogalmi kereteinek és legfontosabb irányzatainak bemutatását követően azzal érvel, hogy az állam és a kormányzat „újrafelfedezésére” utaló szemléletváltást jól mutatja a kormányzati kapacitások és képességek komplex mérhetőségével kapcsolatos kutatások megélénkülése. Jelenleg azonban még várat magára egy teoretikus és empirikus értelemben is koherens koncepció kikristályosodása, amely alátámasztja a sajátos, országspecifikus problémákra, kontextusokra reagáló, a legfrissebb adatokra támaszkodó nemzeti teljesítménymérések és indikátorok gyűjtésének, fejlesztésének és alkalmazásának szükségességét.

A *Biztonság és bizalom hatásterület* tanulmánya a hazai és nemzetközi mérések tapasztalatainak fényében arra törekszik, hogy átfogó kontextusba helyezze a hatásterület egyes dimenzióira vonatkozó értelmezési kereteket és mérési paramétereket, különös tekintettel arra, hogy a biztonsággal kapcsolatos kormányzati képességek mérését a nemzetközi szervezetek is csak specifikus területeken végzik, továbbá bizalmi mutatókat is jellemzően bizonyos közintézmények vagy társadalmi alrendszerek vonatkozásában mérnek.

A *Közösségi jóllét hatásterület* tanulmányát mindenekelőtt az a szemléletmód vezérli, hogy a közösségi jóllét eddigi, döntően gazdasági jellegű értékelése a szélesebb tartalmú életminőség vizsgálata felé mozduljon el. Ezt a célt szolgálja azon tartalmi és módszertani fejlesztési irányok bemutatása és megvitatása, amelyek többek között a középosztály jövedelmi helyzetének leírásához, a létminimum-számítás megújításához, a lakosság belső vándorlásához, valamint a szubjektív preferenciák vonatkozásában a boldogságindexek, az érénytika és az értékutatások gyakorlatba történő átültetéséhez nyújtanak szakmai és módszertani támpontokat.

A *Pénzügyi stabilitás, gazdasági versenyképesség hatásterület* tanulmánya alapvetően arra keres választ, hogy milyen tényezőkben és hatásokban ragadható meg a jó állam szerepe a gazdaság fejlesztésében, a gazdasági innovációban és a versenyképesség javításában. Ennek érdekében kiemelten foglalkozik az állami innovativitás, illetve az állam innovációt befolyásoló szerepével, továbbá az üzleti környezet vállalkozásbarátabbá válását segítő kormányzati képességek feltérképezésével. Javaslatokat, új kutatási irányokat fogalmaz meg többek között a területi egyenlőtlenségek, valamint a statisztikailag nehezen vizsgálható, de fontos témakörök mérésére és elemzésére, a nemzetközi összehasonlítások szempontjainak és módszertanának pontosítására.

A *Fenntarthatóság hatásterület* esetében komoly kihívást jelent, hogy e tudományterületen még nem alakult ki egységes gyakorlat a környezeti, gazdasági és társadalmi dimenziók mérésére, valamint azok egymásra hatásának vizsgálatára. Ezért a tanulmány a kutatás jelenlegi, még kezdetinek mondható fázisában azt a célt tűzte ki maga elé, hogy a kormányzati képességek, alakító tényezők mérésére használható, a hazai viszonyoknak leginkább megfelelő, de nemzetközi összehasonlításra is alkalmas indikátorokat találjon, különös tekintettel arra, hogy milyen képet és értékeket mutat hazánk viszonya az éghajlatváltozás támasztotta kihívásokkal az alkalmazkodás és a mérséklés tekintetében, továbbá az energia- és vízgazdálkodás területén.

A *Demokrácia hatásterület* egyszerre veszi figyelembe az állandóságra, folytonosságra és az időszak-specifikus aktualitásra való reflexió követelményét, más szóval szem előtt kell tartani a folyamatos fejlődés, fejlesztés lehetőségét. A választások ciklikussága folytán vannak olyan időszakok, amikor a hagyományos választásokat és nézőpontot figyelembe véve nehezebb új megállapításokra javaslatot tenni. Ezért a tanulmány részletesen megvizsgálja új, illetve újszerű mutatók beemelésének lehetőségét, különös tekintettel az időközi választásokra, a közélet politikai tematizációjának mérhetőségére, valamint a bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontroll indikátorként való alkalmazhatóságára és hatásaira.

A *Hatékony közigazgatás hatásterület* tanulmánya immár a mérési tapasztalatok birtokában foglalkozik módszertani kihívásokkal, kötöttségekkel, fogalmi keretekkel, ezzel összefüggésben pedig újragondolja a konceptuális kereteket, azaz megvizsgálja, hogy mit érthetünk a közigazgatás jó mivolta alatt. Mindezt kétségtelenül megnehezíti, hogy a komplex közigazgatási rendszer mérésénél nincsenek mindenható sztenderdek, továbbá a közigazgatást nem érdemes az ún. modellfüggő értékelések tárgyává tenni. A tanulmány ezért részletesen ismerteti és elemzi a konkrét mérési eredmények kontextusát, külön kiemelve a nemzetközi összehasonlítás és a társadalmi percepciók vizsgálatok lehetőségeire és korlátaira.

A szerkesztő

Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai

Kaiser Tamás¹ – Bozsó Gábor²

1. Bevezetés

A kormányzás (*governance*) koncepciójának kibontakozása és alakulása szorosan összefügg az állam szerepének, feladatainak, cél- és eszközrendszerének megítélésével, amely számos vitát és alternatív javaslatot generált az elmúlt három évtized során. Az alapprobléma leginkább abban ragadható meg, hogy miközben az állam felé egyre erőteljesebb elvárások fogalmazódnak meg az exponenciálisan növekvő és egyre komplexebb formában jelentkező kihívások mentén, a globalizáció és a lokalizáció együttesen jelentkező feltételrendszerében egyre csökkenő mértékben állnak rendelkezésre a szükséges erőforrások és kapacitások. E paradox helyzet feloldása érdekében elengedhetlenné vált olyan újszerű szervezeti, irányítási és közfeladat-ellátási formák bevezetése, amelyek képesek a hagyományos kormányzati (*government*) eszközök mellett pótlólagos, a nem kormányzati szférából származó erőforrások mobilizálására, és amelyek a hatékonysági kritériumok mellett egyúttal a legitimáció és az elszámoltathatóság normarendszerének is megfelelnek. A két célkitűzés – hatékonyság és demokrácia – egyidejű teljesítése fenntartható, ám egyúttal rugalmas alkalmazkodásra, megújulásra is képes állami kapacitások és kormányzati képességek kialakítását teszi szükségessé.

Az államszervezés és a kormányzás számos koncepciója, intézményi és közpolitikai modellje fejlődött ki az állam szerepét visszaszorulóknak, megerősödőnek vagy éppen átalakulóknak vélő szempontok alapján (Bache, 2008; Piattoni, 2009; Börzel, 2010). Visszatérő kérdésnek számít, hogy mire terjedjen ki az állami felelősség, milyen eszközöket alkalmazzon, hol legyen erősebb vagy mérsékeltebb az állami szerepvállalás, hogyan értelmezhető a közjó fogalma a szolgáltatási piacon.

A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság kiváltó okainak feltárása és értékelése, valamint a válságkezelés tapasztalatai fokozatosan háttérbe szorították az „olcsó, kicsi és helyzetbe hozó állam” neoliberális koncepcióját. Az „államtalanítás” (*hollowing out of the state*) irányzataival szemben megjelent a „jó állam” holisztikus felfogása, amely szerint a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell

¹ Egyetemi docens, Államelméleti és Kormányzástan Intézet, Nemzeti Közszerológati Egyetem; tudományos igazgató, Államkutatási és Fejlesztési Intézet

² Doktorandusz, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Nemzeti Közszerológati Egyetem; tudományos ügyek kiemelt referense, Államkutatási és Fejlesztési Intézet

értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi változások folyamatában. Bebizonyosodott, hogy az állami szerepvállalás elengedhetetlen számos hagyományos területen, mint például az oktatás, a szociálpolitika, az innováció vagy a stratégiai iparágak (Mazzucato, 2011; Musacchio–Lazzarini, 2014; Mazzucato, 2015). Ezek mellett azonban folyamatosan újabb és újabb problématerületek merülnek fel, többek között a migráció, a terrorizmus és a klímaváltozás, amelyek közös jellemzője, hogy természetükből fakadóan nehezen megragadható, „nehéz ügyek” (*wicked issues*), amelyek kezelése stratégiai gondolkodást, ágazatokon és közpolitikákon átívelő, horizontális és integrált megközelítést igényel.

A „jó állam” fogalma szükségessé teszi a „jó kormányzás” (*good governance*) meg lehetőségen heterogén koncepciójának átgondolását. Ehhez jó alapot nyújtanak az „állam visszavételét” szorgalmazó korábbi kutatások, amelyek bázisán napjainkban jól érzékelhetően megjelent a kormányzás államközpontú (*state-centric*) megközelítése és gyakorlata (Mann, 1984; Evans et al., 1985; Bell–Hindmoor, 2009; Matthews, 2012; Plattner, 2013). Ez nem jelent etatizmust, sem pedig a társadalomtól való elkülönülést, éppen ellenkezőleg: az autonóm állam a széles körű társadalmi beágyazottsággal, a társadalom különféle szereplőivel, szervezett érdekcsoportjaival folytatott párbeszéddel, valamint az így nyert felhatalmazás alapján és birtokában szolgálja a gazdasági-társadalmi fejlődést.

Jelen tanulmány azzal érvel, hogy az állam és a kormányzat „újrafelfedezésére” utaló szemléletváltást jól mutatja a kormányzati kapacitások és képességek komplex mérhetőségével kapcsolatos kutatások megélénkülése (*„measuring state capacity”*). Az egyre sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben álló feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb kapacitásokat és képességeket igényel, amelyek kialakítása és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető (Fukuyama, 2013; Gajduschek, 2014). A probléma jelentőségét az is mutatja, hogy számos jelentős nemzetközi szervezet (OECD, Világbank, Világgazdasági Fórum, IMD) és közpolitikai intézet (Quality of Government, Bertelsmann) mellett egyre több kormányzati intézmény foglalkozik a kormányzás teljesítményének komplex értékelésével, az ehhez szükséges indikátorrendszerek kialakításával, rangsorok, jelentések készítésével és közzétételével (Oman–Arndt, 2010; Bersch–Botero, 2014; Gisselquist, 2014; OECD, 2015c). Feltevésünk szerint mindez akkor tud érdemben hozzájárulni a kormányzás minőségének javulásához, ha a teljesítménymérés országspecifikus, de egyben nemzetközi összehasonlításra is alkalmas módszertana, továbbá a rendszeres visszacsatolás és értékelés révén koherens rendszer alakul ki a kormányzás aktuális értelmezési kerete, valamint mérhetőségének releváns aspektusai és indikátorai között.

Mindezek alapján a tanulmány négy fő részre tagolódik. Az elméleti keretek kialakítása után a kormányzás államközpontú megközelítését, valamint a hozzá kapcsolódó legfontosabb irányzatokat (össz kormányzati kormányzat, metakormányzás) mutatjuk be. Ezt követi az állami kapacitás fogalmi kereteinek, a mérhetőséget alátámasztó megközelítések irányzatainak ismertetése, továbbá az országspecifikus teljesítményértékelések és nemzeti indikátorok áttekintése. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg a kormányzás államközpontú megközelítése, valamint a kormányzati kapacitásokat és képességeket középpontba állító nemzeti teljesítménymérések kapcsolódási pontjairól és perspektíváiról.

2. Elméleti keretek: a jó kormányzástól az államközpontú kormányzásig

Az államról és a kormányzsról vallott felfogások koncepcionális és tartalmi elemei, illetve azok változásai hosszú, helyenként kacskaringós utat jártak be az elmúlt évtizedek során. Az ún. „governance-paradigma” (amelyet a továbbiakban egyszerűsítve *kormányzásnak* nevezünk) kibontakozása közvetlen kihívást jelentett az állam és a kormányzat hagyományos fogalmi és értelmezési keretei felé. Megjelenése elsősorban arra vezethető vissza, hogy a globalizáció kontextusában az állampolgárok növekvő elvárásai mellett a jelenkori állam egyre kevésbé tud megfelelni klasszikus (közhatalmi, gazdaságfejlesztési, társadalompolitikai) funkcióinak, ezzel egyidejűleg pedig csökken a beavatkozási képessége a gyakran transznacionális és horizontális jellegű problémák integrált megközelítést igénylő megoldásában.

A feszültségek feloldása érdekében a nyugati demokráciák gyakorlatában az 1980-as évek végétől fokozatosan kialakult egy inkluzív, a civil és üzleti szférából származó pótlólagos erőforrásokat bevonó, partnerségorientált kormányzási stratégia, amelyet a szakirodalom a governance-paradigma bázisán közkeletűen „jó kormányzásnak” nevez.³ Mindez elkerülhetetlenül maga után vonta az állam hagyományos funkcióinak erózióját egyrészt „felfelé” (*upwards*), a szupranacionális és globális szféra irányába, másrészt „lefelé” (*downwards*), a decentralizáció és a dekoncentráció különböző formái révén, végül pedig „kifelé” (*outwards*), a közfeladatok kiszervezésével (*outsourcing*) és kiszereződésével (*outcontracting*). A „beavatkozó”, expanzív állam egyre inkább a „szabályozó” és aktivizáló, „fejlesztő” vagy éppen az „esélyteremtő” állam vonásait öltötte, a hatósági irányítás mellett pedig legalábbis hasonló súllyal jelentek meg az állam szolgáltató funkciói.

Ezekből következően a governance-paradigma lényeges eleme az állami intézményrendszer belső, funkcionális differenciálódása, valamint a nemzetközi szereplőktől való kölcsönös függés. Ebben a modellben állam, illetve az államot képviselő kormányzat határozza meg az átfogó, hosszú távú politikai célokat, de a végrehajtást közösen végzi a kormányzás külső környezetének kulcsfontosságú szereplőivel. A kormányok szerepe a stratégiaalkotás, az „irányítás” (*steering*) vagy a „kerékagy” (*hub*) funkció, nem pedig az „evezés” (*rowing*) vagy a „küllők” (*spokes*) operatív jellegű szerepköre (Osborne, 2010; Christensen–Lægread, 2011). Az üzleti szférából átvett megoldások, menedzserialista eszközök alkalmazása, a minisztériumi háttérszervezetek (ügynökségek) és közpolitikai hálózatok előtérbe kerülése, továbbá a nem állami szereplők bevonása általánosságban az „államtalanítás” vagy – egy másik kifejezéssel élve – a „kormányzat nélküli kormányzás” (*governing without government*) koncepcióját, ennek bázisán pedig a kormányzás új formáinak kialakulását vonta maga után.⁴

³ A kormányzás a hagyományos kormányzati struktúrák és módszerek megújítását célzó új paradigma, amely eredendően a társadalmi partnerség, valamint az állam és a magánszféra közötti horizontális együttműködés gyakorlatából alakult ki. Megmarad azonban a kormányzat meghatározó szerepe, amely integrálja a kormányzás működésének lazább, partneri szerkezetét. A rendkívül gazdag, számos irányzatra és iskolára bomló governance-irodalom és azon belül a „jó kormányzás” fő képviselőinek felsorolásától jelen tanulmányban terjedelmi okok miatt eltekintünk.

⁴ Az „államtalanítás” koncepcióját Rod Rhodes vezette be a brit közszektorban, az 1980–90-es években történt változások hatásait vizsgáló elemzéseiben (Rhodes, 1994). A koncepció a szakirodalomban gyakran összekapcsolódik a hálózati kormányzással, az NPM-mel, helyenként – egyébként helytelenül – egymás szinonimájaként is használják a két fogalmat.

A kormányzás és az „államtalanítás” értelmezési és fogalmi kereteihez szorosan kapcsolódnak a közigazgatás és közszolgáltatás-ellátás területén elterjedt, az új közmenedzsment (*New Public Management, NPM*) jegyében kialakított „modernizációs” reformok. Bevezetésük arra az előfeltevésre épült, hogy a decentralizáció, a szervezeti autonómia és a versenyszférában alkalmazott teljesítményértékelés egyes elemeinek bevezetésével a közszolgáltatások ellátásának hatékonysága a fogyasztói preferenciák és elégedettség révén mérhetővé és elszámoltathatóvá válik (Verebélyi, 2004; Torma 2010). Ebből – legalábbis demokraciaelméleti szempontból – az is következik, hogy a kormány nem a választópolgárok összességének, hanem az adott közpolitika „érintettjeinek” (*stakeholders*) tartozik felelősséggel. A governance-paradigma komoly dilemmája, hogy a magas szintű termelékenység, hatékonyság, versenyképesség elérése hogyan valósítható meg a részvételi demokrácia alapértékeinek fenntartásával. A szolgáltatások kiszervezése, a háttérintézmények elburjánzása a gyakorlatban azt jelenti, hogy a választott vezetőknek egyre kisebb a befolyásuk a közpolitikák működésére, így a kormányzás gyakorlatában az elszámoltathatóság kontúrjai is elhalványodnak.

Mindezek alapján joggal merül fel a kérdés, hogy az „államtalanítás”, a governance-paradigma és az NPM bázisán felépülő „új kormányzás” vajon teljesen háttérbe szorítja-e a „régit” módszereket, megváltoztatva az állam és a kormányzat jelentésének és működésének természetét. Vajon a kormányzat (amely ebben az esetben a hierarchikus, utasításra és ellenőrzésre épülő kormányzás kereteit jelenti) valóban elveszíti kizárólagos szerepét, és átadja azt a társadalmi önszabályozás decentralizált, a köz-, a piaci és a civil szektor hálózatos együttműködésén alapuló kormányzási modelljének? A probléma áttekintésére megfelelő keretet ad Jon Pierre gyakran idézett klasszifikációja, amely a fentiekben vázolt társadalom-központú (új) kormányzással az államközpontú (rég) kormányzást állítja szembe (Pierre, 2000).

A társadalom-központú kormányzással kapcsolatos megközelítésekkel szemben – különösen a privatizációval és a deregulációval kapcsolatos empirikus kutatások révén – azonban súlyos kételyek fogalmazódtak meg az állam korábban vizionált hanyatlásával, és általában az „államtalanítással” kapcsolatban. Az 1990-es évek óta rendszeresen bekövetkező, a biztonságot és a gazdasági stabilitást fenyegető válságok megerősítették, aláhúzták az állam fennmaradásának és aktív szerepvállalásának fontosságát. Valójában az állam működése változott meg az egyre sokrétűbb, gyorsan változó környezethez való alkalmazkodás érdekében, így a tradicionális kormányzat súlya az új típusú kormányzási formákban is változatlan maradt. Az állam sok tekintetben túlterheltté vált az egyre sokasodó társadalmi igények teljesítése során, ám az új (az üzleti és a civil szférából származó) erőforrások bevonása nem jelenti azt, hogy a hatalom súlypontja a kormányzat alkotmányos intézményeiről a nem kormányzati aktorokra vagy struktúrákra helyeződne át, még kevésbé azt, hogy a kormányzat elveszíti korábbi meghatározó szerepét, pusztán egy átlagos szereplővé válva a többi szociális és nemzetközi résztvevő között. Sokkal inkább arról van szó, hogy a kormányzás mint fogalom a kormányzati koordinációnak az adott közpolitika kontextusához illeszkedő módozatait írja le, amelyek közül ugyan néhány jelentősen megváltozott az elmúlt időszakban, de a kormányok szerepe változatlanul meghatározó bármely, újonnan kialakuló intézményi konfigurációban, függetlenül attól, hogy abban a hierarchikus, üzleti és hálózatos elvek milyen arányban jutnak kifejezésre. A kormányzat tehát nem áll szemben a kormányzással, főként nem létezik azon kívül, ezzel szemben független változóként megkérdőjelezhetetlen szerepe van a kormányzás struktúrájának és folyamatának meghatározásában. Éppen ezért a kormányzat-kormányzás dichotómia koncepciójánális félrevezető, és a gyakorlatban sem helytálló (Capano et al., 2015: 316).

A kormányzásnak mint koncepciónak azonban mégis van létjogosultsága, amennyiben elvonatkoztatunk kibontakoztatásának ideologikus környezetétől és a nem kormányzati szereplők helyzetbe hozásának preferenciáitól. Ha elfogadjuk, hogy a kormányzati intézmények szerepe meghatározó maradt a közpolitikai koordináció decentralizált rendszerében, akkor az is nyilvánvaló, hogy a kormányok stratégiai szerepe erősödik, de egy megváltozott környezetben és különböző közpolitikai stratégiák alkalmazásával. Az államközpontú felfogás lényege, hogy az állam napjainkban jóval több „kemény” (utasítás, szabályozás, kiserződés) és „puha” (meggyőzés, mediáció, tematizáció) erőforrással rendelkezik, mint korábban bármikor. A régi és új eszközök elegye megnöveli a politika számára rendelkezésre álló stratégiák és választási opciók alkalmazásának lehetőségét és mozgásterét. A közpolitikák változatlanok, de értelmezésük, céljaik, valamint a végrehajtás koordinálásának módja változott, s ez maga után vonja az adott területen alkalmazható intézményi berendezkedések és módszerek megváltozását. Más szóval: a kormányok változatlanul elsődleges felelősséggel tartoznak a társadalom irányításáért és a koordináció intézményes formáinak kiépítéséért és működtetéséért, de megválaszthatják kötelezettségeik megvalósításának módját, vagy módosíthatják a meglévő eszközöket és jogszabályokat. A kormányok befolyása lehet közvetlen (irányító, stratégiai, tervező vagy koordinációs) vagy közvetett (szabályozó), de minden kormányzási formában meghatározó szerepet játszanak, a hierarchikusban éppúgy, mint a piacban vagy a hálózatosban. Mindez szükségessé teszi az államközpontú kormányzás fogalmi kereteinek és irányzatainak részletesebb kibontását.

3. Az államközpontú megközelítés és irányzatai

A kormányzás államközpontú megközelítése a társadalom-központú megközelítés alternatívájának tekinthető (Stumpf, 2014: 25; Capano et al., 2015: 313). Elutasítja az állam „kiürösítését”, az állami kapacitások és kormányzati képességek gyengülését. Ezzel szemben alapvetésnek tekinti, hogy a kormányzati stratégiákban meghatározó jelentőségű marad az állami feladatok megvalósítása, s ezt az is jelzi, hogy a kormányzás kiterjedtsége és mérete folyamatosan növekvő értékeket mutat. Az államok arra törekcsenek, hogy erősítsék kapacitásaikat, egyrészt az állami intézmények, különösen a kormányzati központ szerepének újrapozicionálásával, másrészt a társadalom szereplőivel való partnerségi kapcsolatokat és hálózatok kiépítésének kezdeményezésével (Bell–Hindmoor, 2009: 2).

Az államközpontú megközelítés azonban jelenleg még nem egységes koncepció, sokkal inkább olyan „esernyőfogalom”, amely elsősorban az NPM utáni időszak holisztikus jellegű, az állam, a kormányzás és közigazgatás új helyét és szerepét kereső vitáiban kaphat értelmezési és fogalmi kereteket. Legfontosabb irányzatának jelenleg az összkormányzati kormányzás (*whole-of-government, WoG*) és a metakormányzás (*meta-governance*) tekinthető, amelyek közös vonása, hogy a politikai kormányzás bázisán a központi kormányzat végrehajtó kapacitásainak és képességeinek erősítésével növelni kívánják az állami szerepvállalást, racionalizálják az NPM időszakában elburjánzott ügynökségeket és háttérintézményeket, valamint erősítik a kormányzati szervek közötti horizontális koordinációt. Az NPM problematikus elemeivel szemben fellépő ellenreakció tükröződik a megnövelt központi kontroll és a felülről irányított koordináció kibontakozásában.

3.1. Az NPM utáni reformok közös vonása: a kormányzati központ megerősítése

Az NPM utáni korszak reformjai három kihívásra próbáltak választ adni.⁵ Először is meg kellett oldani azokat a problémákat, amelyek a központi kapacitások és az ellenőrző mechanizmusok meggyengüléséből fakadtak. Ebben meghatározó szerepet tölt be a kormányfői háttérapparátus megerősítésének bázisán az erős kormányzati központ (*Centre of Government*) kiépítése, amely képes arra, hogy egy jól megragadható és a kormányzati szereplők egésze által vallott kormányzati filozófia, közös célok és jövőkép bázisán menedzselje a különböző ágazatok, döntéshozatali szintek, kormányzati és nem kormányzati szereplők együttműködését (Dommet–Flinders, 2015; OECD, 2015d). A menedzsmentfunkció arra utal, hogy a közvetlen beavatkozás és ellenőrzés eszközei helyett a kormányzati központnak kezelnie kell a horizontális együttműködések során törvényszerűen megjelenő kulturális különbségeket, eltérő érdekeket és szerepfelfogásokat, biztosítania kell az erős koordinációs kényszerből fakadó információs, pénzügyi, szakértői és adminisztratív erőforrásokat, egyensúlyra kell törekednie a hierarchikus jellegű működés, valamint a horizontális, tárgyalásokra és alkufolyamatokra épülő egyeztetési mechanizmusok között. Ez az egyensúly természetesen országonként, közpolitikai területenként különbözik, továbbá függ az adott időpontban érvényesülő belső és külső feltételektől (OECD, 2015a, 2015b).

A megerősített centralizáció azonban nem jelenti a decentralizáció vagy a funkcionális differenciálódás háttérbe szorítását vagy felszámolását, mivel a hangsúly a politikai és közgazgatási koordinációra és az ágazatokon átívelő munkafolyamatok megszervezésére kerül. Ennek érdekében elindult az NPM időszakában elburjánzott háttérintézmények számának és önállóságának csökkentése, amelytől az elszámoltathatóság erősítését, a hatáskörök és erőforrások racionalizálását, valamint a hatékonyabb működést várják (*„de-agencification”*) (Dommet–Flinders, 2015; Dommet et al., 2016). A megvalósítás legfontosabb eszközei a megszüntetés, az összevonás, a beolvadás, a minisztériumba integrálás és a hatáskör-leltetés más állami szervhez.⁶

A harmadik feladat az volt, hogy biztosítsák a koordináció, ezen belül is különösen a horizontális, gyakran transznacionális léptékű koordináció szükségességét (Fejes,

⁵ Az új közmenedzsment tapasztalatait kritikai élelemző tanulmányok az ezredfordulót követően egyre gyakrabban foglaltak állást a korszak meghaladása és egyúttal az állam és a kormányzat „visszavételét” sürgető reformok bevezetése mellett (*„post-NPM reforms”*). Mindezek alapján az NPM utáni reformok elsősorban az NPM gyakorlatában megvalósuló túlburjánzó szervezetalakításra és az ebből következő intézményi fragmentálódásra adott válasznak tekinthetők.

⁶ Nagy-Britanniában a Cameron-kormány által 2010 és 2013 között végrehajtott közigazgatási reformok (Public Bodies Act, 2011) egyik legfontosabb elemét az ún. quango típusú szervezetek átalakítása és számuk drasztikus csökkentése jelentette. Példa: a Környezetvédelmi és Vidékfejlesztési Minisztérium létszáma 2010 májusában 2457 fő volt, azonban a minisztérium háttérintézményeiben összesen 12 ezer fő dolgozott. A brit reform eredményeképpen 2013 végére a 306 szervezeti egység száma 286-ra csökkent, s ez azt jelenti, hogy a tervezett racionalizálás mértékének 94%-a megvalósult (Dommet et al., 2016: 8). Írországban 2011 és 2014 között a reformok a közigazgatási szervek több mint 90%-át érintették. Jó példa: a Lakáspolitikai Ügynökség három korábbi ügynökség összevonásával, illetve a Helyi Vállalkozói Irodák kiépítése 35, korábban önálló ügynökség összevonásával. Spanyolországban 2006-ban született törvény az állami ügynökségek intézményesítéséről, de már 2011-től elindult a közszféra működésének racionalizálása. A 2014 szeptemberében elfogadott törvény további határozott lépéseket irányzott elő a közszféra racionalizálása és újrastrukturálása érdekében.

2012: 24; Læg Reid–Rykkja, 2014: 2). Az NPM utáni reformok célja és szemléletmódja pontosan abban ragadható meg, hogy a „régí” közigazgatás hierarchikus, utasításra és ellenőrzésre épülő rendszerének megújítása és az NPM gyakorlatában kialakult „szervezeti csőltás” (*siloization*) kezelése érdekében „puhább” eszközök alkalmazására törekszik, valamint a partnerségen alapuló, hálózatos együttműködések változatos formáit kívánja bevezetni. Ennek megvalósítása erőteljes horizontális koordinációt igényel, de ezzel egy időben – éppen a horizontális koordináció megszervezése, működtetése, felügyelete és beszámoltatása miatt – elkerülhetetlen a kormányzati központ megerősítése.

A koordináció iránti megnövekedett figyelem egyrészt az elmúlt évtized során kibontakozott trendeknek és reformoknak, másrészt az egyre komplexebb és nehezen kezelhetővé váló közpolitikai problémák által előhívott megoldási szükségleteknek és kényszereknek köszönhető (Læg Reid–Rykkja, 2014: 2). A kormányok egyre több nehezen definiálható, cseppfolyós, mozgó célpontként viselkedő „nehéz ügygel” találják magukat szemben, amelyek közös jellemzője, hogy tartalmuk és menedzselésük a szervezeti határokat, közigazgatási szinteket és minisztériumi portfóliókat átlépő kapacitásokat igényel.⁷ A megerősített koordináció iránti igényeket az is táplálta, hogy az NPM által bevezetett, az autonóm intézményi működésre és a politikai kormányzástól való távolságra épülő „egycélú szervezetek” (*single purpose organisations*) kiépülése olyan mértékű fragmentálódást váltott ki, amelyet nem volt képes ellensúlyozni a szervezetek közötti koordináció.⁸ Ez a fajta „pilléresedés” kifejezetten akadályozta az olyan problémák és kihívások kezelését, amelyek jellegükönél fogva túlmutatnak az egyes szervezetek hatásköreire és kompetenciáira. Nem meglepő tehát, ha az NPM utáni reformok – amelyek az 1990-es évek végén éppen az NPM bevezetésében úttörő szerepet játszó országokban (Ausztrália, Új-Zéland) indultak el – különös hangsúlyt fektetnek a szervezetek közötti vertikális és horizontális koordinációra, valamint a politikai és adminisztratív ellenőrzés megerősítésére (Christensen–Læg Reid, 2011: 414).

Mindent összevetve az NPM működése általánosságban nem kedvezett a komplex problémák közös, koordinált fellépést igénylő megoldásainak. Ezt azért kell hangsúlyozni, mert – tekintettel arra, hogy az egyes országok közigazgatási és közszolgáltatás-ellátási rendszere különbözik egymástól –, valójában nem beszélhetünk az NPM alapkategóriáinak egységes alkalmazásáról, a célok és az eredmények jelentős különbségeket mutatnak.⁹

Ezzel szemben az NPM utáni korszak szemléletváltása olyan intézményi reformokat, szervezetátalakításokat, teljesítményméréseket hozott létre, amelyek – az egyes orszá-

⁷ A komplex, bizonytalan környezetben és magas kockázattal járó közpolitikai problémákra először H. W. J. Rittel és M. M. Webber egy 1973-ban megjelent tanulmánya hívta fel a figyelmet. Megtélésük szerint vannak olyan társadalmi problémák, amelyek nem oldhatók meg tradicionális, analitikus megközelítéssel. Ezeket a jelenségeket „nehéz ügyeknek” nevezik, szembeállítva a jól azonosítható és biztonsággal megoldható „szelíd” (*tame*) problémákkal (Rittel–Webber, 1973). Ilyen problémának tekinthető a társadalmi kohézió, a munkanélküliség, a szegénység, az előregedett társadalom, az oktatás, a klímaváltozás és a bevándorlás.

⁸ A fragmentálódás különösen az Egyesült Királyságban és Új-Zélandon vált szembeűnővé. Az „űgynökség” típusú államigazgatási szervek fogalmáról és hazai működéséről magyar nyelven lásd: Hajnal (2011).

⁹ Példaként említhető, hogy az NPM alig érezteti hatását a német közigazgatás működésében, ugyanakkor az Egyesült Királyságban a „minimalista” állam eszközeinek, míg Dániában az állami működést segítő tényezőnek tekintették. Hasonló változatosság érvényesül az NPM gyakorlati alkalmazásában: Angliában fontos szerep jutott a háttérintézményeknek, a hasonló közigazgatási kultúrába tartozó Ausztráliában viszont nem vezették azt be (Bevir–Rhodes, 2003: 8).

gok közigazgatási tradícióihoz alkalmazkodva – megteremtik a lehetőséget az egységes, a kormányzati központ által koordinált, de egyes elemeiben mégis rugalmasan működő kormányzási módok kialakítására. Nagy-Britannia, Ausztrália és Új-Zéland kormányai új szervezeti egységeket hoztak létre (kabinetbizottságok, tárcaközi együttműködési csoportok, kormányközi szakbizottságok, munkacsoportok, multiszektoriális programok) a döntéshozatali szereplők közötti együttműködés erősítése érdekében. Ehhez természetesen új, együttműködésen alapuló szemléletre és szervezeti működésre van szükség, amely a közös értékek iránti elkötelezettség, a befogadás és a bizalom kultúrájának megteremtése révén válhat a mindennapi gyakorlat részévé.

3.2. Az összkormányzati kormányzat

Az NPM utáni reformok közös vonása, hogy megvalósításuk holisztikus stratégiában történik, amelyet a szakirodalom leggyakrabban a „kapcsolt kormányzat” (*joint-up-government, JUG*) vagy az „összkormányzati kormányzat” (*whole-of-government, WoG*) névvel illet.¹⁰ A WoG leginkább olyan gyűjtőfogalomnak tekinthető, amely a kormányzati központ, valamint a külső-belső koordináció, integráció és kapacitásépítés megerősítésével kíván választ adni a közzszektorban kialakult fragmentáció okozta problémákra. Alkalmazására többféle területen is sor kerülhet, így szervezeti szinten (így minisztérium és háttérintézmény között, kizárólag háttérintézmények között, valamint központi és helyi, területi szereplők között), jól azonosítható társadalmi csoportok problémáinak megoldására (nyugdíjasok, bevándorlók), egyes közpolitikák mentén (közlekedés, oktatás, ifjúságügy), földrajzi térségekben (település, megye), valamint az integrált szolgáltatásellátás módjára (egyablakos ügyintézés, e-kormányzati portál). A WoG sikeresen alkalmazható stratégiai fontosságú (védelmi és nemzetbiztonsági, valamint transznacionális-globális jelentőségű) ügyek kezelésében, valamint a „nehéz ügyekből” fakadó válságok (klímaváltozás, migráció, terrorizmus) szakpolitikai és kommunikációs menedzselésekor (Colgan et al., 2011).¹¹

Az első reformok az 1990-es évek végén bontakoztak ki Ausztráliában, Kanadában, Új-Zélandon és az Egyesült Királyságban, s legfontosabb célkitűzésüket az integrált szolgáltatásellátás kiépítése jelentette. Ezt követően a WoG Finnországban és Hollandiában már a közigazgatási átalakítások szerves részévé vált, Írországban és Észak-Írországban pedig 2010 után konkrét programok jöttek létre az ágazatok közötti horizontális együttműködések

¹⁰ A két terminológia lényegében ugyanarra a jelenségre utal. A *joined-up-government* elnevezés az Egyesült Királyságban, a *whole-of-government* pedig Ausztráliában vált általánossá. A JUG értelmezési kerete azonban szűkebb, a közpolitikai integrációt fogja át, míg a WoG a kormányzati cselekvések stratégiai szemléletű összehangolását és megvalósítását fejezi ki. Ezért a továbbiakban jelen tanulmányban a WoG fogalmát használjuk, „összkormányzati kormányzat” fordításban. Említést érdemel még, hogy Kanadában a „horizontális, (köz-) menedzsmentalapú kormányzat” (*horizontal management/government*), Új-Zélandon pedig az „integrált kormányzat” (*integrated government*) elnevezés terjedt el. A terminológiai sokszínűség, a definíciók gyakori következetlensége, egymással való átfedése a koncepció kiforratlanságát tükrözi.

¹¹ A WoG a közpolitikai ciklus eltérő szakaszaiban is megvalósulhat, tervezésben éppúgy, mint a végrehajtás során, például a szolgáltatásellátás megvalósításában.

megszervezése érdekében.¹² A reformok tapasztalataiból az látszik, hogy hatékonyságuk különösen a preventív jellegű intézkedések esetében magas (például az egészségügyben vagy a szegénység elleni fellépésben), ugyanakkor nem biztos, hogy a legjobb megoldást jelentik a már kiteljesedett, akut problémák kezelésére.

A WoG nyilvánvalóan nem csodaszer, és tartós alkalmazása esetében törvényszerűen bekövetkezhet az érintettek részéről megnyilvánuló „együtműködési fáradtság”. Abban széles körű egyetértés mutatkozik, hogy napjaink kihívásai egyre nagyobb részben közös, integrált kormányzati fellépéssel oldhatók meg. A nagy kérdés azonban az, hogy biztosak lehetünk-e abban, hogy a WoG a gyakorlatban is működik. Az egyes országok eltérő történeti, kulturális, közjogi adottságait, a politikai és közgazgatási kultúra különbségeit figyelembe véve eleve kizárhatók az uniformizált, „egy kaptafás” (*one-size fits all*) alkalmazások. A WoG megvalósítása megnövelheti a költségeket, lassíthatja a folyamatokat, és még az sem biztos, hogy adott esetben ez a legjobb megoldás egy bizonyos probléma kezelésére.

A szűk keresztmetszet leginkább az, hogy a strukturális változásokat, az intézményrendszer átalakítását sikerül-e összekötni egy új szellemiségű, együtműködésre, bizalomra és csapatmunkára épülő belső szervezeti kultúra megteremtésével. Ehhez azonban jelentős mértékű strukturális és kulturális változásokra van szükség, s ez azt is jelenti, hogy rövid távon nem várható, hogy a WoG irányzata az európai kormányzás elfogadott gyakorlatává válik.

3.3. A metakormányzás

Az állam, a kormányzat és a kormányzás tartalmi és fogalmi kereteiről szóló vitákban már az ezredfordulótól rendre megjelenik a metakormányzás koncepciója (Peters, 2008; Jessop, 2011; Dommet–Flinders, 2015). Ez alapvetően az állam szerepét, befolyását, kapacitásainak, kiterjedésének természetét kívánja leírni és megérteni a hálózatok és decentralizált struktúrák közegében, egyúttal megoldást kínálva a hálózati kormányzás alapvető problémáira.¹³ Ezen belül arra a kérdésre keresi a választ, hogy a politika intézményei hogyan és milyen mértékben képesek kormányozni és irányítani különféle szabályokon, tudástartalmakon, intézményi taktikákon és más politikai stratégiákon keresztül az „önszerveződő kormányzás”, más szóval a közpolitikai hálózatok csoportjait.

A metakormányzás szemléletmódjának megértése érdekében fontos, hogy megkülönböztessük azt a kormányzás paradigmájától. Míg az utóbbi elsősorban arra a folyamatra koncentrál, amely eltávolítja a politikai intézményeket a kormányzattól és az államtól, az előbbi kifejezetten azokra a gyakorlatokra és eljárásokra figyel, amelyek utasítás és ellenőrzés formájában biztosítják a kormányzat befolyását, de mindezt a partnerség- és hálózat-alapú kormányzás működéséhez igazítva. Az államnak és a kormányzatnak tehát a köz-

¹² A teljesség igénye nélkül említhető az Egyesült Királyságban a Positive for Youth (2011), Skóciában a Public Value Management (2006), Finnországban a Government Programme (2003), Írországban eddig a Public Service Reform Plan (2014–2016) kormányzati kezdeményezés.

¹³ A hálózati kormányzás működését bemutató tanulmányok leggyakrabban az egyébként is nehézkesen mobilizálható szereplők közötti aszimmetrikus kapcsolatokat, a lassan születő és nem mindig életképes kompromisszumokat, valamint a demokratikus felhatalmazás hiányát és az ebből fakadó legitimációs és elszámoltathatósági problémákat említik.

hatalom birtokában megvan a lehetősége arra, hogy részben ösztönözze az önszerveződő hálózatok kialakulását, részben bizonyos mértékig irányítása alá is vonja azokat, anélkül hogy visszatérne a kizárólag utasításra és ellenőrzésre épülő kormányzás hagyományos formáihoz (Torfing et al., 2012). A metakormányzás által létrehozott feltételrendszerben megerősíthető a közszektor feletti irányítás, anélkül hogy visszatérne az utasítás és ellenőrzés hagyományos rendszere és gyakorlata. A cél az, hogy megfelelő egyensúly alakuljon ki a kontroll (recentralizáció) és a szervezetek, hálózatok autonómiája között. Az állam itt már nem egyetlen szereplő a sok közül, hanem olyan, amely egyfajta „metakormányzóként” befolyást tud gyakorolni a döntéshozatal felett.¹⁴ Ennek megvalósítása érdekében az állam – mint a közpolitikai folyamatok központi szereplője – széles körű eszközrendszerrel bír, mint például a hálózatok megtervezése, a tagok szelekciója, a napirend alakítása a célok rangsorolásával, a diskurzusok tematizálása és irányítása, a folyamatok menedzselése, a konfliktusok feloldása és az együttműködések elősegítése. A szabályozás a jogi formák mellett segítés és támogatás (facilitálás, mediáció) formájában is megvalósulhat. Ez a felfogás a metakormányzást alapvetően a közpolitikai hálózatok rendszerében helyezi el, ahol a kormány szerepe négyféle, egymást kiegészítő stratégia mentén nyilvánulhat meg: keretezés, tervezés, facilitálás, részvétel (Stevens–Verhoest, 2015: 5). A keretezés (*framing*) eszközrendszerébe tartozhat közbenső (teljesítmény-) indikátorok meghatározása, a legjobb gyakorlatok közzététele révén a diskurzusok formálása, a folyamatba épített ösztönzők alkalmazása. A tervezés eszköze lehet a szabályok és szervezeti formák megváltoztatása a külső körülmények vagy igények, elvárások alapján, a szereplők mozgásterének bővítése vagy szűkítése, mérföldkövek és határidők megállapítása. A facilitálás eszköztárába tartozik a napirend feletti kontroll, a konfliktusok menedzselése és a döntőbíráskodás, egyes szereplők felhatalmazása vétőjoggal, ezáltal érdekelttségük, aktivitásuk és felelősségvállalásuk megerősítése, valamint az információk megosztása. A részvétel ebben az esetben azt jelenti, hogy a metakormányzó (a kormány) maga is tevőleges szereplője a hálózat működésének, s ez lehetővé teszi, hogy jelentős legitimáció és mozgástér birtokában „belülről” irányítsa a folyamatokat, adott esetben összekapcsolja az adott hálózat tevékenységét más kormányzati célok megvalósításával.

Mindezek alapján a metakormányzás nem jelenti az „állam visszavételét”, de a kormányzat szerepének és lehetőségeinek hangsúlyozásával, a tárgyalások csatornáin keresztül egyensúlyt kíván teremteni a társadalom- és gazdaságirányítás állam-, illetve társadalom-központú felfogása között (Torfing et al., 2012: 132). Ennek következtében a metakormányzás szemlélete, szabályozása és intézményi struktúrája az állami kapacitás lényeges eleme, amely a döntéshozatal központosításával, az erős közigazgatási apparátus, valamint a szükséges anyagi erőforrások és közpolitikai eszközök kiépítésével hozzájárul a kormányzóképeség erősítéséhez (Bell–Hindmoor, 2009: 51).

¹⁴ A jelen tanulmánynak nem feladata, hogy átfogó képet adjon a hálózatokkal foglalkozó irodalomban megjelenő vitákról és a hálózatok lehetséges tipológiájáról. A könnyebb áttekinthetőség kedvéért mégis megjegyezzük, hogy a magunk részéről azzal a felfogással értünk egyet, amely különbséget tesz közpolitikai hálózat, az integrált szolgáltatásellátás és a hálózati kormányzás között. A közpolitikai hálózat az állam és az érdekcsoportok közötti hatalmi viszonyokra, az integrált szolgáltatásellátás a koordináció változatos formáira, a hálózati kormányzás pedig a többszintű, interaktív döntéshozatalra helyezi a hangsúlyt.

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

Megítélésünk szerint a metakormányzás hálózatalapú megközelítése összességében lényegéből adódóan nem tudja értelmezni az állam szerepének újbóli megerősödését. Ebből az is következik, hogy a hálózati kormányzás a kormányzáskoncepció átfogó rendszerében csak az egyik altípusnak tekinthető. Az állam szerepének felértékelődését és megerősödését ezért a koncepció szélesítésében, újabb altípusok bevonásával tudjuk leírni és megérteni, amelyek révén a metakormányzás újabb dimenziót ad hozzá az államközpontú kutatásokhoz. Az állam befolyását és hatását töretlennek látja a kormányzás alrendszereiben, de a nagy, átfogó struktúrák helyett a kormányzás indirekt formáira és technikáira helyezi a hangsúlyt. Azzal, hogy az önszerveződő hálózatok kormányzati koordinációját – más szóval a „kormányzás kormányzatát” – állítja középpontba, a metakormányzás nélkülözhetetlen pillérévé vált az államközpontú kormányzás koncepciójának.

4. Az állami kapacitás fogalma és mérhetősége: egy- és többdimenziós megközelítések

Napjainkban folyamatosan növekszik azoknak a tanulmányoknak a száma, amelyek az állami kapacitás konceptuális kereteinek megfogalmazásával és az operatív, a mérhetőséggel kapcsolatos lehetőségekkel és gyakorlatokkal foglalkoznak (Hendrix, 2010; Hanson–Sigman, 2011; Cingolani, 2013). Kiindulópontjuk szerint az állam megfelelő kapacitások birtokában tudja elsődleges feladatát, a közjó átfogó normarendszerének biztosítását ellátni. Ebből az is következik, hogy az állami kapacitások kiépítése és lefordításuk kormányzati cselekvésekre a jó kormányzás egyik alapvető feltételének számít.

A nemzetközi gyakorlatban meghonosodott értelmezés szerint az állami kapacitás az állami intézmények képességét jelenti a hivatalosnak tekintett – alkotmányban, alaptörvényben, kormányprogramokban, egyéb jogi normákban rögzített – célok végrehajtására. Közelebbről nézve azonban az állami kapacitás önmagában pusztán magyarázó, jellemzően mennyiségi jellegű tényezője annak, hogy milyen potenciális képességekkel rendelkezik a kormány az általa felvállalt politikák működtetése és végrehajtása érdekében. Ennek következtében az állami kapacitáshoz szervesen hozzátartozó másik, jellemzően minőségi jellegű kulcsfogalom a kormányzati képesség, amely alatt a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzáshoz szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz relációban történő mobilizálását, alkalmazását és/vagy fejlesztését értjük.

Figyelembe kell azonban venni, hogy az állami kapacitások eltérő mértékben oszlanak meg a különböző ágazatok és közpolitikák között, így a kitűzött célok megvalósítása különböző kormányzati képességeket igényel. Azonban mindkét kulcsfogalom erősen

kontextusfüggő, azaz ténylegesen a kormányzás gyakorlatában nyeri el valódi jelentését. Például az állam extraktív (elvonó, adóztató) kapacitása optimális esetben az adóztatáshoz szükséges képességekhez igazodik, azonban az adórendszer feladatait, típusát, filozófiáját és főszárait alapvetően politikai döntések határozzák meg. Ahhoz tehát, hogy a kormányzás teljesítményéről tényeken alapuló, de általánosítható következtetéseket lehessen levonni, mindenekelőtt az állami kapacitások és kormányzati képességek fő aspektusait, dimenzióit, illetve azok mérhetőségét kell azonosítani.

4.1. Koncepcionális és fogalmi keretek

Az állami kapacitás koncepciója korántsem tekinthető újnak a társadalomtudományokban. A koncepció megjelenése és értelmezési kereteinek kialakulása az 1970-es évek végére vezethető vissza. A „hozzuk vissza az államot” (*Bringing the State Back In*, *BTSBI*) mozgalom alternatívát kívánt állítani a pluralista és marxista megközelítésekkel szemben, amelyek – egymástól nyilvánvalóan különböző elvi és ideológiai alapon – az államot döntően a különböző társadalmi csoportok versengéséül szolgáló arénának tartották. Az általuk képviselt államközpontú felfogás az állam autonóm hatalmában látja a közpolitikai célok megvalósításának legfontosabb biztosítékát (Evans et al., 1985). Ennek jegyében számos átfogó elemzés született az 1980-as és 1990-es években, amelyek már a maguk idejében is aktuálisak voltak, heves reakciókat és vitákat váltottak ki, ám napjainkban új értelmet és aktualitást nyertek az új évezred első évtizedében lezajlott változások miatt.

Az állami kapacitás fogalmának meghatározását megnehezíti, hogy mindenképpen el kell kerülni az átfedést azokkal a fogalmakkal, amelyek akár elméleti, akár empirikus értelemben is szorosan hozzákapcsolódnak: mint a jó kormányzás, az intézményi minőség vagy az állami autonómia. Ennek érdekében a releváns szakirodalomban elterjedt, hogy – Francis Fukuyama nyomán – az állami kapacitás fogalmát többnyire szűkebb, „minimalista” (mennyiségi jellegű) értelemben használják, azaz nem a potenciális kormányzati cselekvések teljes spektrumát, hanem az állam alapvető funkcióit, a hozzá tartozó közpolitikák megvalósításának hatékonyságát, illetve annak adminisztratív erőforrásait veszik alapul.¹⁵

Az állami kapacitások minimalista felfogásával kapcsolatban megfogalmazódó kritikák szerint a koncepció alapvetően téves előfeltevésekből indul ki. Fukuyama bírálói azt is megemlítik, hogy a kormányzati teljesítménymérések nem korlátozódhatnak kizárólag a bemeneti (input) erőforrásokra, a döntéshozatal és a végrehajtás szervezeti folyamataira, ezen túlmenően a társadalmi és gazdasági dimenziók alakító tényezőit, a kormányzati cselekvések közvetlen eredményeinek és hatásainak (output, outcome) mérését is figyelembe kell venni.

Lényeges kérdés, hogy melyek az állami kapacitások alapjai, elegendő-e fizikai és társadalmi erőforrásokról és jogi-intézményi keretekről vagy azok kombinációjáról beszélni,

¹⁵ A minimalista felfogás legnagyobb hatású képviselője, Francis Fukuyama szerint a kormányzás lényege a „kormányzat képessége a jogalkotásra és a végrehajtásra, valamint a szolgáltatások biztosítására, függetlenül attól, hogy demokratikus vagy sem”. Ezzel Fukuyama a kormányzást nem folyamatnak, hanem az állami kapacitásokból táplálkozó „kormányzóképeségnek” tekinti, amelyben más alrendszerek – így az üzleti és a civil szféra – nem játszanak számottevő szerepet (Fukuyama, 2013).

vagy – még a minimalista felfogáson belül – szükséges a történeti és kulturális tényezők hatásait is feltárni. Mivel az állami kapacitások rendelkezésre állását és kibontakozását számos tényező determinálja, mint az átfogó nemzetközi rendszer, a transznacionális egyéb kötelezettségvállalások, a horizontális, „nehéz ügyek” – például a klímaváltozás –, így az is felmerül, hogy az állami kapacitás mint absztrakció egyáltalán létezik-e, vagy pedig a fogalom mindig a „helyi értékén”, relatíve értelmezendő.

Ez a sokrétű problémahalmaz azt vetíti előre, hogy az állami kapacitás empirikus igényű megközelítése átfogóbb, az adminisztratív dimenziót meghaladó koncepcionális kereteket, valamint az ebből lebontott, átlátható, többdimenziós struktúrát és elemzési módszertant igényel. Mindezekből a magunk részéről arra következtetünk, hogy a kormányzati teljesítménymérések akkor tudják a legteljesebb képet kialakítani, ha az állam széles körű feladatai és azok kontextusfüggő sajátosságai alapján az állami kapacitás fogalmát tágabban értelmezve, dimenziókra bontva vizsgálják.

Az állami kapacitás kutatása és mérése során alkalmazott definíciók áttekintése – a teljesség igénye nélkül – megfelelő kiindulópontot jelent az elemzési és módszertani keretek bővítéséhez (1. táblázat). Többségük visszaigazolja, hogy az állami kapacitások meghatározásában és mérésben az államhatalom klasszikus feladatai jelentik a mércét: polgárainak (fegyveres) védelme, az adószedés és kikényszerítés joga. Más szóval a korábban tárgyalt adminisztratív dimenziót az extraktív (elvonó, fiskális) és a kikényszerítő (katonai, rendészeti) kapacitások egészítik ki. Az állami kapacitás konceptuális keretéből azonban jelenleg még hiányzik a jól körülhatárolható fogalommeghatározás. A visszatérő elemek összesítéséből a következő definíciós kísérletre juthatunk: *az állami hatalomból vagy akaratból eredő szakpolitikai intézkedések végrehajtása/kikényszerítése a bürokratikus államszervezeten keresztül, amelynek főbb eszközei közé tartozik a jogszabályalkotás, az adókvetés és az állami erőszakszervezetek alkalmazása.*

Mindezek alapján megállapítható, hogy az állami kapacitással kapcsolatos megközelítések, valamint empirikus mérési módszerek igen szerteágazók, mindazonáltal besorolhatók a következő államhatalmi funkciók valamelyikébe vagy ezek kombinációjába: a) kényszerítő/katonai, rendészeti; b) fiskális; c) adminisztratív/végrehajtó; d) átalakító vagy iparosító; e) kapcsolati/területi kiterjedés; f) jogi; g) politikai; h) demográfiai-népességgpolitikai. A kutatók az állami kapacitások mérésére háromféle megközelítést alkalmaznak: 1. egyetlen általános mérőszámot választanak, 2. szűk, egydimenziós fogalmi kerethez kapcsolódóan helyettesítő (proxy) mutatókat alkalmaznak vagy 3. kompozit, többdimenziós indexet alakítanak ki (illetve több különböző mérőszámot rendelnek az eltérő dimenziókhoz). Az állami kapacitás mérését végző mutatókat áttekintve a legjelentősebbek a gazdasággal, főképp adózással kapcsolatos indikátorok, ugyanakkor az állam működésének joghoz kötöttségéhez és erőteljes szabályozási szükségletéhez képest meglepően alacsony a jogérvényesülést és jogi környezetet vizsgáló mutatók száma.¹⁶

¹⁶ A méréseket a fogalmi tisztázatlanság mellett még számos jelentős probléma nehezíti: ilyen a módszertanok és a megbízható, nemzetközileg összehasonlítható idősorok hiánya, valamint a változó környezet hatásainak elemző bemutatása.

4.2. Az állami kapacitások struktúrája: egy- és többdimenziós megközelítések

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

Az állami kapacitás fogalmának egydimenziós értelmezésével áll szemben a többdimenziós felbontás, amely abból indul ki, hogy a módszertanilag megalapozott tényalapú mérések szempontjából nem lehet egységesen és univerzálisan meghatározni és elfogadni az állami kapacitást. A többdimenziós megközelítés nemcsak a „*testre szabott*”, azaz az adott dimenzió természetéhez illeszkedő mérésekhez nyújt megfelelő támpontokat, de azzal az előnnyel is jár, hogy a dimenziók a mérni kívánt jelenség és a megfelelő indikátor közötti kapcsolat vizsgálata érdekében akár további alterületekre is bonthatók.

A dimenziók azonosítása során két további szempontot érdemes mérlegelni: egyrészt érdemes-e kizárólag az állam alapvető funkcióira koncentrálni, másrészt milyen mértékben kell távolságot tartani a már említett, az állami kapacitáshoz hasonló koncepciókkal és megközelítésekkel. Ehhez jó alapvetést nyújt Hanson és Sigman, akik az állami kapacitás átfogó koncepcióján belül három alapvető, az állam fő funkcióit kifejező, egymással szervesen összekapcsolódó dimenziót különítenek el, nevezetesen az extraktív (adóztató), a kikényszerítő és az adminisztratív állami kapacitást (Hanson–Sigman, 2013: 3). E három dimenzió jelenti az állami kapacitások általános alátámasztását: az erőforrások rendelkezésre állását, az ország területe feletti közigazgatási-katonai ellenőrzést, valamint a lojális és jól képzett köztisztviselőket és intézményeiket.¹⁷

A szerzőpáros által képviselt felbontás azért is követhető, mivel jól mutatja a dimenziók közötti összekapcsolódás és egymás kölcsönös támogatásának lehetőségét és jelentőségét. Kikényszerítő kapacitások nélkül nem jön létre olyan politikai stabilitás, amely képes a bevételek növelésére. Magas színvonalon működő bürokrácia nélkül nem lehet biztosítani az állami bevételeket, s ez a kikényszerítő kapacitások gyengüléséhez vezet. Végül bevételek

¹⁷ Az állami kapacitás mérésének többdimenziós jellegét jól mutatja Hendrix (2010) módszertani tipológiája, amely három területet különböztet meg: a katonai és az adminisztratív kapacitást, valamint a politikai intézmények koherenciáját és minőségét.

nélkül az állam nem rendelkezik sem megfelelő kikényszerítő kapacitásokkal, sem pedig erős bürokráciával.

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

Mindezek alapján az állami kapacitás többszintű, többdimenziós, integrált koncepció, amely többet jelent, mint alkotóelemeinek összessége. Ez annak az interaktív hatásnak köszönhető, amely akkor következik be, ha az adott kapacitás dimenziói között megváltoznak a számszerűsíthető arányok. Más szóval a kapacitás valamely dimenziójára kapott magasabb érték nem vezet szükségszerűen az összesített eredmény javulásához. Példaként említhető, hogy számos felmérés jutott arra a következtetésre, hogy azokban az államokban, amelyek jelentős katonai kiadásokkal és magas szintű kikényszerítő kapacitásokkal rendelkeznek, egyúttal komoly korrupciós kockázatokkal kell számolni, ha az adminisztratív kapacitások nem mutatnak számottevő javulást. Ennek következtében az összesített állami kapacitás nettó végeredményének értéke csökkenhet, annak ellenére, hogy egyik vagy másik dimenzió értéke jelentős javulást mutat. Mindez komoly csapdahelyzetet jelent, amit csakis olyan mérésekkel lehet elkerülni, amelyek figyelembe veszik az állami kapacitás fogalmának különböző dimenzióit és országspecifikus sajátosságait.

5. A nemzeti szintű kormányzati teljesítménymérés általános vonásai

Az állami kapacitások, kormányzati képességek, átfogóan pedig a kormányzati teljesítménymérésével számos nemzetközi szervezet foglalkozik. A mérési és értékelési „iparág” szereplői arra törekkenek, hogy összehasonlítható adatokat, idősorokat, átlagokat, trendeket, rangsorokat és jelentéseket állítsanak elő, azokat stratégiai adatbázisokba rendezzék. Megbízhatóságukat tekintve azonban különbséget kell tenni a hivatalos nemzeti statisztikák alapján működő Eurostat (az EU statisztikai hivatala) vagy az OECD által kiadott jelentések, szakanyagok, illetve a nemzetközi NGO-k, tanácsadó cégek szakmai véleményeken alapuló rangsorai között. Napjainkban mintegy 130 gazdasági vagy szociális fejlettséget mérő index és ország-rangsor használatos. Az általuk alkalmazott indikátorok a szakirodalmi és kormányzati elemzésekben kapnak értékkeretet, minőséget. A nemzetközi mérések alapvető célja a globális összehasonlíthatóság, amely hatásaiban előmozdítja a kormányzás minőségének fejlesztését és a kapcsolódó értékvitákat.

A nemzetközi szervezetek fogalmi keretei, mérései és adatai azonban még az egyes országjelentések esetén sem reagálnak feltétlenül a sajátos, országspecifikus problémákra, szakanyagaik gyakran nem a legfrissebb adatokra épülnek, a módszertan nem minden esetben átlátható. Az egyes országok értékelését az adott szervezet által megbízott szakértők végzik, s ez helyenként megkérdőjelezi az objektivitás és a pártatlanság normáinak érvényesülését. Mindez együttesen azt mutatja, hogy a nemzetközi szervezetek mérései mellett – azok fontosságát nem tagadva – szükség van nemzeti szintű kormányzati teljesítménymérésekre, amelyek képesek egyedi problémák megragadására, illetve a nemzetközi mérések adatainak frissítésére, szükség esetén pedig korrekciójára.

Az utóbbi években számos nemzetállam (Ausztria, Finnország, Franciaország, Írország, Skócia, valamint egyes tagállamok, például Virginia az Egyesült Államokban) erőteljesen törekszik arra, hogy a szervezeti teljesítmény és a befektetett erőforrásokkal adekvát közvetlen eredmények (*output*) mérése mellett fokozott figyelmet fordítsanak a kormányzati teljesítménymérés hatásalapú (*outcome-based*) megközelítésére és módszertanának kidolgozására. Kiindulópontjuk szerint a várt közép- és hosszú távú eredmények és hatásaik meghatározása, továbbá megvalósulásuk előrehaladásának mérése nélkül nem lehet valós képet alkotni sem a közzsféra működésének hatékonyságáról és minőségéről, sem pedig az állampolgárok elégedettségéről. A tapasztalatok azt mutatják, hogy jól működő rendszerek ott valósulnak meg, ahol szakmai és társadalmi konszenzus alakul ki a hosszú távú, stratégiai célkitűzésekben, és ennek bázisán választják ki a mérés tárgyát képező kulcsfontosságú hatásterületeket, valamint a hozzájuk tartozó nemzeti indikátorokat. Fontos szempont a nemzetközi összehasonlítás, de nem mindenáron. Ha nem áll rendelkezésre módszertani és időbeni paramétereit tekintve összehasonlításra alkalmas adatsor, a helyettesítő (proxy) indikátorok helyett a nemzeti mérési rendszerek inkább új mutatók fejlesztése mellett döntenek.

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

A nemzeti teljesítménymérések egyszerre szolgálnak hatékonysági (visszacsatolás, értékelés), valamint az átláthatóság, felelősség és elszámoltathatóság erősítését szolgáló célkitűzéseket. Ezek fontosságát az is mutatja, hogy az OECD-országok több mint fele rendelkezik saját teljesítménymérési keretrendszerrel (OECD, 2016: 5).

Az egyes országok által kialakított rendszerek összehasonlítása azt mutatja, hogy a nyilvánvaló különbözőségek ellenére vannak közös vonások. Széles körben elterjedt az a gyakorlat, hogy az értékelési keretrendszereket a kormányzat kezdeményezésére, de széles körű társadalmi és szakmai konzultációk eredményeként alakítják ki. Ebből az is

következik, hogy fontos szempont a nyitott hozzáférés, valamint a felhasználóbarát alkalmazások biztosítása. Az így létrehozott adatbázisok jellemzően a pénzügyminisztériumok, ágazati minisztériumok (az Egyesült Királyságban az Élelmiszeripari, Környezeti és Vidékfejlesztési Minisztérium), speciális kormányzati szervek (Ausztriában a kancellárián belül működő Szövetségi Teljesítménymérési Hivatal), valamint a miniszterelnöki hivatal és a központi statisztikai hivatalok közös termékei (Finnország).

Koncepcióikat és funkcióikat tekintve a keretrendszerek leggyakrabban a teljesítményalapú költségvetéshez, a társadalmi előrehaladáshoz, illetve ennek részeként a közösségi jóléthez kapcsolódnak.¹⁸ Kiemelkedő jelentőségű a társadalmi haladás, fejlődés (*social progress*) komplex megközelítése, amelyet legalább három dimenzióban értékelnek: képes-e teljesíteni az adott ország állampolgárainak legalapvetőbb igényeit; rendelkezésre állnak-e azok az elemek, amelyek növelik és fenntartják az egyének és közösségek jólétét; megvan-e a lehetőség arra, hogy mindenki képes legyen kibontakoztatni a benne rejlő adottságokat és lehetőségeket.

A mérések hatásterületeiként szinte valamennyi ország gyakorlatában megjelenik a gazdaság, a társadalom és a környezet, amelyek – országonként eltérő hangsúllyal – kiemegészülnek az egészségügy, az oktatás, a kormányzás, a biztonság, a nemzetközi hatások, a társadalmi egyenlőség és a klímaváltozás dimenzióival. A hatásterületekhez rendelt kulcsindikátorok (főindikátorok) száma általában 20 és 50 között mozog, de figyelembe kell venni, hogy az egyes indikátorok a mérés és az adatokkal való feltöltés folyamatában további részindikátorokra bomlanak. A gazdasági hatásterülethez tartozó indikátorok közül példaként említhető a foglalkoztatás, a munkanélküliség, a tőkebefektetések, a K+F mértéke és az adósságráta, a társadalom esetében a közbiztonság, a jövedelmi egyenlőség, a szegénység, a nemek közötti egyenlőség, az étellel való elégedettség, míg a környezetet jellemzően a kibocsátási ráta, az energiafogyasztás, a természetes és megújuló erőforrások felhasználása, valamint a természetes élőhelyek gyakorisága indikátorok méri. Az indikátorok kiválasztása jól mutatja az egyes országok között meghúzódó szemléletbeli különbségeket: a francia keretrendszer a foglalkoztatási rátát, a brit viszont a hosszú távú munkanélküliséget veszi alapul.

5.1. Egy jó gyakorlat: a skót kormányzat teljesítménymérési rendszere

Skócia kormánya 2007-ben vezette be az eredményalapú Nemzeti Teljesítményértékelési Keretrendszert (*National Performance Framework, NPF*), majd egy év múlva Scotland Performs néven rendszeresen frissülő honlapot indított azzal a céllal, hogy aktuális információkkal szolgáljon arról, hol tart Skócia az NPF-ben meghatározott célok teljesítésével. A Scotland Performs célja, hogy folyamatosan fejlődő, mégis áttekinthető forrása legyen a kormányzati teljesítmény értékelésének.¹⁹

¹⁸ Fontos előzménynek és koncepcionális kiindulópontnak tekinthető a Sen-Stiglitz-Fitoussi Commission (2009) jelentése, valamint az OECD Better Life Indexe (www.oecdbetterlifeindex.org).

¹⁹ Az alfejezet további részében az NPF honlapján található szakanyagokra támaszkodunk (www.gov.scot/About/Performance/ScotPerforms).

A skót kormány által létrehozott átfogó teljesítménymérési és értékelési rendszer hierarchikus, többszintű struktúrában működik. Csúcsán egy átfogó jövőkép, vízió helyezkedik el, amely szerint a kormányzati intézkedéseknek és az állam erőforrásainak azt a célt kell szolgálniuk, hogy Skócia még sikeresebb országgá váljék, s ez az egész ország számára megadja a gyarapodás/virágzás lehetőségét egy fenntarthatóan bővülő gazdasági növekedésen keresztül. A vízió 11 általános célkitűzésre bomlik, amelyek az egyetemes cél felé mutatnak. A jövőképben foglalt célok öt fókuszált, stratégiai célkitűzésen keresztül valósulnak meg, és további nemzetstratégiai eredményt tűznek ki célul (mit kell elérni, hová kell eljutni tíz év alatt) (*1. ábra*).

A piramis alján sorakozik 50 nemzeti indikátor, amelyek a célok megvalósításának nyomon követését és mérését szolgálják.²⁰ Az indikátorok valójában újrendezik a felelősségi területeket a kormányzatban, így a hangsúly a szervezeti keretekről átkerül a kulcs-területekre és célkitűzésekre (például az egészségügy és az oktatás terén).

Módszertani szempontból fontos megemlíteni, hogy mind az egyes célkitűzések (például gazdasági növekedés), mind a nemzeti indikátorok (például az export növelése) egységes szerkezetben épülnek fel:

- Helyzetkép – kiemelve, mivel ez a legfontosabb, a legnagyobb érdeklődésre számot tartó információ.
- Miért fontos az adott célkitűzés?
- Mi befolyásolja ezt a célkitűzést?
- Mi a kormányzat feladata?
- Hogyan teljesítünk? (Ezt az Egyesült Királyság célkitűzéséhez, majd kis EU-országok céldataihoz hasonlítja, leírással és ábrával bemutatva.)

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

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

²⁰ Az 50 indikátor közül néhány: a vállalkozások számának bővítése; a digitális infrastruktúra fejlesztése; Skócia megítélésének javítása; gyermekegészség; a K+F-re fordított kiadások növelése; mentális jólét; a halállal végződő közúti balesetek számának csökkentése; az emberek szomszédságukról alkotott megítélésének javítása; a közszolgáltatások lakosság általi befolyásolhatóságának erősítése.

Ezek alapján a mutatók változását a módszertan az alábbi négy kategóriába sorolja:



javuló teljesítmény



változatlan teljesítmény



gyengülő teljesítmény



adatok gyűjtése folyamatban

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

6. Következtetések, ajánlások

Tanulmányunk alapvetése szerint az állam egyedi pozícióban van ahhoz, hogy saját területén a különféle szabályok és normák intézményesítése, valamint központilag irányított szervei révén biztosítsa a társadalom teljes körű koordinációját, a közjavak és közszolgáltatások ellátását, valamint a felelősség és elszámoltatás érvényesülését. Annak megítéléséhez, hogy miként működik mindez a gyakorlatban, érdemes feltenni és vitára bocsátani a következő kérdéseket. Milyen szerepet játszanak a hatalomban lévő kormányok az aktuális kormányzási módok működésében? Hogyan, milyen kontextusban formálódnak a kormányzási módok aspektusai (elvek, stratégiák, eszközök, szereplők) és a közöttük zajló interakciók? Mikor, hogyan és miért döntenek a kormányok úgy, hogy változtatnak az addig alkalmazott kormányzási módokon? Mennyire bizonyulnak hatékonyak az új kormányzási módok a közpolitikák koordinálásában? A kormányzás módjaiban bekövetkezett változások hogyan érintik a kormányzás gazdasági és politikai kontextusát, és miként érvényesül mindez fordított sorrendben? Jelen tanulmány arra vállalkozott, hogy a kérdések közül megvizsgálja az államközpontú kormányzás koncepciójának alakító tényezőit, irányzatait, különös tekintettel arra, hogy milyen mértékben alkotnak szerves egységet a szakirodalomban és a tudományos közbeszédben meghatározó elméleti és fogalmi keretek az empirikus alapú mérések során alkalmazott módszerekkel és alapkategóriákkal.

A governance-paradigma alakulásának átfogó elemzése azt mutatja, hogy a múlt század kilencvenes éveit meghatározó neoliberális felfogás bázisán kialakuló irányzatok – „államltalanítás”, „társadalom-központú kormányzás”, NPM, hálózati kormányzás – eltérő tartalommal és hangsúlyokkal, de alapvetően az állam és a kormányzat hagyományos szerepének és eszközrendszerének kiüresítésére és háttérbe szorítására törekedtek. Az ezredfordulót követően egyre gyakrabban felbukkanó, majd a 2008-ban kezdődő pénzügyi és gazdasági válság hatására felerősödő társadalmi nyomás, valamint a politikai és szakmai kritikák hatására megnőtt az igény az erős, egységes kormányzás (*single government*), a horizontális integráció, a döntéshozatali szintek és ágazati területek közötti megerősített

koordináció iránt. Ennek megvalósítása – akár államközpontú kormányzásnak, akár NPM utáni korszaknak, akár összkormányzati kormányzásnak nevezzük – azonban nem jár együtt a kormányzás módjának gyökeres megváltozásával, sem pedig a visszatéréssel a hagyományos kormányzati gyakorlathoz. A jelen és a közelmúlt tapasztalatai azt mutatják, hogy az állam központi szereplője marad a kormányzás berendezkedésének és működésének, és rendelkezik a kormányzati berendezkedés megváltoztatásához szükséges felhatalmazással, hatalmi erőforrásokkal és eszközökkel. Ebből fakadóan megválaszthatja, hogy az adott közpolitika vagy megoldandó, komplex probléma esetében milyen kormányzási módot alkalmaz, kit, mikor, meddig, milyen célok megvalósítására, milyen intézményi és jogi formában, milyen feltételek mellett von be a közfeladatok ellátásába. A kormányzás tehát különböző formákban létezik, és ennek megfelelően látja el feladatait. A kormányok kellő felhatalmazás birtokában választhatnak a kormányzás hierarchikus, piacelvű vagy hálózatos módja és eszközrendszere között. Akármelyik megoldás mellett döntenek is, felelősségük megmarad a kormányzási rendszer méltányos és hatékony működtetésében, valamint a demokratikus felelősségvállalás és elszámoltatás gyakorlati megvalósításában. Éppen ezért félrevezető minden olyan törekvés, amely választási kényszert sugall a kormányzás állam- és társadalom-központú felfogása között. A kormányok változatlanul birtokában vannak a hierarchikusan működő utasítás és ellenőrzés eszközeinek, a kormányzás pedig a kormányzati tevékenységet segítő eszközök, stratégiák és társadalmi kapcsolatok összességét jelenti. Ennek bázisán van értelme a kormányzás államközpontú megközelítéséről beszélni, amely egyrészt magában foglalja a kormányzati központ megerősítését, a háttérintézmények racionalizálását, az NPM „vadhajtásaival” szemben a koordináció változatos és többszintű intézményeinek kiépítését. Másrészt nem veti el a társadalom-központú felfogás önszerveződő, a „beágyazódásra” és a kapcsolati elven működő hálózatokra alapozott formáit, de ezt nyilvánvalóan az állam és a metakormányzás nézőpontjából értelmezi.

Amennyiben az államközpontú kormányzást önálló, a többitől jól elkülöníthető ismérvek alapján koncepciónak tartjuk, jogosan merül fel az empirikus tesztelés követelménye. Az állam és a kormányzat egyre növekvő felelőssége, valamint az egyre sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben lévő feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb állami kapacitásokat és kormányzati képességeket igényel, amelyek megteremtése, „karbantartása” és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető. A hatékony működés és a fenntartható eredmények biztosítása, valamint az önreflexióra képes államreformok olyan mérési és értékelési rendszer kialakítását és folyamatos működtetését igénylik, amely meghatározott hatásterületekre fókuszálva visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság tartalmi elemeiről és változásairól.

A nemzetközi szervezetek által közzétett mutatók és rangsorok kétségkívül irányadók, de nem adnak közvetlen értékelést, nem reagálnak a sajátos, országspecifikus problémákra, kontextusokra, jelentéseik gyakran nem a legfrissebb adatokra épülnek. Mindez egyértelműen jelzi az igényt a sajátos, problémákra, kontextusokra reagáló, a legfrissebb adatokra támaszkodó nemzeti szintű teljesítménymérések és nemzeti indikátorok kifejlesztésére.

A kormányzati kapacitások és képességek egyik lényeges eleme, hogy egy politikai közösség közös értékeire épülő jövőkép bázisán elősegítse egy összkormányzati stratégia és célrendszer megalkotását, továbbá biztosítsa azoknak a tervezési, teljesítménymérési és értékelési mechanizmusoknak a működését és összehangolását, amelyek tényekkel alátámasztva, közérthetően meghatározzák a kormányzati cselekvések révén elvárt

eredményeket és hatásokat, azok elérésének időbeli ütemezését. A mérésekkel pedig rendszeres visszacsatolást nyújtanak a célokhoz mért előrehaladás mértékéről és szélesebb kontextusáról, ösztönzik a közszféra szereplőit, hogy a saját szervezeti kereteiken belül, illetve azok felhasználásával, a maguk szintjén megpróbálják minél hatékonyabban elérni a célok megvalósulását. Az eredményalapú megközelítés alapvető szemléletváltással jár együtt: koherens és koncentrált, közép- és hosszú távú jövőképekhez illeszkedő stratégiai tervezés, a kitűzött célok és a költségvetési keretek összehangolása, azok monitorozása és értékelése, a módszertan és az indikátorok rendszeres felülvizsgálata. Végül pedig az állampolgárok számára nemcsak a kormányzati stratégiai célok és azok előrehaladásának áttekinthetőségét biztosítja megfelelően, hanem erősíti a kormányzat iránti bizalom mértékét is.

Megítélésünk szerint az államközpontú kormányzásnak, az állami és kormányzati képességek definíciójának és értelmezésének, valamint a mérhetőség aspektusainak külön-külön releváns tudományos és módszertani megalapozottságuk és kimutatható hozzáadott értékük van. Ugyanakkor – néhány előremutató kivételtől eltekintve – még várat magára egy koherens, a teoretikus és empirikus mozaikok alapján egységes, a kutatások és teljesítménymérések világára is alkalmazható koncepció kikristályosodása. Ennek felgyorsításához jó alapot jelentenek az államkutatások, amelyeknek elméleti háttere és problémafelvetései jól mutatják az egyedi problémákra, kontextusokra reagáló, a legfrissebb adatokra támaszkodó nemzeti szintű teljesítménymérések és nemzeti indikátorok gyűjtésének, fejlesztésének és alkalmazásának szükségességét.

Mellékletek

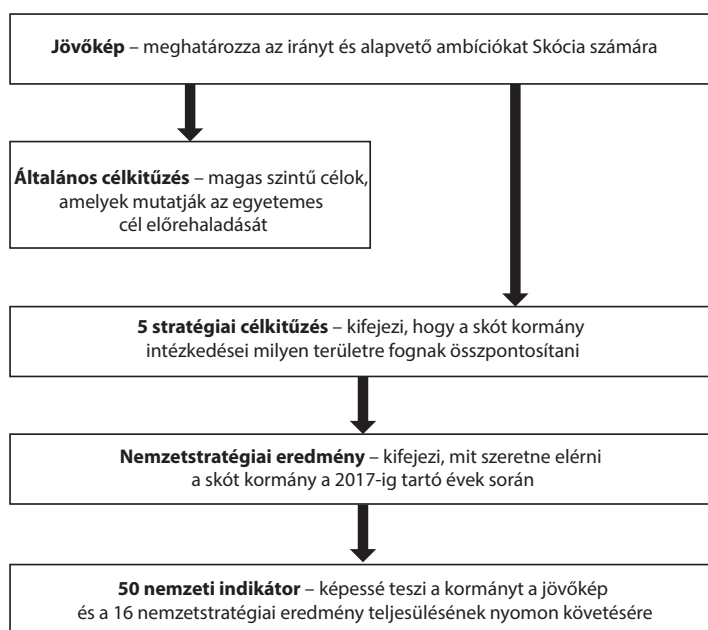
1. táblázat

Az állami kapacitás értelmezése a szakirodalomban

Szerző	Az állami kapacitás elmélete	Hangsúlyozott dimenzió
Tily (1975)	Nyugat Európában az államok kialakulásának folyamata során az államiság fogalma a represszív államhatalom kiépítésével határozható meg, amely „hatékonyan elvonja a szükséges erőforrásokat a helyi lakosságtól és kontrollálja a lakosság elvonás elkerülésére tett reakcióit”. (40)	Kényszerítő és fiskális
Skocpol (1979)	„Adott terület felett gyakorolt szuverén integritás és stabil adminisztratív-katonai kontroll a feltétele bármilyen kormányzati intézkedés állami képességének. Emellett a lojális és felkészült hivatali apparátus, valamint bőséges anyagi erőforrások rendelkezésre állása jelentik az eredményes állam alapját a számos célkitűzése elérésében.” (16)	Bürokratikus/ adminisztratív
Rueschemeyer–Evans (1985)	Az állam hatékony beavatkozása a gazdaságba. A hatékony beavatkozáshoz felkészült bürokráciára, valamint az állami szervek összhangjára és jó koordinációjára van szükség.	Átalakító és adminisztratív
Evans (1995)	Az állami kapacitás kulcsa a „beágyazott autonómia”: az adminisztratív elszigetelés hatalma és egy bizonyos szintű állami beágyazottság a termelési szerkezetben.	Kapcsolati, átalakító és bürokratikus
Mann (1984)	A despotikus hatalom „azon intézkedések rendszere, amit az állami elit felhatalmazása révén megtehet, anélkül hogy szokásos, intézményszerűt egyeztetést folytatna a civil társadalmi csoportokkal” (Mann, 1988: 59). Az infrastrukturális hatalom „a beágyazódás képessége a civil társadalomba és a politikai döntések végrehajtásának a képessége” (59).	Adminisztratív, kapcsolati és területi kiterjedés
Migdal (1988)	A kapacitások „a vezetőknek az állami szervezeteken keresztül gyakorolt azon képességei, amelyek ráveszik az embereket, hogy azt tegyék, amit ők akarnak” (1988: 2), vagy hogy „elérjék azokat a társadalmi változásokat, amikre a vezetők törekednek az átalakítások, politikájuk és intézkedéseik során” (4). Ilyen képesség különösen „a beágyazódás a civil társadalomba, a társadalmi viszonyok szabályozása, források elvonása és azok meghatározott célokra fordítása” (4).	Kapcsolati és területi kiterjedés
Geddes (1966)	„Az állami kezdeményezésű politikai döntések végrehajtásának a képessége, amely függ az állam magánszektor szereplőit érintő adóztatási, korlátozó, intézkedésalakító képességétől, valamint a végrehajtás során hozott bürokratikus döntések hatékonyságától. Viszont valamennyi előbb említett képesség a hatékony bürokratikus szervezetek meglétét feltételezi” (14).	Fiskális, kényszerítő és adminisztratív
Evans–Rauch (1999)	A „weberiség” egy szervezeti jellemző, amelynek lényege, hogy a legfontosabb állami szervekre milyen mértékben jellemző az érdemeken alapuló kiválasztás és a kiszámítható előmenetelen nyugvó, hosszú távú karrierrendszer.	Adminisztratív
Fukuyama (2004)	Az állami kapacitás „az államoknak az a képessége, hogy szakpolitikákat dolgoz ki és hajt végre, valamint jogot érvényesít jogszerű és transzparens módon” (9).	Adminisztratív és jogi
Besley–Persson (2008)	„Az állami kapacitás központi eleme az adóívetési képessége, amiből közjavakat finanszíroz és transzfereket biztosít” (522).	Fiskális

Kocher (2010)	Az erős államok öt cáfolható ismérve: a) centralizáció és egységesítés; b) vagyon és adóztatási képesség; c) professzionális bürokrácia; d) a rezsimnek kevés korlátja van; e) erős hadsereg.	Kényszerítő, fiskális, adminisztratív és politikai
Dincecco–Prado (2012)	A fiskális kapacitás „az államoknak az a képessége, hogy adóbevételeket szed” (172).	Fiskális
Knutsen (2012)	Az állami kapacitás alatt a hatékony és jogkövető bürokrácián keresztül sikeresen végrehajtott közpolitikát értjük.	Adminisztratív, jogi és fiskális
Fukuyama (2013)	A kapacitás a bürokrácia inputjai alapján határozható meg. Ilyen például az állami tisztviselők végzettsége.	Adminisztratív

Forrás: A szerzők szerkesztése, a hivatkozott források alapján



1. ábra

A skót Nemzeti Teljesítménymérési Keretrendszer

Forrás: Financial Scrutiny Unit Briefing;
The National Performance Framework
and Scotland Performs (2012. február 7.)
Elérhető: [www.scottish.parliament.uk/
ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_12-12.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_12-12.pdf).
(Letöltve: 2016. július 21.)

Felhasznált irodalom

- Bache, Ian (2008): *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham–Oxford, Rowham and Littlefield.
- Bell, Stephen – Hindmoor, Andrew (2009): *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Bersch, Katherine – Botero, Sandra (2014): „Measuring Governance: Implications of Conceptual Choices”. *European Journal of Development Research*, Vol. 26. No. 1., 124–141.
- Besley, Timothy – Persson, Torsten (2008): „Wars and state capacity”. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6. No. 23., 522–530.
- Bevir, Mark – Rhodes, Rod (2003): *Interpreting British Governance*. London, Routledge.
- Börzel, A. Tanja (2010): „Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises?” *SFB-Working Paper Series*, no. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, March.
- Capano, Giliberto – Howlett, Michael – Ramesh, M. (2015): „Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 17. No. 4., 311–321.
- Christensen, Thomas – Lægreid, Peer (2011): „Complexity and hybrid public administration-theoretical and empirical challenges”. *Public Organization Review*, Vol. 11. No. 4., 407–423.
- Cingolani, Luciana (2013): „The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures”. *Working Paper Series on Institutions and economic Growth*, IPD WP13, október 10. Elérhető: www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2013/wp2013-053.pdf. Letöltve: 2016. július 21.
- Colgan, Anne – Kennedy, Lisa Ann – Doherty, Nula (2011): *A Primer on implementing whole of government approaches*. Dublin, Centre for Effective Services.
- Dinecco, Markand – Prado, Maurizio (2012): „Warfare, fiscal capacity, and Performance”. *Journal of Economic Growth*, Vol. 17. No. 3., 171–203.
- Dommett, Katharine – Flinders, Matthew (2015): „The Centre Strikes Back: Meta-Governance Delegation, and the Core Executive in the United Kingdom, 2010–14”. *Public Administration*, 93. kötet, 1. szám, 1–16.
- Dommett, Katharine – MacCarthaigh, Muiris – Hardiman, Niamh (2016): „Reforming the Westminster Model of Agency Governance: Britain and Ireland After the Crisis”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Elérhető: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12227/epdf>. Letöltve: 2016. július 21.
- Evans, B. Peter – Rueschemeyer, Dietrich – Skocpol Theda (1985): *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Evans, B. Peter – Rauch, E. James (1999): „Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of »Weberian« state structures on economic growth”. *American Sociological Review*, Vol. 64. No. 5., 748–765.
- Fejes Zsuzsanna (2012): A „jó állam” államelméleti megközelítésben. In: Papp Tekla (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái. Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 15–35.
- Fukuyama, Francis (2004): *State building: governance and world order in the 21st century*. Ithaca, New York, Cornell University Press.
- Fukuyama, Francis (2013): „What is Governance?” *Governance*, 26. kötet, 3. szám, 347–368.
- Gajdusчек György (2014): „Miben áll és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?” *Politikatudományi Szemle*, Vol. 23. No. 3., 97–116.

- Geddes, Barbara (1996): *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Oakland, California, University of California Press.
- Gisselquist, M. Rachel (2014): „Developing and evaluating governance indexes: 10 questions”. *Policy Studies*, Vol. 35. No. 5., 513–531.
- Hajnal György (2011): „Adminisztratív politika a 2000-es években. (Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között)”. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 18. No. 3., 54–75.
- Hanson, Jonathan K. – Sigman, Rachel (2013): *Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research*. World Bank Political Economy Brown Bag Lunch Series. Elérhető: http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson_sigman13.pdf. Letöltve: 2016. július 21.
- Hendrix, Cullen, S. (2010): „Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict”. *Journal of Peace Research*, May, 47. kötet, 3. szám, 273–285.
- Jessop, Bob (2011): „Metagovernance”. In: Bevir, Mark (szerk.): *The SAGE Handbook of Governance*. London, Sage, 106–123.
- Knutsen, C. Henrik (2013): „Democracy, state capacity, and economic growth”. *World Development*, 43, 1–18.
- Kocher, Matthew (2010): „State capacity as a conceptual variable”. *Yale Journal of International Affairs*, 5 (2). Elérhető: <http://yalejournal.org/wp-content/uploads/2010/09/105212kocher.pdf>. Letöltve: 2016. július 21.
- Lægreid, Per – Rykkja, Lise H. (2014): *Governance for complexity-how to organize for the handling of „wicked issues”?* Stein Rokkan Centre for Social Studies. Elérhető: <http://bora.uib.no/handle/1956/9384>. Letöltve: 2016. március 31.
- Levi-Faur, David (2012): „From »Big Government« to »Big Governance«?” In: Levi-Faur (ed.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press, 3–18.
- Mann, Michael (1984): „The autonomous power of the state:its origins, mechanisms and results”. *European Journal Sociology*, 25. kötet, 2. szám, november, 185–213.
- Matthews, Felicity (2012): „Governance and State Capacity”. In: Levi-Faur, David (szerk.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press, 281–292.
- Mazzucato, Mariana (2011): *The Entrepreneurial State*. London, Demos.
- Mazzucato, Mariana (2015): „Building the Entrepreneurial State: A New Framework for Envisioning and Evaluating a Mission-Oriented Public Sector”. *Levy Economics Institute of Bard College Working Paper*, 824. szám.
- Migdal, S. Joel (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Musacchio, Aldo – Lazzarini, G. Sergio (2014): *Reinventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Harvard, Massachusetts, Harvard University Press.
- Peters, Guy B. (2008): „The Two Futures of Governing. Decentering and Recentering Processes in Governing”. *IHS Political Science Series Paper*, 114. szám. Elérhető: www.aei.pitt.edu/7515/. Letöltve: 2016. július 21.
- Piattoni, Simiona (2009): „Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis”. *Journal of European Integration*, Vol. 31. No. 2., 163–180.
- Pierre, Jon (2000) (szerk.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.

- Plattner, F. Marc (2013): „Reflections on »Governance«”. *Journal of Democracy*, 24. kötet, 4. szám, 17–28.
- Rhodes, Rod (1994): „The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain”. *The Political Quarterly*, Vol. 65. No. 2., 138–151.
- Rittel, H. W. – Webber, M. M. (1973): „Dilemma in a General Theory of Planning”. *Policy Sciences*, 4. kötet, 2. szám, 155–169.
- Sen, Amartya – Stiglitz, Joseph E. – Fitoussi, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Elérhető: www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf. Letöltve: 2016. július 21.
- Skocpol, Theda (1979): *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Stevens, Vidar – Verhoest, Koen (2015): *Theorizing on the metagovernance of collaborative policy innovations*. Konferenciakiadvány, 2015 ICPP konferencia, Milánó.
Elérhető: www.icppublicpolicy.org/conference/file/reponse/1434526001.pdf. Letöltve: 2016. július 21.
- OECD (2015a): *Hungary: Towards a Strategic State Approach, OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-en>. Letöltve: 2016. július 21.
- OECD (2015b): *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland. Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. OECD Public Governance Reviews*. Párizs, OECD Publishing. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>. Letöltve: 2016. július 21.
- OECD (2015c): *National performance frameworks and key national indicators across OECD member countries*. Working Party of Senior Budget Officials. Background information note. November 18. Elérhető: www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO%282015%2911&docLanguage=En. Letöltve: 2016. július 21.
- OECD (2015d): *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government*. GOV/PGC/MPM (2014), Párizs, OECD Publishing. Elérhető: [www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?OLIs-cote=EN&Ref=GOV/PGC/MPm\(2014\)3](http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?OLIs-cote=EN&Ref=GOV/PGC/MPm(2014)3). Letöltve: 2016. július 21.
- Osborne, Stephen P. (szerk.) (2010): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London–New York, Routledge.
- Oman, P. Charles – Arndt, Christine (2010): „Measuring Governance”. *Policy Brief*, 39. szám.
- Tilly, Charles (1975): *The formation of national states in Europe*. Princeton, Princeton University Press.
- Torfig, Jacob – Pierre, Jon – Peters, Guy – Sørensen, Eva (2012): *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford, Oxford University Press.
- Whitehead, Mark (2003): „»In the shadow of hierarchy«: meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands”. *AREA*, 35. kötet, 1. szám, 6–14.
- Williams, Gareth (2011): „What makes a good governance indicator?” *Policy Practice Brief*, 6. szám.

Biztonság, bizalom és a jó kormányzás

Kis Norbert¹

1. Bevezetés

A biztonság megteremtése az emberek, az üzleti és a civil szektor szereplőinek legalapvetőbb elvárása a kormányzati munkával szemben. A biztonság feltételeinek erősítése és a biztonság közérzetének biztosítása a jó kormányzás egyik legfontosabb feladata, egyben a kormányzat felé megnyilvánuló bizalom kiemelt faktora. A kormányzat iránti bizalom megléte maga is biztonsági tényező, visszahat a biztonságérzetre. A biztonságot sokféleképpen értelmezik, azonban általános, minden lehetséges aspektusra kiterjedő biztonságfogalom nem alakult ki. A biztonsággal kapcsolatos kormányzati képességek mérését a nemzetközi szervezetek is csak specifikus területeken végzik. Ilyen a *biztonságpolitika*, a *jogbiztonság* és a *külső biztonság*. Célszerű ezért a biztonság egyes dimenzióira értelmezési kereteket és mérési paramétereket meghatározni. A kutatás a külső biztonság, a közbiztonság és a katasztrófavédelem, a jogbiztonság és a létbiztonság területét tekinti a rendszerezés alapkategóriáinak. A kormányzás iránti közbizalom szoros oksági kapcsolatban áll a biztonságérzettel és annak objektív körülményeivel. A bizalmatlanság csökkenti az emberek biztonságérzetét, és ténylegesen is gyengíti a biztonsági feltételeket.

A kormányzás iránti bizalmat befolyásolják a kormányzati képességek és a kormány teljesítménye, de nem kizárólagos faktorként. A történelmi tapasztalatok és sztereotípiák például hazánkban is alapvetően meghatározzák az aktuális bizalmi viszonyulást: a csalódás a rendszerváltás utáni fejlődésben, a 2008-as pénzügyi válság, de akár a szocializmus évei alatt kialakult apolitikus vagy szkeptikus társadalmi attitűd gyökereit is említhetjük. A magyar történelmi tapasztalatok a néplelekben vetették meg a kételkedő habitus magvait, amelyek máig hatnak a politikával kapcsolatos érzésekre. A bizalomkutatások rávilágítanak az antropológiai, szociológiai (Émile Durkheim, Max Weber, Pierre Bourdieu, Andorka Rudolf), közgazdasági és politológiai (Alexis de Tocqueville, Robert Putnam, Francis Fukuyama) kontextus fontosságára (az MTA-n végzett kutatás eredményeit lásd: Sajó, 2008). A TÁRKI rendszeresen végez felméréseket és elemzéseket a társadalom és a gazdaság érték-szerkezete és a közbizalom közötti összefüggésekre vonatkozóan (TÁRKI, 2013). A specifikus bizalmi mutatók bizonyos közintézményeket vagy társadalmi alrendszereket (társadalmi közösség, pénzügyi intézmények, média, igazságszolgáltatás) mérnek. A kormánnyal, kormányzással kapcsolatos általános bizalom mérése szintén jelen van a hazai és a nemzetközi

¹ Egyetemi tanár; továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, Nemzeti Közszerzői Egyetem

rendszerekben is.² Az OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) a kormányzati bizalom (*trust in government*) mérését véleményfelméréssel végzi. Az OECD 2013-as kormányzati körképe (*Government at a Glance*, GoG 2013) kormányzati bizalmi indexe a vizsgált országok háromnegyedében csökkenést mutatott (2007 és 2012 között), az OECD átlagában 5%-kal (45%-ról 40%-ra) csökkent a bizalmi index, Magyarországon 25%-ról 21%-ra esett vissza (OECD, 2013).³ A 2015-ös körkép szerint az OECD-tagországok bizalmi átlaga már 42%-ra emelkedett, Magyarország pedig nagymértékben javított (33%). A TÁRKI mérése szerint 2009 és 2013 között a közintézmények iránti bizalom indexe (1–10) nőtt (a kormányé 2,3-ról 3,95-re, az országgyűlésé 2,9-ről 4,13-ra).

A kormányzati képességek mérhetőségének alapvető eszköze az ENSZ-vezetéssel kidolgozott ún. COFOG (*Classification of Functions of Government*) osztályozási szabvány. Ez a nomenklátúra az állam, a kormányzat által jellemzően ellátott funkciókat sorolja fel, s a kormányzati kiadások e struktúra szerinti besorolásával összehasonlíthatóvá teszi különböző országok kormányzati szektorának pénzügyi szempontból meghatározható méretét és az ellátott feladatok összetételét. A KSH a 2010-es évtől kezdődően mutatja ki a COFOG szerinti bontásban is a kormányzati kiadások statisztikai adatait a nemzeti számlák alapján.

A Biztonság és bizalom hatásterület öt dimenziója:

1. külső biztonság,
2. közbiztonság és katasztrófavédelem,
3. jogbiztonság,
4. kormányzati közbizalom és átláthatóság,
5. létbiztonság.

2. Külső biztonság

A külső biztonság szűkebb értelemben azt a honvédelmi képességet (véderőt) jelöli, amely külső támadással (erőszak, agresszió) szemben védelmet biztosít, és amely elhárítja, elkerüli, megfékezi a külső katonai erőszak alkalmazását. Ez a felfogás a kormány katonai erejét és a biztonsági szövetségi kapcsolatok (kollektív védelem) potenciálját foglalja magában.

A külső biztonság tágabb értelemben magában foglalhatja a kormány kül- és biztonságpolitikáját, a nemzetközi politikai és gazdasági (geopolitikai) erőviszonyokban elfoglalt státuszát (többdimenziós biztonságértékelés). Ennél is tágabb értelmezésben a pénzügyi biztonság, az energiabiztonság, a szociális biztonság, a kiberbiztonság és az ökológiai biztonság aspektusai is felmerülnek (Curtin–Vessel, 2005; Born–Beutler, 2007; Gartner, 2007; Gazdag, 2011; Hamada, 2013; Szenes, 2013). A külső biztonság megteremtése egyre szélesebb körű kormányzati feladatrendszert jelent, amelyben együttesen dominálnak

² A Confidence/trust in government elnevezésű indikátor többek közt a következő rendszerekben található meg: World Gallup Poll: World Values Survey Eurobarometer, Edelman Trust Barometer.

³ Az index a Gallup World Poll közvélemény-kutató intézet világméretű, arányos, rétegzett, ezer állampolgár megkérdezésével végzett mintavételén alapul, amely a kormányzati bizalom mértékét a következő dimenziók alapján méri: a rendőrségbe vetett bizalom (*local police*), az egészségbiztosítási rendszerbe vetett bizalom (*healthcare*), a bíróságok működésébe vetett bizalom (*judicial system*), az oktatási rendszerbe vetett bizalom (*education system*), végül pedig a kormányzatba vetett bizalom mértéke (*national gov*). Bővebb információ: www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx. Letöltve: 2016. szeptember 12.

a különböző szektoriális biztonsági területek eszközei, eljárásai és módszerei. A biztonság átfogó megközelítéséhez tehát rendkívül komplex tevékenységre van szükség, a biztonságot mérni nagyon nehéz, a nemzetközi megoldások is kezdetleges állapotúak (Kis et al., 2014: 9).

A NATO-nál már az 1970-es években, az egységes védelmi tervezési rendszer bevezetésével megjelent a törekvés a nemzeti hozzájárulások mérésére, azonban a mutatószámok többsége (különösen a képességeredmények) nem nyilvános, csak a legfelső politikai és katonai vezetés számára elérhető. Már a hidegháború alatt mérni kezdték a katonai erők nagyságát, hadművelleti képességét, diszlokációját, szövetségi rendszerbe felajánlott erőinek értékét, valamint a katonai költségvetés nagyságát és összetételét. Ez egészült ki a „művelleti NATO” békétámogató tevékenységének paramétereivel (műveletekben részt vevő erők nagysága, összetétele, tevékenységi mandátuma, telepíthetőség), illetve más, hozzájárulást és aktivitást számszerűsítő (például expedíciós képesség) indikátorokkal. A jó kormányzás legfőbb mutatója azonban ezen a téren nemzeti szempontból az, hogy a kormány képes-e a NATO-t „beemelni” az ország katonai védelmébe.

Az EU külső biztonságát szolgáló tevékenység mérése is folyamatosan fejlődött. Az első két vizsgálat (2010, 2011) elsősorban az uniós intézmények működését, a közös kül- és biztonságpolitikai tevékenységet értékelte a három stratégiai kapcsolat (USA, Oroszország, Kína), a szomszédos országok és a MENA-térség vonatkozásában, valamint a multilateralizmus és a válságkezelés területén. A komplex biztonságpolitikai mérés széles körben elfogadott módszere a European Council on Foreign Relations (ECFR) indikátorrendszerére épül. Az EU-tagállamok Európa külső biztonságához való hozzájárulását 60–80 indikátorral értékeli az uniós külkapcsolatok meghatározó területein, s ennek alapján a tagállamok „vezető”, „lazsáló” vagy „gyenge” értékelést kapnak. Az indikátorok mindig az EU biztonságpolitikája szempontjából fontos kérdések, ügyek, kezdeményezések, tárgyalások, akciók nemzeti támogatását, az azokhoz való hozzájárulást mérik, és az értékelés azt vizsgálja, hogy az adott tagország cselekvése mennyire van összhangban az EU céljaival (egység), mekkora politikai és pénzügyi erőforrásokat különít el a területre, és milyen eredménye van a tevékenységnek. A „vezető” minősítések növekedése jó trendet, a „gyenge” minősítések többsége pedig negatív trendet mutat. Magyarországról 2012 óta van adat. Az eredmények alapján konkrét és pontos képet lehet alkotni az EU külpolitikai teljesítményéről és a tagállamok kormányzati tevékenységének eredményességéről.

A *Jó Állam Jelentés* a külső biztonságot a véderő (katonai) dimenzión keresztül méri. Az indikátorok a kormányzat azon képességeire vonatkoznak, amelyek a külső támadással (erőszak, agresszió) szemben védelmet biztosítanak, elhárítják, elkerülik, illetve megfékezik a külső katonai erőszak alkalmazását.

Az erőforrások (input) oldaláról a honvédelmi kiadások és a haderő létszáma mutatja a képesség mennyiségi tényezőinek változását. A statisztikai adatképzéshez a honvédelmi összkiadásokat el kell osztani a népességadattal. Az adatok megtalálhatók a *Magyar Statisztikai Évkönyv* törzsinformációi között, amely tartalmazza a Magyar Honvédség, a katonai tanintézetek, a katonai egészségügyi intézetek, a Honvédelmi Minisztérium (HM) és szervezetei, illetve a katonai nemzetbiztonság, a katonai kutatás-fejlesztés, valamint a nemzetközi békefenntartó missziók kiadásait. A honvédelmi állomány létszáma szintén a képesség mennyiségi tényezőinek változását mutatja. A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által nyilvántartott haderőadat mutatja a legénységi (korábban sorkatonai) állomány, a tiszti és tiszthelyettesi állomány számát. A *Magyar Statisztikai Évkönyv* törzsinformációi közé

tartozik a Magyar Honvédségen túl a katonai tanintézetek, katonai egészségügyi intézetek, valamint a HM és szervezetei, illetve a katonai nemzetbiztonság létszáma is. Erőforrás-mutató lehet még a Magyar Honvédség főbb haditechnikai eszközeinek változása, amortizációja.

A katonai erőt komplexen mérő nemzetközi mutató a globális katonai erő-index (*Global FirePower Index, GFP*). A GFP-index 43 indikátorral méri az országok katonai erejét, majd ebből egy erőindex („*PwrIndx*”) nevű mutatót készít, s ezek rangsorolásával alakul ki az államok katonai erőlistája. A komparatív indikátorok módszertanával a GFP-index képes összehasonlítani nagyobb, fejlettebb országokat kisebb, fejlődő országokkal. Bár a hadi potenciált, a katonai hatalmi indexet széles dimenzióban méri, az összehasonlítás érdekében alkalmaz olyan korrekciós tényezőket, amelyek reálissá teszik az összemérést (például tengeri hatalom összevetése szárazföldi országgal). A GFP számításba veszi a fegyveres erők valamennyi haderőnemét, humán, pénzügyi és természeti erőforrásait, gazdaságos-kai képességeit, valamint az ország földrajzi helyzetét is. Magyarországot 2013 óta mérik.

A katonai erőpotenciál mértékét jelzi az éves külföldi katonai segítségnyújtási kiadások változása, amelyre nagymértékben hat a nemzetközi környezet alakulása és a magyar segítségnyújtás szükséges vagy szükségtelen volta. A KSH a COFOG 02.3.0 alfejezetében a honvédelmi kiadások közül az idegen országban zajló katonai tevékenységek támogatásának költségeit követi. A mutató a teljes összeget ezer lakosra osztva mutatja be.

A magyar lakosság külső biztonsággal kapcsolatos érzéseit nem mérték. Ennek módszertani kérdései is összetettek: milyen információkon alapul a lakossági percepció? A NATO szövetségi védelmének potenciáljával kapcsolatos információk nem publikusak, a nemzetközi környezet aktualitásait értelmező média hatása a biztonságérzületre pedig hektikus lehet.

3. Közbiztonság és katasztrófavédelem

A közbiztonság dimenziójában a közrendet veszélyeztető, sértő jelenségeket megelőző, fel-táró és büntető kormányzati képességet mérjük. A közbiztonság szubjektív, érzelmi alapú fogalma magában foglalja a természeti vagy ipari káreseményekkel szembeni védettséget, azaz a katasztrófavédelmi képességet is. A közbiztonság immanens része a terrorizmus-sal szembeni fellépés is. A bűnüldözés személyi erőforrásait célszerű komplexen kezelni, és átfogóan értékelni a rendőrség, az ügyészek, a büntetőbírák és a büntetés-végrehajtás személyi állományának változását.

A közbiztonság helyzetének klasszikus mérőeszköze a bűnözési statisztika. Az eredmények egyik faktora a kormányzati bűnmegelőzési és bűnüldözési képesség, vagyis a rendészet állapota. Ezt a hatást azonban számos tényező torzítja, így a többi között a tételes büntetőjog, a jogtechnikai természetű halmazati minősítések (rendbeliség) változása vagy a helyi gazdasági szükséghelyzet növekedése. Janus-arcú lehet a felderítési mutatók „javulása” is, mivel a bűncselekmények számának növekedése éppen a közbiztonság romlására utalhat. A nyomozások száma nem mutatja az akár évekkel későbbi bírósági döntést. Ugyanez igaz a tetten ért személyek statisztikájára. Az Egységes Nyomozó Hatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika (ENyÜBS) összetett és több szempontú mérési logikát alkalmaz. Ezekből indokolt reprezentatíván nyomon követni egy-egy csoportot, például a regisztrált „erőszakos bűncselekmények” számát. Három bűncselekménytípust célszerű kiemelni: a szándékos emberölés, a szándékos

testi sértés és a rablás jól reprezentálja az erőszakos bűncselekmények alakulását az összes bűnözésen belül. Ebben a bűncselekményi hármásban a vonatkozó tételes büntetőjog is viszonylag állandó (például a 2013. július 1-jén hatályba lépett új Btk., a 2012. évi C. törvény érdemben nem befolyásolta a tényállásokat, és ezáltal a statisztikai mutatók idősoros összevetését).

A közbiztonság egyik hatásmutatója a szubjektív közbiztonságérzet mérése. A bizalmi trendekre utal a TÁRKI intézményi bizalommérése, amely a rendőrség iránti közbizalomra is kiterjed (a környezet közbiztonsága). Az OECD a rendőrséggel („local police”) kapcsolatos lakossági bizalom mérését szintén alkalmazza (Government at a Glance módszertan). A lakossági bizalmat és a szubjektív közbiztonságérzetet befolyásolja a kormányzat bűnmegelőzési és bűnüldöző képessége, de ezenkívül számos más objektív tényező is, így különösen az aktuális médiakommunikáció. A KSH 2013 óta végzett méréseire lehet alapozni a trendek vizsgálatát „a rendőrséggel szembeni lakossági bizalom” kérdéskörében. A mutató alapja a kérdőív következő kérdése: „Mennyire érzi biztonságban magát, ha egyedül sétál lakóhelye környékén sötétedés után?” A négy lehetséges válasz: „nagyon biztonságban érzem magam”, „elégé biztonságban érzem magam”, „egy kicsit veszélyben érzem magam”, „nagyon veszélyben érzem magam”. A válaszok a válaszadók rétegei szerinti további csoportokra bontva elemezhetők. A bemutatott településtípus szerinti bontás mellett a válaszokat lehet nem, korcsoport, illetve iskolai végzettség szerint elemezni.

A katasztrófavédelem három területet foglal magában: a tűzvédelmet, a polgári védelmet és az iparbiztonságot. A lakosság érzületét mutató véleményfelmérés mint szubjektív hatásmutató még nem készült. Objektív indikátorok lehetnek a tevékenységi statisztikák, a katasztrófák elleni védekezésben részt vevők létszámadatai, a szervezetrendszer alkalatlansága és hatékonysága.

A katasztrófával szembeni védekezés sok esetben nem mérhető objektíven, mivel a megmentett értékek vonatkozásában nem lehet egzakt adatokkal dolgozni. Ezért leginkább az erőforrások oldaláról lehet közelíteni a kérdéshez, és az állam kiadásai és a védekezésben részt vevők adatai lehetnek pontos kiinduló mérőszámok. Az erőforrások indikátora az (ezer lakosra jutó) éves közrendre, polgári védelemre, tűz- és katasztrófavédelemre fordított kormányzati kiadások mértéke. A COFOG 02.2.0 alfejezete a polgárőrség működését, a katasztrófavédelem esetére tartalékolt élelmiszerek és gyógyszerek költségeit, a 03.1.0 alfejezet a rendőrség és a határőrség működtetését, a 03.2.0 alfejezet a hivatásos tűzoltóságok működtetését és az önkéntes tűzoltóságok állami támogatását foglalja magában. A közrend és a közbiztonság együttes erőforrás-mutatóját a statisztikai rendszer szerkezete is indokolja.

A hatékonyság nehezen mérhető. A katasztrófavédelem területén elsősorban tevékenység alapú mérőszámok léteznek. A humán rendszereket elsősorban az ágazati és általános követelmények rendszere alapján mérik. Az oktatás mérései a szakterület követelményeinek megfelelően történnek. A katasztrófavédelem megelőzési és hatósági feladatainak eredményességét 2012-től új rendszerben mérik. A veszélyhelyzet kezeléséhez kapcsolódóan a helyreállításra vonatkozó adatok mind a katasztrófavédelem, mind az állami rendszer mérésében megjelennek. A beavatkozást az abban részt vevők létszáma, az alkalmazott technika mennyisége és nem utolsósorban a felhasznált költségek adataival mérik.

A terrorizmus elleni kormányzati képesség mérése a közbiztonság mérésétől leginkább a következménykezelés területén különbözik (a terroristatámadást követően kialakult katasztrófa- vagy szükséghelyzet megoldása). A nemzetközi szabványok, eljárásrendek és standardok alapján a terrorizmuselhárítás hatékonysága mérhető. Ez az emberek,

a közélet, az épületek, az infrastruktúra sebezhetőségének csökkentését szolgáló tevékenységeket jelenti. A bűnözés megelőzésének és az az elleni fellépésnek része a terrortámadások és a terroristák azonosításán, feltartóztatásán és felszámolásán alapuló megelőző tevékenység, illetve a terrorizmuselhárítás hírszerzési-titkosszolgálati hatékonyságának mérése.⁴ A terrorelhárítás ma már speciálisan kiképzett védelmi állományt, specializált szervezetet igényel a rendvédelmen belül. Az ezzel kapcsolatos mutatók (mint input) értékelhetők.

4. Jobbiztonság

Az állampolgárok és a vállalatok biztonságérzetének fontos eleme a jogbiztonság, amely a demokrácia, a jogállamiság és az alapjogok építőköve. A jogbiztonság a jogrendszer iránti bizalom erősítésének, a jog által garantált biztonság megteremtésének imperatívuszát jelenti. A legalapvetőbb jogbiztonság-tartalom a jogalkotásba és a jogszolgáltatásba vetett bizalom.

A Biztonság és bizalom hatásterületén a legszűkebb, formális jogbiztonság-tartalom a jogalkotásba vetett bizalom. Több nemzetközi mérés a minőségi jogalkotásban („*quality of regulation*”) határozza meg az általunk vizsgált kritériumot.⁵ A formális jogbiztonság-felfogás azt jelenti, hogy a jog tartalmi megfelelőségét a demokrácia és a jogállamiság szélesebb körű felfogásába utaljuk. A jogbiztonság tágabb értelemben a joguralomnak („*rule of law*”) – mint a jogállam alapelvének – számos aspektusát érintheti: fékek és egyensúlyok a hatalmi rezsimben, hatékony jogvédelem, nyitott kormányzás, világos és kiszámítható szabályozás. A tágabb jogbiztonság-felfogás a jog igazságába („*justice*”), a demokratikus alapértékek jogvédelmébe vetett bizalmat vizsgálja. Az OECD Rule of law nevű projektje szintén a tágran értelmezett jogbiztonság-felfogás mentén formálja a lehetséges indikátorokat.⁶

A jogalkotásba vetett bizalom objektív mutatói lehetnek:

- A jogszabályok megismerhetőségének szintje mérhető az online jogszabálytár-kiadások bővülésével.
- A jogszabályok kodifikációs színvonalát mutatják egy deregulációs rendszer működésének adatai. Az alkotmányellenes jogszabályok arányszáma torzít, de figyelembe vehető. Az új törvények, új kormányrendeletek egy éven belüli módosításainak száma szintén soktényezős mutató, azonban tendenciájában alapot adhat minőségi következtetésekre.
- Egy előzetes és utólagos jogszabály-hatásvizsgálati rendszer működése és annak arányszámai a minőségi jogalkotás irányába mutatnak.

⁴ A nemzetközi mérésekből kiemelhető az Europol által 2007 óta évente kiadott TE-SAT (EU Terrorism Situation and Trend Report) jelentés. Adatbázis: Global Terrorism Database vagy RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents.

⁵ EU QR: regulatory quality.

⁶ Átfogja a következő szempontokat: a kormányzati munka kontrollja; korrupció; világos és stabil jogszabályok; rend és biztonság; alapjogok védelme; nyitott kormányzás; hatékony jogérvényesítés, polgári igazságszolgáltatás; hatékony bűnüldözés; igazságosság.

- A jogalkotással kapcsolatos érületi véleményfelmérés ritka. Ennek oka, hogy a társadalom nagyon kis hányada tud saját tapasztalatra építeni, továbbá ezt kevésbé tekintik prioritásnak a jó kormány meghatározásában.

A nemzetközi mérésekben a World Justice Project (2015) a jó törvények („good laws”) – jó folyamatok („good process”) – hozzáférhető igazságszolgáltatás („access to justice”) keretlogikán alapul. A felmérést a lakosság és szakértők bevonásával végzik. A vizsgálatot 66 országban végezték el két adatforrás, lakossági közvélemény-kutatás és válaszadó-kérdőívek használatával. Az OECD Government at a Glance jelentés (2015) a World Justice Project eredményei alapján a kormányzati hatalom korlátait, valamint az alapvető jogok védelmét indexálja és rangsorolja a tagországok egy részénél. Az ENSZ jogállamiság-indikátora az intézményi megközelítést alkalmazva a rendőrség, az igazságszolgáltatás és a börtönök állapotát vizsgálja. Adatforrásai: adminisztratív adatok, szakértők felmérései, közvélemény-kutatások, dokumentum-felülvizsgálat. A három intézmény 135 indikátort foglal magában: 41 indikátor vonatkozik a rendőrségre, 51 az igazságszolgáltatásra és 43 a börtönökre.

A Worldwide Governance Indicators (Kaufmann–Kraay, 2014) méri a szabályozás minőségét („regulatory quality”). Az Európai Bizottság európai uniós minőségi jogalkotásra vonatkozó „Intelligens szabályozás” („Smart Regulation”) közleménye 2010 októberében jelent meg (COM(2010)543 „Smart regulation in the EU”). Főbb elemei a minőségi jogalkotásra vonatkozó új kívánalmakat tartalmazzák, nagy hangsúlyt fektetve a konzultációs célú társadalmi párbeszédre, a társadalmi hatások mérésére és az utólagos hatásvizsgálatok elvégzésére.

A jogbiztonság másik pillére a jogszolgáltatásba vetett bizalom. Ennek indikátorai arra a kormányzati képességre mutatnak, amely közjogi eszközökkel erősíti a jogalkalmazás iránti bizalmat. Az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ág, a kormányzati beavatkozásnak közjogi korlátai vannak. A bírói igazságszolgáltatás hatásmutatói csak kivételesen és közvetetten mutatnak vissza kormányzati képességre, alapvetően a közigazgatási jogszolgáltatás területére érvényesek. Az igazságszolgáltatás hatékonyságának mérése ezért nem tárgya ennek az alterületnek. Az EU 2013-ban ezen a területen mérési rendszert indított („Justice Scoreboard”), amely például a The Council of Europe Commission for the Evaluation of the Efficiency of Justice (CEPEJ) adataira épít.⁷

A jogbiztonsági érzületet a TÁRKI felmérései követték, amelyek szerint 2009-től 2013-ig javult a magyar jogrendszerbe vetett bizalom (4-ről 4,78-ra). A KSH 2014-es mérése más módszertan szerint 10-es skálán 5,1-es átlagot mért. A minta nagysága hozzávetőleg 13 ezer fő. A mutató a „Mennyire bízik meg Ön személy szerint a jogrendszerben?” kérdésre adott, 0–10-es skálán mért válaszok átlagának megoszlását mutatja a válaszadók különböző csoportjai szerint.

Az igazságszolgáltatás erőforrásai képet adnak a jogbiztonság garanciáját jelentő hatalmi ág állapotáról. Az igazságszolgáltatás pénzügyierőforrás-mutatói az ezer lakosra jutó éves igazságügyre és büntetés-végrehajtásra fordított kormányzati kiadásokban mérhetők.

⁷ A polgári, kereskedelmi és közigazgatási ügyekre vonatkozóan a következő mutatókat használja: a) hatékonyság („Efficiency of Justice Systems”): az eljárások időtartama, felfüggesztett ügyek száma; b) minőség: a bírák képzése, a bírósági tevékenység monitoringja, a bíróságok költségvetése és személyzeti erőforrásai, ICT-alkalmazás, alternatív vitarendezési módok (ADR); c) függetlenség: érületi méréseket végeznek.

A COFOG 03.3.0 alfejezete a polgári és büntetőbíróóságok, ombudsmanok, kirendelt ügyvédek költségeit, a 03.4.0 alfejezet a fogházak, börtönök, fegyházak, fogvatartottakat foglalkoztató intézmények működtetésére fordított kormányzati kiadásokat tartalmazza.

A jogbiztonság és a jogszolgáltatás fontos aspektusa a közigazgatási jogalkalmazás minősége. Az objektíven „mérhető minőség” a jogszerű és észszerű határidőn belül meghozott és végrehajtott határozat. A felek (állam és ügyfél) általi jogorvoslat hiánya arra utal, hogy ezeknek a kritériumoknak a határozat megfelelt. Ebből következően az (elsőfokú) bíróságokhoz érkezett közigazgatási tárgyú peres ügyek számának változása a közigazgatási döntések minőségére mutató indikátor.

Hasonló logika mentén a jogbiztonság és a jogszolgáltatás másik aspektusa a bírósági jogalkalmazás (polgári jog) minősége. Az objektíven „mérhető minőség” ez esetben is a jogszerű és észszerű határidőn belül meghozott és végrehajtott határozat. A peres felek általi fellebbezés hiánya arra utal, hogy ezeknek a kritériumoknak a határozat megfelelt. Ebből következően az összes elsőfokú polgári peres ügy száma és az adott évben fellebbezéssel másodfokra érkezett polgári peres bírósági ügyek száma hányadosának (fellebbezési arány) változása a bírósági döntések minőségére mutató indikátor. Megjegyzendő, hogy az Országos Bírósági Hivatal (OBH) adataiból az ügyérkezések tárgyévi mértékét lehet első és másodfokon egymáshoz viszonyítani, de nem lehet mérni a tárgyévi befejezésekhez.

A perek észszerű időn túli befejezése aláássa a jogszolgáltatásba vetett bizalmat és a biztonságérzetet. Az észszerű eljárási idő és az ügyintézési idő csökkentése az EU CEPEJ mérőrendszerében is a jogszolgáltatás hatékonyságának egyik alapvető mutatója. Mérni kell és lehet – bizonyos szegmensekben – a peres ügyek időtartamának észszerűségét. Az észszerű pertartam mindig az adott ügy körülményein múlik, de egy kétéves átlagos pertartam észszerűnek tekinthető. Mérhető az adott tárgyéven két éven túli, elhúzódó ügyként befejezett elsőfokú polgári peres eljárások aránya (%) az adott évben befejezett összes elsőfokú járási és törvényszéki polgári peres ügy számához képest.

5. Kormányzat iránti közbizalom és átláthatóság

A kormányzat iránti közbizalom szoros kapcsolatban áll az általános állampolgári és üzleti biztonságérzettel. Az általános biztonsági érzület állapotának egyaránt lehet oka és okozata. A kormányzat iránti közbizalmat ezért indirekt (másodlagos) biztonsági faktornak tekintjük. A biztonságra utaló mutatók sorában a közbizalom szubjektív, érületi kérdés. A kormányzat iránti bizalom alakulását politikai elemző szervezetek folyamatosan nyomon követik. Az OECD kormányzati körképe (Government at a Glance) telefonos körkérdéssel méri a kormányzati közbizalmat.

A közbizalom elsődleges indikátora azonban a kormányzást meghatározó parlamenti választások eredménye. Az időbeni összehasonlíthatóság érdekében a választásokon szerzett parlamenti mandátumok aránya az összes mandátum arányában négyévenként – az időközi választásokkal korrigálva – megbízható képet ad: az adott választási évben a kormányalakító párt, illetve pártkoalíció, pártszövetség által megszerzett országgyűlési mandátumok aránya az összes mandátum arányában (%) az adott évi országgyűlési képviselőválasztáson.

A kormányzat iránti közbizalomra utaló objektív faktor a kormányzati működés átláthatósága. Az átláthatóság önmagában is jogállami és demokratikus alapérték.

Az átláthatóság mértéke azonban szorosan korrelál az állampolgárok bizalmával, és a kormányzati nyitottság képességét mutatja. Az átláthatóság lényege a kormányzati közérdekű adatok, a döntés-előkészítés és a döntések megismerhetősége. Az átláthatóságot és a bizalmat erősítő eszköz a kormány korrupciómegelőzési képessége. A kormányzás minőségének elsődleges jellemzője a korrupcióval kapcsolatos társadalmi érzület. Az átláthatóság a kormányzás integritásának, azaz az antikorrupciónak az indikátora.

A korrupciós helyzet és a korrupció elleni harc eredményességével kapcsolatban az Európai Unió 2014-ben hozott létre saját értékelési keretrendszert. Az EU antikorrupciós jelentésrendszere átfogó, országspecifikus értékelést tartalmaz az EU tagországairól, így Magyarországról is. Lényeges, hogy az EU a kritikai megközelítés mellett a pozitívumokra és a bevált gyakorlatok terjesztésére is nagy hangsúlyt helyez. Elismeri például, hogy Magyarország új eszközöket alkalmaz a közigazgatás integritásának és átláthatóságának fokozására, továbbá értékeli, hogy ambiciózus korrupcióellenes politikákat dolgozott ki. Az Európai Bizottság az egyes uniós tagállamok helyzetének elemzése mellett részletes közvélemény-kutatást folytat olyan kérdésekben, mint: „Elterjedt-e a korrupció?”, „Az elmúlt évben csúszópénzt kértek vagy vártak-e el a megkérdézettől?”, „A korrupció akadályozza-e üzleti tevékenységét?”

Az OECD értékelése és mérése vizsgálja a magánérdek-konfliktusok kezelésének módját, a lobbiszabályozást, a korrupciót bejelentő személyt védő rendszerek működését. Nemzetközileg a Transparency International által végzett korrupciós érzületmérés (*Corruption Perceptions Index*) a legismertebb (Transparency International, 2016).

A hazai statisztikai eszközökből az Állami Számvevőszék (ÁSZ) által gondozott, a közintézmények korrupciós kockázatát mérő rendszer emelhető ki. Ennek célja, hogy önbevallásos adatbekéréssel felmérje, hogy a közszféra intézményei mennyire vannak kitéve a korrupciós kockázatoknak, illetve méri az ennek mérséklésére szolgáló ún. integritáskontrollok szintjét is. A költségvetési szervek önkéntesen vesznek részt a felmérésben. Az alkalmazott indexek közül kiemeljük a Kockázatok Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) indexet, amely azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetve hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket.

Az átláthatóság másik lényeges eleme a közérdekű adatok hozzáférhetősége, az adatnyilvánosság. Az információhoz való tömeges hozzáférés technológiai fejlődése átrendezi a polgárok és az állam viszonyát (lásd: Chun et al., 2010). Az állam szerepe egyre kevésbé az, hogy adatbázisokat hozzon létre, sokkal inkább olyan új platformokat kell teremtenie, amelyekhez ezek az adatbázisok képesek kapcsolódni. Az elmúlt években számos nyílt kormányzati kezdeményezésnek lehettünk tanúi. A G8-ak elfogadták az ún. Open Data Chartert (Cabinet Office, 2013), amely öt elvet határoz meg: nyílt adat; minőség és mennyiség; mindenki általi használhatóság; adatok hozzáférhetővé tétele a jobb kormányzás érdekében; adatok hozzáférhetővé tétele az innováció érdekében. A dokumentum a kormányzati számonkérhetőség és a demokrácia elvei alapján a nyilvánosságra hozandó adatbázisok mintájaként a kormányzati kapcsolattartó pontokat, a választási eredményeket, a törvényhozást és a rendeletalkotást, a fizetéseket (fizetési besorolásokat), valamint a vendéglátást és az ajándékokat nevesíti. A Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű kezdeményezés célja, hogy jobban hozzá lehessen férni a kormányzati tevékenységre vonatkozó információkhoz, emellett a társadalmi részvétel támogatása, a szakmai integritás legmagasabb szintű követelményeinek átültetése a közigazgatási

működésbe, valamint a nyíltság és a számonkérhetőség érdekében az új technológiákhoz való hozzáférés növelése.⁸

A brit székhelyű Open Knowledge Foundation 2013-ban indította el az Open Data Indexet (ODI) azzal a céllal, hogy mérhetővé tegyék az országok nyílt kormányzati adatainak elérhetőségét néhány kulcsadatbázis hozzáférhetőségének elemzésével, ezzel is elősegítve a társadalmi vitát, és ösztönözve az országokat a közérdekű adatok minőségi közzétételére. Az index több mint 60 ország – többek között Magyarország – adatait tartalmazza, s az érintett országok szakértőinek segítségével évente frissítik, felülvizsgálják. A segítő szakértői értékelés (*peer review*) biztosítja az adatok valóságát és pontosságát.

Az Open Data Index⁹ módszertana kiemel néhány, a mindennapi életben is gyakorlati jelentőségű közérdekű adatot, és ezekből állítja össze a kumulált index tartalmát. Ezek az adatok a következők: közlekedési menetrendek; kormányzati költségvetés; kormányzati kiadások; választási eredmények; cégszűrés; nemzeti térkép; nemzeti statisztikák; jogalkotás; postai irányítószámok; szennyezőanyag-kibocsátás.

A módszer ugyanakkor arra is képes, hogy rávilágítson az adatok minőségére is, vagyis a közérdekű adatokat nemcsak egyszerű igen/nem bináris kódban értelmezi, hanem a következő minőségi kritériumok alapján is:

- Az adat létezik/nyilvántartják? (5)
- Digitális formában rendelkezésre áll? (5)
- Nyilvánosan elérhető? (5)
- Díjmentesen elérhető? (15)
- Online elérhető? (5)
- Számítógéppel olvasható? (15)
- Adatbázis formájában letölthető? (10)
- Nyílt licenccel rendelkezik? (30)
- Aktuális az adat? (10)

A kilencféle szempontot követő számok az adatokhoz rendelt súlyértékeket mutatják, vagyis minél magasabb a szorzó, a módszertan annál nagyobb súllyal veszi számításba. A rendszer objektív, ellenőrizhető adatokkal dolgozik, ugyanakkor egy fejlesztésnek köszönhetően (Open Data Census)¹⁰ arra is van lehetőség, hogy az állampolgárok maguk is bekapcsolódjanak az értékelésbe, és az alkalmazás segítségével megosszák eredményeiket másokkal.

Az átláthatóság elve a magyar közjogi rendszerben is fontos szerepet tölt be. Az Alaptörvény különösen nagy hangsúlyt helyez a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának biztosítására, amikor N) cikkében kimondja, hogy „(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Az Alaptörvény 39. cikke rendelkezik a közérdekű adatok nyilvánosságáról, valamint a közpénzekkel való gazdálkodás alapelveiről.

A közadatkezelést, az adatnyilvánosság mérhetőségét a hazai rendszerben jól reprezentálja a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál (NAIH) jogellenességi megállapítással végződött adatnyilvánossági vizsgálatok számának változása. A NAIH

⁸ Elérhető: www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration. Letöltve: 2016. szeptember 12.

⁹ Elérhető: <https://index.okfn.org/about/>. Letöltve: 2016. szeptember 12.

¹⁰ Elérhető: <http://national.census.okfn.org/>. Letöltve: 2016. szeptember 12.

feladata többek között a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése.

6. Létbiztonság

A létbiztonsági mutatók a kormányzat megélhetési minimumok biztosítására való képességére vonatkoznak. A létbiztonság mérését szolgálják a szociális védelem kormányzati erőforrásainak adatai. A szociális kiadások mellett a szociális juttatások szegénységcsökkentő hatásának mérése is lényeges. A COFOG 10. fejezete a szociális védelem, a segítségre szorulóknak szociális juttatásaira fordított pénzbeli és természetbeni állami kiadásokat összegzi. A mutató e fejezet adatát a tárgyévi, január 1-jei népességszámmal elosztva, ezer főre számított értéken, folyó áron adja meg. 2001 decemberében az Európai Bizottság lae-keni ülésén határozat született a jövedelmi szegénység és kirekesztettség mérésére szolgáló 18 közös statisztikai indikátor bevezetésére („Laekeni indikátorok”). Ezek közül a relatív jövedelmi szegénységi arány (%) azok arányát tükrözi az ország lakosságán belül, akik olyan háztartásban élnek, ahol a háztartás jövedelme nem éri el a medián ekvivalens jövedelmének 60%-át (relatív szegénységi küszöb). Az állam által fedezett szociális juttatások jelentős mértékben befolyásolják, hogy a lakosság mekkora hányadának jövedelme haladja meg ezt a szegénységi küszöbértéket. A mutató a társadalmi juttatásokkal és anélkül (de a nyugdíjakat a jövedelmekbe beleszámítva) számított érték különbsége százalékosan kifejezve. Értelmezése: ekkora részben csökkentik a jövedelmi szegények körébe tartozók arányát a lakosságon belül az állami szociális juttatások. Az alapadatok az „OSAP 2154 Háztartási költségvetési és életkörülmény adatfelvétel éves kikérdezés”, valamint az „OSAP 1968 Háztartási költségvetési és életkörülmény adatfelvétel kiegészítő modul” adatgyűjtésekből származnak.

A létbiztonság egyik legkomolyabb veszélyfaktora a munkanélküliség, a rendszeres jövedelem hiánya. Ez nem csupán az egyént fenyegető veszély, de családjának létbiztonságára is kihat. A munkanélküliség csökkenése a létbiztonság veszélyének csökkenését eredményezi. A létbiztonság érzületének másik alapja a lakhatás biztonsága. A lakás meg-létének és a lakhatás körülményeinek helyzete az egy lakószobára jutó személyek számának alakulásán keresztül jól demonstrálható.

A személyes anyagi helyzettel kapcsolatos lakossági érzület mérése 2012-től folyama-tos. A KSH lakossági percepciók vizsgálata 13 ezer háztartást mér. A mutató alapja a kér-dőív következő kérdése: „Mit gondol, hogyan fog változni háztartásuk pénzügyi helyzete a következő 12 hónapban?” A „Javul, nem változik, rosszabbodik, nem tudja” válaszlehe-tőségekkel mért változó különböző bontásokban is rendelkezésre áll (a főkereső életkora, a településtípus, a főkereső iskolai végzettsége és a háztartás személyi összetétele szerint).

A KSH másik lakossági percepciók mérése az anyagi biztonságérzettel kapcsolatos. A mutató alapja a kérdőív következő kérdése: „Képes volna-e az Önök háztartása arra, hogy egy váratlan, nagyobb összegű kiadást a saját forrásaiból fedezzen?” Az erre adott igen-nem válaszok aránya különböző válaszadói rétegek bontásában is rendelkezésre áll (a főkereső életkora, a településtípus, a főkereső iskolai végzettsége és a háztartás személyi összetétele szerint).

A minimálbér reálértékének változása a jövedelembiztonság egyik fontos mutatója, amely a minimálbér nominális emelkedésének (az előző évhez mérten, százalékosan kifejezve) és az adott tárgyévi infláció mértékének különbsége. A minimálbért kormányrendeletben állapítják meg minden tárgyévire. Az éves fogyasztói árindexadatot a KSH számítja és publikálja. Az adat megmutatja, hogy a minimálbér értékének előző évhez mért emelése mennyivel volt az adott év általános fogyasztóiárindex-adata alatt vagy felett. A pozitív érték azt jelenti, hogy a minimálbér reálértéke nőtt, mert nagyobb mértékben emelték, mint ahogy a fogyasztói árindex változott, a negatív érték pedig azt, hogy a minimálbér reálértéke csökkent, mert emelkedésének mértéke az ugyanazon évi infláció szintje alatt maradt. A minimálbér reálértékének mutatói 2011-től viszonylag magas pozitív tartományban vannak, ellentétben a 2007 és 2010 közötti időszak értékromlásával.

7. Következtetések

A *Jó Állam Jelentés* indikátorrendszerének célja a kormányzati teljesítménynek, a kormányzás minőségének mérése. A biztonság témája az állami feladatok rendszerében elsődleges helyet foglal el. Napjainkban a „biztonsági krízis” olyan jelenséggé vált, amely talán minden korábbinál nagyobb hangsúlyt ad a kormányzati feladatrendszerben a biztonsággal kapcsolatos ügyeknek. Mindez összefügg a terrorfenyegetettség fokozódásával. Európában a közel-keleti háborús válságócok, a „bukott államrendszerek” és összeomlóban lévő társadalmak, a szegénység és a klímaváltozás következtében növekvő migránsáradat fokozza a biztonsági kihívásokat. Az internetes dezinformációk tömege növekvő kockázati faktor, amely a polgárok bizonytalanságérzetének fokozásában egyaránt direkt és indirekt tényező. A kormányzat fontos, de nem az egyetlen faktor az objektív és szubjektív biztonság erősítésében. A biztonság objektív tényezői és a polgárok érzülete között nincs egyenes korreláció. Ebből következően a mérések is olyan hatásokat követnek, amelyekből a kormányzat teljesítményére nézve egyenes következtetések nem vonhatók le. A kutatói és elemzői értékelés függvénye és felelőssége, hogy a biztonsági mérésekből milyen értékelő vélemény áll elő a kormányzatra vonatkozóan. A fenti okfejtés arra is rámutat, hogy az állam és a kormányzat iránti bizalom elsődleges szempontja a polgárok biztonságérzete. A politikum tematikája egyre nagyobb mértékben a biztonsági kérdésekről szól. A biztonság és a bizalom két primer emberi ösztön és emóció szoros kölcsönhatása. Aki biztonságot ad, abban megbízom. Ha nő a veszélyérzet, nő a biztonságot adó és azért felelősséget viselő kormányok iránti bizalom tétje. A biztonsági faktorok (erőforrások, intézmények) és az érzületmérések kritikus tömege adhat alapot olyan következtetésekre, amelyek a kormányzás teljesítményére vonatkoznak. Minden következtetést fenntartással kell azonban kezelni, mivel a tömegkommunikáció korában a szubjektív biztonság és a bizalom érzülete nem követi a politikai logikát, sőt paradox hatások is előállhatnak.

Felhasznált irodalom

- Born, Hans – Beutler, Ingrid (2007): „Between legitimacy and efficiency: A comparative view on democratic accountability on the defence activities in democracies”. In: Caforio, Giuseppe (ed.): *Social Sciences and the Military. Cass Military Studies*. London–New York, Routledge–Taylor & Francis.
- Cabinet Office (2013): *G8 Open Data Charter and Technical Annex*. Elérhető: www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex. Letöltve: 2016. szeptember 12.
- Chun, Soon Ae – Shulman, Stuart – Sandoval, Rodrigo – Hovy, Eduard (2010): „Government 2.0: Making Connections between citizens, data and government”. *Information Polity*, Vol. 15. No. 1–2., 1–9.
- Curtin, Deirdre – Vessel, Ramses (2005): *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance*. Antwerp–Oxford–New York, Interseptia–Metro.
- Hamada, Maxine Tanya (2013): Measuring the Politics and Governance of Security Sector Reforms. *12th National Convention on Statistics (NCS)*, 1–2nd October. Philippines, Mandaluyong City.
- Gartner, Heinz (2007): *Nemzetközi biztonság. Fogalmak A-tól Z-ig*. Budapest, Zrínyi.
- Gazdag Ferenc (2011): *Biztonsági tanulmányok, biztonságpolitika*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- Kaufmann, Daniel – Kraay, Aart (2014): *Worldwide Governance Indicators*. World Bank Group.
- Kis Norbert – Kaiser Tamás – Báger Gusztáv – Bukovics István – Csath Magdolna – Cserny Ákos – Fejes Zsuzsanna – Gárdos-Orosz Fruzsina – Kádár Krisztián – Sente Zoltán (2014): „A jó állam mérhetősége”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2, 4–29.
- OECD (2013): *Government at a Glance 2013*. Párizs, OECD Publishing.
- OECD (2015): *Government at a Glance 2013*. Párizs, OECD Publishing.
- Transparency International (2016): *Corruption Perceptions Index*. Elérhető: www.transparency.org/research/cpi/. Letöltés ideje: 2016. szeptember 12.
- TÁRKI (2013): *Gazdasági kultúra v2.0*. Elérhető: www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/. Letöltve: 2016. szeptember 12.
- Sajó András (2008): „Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése”. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 55. No. 7–8., 690–711.
- Szenes Zoltán (2013): *Válságkezelés és békefenntartás az ENSZ-ben. Konferenciakötet*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- World Justice Project (2015): *Rule of Law Index 2015*. Washington, World Justice Project.

A Közösségi jóllét hatásterületen végzett kutatások módszertani tapasztalatai és továbbfejlesztésének főbb irányai

Báger Gusztáv¹ – Baritz Sarolta Laura² – Kelemen Rita³ –
Kiss Norbert⁴ – Szabó Ildikó⁵

1. Bevezetés

A közösségi jóllét javítása kiemelt társadalmi és gazdasági cél, így ez a cél jellegű hatásterületek körébe tartozik, és szorosan összekapcsolódik a Biztonság és bizalom, valamint a Demokrácia hatásterületekkel. Az eszköz jellegű hatásterületek közül pedig kiemelt jelentőségű számára a Gazdasági versenyképesség és pénzügyi stabilitás, a Fenntarthatóság és a Hatékony közigazgatás hatásterülete.

A témakör elemzését a *Jó Állam Jelentés 2015*-be azzal a szemlélettel végeztük el, hogy a közösségi jóllét eddigi gazdasági jellegű kiértékelése a szélesebb tartalmú életminőség vizsgálata felé mozduljon el. Elvetve az egyetlen indikátor felhasználásának célszerűségét, a közösségi jóllét „műszerfalának” az anyagi jóllét, az életminőség és a fenntarthatóság pilléreihez tartozó indikátorokat választottunk ki és alkalmaztunk.

Az anyagi jóllét alakulását nem a GDP-ből, illetve az abból származtatható indikátorokkal elemeztük, hanem a háztartások rendelkezésére álló jövedelem, a szegénység és a társadalmi kirekesztődés, a foglalkoztatás és oktatás dimenziók indikátoraival. E fontos dimenzió elemzésének kiemelt célja az volt, hogy bemutassuk, a háztartás vagy azon belül az egyén helyzete többszörösen hat az emberek közérzetére, összességében a társadalom állapotára, a közösségi jóllétre. A társadalmi kirekesztettség mutatóinak kiválasztásánál a rossz anyagi körülmények között élők élethelyzetének objektív megragadása, az egyenlőtlenségek bemutatása mellett fontos szempont volt a hazai és nemzetközi fejlesztési célok megfogalmazásához használt mutatók szerepeltetése is.

A közösségi jóllét dimenzióit leíró indikátorok elemzésekor kiemelt figyelmet fordítottunk a közösségi jólléttel kapcsolatos *kormányzati képességek változására*, így egyfelől a gazdaság és a szociális politika általános irányára és jellegére, másfelől az adott időszakban tett szakmapolitikai intézkedések befolyásoló szerepére. Ennek eredményei az egyes

¹ Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem; monetáristanács-tag, Magyar Nemzeti Bank

² Egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem

³ PhD, statisztikus, Központi Statisztikai Hivatal

⁴ Egyetemi tanársegéd, Budapesti Corvinus Egyetem

⁵ Szakértő, Nemzetgazdasági Minisztérium

indikátorok által jelzett teljesítmények ismertetésekor tett kulcsmegállapításokban, levont következtetésekben tükröződtek.

E fókuszpontokat továbbra is szem előtt tartva a *Jó Állam Jelentés 2016* kidolgozását megalapozó elemzésünkben nagyobb hangsúlyt kívánunk helyezni arra, hogy – a kormányzati képesség fogalmának a hatásterületre vonatkozó részletesebb értelmezésével – az indikátorokra alapozó elemzés *a szakpolitikai szint számára relevánsabb elemzési eszközzé válhasson*, és a rendszer valóban alkalmas legyen arra, hogy az adott területek működési teljesítményét jobban meg lehessen ítélni. E cél elérésére – véleményünk szerint – két lehetőség kínálkozik.

1. A hatásterületre nemzetközi felmérésekben alkalmazott indikátorrendszerek hazai alkalmazása és a mért eredmények hazai kontextusba helyezése. Utóbbi azért lényeges, mert a nemzetközi tanulmányok azt a logikát követik, hogy indikátorról indikátorra haladva leírják (és akár sorba is rendezik) az egyes országokban mért értékeket, sokszor figyelmen kívül hagyva az egyes indikátorok közötti összefüggéseket, átváltásokat vagy akár az egyes országok eltérő gazdasági teljesítőképességét. Ez azzal járna, hogy a Jó Állam Index égisze alatt részletesebb ágazati indikátorrendszereket alakítanának ki – célszerűen minél inkább illeszkedve a nemzetközi publikációkban használt indikátorlistákhoz –, hiszen ebben az esetben a módszertani fejlesztési munka jelentős részét nem kell itthon újra elvégezni, „csupán” a hazai kontextusú elemzésre kell koncentrálni.

2. Évről évre egy-egy fókusztemában való elmélyülés. Ebben az esetben a kutatómunka minden évben az adott hatásterület (ágazat) egy-egy kérdésére koncentrálna, így kellően elmélyült elemzések készülhetnének. Ezeket a fókusztemákat az adott ágazat nemzetközi trendjeihez és innovációihoz illeszkedve lehetne kiválasztani. Az értékelés tehát nem irányulna például az oktatás vagy az egészségügy működésének teljes körű értékelésére, hanem évről évre valamilyen speciális részkérdésben végezhetnénk hazai helyzetfelmérést, illetve adhatnánk akár szakpolitikai javaslatokat is.

2. Reagálás a Jó Állam Jelentés 2015-tel kapcsolatos szakmai reflexiókra és javaslatokra

Néhány általános, a *Jó Állam Jelentés 2015* egészére vonatkozó szakértői észrevételt és javaslatot érdemes és indokolt a Közösségi jóllét hatásterületét érintő kutatásokban is figyelembe venni. Ilyenek:

- A legfrissebb, esetünkben a 2013-ig szóló adatok szerepeltetésének igénye. Például a K.5.3. adófizető magánszemélyek száma mutató hamarosan a rendelkezésünkre áll.
- A kutatás módszertanával és a jó gyakorlatok felhasználásával kapcsolatban célszerű lenne szélesebb körű nemzetközi beágyazottságot bemutatni. E javaslat elfogadható, az előrehaladás azonban csak fokozatosan történhet. Eddig elsősorban csak a nemzetközi standardokkal való egyezőség követelményének kielégítésére törekedtünk.
- Indokolt és célszerű több oldalról feltárni és bemutatni az indikátorok közötti kapcsolatokat: kidolgozni az intézkedés vs. hatás regressziós összefüggéseit az állami kapacitásképeség növelése jegyében úgy, hogy megkülönböztessük egyrészt

az állami intézkedések által kiváltott pozitív hatást, másrészt ennek esetleges elmaradását és okait.

A részletesebb szakértői vélemények alapján az eddig alkalmazott indikátorokat és számukat nem célszerű változtatni, elsősorban azért, hogy a Jó Állam Jelentés 2016 indikátorai összevethetők legyenek a 2015. évvel, továbbá azért sem, mert a felvetett mélyebb és részletesebb elemzések igénye kielégíthető a szükséges alindikátorok kifejlesztésével és alkalmazásával, például a következő területeken.

- A K.1.2. az alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresete (forint) alindikátor alkalmazható, és így közzölhetők a köz-, a magán- és a nonprofit szféra alkalmazottainak keresetei.
- A K.3.3. a szociális juttatások egy főre jutó értéke (forint) részindikátor szerepelhet főbb juttatási típusokra bontva.
- A K.2. társadalmi kirekesztettség dimenzió fő vonásait tekintve jó irány a területi eloszlás vizsgálata, de a jelenleg fennálló adathiány miatt ez csak lassan valósulhat meg.
- A K.3.4. bölcsődei férőhelyek száma (darab) indikátornál alindikátorként szerepelhet az óvodai férőhelyek számának alakulása, habár az óvodai férőhelyek biztosítása kötelező állami feladat, míg a bölcsődei férőhelyeké nem.

Az alindikátorok alkalmazására vonatkozóan felmerült további javaslatok elfogadására – vagy a velük kapcsolatos fogalmi zavar, vagy a nemzetközi standardokkal való ütközés miatt – jelenleg nem látunk lehetőséget. Például a jelentésben a „közoktatási rendszer” helyett a „köznevelési rendszer” megnevezését azért nem tartjuk célszerűnek, mert az előbbi az „intézményi” jellegre fókuszál, szemben az utóbbi „pedagógiai” szempontjaival, ami túlmutat a jó állam mérhetőségének vizsgálati körén. Ami az ország demográfiai helyzetének bemutatásával kapcsolatban az ország eltartási képességének vizsgálatára tett javaslatot illeti, a felmerülő definíciós problémák miatt célszerűnek látjuk a nemzetközi standardok szerinti indikátorok használatát. Megemlítjük azt is, hogy a felsőfokú végzettségűek arányán belül a műszaki diplomások arányának bemutatását azért nem tekintjük indokoltnak, mert a diplomások szakágak szerinti vizsgálata helyett arra fókuszálunk, hogy e fontos réteg milyen szerepet játszik az állami működés egészében.

A hatásterülettel kapcsolatos ún. puha, percepciós mutatókra továbbra is szükség van annak ellenére, hogy a K.5.1. étellel való elégedettség és a K.5.2. egyén által végzett tevékenység tartalmassága indikátorokra vonatkozóan elhangzott az a vélemény, hogy „megfoghatatlanok”. E kijelentéssel szemben széles körben – nemzetközileg is – elfogadott az ilyen típusú indikátorok alkalmazásának pozitív „szubjektív” értéke.

3. A Jó Állam Jelentés 2015 módszertanának és indikátorainak értékelése, valamint a 2016. évi jelentés elkészítésében releváns új tartalmi és módszertani fejlesztési irányok

3.1. Jövedelmi helyzet dimenzió

A Közösségi jóllét hatásterület első dimenziója a magyar háztartások és a háztartásokban élő egyének anyagi helyzetének statisztikai leírásával foglalkozik. A lakosság jóllétének *komplex összefüggésrendszerében* meghatározó tényező az anyagi helyzet. Nem csupán közvetlen, az életszínvonal növelésével hat az egyének, így a közösség jóllétére, hanem közvetetten, többszörös áttétekkel is. A háztartás anyagi helyzete erősen befolyásolja, hogy a család milyen lakáskörülmények között él, szabadidejük eltöltésére milyen lehetőségek közül választhatnak, egészségük megóvására, támogatására mennyi anyagi forrást tudnak áldozni. Az anyagi helyzeten belül a jövedelem mértéke még erősebb hatással lehet a közérzetre, az egyén és a háztartás mentális állapotára, jóllétére, mert a munkajövedelem mint a teljesítményről kapott visszacsatolás az egyén önbecsülését, közérzetét, így a család, a szűkebb közösség társadalmi pozicionálását alapozza meg. A dimenzióban a jövedelem és az anyagi helyzet feltárására az objektív jólléti változók közül a nagy hagyománnyal bíró, legtöbbet használt mutatókat alkalmaztuk.

Az országra jellemző gazdasági folyamatok visszatükröződnek a háztartások jövedelmi helyzetében, ezt pedig a gazdaságpolitikai és a társadalompolitikai intézkedések mellett alapvetően az ország gazdasági teljesítőképessége határozza meg. Ezért is indokolt, hogy a dimenzió főindikátora a háztartási szektor összes korrigált rendelkezésre álló jövedelme, amely mutató a nemzeti számlák alapján számol be a magyar magánháztartások elsődleges jövedelmének egyenlegéről. Az egyenlegben a munkavállalói, társadalmi jövedelmek, valamint a vagyomból származó jövedelmek pozitív értékeként, a vagyonnal kapcsolatos kifizetések negatív előjellel szerepelnek.

A nemzetközi jólléti indikátorrendszerekben *az anyagi jóllét első számú változója a háztartások elkölthető jövedelme*, amely összhangban van a háztartási szektor nemzeti számlákból származó, összes, korrigált, rendelkezésre álló jövedelemértékével, de az utóbbival szemben előnye, hogy nem csak makroszinten értelmezhető. Az egy főre jutó jövedelemmutató alkalmazásának előnye lehetne, hogy lehetőséget ad további, részletes elemzések előállítására, amelyek feltárhatják a különböző szempontok szerint tipikus vagy atipikus háztartások jövedelmi helyzetének jellemzőit. Érdekes és fontos lehet továbbá a jövedelem forrása szerint bemutatni a munkajövedelem és a társadalmi jövedelem arányait, hiszen itt ragadható meg az állam szerepe és a kormányzati beavatkozás a háztartások anyagi helyzetének támogatásában.

A nemzetközi mutatórendszerek közül elsőként az OECD jóllétiindikátor-szett, a *Better Life Index* (OECD, 2015a) vonatkozó blokkjában a jövedelmek dimenziót tekintve két indikátort találunk. Az első a háztartások nettó korrigált rendelkezésre álló jövedelme, amely azt az összeget mutatja adózás után, amelyet egy háztartás megkeres vagy nyereségként, társadalmi transzferként hozzájut. A mutató azt a pénzmennyiséget kívánja megragadni, amely a háztartás számára rendelkezésre áll, amelyet a háztartásban élők árukra vagy szolgáltatásokra költhetnek el.

Az OECD mutatórendszerében a jövedelmeket leíró másik mutató a háztartások pénzügyi vagyonának megragadására szolgál. A háztartások pénzügyi vagyona alatt azt a teljes pénzügyi összeget érti, amely eszközökből és forrásokból áll, és figyelembe veszi a megtakarításokat, a kiemelt vagyontárgyakat, a készpénzt és a betéteket, a részvényeket, az értékpapírokat és a hiteleket. Az OECD két indikátorában hordozott információ teljes mértékben megtalálható a Jó Állam Index (JAX) jövedelmi dimenziójának mutatói között. Mi több, az OECD dimenziójánál lényegesen tágabb, részletesebb áttekintést ad az öt indikátorból álló mutatószett.

Az Eurostat hét kategóriát különböztet meg *életminőség indikátorrendszerében* (Eurostat, 2015a), ezek között az első az anyagi életkörülmények területe, amelyet két részre oszt: az első a jövedelmekkel, a második az anyagi deprivációval foglalkozik. A jövedelmeket leíró öt indikátor között megtaláljuk a háztartások átlag- és mediánjövedelmét, a relatív szegénység aktuális arányát, valamint egy időben rögzített ponttól számított változását. A középosztály jövedelmi helyzetének megragadásához kiszámítható továbbá a 3. és a 4. ötöd együttes jövedelemátlagának aránya az országos átlaghoz képest. A 3. és a 4. ötöd együttesen a társadalom azonos szegmensét takarja, azokat, akik a közepesnél anyagilag jobban élnek, de nem tartoznak a leggazdagabb 20% közé. Az arányszámokból arra következtethetünk, hogy az átlagosnál jobban, de nem magas anyagi színvonalon élőknek hogyan változott a jövedelmi helyzetük az ország teljes lakosságához viszonyítva. Helyet kap továbbá az anyagi helyzettel való elégedettséget leíró változó is. A JAX indikátorrendszerében a jövedelmekre vonatkozóan igen hasonló objektív indikátorokat találhatunk, de ez struktúrájában szétválasztja a teljes társadalom jövedelmi, anyagi helyzetének bemutatását és az anyagi, társadalmi szempontból hátrányos helyzetű, a szegénységben vagy deprivációban érintettekre vonatkozó mutatókat, amelyek a relatív szegénység arányszámait is tartalmazzák.

Az Eurostat indikátorrendszerében figyelemfelkeltő, hogy az objektív indikátorok mellett helyet kap egy szubjektív változó is, a háztartás anyagi helyzetével való elégedettség. A nemzetközi trendekben egyre nagyobb létjogosultsággal van jelen az a szakmai hozzáállás, amely a 2009-es Stiglitz-jelentésben is követendő célként szerepelt: a lakosság életminőségét, jóllétét mérjük a hagyományos objektív mutatók mellett szubjektív változókkal is. Annak módszertani belátása is fontos mérőföldkő volt, hogy az objektív és a szubjektív mutatók együttesen, egymást támogatva lényegesen több, részletesebb és valóságghűbb képet tudnak festeni a társadalom egy jelenségéről, mint csupán az objektív vagy csupán a szubjektív változók megközelítés. A szubjektív változók térhódítását szemlélteti az a tény is, hogy az Eurostat 2015-ös, az életminőségről szóló átfogó jelentésében (Eurostat, 2015b) az anyagi életkörülmények fejezet – az egy főre jutó átlagjövedelem tradicionális ábrája után – nyolc oldalon, tíz ábrával közöl különböző szempontú elemzéseket az anyagi helyzettel való elégedettségre vonatkozóan.

Ebben a szakmai szellemiségben született 2013-ban a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) gondozásában *A jóllét magyarországi indikátorrendszere* is (KSH, 2013). Az Eurostat konstrukciójához hasonlóan az anyagi életkörülményeket leíró dimenzió objektív és szubjektív változókat is magában foglal. Az objektív mutatók között szerepel a foglalkoztatottsági ráta, a nagyon alacsony munkaintenzitásban érintett háztartások aránya, valamint a jövedelmi helyzetet leíró alapvető változó, az egy főre jutó nettó jövedelem összege. A dimenzióban helyet kapott két szubjektív változó is, amelyek a lakosság anyagi

életkörülményeinek feltárásában fontos szerepet játszanak. Az anyagi helyzettel való elégedettség az anyagi életkörülmények megélt szintjéről ad visszacsatolást. Az anyagi biztonságérzet igen fontos jelenséget kíván megragadni: az anyagi helyzet és a mentális jóllét közötti indirekt kapcsolatot. Az anyagi javak nemcsak a tárgyra, élményre váltás révén járulhatnak hozzá az egyén jóllétéhez, hanem pusztán a meglétük adta biztonságérzet is jelentősen befolyásolja az emberek közérzetét, a kisebb közösség jóllétét. A pozitív jövőkép magában foglalja azt a képességet és biztonságot, hogy az állampolgár bízhat abban, hogy a változó körülmények között mindig képes lesz a megfelelő anyagi erőforrások mozgósítására.

Az objektív mutatók tekintetében a JAX tágabb perspektívát ad a KSH jólléti indikátorrendszerének jövedelemmel, anyagi helyzettel foglalkozó részénél. Emellett megfontolásra javasoljuk *a szubjektív mutatók és a boldogságindexek* bevonását a terület mérésébe, leírásába, hiszen ez fontos szempontokkal gazdagíthatja a feltárni kívánt jelenségek minél pontosabb és teljesebb leírását, vizsgálatát.

3.2. Társadalmi kirekesztettség dimenzió

A Községi jólét hatásterületének második dimenziója a társadalmi kirekesztettség jelenségére koncentrál. A társadalom mint a közösség egészének állapotáról, minőségéről szólnak azok a beszédes mutatók, amelyek a meglévő egyenlőtlenségeket tárják fel. A kirekesztettség adott formája nem csupán azoknak az egyéneknek, háztartásoknak, nagyobb közösségeknek vagy régióknak a magánügye, akik/amelyek valamilyen módon érintettek, hanem a jelenségeket leíró mutatók az egész társadalom és ország sajátosságáról adnak visszajelzést. A társadalmi kirekesztettség tágabb fogalom, mint az anyagi kirekesztettség, és bár bonyolult összefüggésrendszerük nehezen feltárható, de egyfajta ok-okozati reláció felállítható köztük. A társadalmi kirekesztettség mögött valószínűsíthetően az anyagi feltételek hiánya húzódik meg. Amennyiben nem áll rendelkezésre anyagi fedezet a család számára az elengedhetetlen szükségletek kielégítésén túl további termékek és szolgáltatások megvásárlására, ez olyan következményekkel járhat, amelyek a társadalmi tevékenységek-től való fizikai vagy szellemi távolságot, információ- és élményhiányt, végeredményben a társadalomból való kirekesztődést jelentik. Mindez komplex jelenséggé több szálon, akár generációkon át öröklődhet. A megfelelő anyagiak hiányában a gyermek oktatásának minősége, a családtagok egészségi állapota, szabadidős élményeik minősége, az egyén személyes kapcsolati tőkéje, társadalmi énképe is elmarad azokéhoz képest, akiket nem érint az anyagi, így a társadalmi deficit kockázata.

Mind az öt, a társadalmi kirekesztettség dimenzióban szerepeltetett mutató szakmailag széles körben, nemzetközi szinten elfogadott és használt indikátor. Ily módon a nemzetközi összehasonlíthatóság minden esetben tökéletesen biztosított. A társadalomstatistika eredményeit felhasználó nemzetközi szervezetek, így az ENSZ, az OECD és az Eurostat ezeket a mutatókat alkalmazza a társadalmi kirekesztettség témában.

A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés a 2000. évi nizzai szerződés óta használt fogalom Európában. A szegénység elleni küzdelem jelenleg az Európai Unió kiemelt feladata, ezzel kapcsolatosan az Európai Tanács alapvető célkitűzéseket fogalmazott meg az Európa 2020 stratégiában. Ezek között a legfontosabb az a törekvés, hogy 2020-ra az Európai Unióban legalább 20 millió fővel csökkenjen a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés

kockázatának kitettek száma. Az unió a szegénység elleni küzdelem legfontosabb tényezőiként a gazdasági növekedés helyreállítását, valamint a munkaerőpiaci feltételek jelentős javítását határozta meg.

Az Európai Unió a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának mérésére összetett mutatót dolgozott ki, amely a lehető legtágabban határozza meg a szegénységet. Az érintettek körét behatároló főmutató – angol kifejezésének betűszavával: AROPE – három tényező együttes vizsgálatát foglalja magában: a jövedelemhiányon túl számba veszi az anyagilag elérhetetlen javak körét, valamint a munkaerőpiacra való kapcsolatot is.

Az Eurostat által megalkotott AROPE (*At Risk of Poverty or Social Exclusion, szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázata*) mutató, amely a JAX társadalmi kirekesztettség dimenziójának is főindikátora, azokat veszi tehát számba, akik akár csak egy szempontból is érintettek a relatív szegénység, a súlyos anyagi depriváció vagy a nagyon alacsony munkaintenzitás valamelyikében. A JAX társadalmi kirekesztettség dimenziójában éppen ez a három mutató adja a részindikátorokat a gyermekekre vonatkozó relatív szegénységi aránnyal kiegészítve. Az AROPE-mutató három részindikátorának összetevői tehát a következők: relatív jövedelmi szegénység, súlyos anyagi depriváció és nagyon alacsony munkaintenzitás. A relatív jövedelmi szegénységben az egész országra vonatkozó medián ekvivalens jövedelem 60%-ánál, azaz a szegénységi küszöbnél kevesebb jövedelemmel rendelkező háztartásokban élő személyek érintettek.

Súlyos anyagi deprivációban élőknek nevezzük azokat a háztartásban élő felnőtteket és gyermekeket, akiknek saját bevallásuk szerint anyagi okok miatt elégtelen a hozzáférésük az alapvető javakhoz. A szubjektív mutató mérése megadott tételek mentén történik, de nem csupán azok hiányát tárja fel, hanem azt is, hogy az egyén vagy a háztartás anyagi okokat lát-e meghúzódní a nélkülözés hátterében. Súlyosan depriváltak tekintjük tehát azokat a személyeket, akikre a következő kilenc tétel közül négy vagy több vonatkozik: (1) hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátralék; (2) lakás megfelelő fűtésének hiánya; (3) váratlan kiadások fedezetének hiánya; (4) kétnaponta hús, hal vagy azzal egyenértékű tápanyag fogyasztásának hiánya; (5) évi egyhetes, nem otthon töltött üdülés hiánya; (6) anyagi okból nem rendelkezik személygépkocsival; (7) anyagi okból nem rendelkezik mosógéppel; (8) anyagi okból nem rendelkezik színes televízióval; (9) anyagi okból nem rendelkezik telefonnal.

Az AROPE főindikátor harmadik eleme a *munkaerőpiacra való kapcsolatra és ennek anyagi és társadalmi vonzataira koncentrál*. A nagyon alacsony munkaintenzitás (munkaszegénység) azokban a háztartásokban élő személyekre értendő, amelyekben a munkaképes korú háztartástagok a megelőző évben a lehetséges munkaidejüknek legfeljebb egyötödét töltötték munkával. Ez a hátrány nyilvánvalóan nem csupán anyagi jellegű. A munkahelyi személyes kapcsolatok hiánya, az információáramból való kimaradás, a teljesítmény és fejlődés megélésének elégtelensége csak néhány azon fontos tényezők közül, amelyek a munkaszegénységgel összefüggésben az egyén és a család életét hátrányosan befolyásolják. További hosszú távú hatás, hogy az ilyen adottságú háztartásokban felnövő gyermekek normaként élik meg a munka hiányát, s ez a szegénység generációkon keresztül átörökítéséhez vezethet. Ehhez a hátrányos társadalmi jelenségkörhöz kapcsolható a dimenzió negyedik részindikátora is, amely a gyermekekre vonatkozó jövedelmi szegénységi kockázatot mutatja be. Bár társadalmi vizsgálatok általános megközelítéseként nem gyermekszegénységről, hanem gyermekeket nevelő szegény háztartásokról, családokról releváns beszélni, a probléma jelenléte nem csupán azért égető, mert a környezetüknek kiszolgáltatott gyermekekről

van szó, hanem társadalmi szinten tekintve a hátrány továbbgyűrűzése, a szegregációs olló folyamatos nyílása jelentős kihívást jelent a kormányzati beavatkozás számára.

A mutatók rendszere tökéletesen kihasználja, hogy a társadalomra vonatkozó objektív mutatók és a lakossági érzeten alapuló szubjektív mutatók támogatják, kiegészítik egymást. A jövedelmen alapuló szegénységi arány mellett jelen van a megélt nélkülözést feltáró, deprivációs érzetet leíró változó is. A dimenzió mind az öt indikátora alaposan kidogozott, nemzetközi szinten standard, egységes módszertant követ. Az objektív és a szubjektív változók együttesen adják a JAX ezen dimenziójának főindikátoraként meghatározott komplex és globális szegénység mutatójának, a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatának kitettek arányát.

A szegénység és társadalmi kirekesztettség vizsgálatának és elemzésének új lehetőségét kínálja az a tevékenység, amelyet a KSH végez a *létminimum-számítás* megújításával kapcsolatban. Ezért – a jövőbeni felhasználás reményében – röviden felvázoljuk ennek irányait. A létminimum-mutató számítása és publikálása nagy hagyományokra tekint vissza hazánkban. A Központi Statisztikai Hivatal az 1920-as évektől kezdve közöl a létfenntartási költségekre vonatkozó adatokat. A létminimum-mutató a fogyasztói kosár meghatározásán alapul. Az évek, évtizedek folyamán a társadalom és az elérhető javak változásával lépést tartva időről időre felül kellett vizsgálni az egyszerű életvitelhez elengedhetetlen fogyasztói kosarat. Legutóbb 2014-ben kezdeményezte a KSH a létminimum-számítás felülvizsgálatát és megújítását. A korábbi fogyasztói kosárral és a használt módszertannal kapcsolatban számos szakmai, tartalmi és módszertani probléma merült fel. Az értelmezésben és a felhasználásban a legégetőbb probléma talán az, hogy a mutató megnevezése nem tükrözi a számítás tartalmát. A „létminimum” megnevezés arra utal, hogy aki a létminimum alatt van, csoda, ha életben tud maradni. Tehát az elnevezés drasztikus nélkülözésre, éhezésre utal. Ezzel szemben a számítás módja és tartalma szerint az mondható, hogy a mutató a mindenkor társadalmi normák szerinti tisztességes megélhetést biztosító összeget jelzi. A jelenlegi index a társadalmi mutatóktól elvárható döntéstámogatási céljának sem tud megfelelni, mert a módszertan szerint számolt küszöb alatt élők száma olyan nagy és csoportja társadalmilag annyira heterogén, hogy a mutató nem segíti a valóban nélkülöző rétegek azonosítását.

A Központi Statisztikai Hivatal a létminimum-számítás megújításához két lehetséges megközelítést javasolt és dolgozott ki, majd tárt a szakmai közösség elé (KSH, 2015a). Az egyik a szegénység módszertani értelemben „abszolút” számítását veti fel, amely hagyományosan az Egyesült Államokban elterjedt statisztikai aspektus. Ez az eljárás a legkevesebb pénzből, de még elfogadható mértékű táplálkozáshoz rendelt élelmiszer-normatíván alapszik, amelyhez egy szorzót rendel az élelmiszeren felüli fogyasztási minimumok becslése céljából. A javasolt magyar adaptációban a valóban minimálisan szükségesként meghatározott élelmiszer-normatíva mellett a szakértők egy olyan paraméter bevonását javasolják, amely a háztartás teljes fogyasztásán belül az élelmiszerköltségek arányára vonatkozik. Ez a paraméter fordított arányban mutatja a háztartás anyagi életszínvonalát, hiszen minél tehetősebb egy háztartás, az összfogyasztásának annál kisebb arányát teszik ki az élelmiszer-kiadások.

A másik felvetett újítási irány a jelenlegi módszertani megközelítés, a normatív fogyasztói kosáron alapuló eljárás megtartása mellett a számításhoz használt paraméterek felülvizsgálatát célozza. A jelenlegi létminimum-számítás egy olyan, az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet által összeállított élelmiszerkosáron alapszik, amely „közepes fizikai igénybevétel esetén fedezi a vonatkozó egészségügyi

és táplálkozástudományi követelményeknek megfelelő teljes tápanyag-, vitamin- és ásványianyag-szükségletet” egy felnőtt férfi számára (KSH, 2015b). Az ételmisszerkosár felülvizsgálata nyilvánvalóan elengedhetetlen. Az új módszertan továbbá figyelembe venné a számítási eljárás folyamán azt a tényt, hogy a különböző anyagi helyzetben lévő háztartások összefogyasztásának szerkezete, összetétele – azaz, hogy milyen arányban oszlik meg a háztartás összefogyasztása ételmisszerre, ruházkodásra, kikapcsolódásra, lakásberendezésre stb. – lényegesen eltér egymástól. További, az adatok pontosságát célzó újítás az alkalmazott fogyasztóiegység-skála felülvizsgálata. A szakértők által előterjesztett javasolt mutatószámítás – amely egyrészt egy alacsonyabb napi kalóriaszintet megcélzó fiktív ételmisszerkosáron alapul, másrészt az OECD nemzetközi standard mutatókban alkalmazott 2-es fogyasztásiegység-skáláját használja – alkalmassá teszi a normatív társadalmi minimum mérőszámát arra, hogy a szakpolitikai döntéshozók elé valós képet tárjon.

3.3. Egészségügyi és szociális védőháló dimenzió

Az egészségügyi ágazat komplexitása miatt az indexbe bekerülő egy-két indikátor nem alkalmas az adott ágazatok szakpolitikai értékelésére. Ezt jól illusztrálja az a tény, hogy az OECD egészségügyi rendszerrel foglalkozó, indikátorok alkalmazására épülő kiadványai (Health at a Glance) az érintett szektorok működését nagyszámú, néhány tucatnyi indikátorral írják le (és ezeken az indikátorokon belül is sokféle alábontást, csoportosítást alkalmaznak). Európai uniós és OECD-tagállamként referenciaként alapvetően két nemzetközi indikátorrendszer alkalmazását tartjuk célszerűnek.

Európai egészségügyi kulcsindikátorok (European Core Health Indicators, ECHI): öt dimenzióban definiálnak 88 indikátort. Az indikátorok egy részét még fejlesztik, de körülbelül 50 indikátor esetében már most is elérhetők a nemzetközi összehasonlító adatok. A vizsgált dimenziók a következők:

- a demográfiai és társadalmi-gazdasági kontextus (például a születési ráta, a munkanélküliség);
- az egészségi állapot (például a várható élettartam, az egyes krónikus betegségek előfordulási gyakorisága);
- az egészségi állapotot befolyásoló tényezők (például a dohányzás, a testmozgás);
- az egészségügyi szolgáltatások (például az egészségügyi kiadások, az orvosok, a nővérek, a kórházi ágyak száma);
- az egészségfejlesztési tevékenységek (például az egészséges táplálkozás előmozdítására vonatkozó politikák).

Korlátozó tényező, hogy számos indikátort még fejlesztenek, ugyanakkor valószínűsíthető, hogy európai uniós szinten az ECHI indikátorkészletet fogják egyre inkább használni a nemzetközi értékelésekhez.

Az OECD *Health at a Glance* kiadványában szereplő indikátorrendszer. Itt célszerűbb az OECD-tagállamok szélesebb körét lefedő kiadvány helyett a kifejezetten Európára koncentrált választani referenciának (a legfrissebb kiadvány: *Health at a Glance: Europe 2014*). Ez hat dimenzióban összesen 53 indikátor segítségével írja le az egészségügyi rendszerek működését:

- az egészségi állapot (például a várható élettartam, az egyes megbetegedések előfordulása);
- az egészségi állapotot befolyásoló tényezők (például a dohányzás és az alkohol-fogyasztás);
- az egészségügyi rendszer erőforrásai és tevékenységei (például a kórházi ágyak száma, a szűrkehályogműtétek száma);
- az egészségügyi ellátás minősége (például az elkerülhető kórházi felvételek száma, a daganatos betegségek szűrése és a kezelések eredményessége);
- az ellátásokhoz való hozzáférés (például a zsebből fizetett kiadások, a várakozási idők);
- az egészségügyi kiadások és a finanszírozás (például a GDP-arányos kiadások, a gyógyszer-finanszírozás mértéke).

Az egészségügyi indikátorok felhasználására ad példát az OECD tanulmánya (OECD, 2015b), amely az OECD és a magyar kormány közötti együttműködés keretében vizsgálta az indikátorok egy körének alkalmazásával a kormányzati teljesítményt. Az itt szereplő indikátorok köre ugyanakkor jóval szűkebb volt a teljes Health at a Glance-kiadványban szereplőnél, és bár az országspecifikus elemzéssel az OECD komoly lépést tett az indikátorértékek helyi kontextusba helyezése irányába, de kellően megalapozott közpolitikai ajánlások kialakításához ennél is mélyebb elemzés szükséges.

Ha a további munka során célszerűen azt a megközelítést alkalmazzuk, hogy egyes *fókusz témákat* állítunk az éves elemzések középpontjába, akkor természetesen számos lehetőség adódik. Néhány ilyen, érdeklődésre számot tartó fókusz téma a következő lehet:

- az egészségügyi informatika és az e-egészségügyi megoldások szerepe;
- a kórházak átalakuló szerepe;
- a gyógyszer-finanszírozás;
- az egészség-magatartás, az egészségfejlesztés;
- az egészségügy és a szociális szféra együttműködése: az integrált ellátás.

Az egészségügyi finanszírozás kiemelkedő jelentősége miatt indokolt, hogy a 2016. évi jelentésben új részindikátorként szerepeljenek *az egészségügyi kiadások a GDP arányában*. Ez az egészségügyi számlák alapján készült módszertan szerint viszonyítja az egészségügyre fordított – beruházások nélkül számított – egészségügyi kiadásokat az adott évi GDP-hez. Ennek finanszírozási források szerinti bontása tájékoztat arról, hogy az egészségügyi kiadásokon belül hogyan alakul az állami kiadások és a lakosság egészségügyre fordított kiadásainak aránya.

3.4. Foglalkoztatottság és oktatás dimenzió

A Közösségi jólét hatásterületen belül a foglalkoztatás leírására *a lakosság gazdasági aktivitása* lett a főindikátor, s ezt az is indokolja, hogy a foglalkoztatottnak a munkaképes korú népességhez viszonyított százalékos aránya kulcsfontosságú társadalmi mutató a munkaerőpiaci fejlemények tanulmányozásához. A főindikátort *a közmunkások számának* alakulása alindikátorként árnyalja.

Egy adott nemzetgazdaságban megkülönböztetünk munkaképes és nem munkaképes népességet. A munkaképes népesség tagja az, aki kora és egészségi állapota alapján munkaképes. Az aktív népesség körébe azok a személyek tartoznak, akik az adott időben az adott ország munkaerőpiacán munkát kívánnak vállalni. Számuk mindig egyenlő a maximális összmunkakínálattal. Az inaktív népesség tagjai közé tartoznak azok, akik, bár munkaképesek, egyáltalán nem kívánnak munkát vállalni, mert megélhetésüket más forrásból biztosítják (például az eltartottak, a munkán kívüli jövedelemforrásból élők).

A foglalkoztatottságra vonatkozó összkép szemléletesebb lenne, ha kialakításához a következő indikátorok is hozzájárulhatnának:

A. Munkanélküliségi ráta a 15–64 évesek körében (%)

Munkanélküliségről akkor beszélünk, ha a munkakereslet meghaladja a munkakínálatot, azaz többen szeretnének dolgozni, mint ahány embert a vállalati és állami szféra foglalkoztatni tud. Elősegíti az ilyen helyzet kialakulását, ha nem megfelelő a reálbér⁶ szintje. A munkanélküliség leggyakrabban használt mérőszáma a munkanélküliségi ráta, amely a munkaképes korú lakosság közötti munkanélküliek aránya a teljes munkaképes korú lakosság számához viszonyítva. Az International Labour Office (ILO) definíciója szerint a munkanélküliségi ráta a 15–64 éves munkanélküliek száma a 15–64 éves gazdaságilag aktív (foglalkoztatott és munkanélküli) népesség százalékában. A KSH által képzett munkanélküliségi ráta a munkanélküliek megfelelő korcsoportba tartozó gazdaságilag aktív népességen belüli arányát fejezi ki a munkaerő-felmérés⁷ alapján. Ugyanakkor ez az adat tovább bontható a következők szerint:

- az egy éve vagy annál régebben állás nélkül lévő, tartósan munkanélküliek aránya az összes munkanélküli 15–64 éves korosztályán belül;
- a munkanélküliség átlagos időtartama a 15–64 éves munkanélküliek körében, amely a megfelelő korú munkanélküliek munkakeresésének átlagos időtartamát fejezi ki;
- a 15–64 évesek munkanélküliségi rátájának a nemzetgazdasági átlagtól való eltérése: az egyes régiókat jellemző, megfelelő korcsoport munkanélküliségi rátájának, valamint az országos átlagadatnak a különbsége.

2015. május–júliusban a munkanélküliek száma az egy évvel korábbihoz képest 51 ezer fővel, 306 ezerre, a munkanélküliségi ráta 1,2 százalékponttal, 6,8%-ra csökkent. 2015. május–július időszakban az egy évvel korábbihoz képest a 15–64 éves munkanélküli férfiak száma 32 ezer fővel, 158 ezer főre, munkanélküliségi rátájuk 1,4 százalékponttal, 6,5%-ra csökkent. A munkanélküli nők száma 19 ezer fővel, 148 ezer főre, munkanélküliségi rátájuk 1,1 százalékponttal, 7,1%-ra mérséklődött. Ebben az időszakban a 15–24 éves korosztály

⁶ Reálbér: az a termékmennyiség, amelyet adott nominálbérből adott árszínvonalon meg lehet vásárolni, tehát gyakorlatilag a munkabér pénzben kifejezett vásárlóereje.

⁷ A KSH által használt munkanélküliségi ráta metaadata 2014 decemberétől a munkaerő-felmérés adatainak teljeskörűsítése érdekében a 2011. évi népszámlálás bázisán továbbvezetett népességszámon alapszik. Az összehasonlíthatóság biztosításához a KSH a korábbi becsléseket az új súlyszámrendszerrel 2006-ig visszamenően módosította.

munkanélküliségi rátája 4,1 százalékponttal, 17,7%-ra csökkent, jóllehet a munkanélküliek közel egyötöde továbbra is ebből a korcsoportból került ki. A 25–54 évesek, azaz az ún. legjobb munkavállalási korúak és az 55–64 évesek munkanélküliségi rátája is csökkent, előbbieké 1,1 százalékponttal, 5,9%-ra, utóbbiaké szintén 1,1 százalékponttal, 5,6%-ra. A munkanélküliség átlagos időtartama viszont 18,2 hónapról 19,3 hónapra nőtt; a munkanélküliek 48,2%-a legalább egy éve keres állást, vagyis tartósan munkanélkülinek számít. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adminisztratív adatai szerint 2015. július végére a nyilvántartott álláskereső létszáma 12,6%-kal, 362 ezer főre csökkent.

B. A részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya a 15–64 éves foglalkoztatottakon belül (%)

A teljes munkaidőnél rövidebb munkaidős munkavégzést értjük ez alatt. Legjellemzőbb előfordulása a napi 4 vagy 6 órás foglalkoztatás. Részmunkaidős dolgozóknak azokat tekintjük, akiknek rendszeres munkaidejük napi, heti alapon számolva vagy a foglalkoztatás több hónapos vagy egyéves átlagát alapul véve kevesebb, mint a teljes munkaidőben foglalkoztatott hasonló dolgozók munkaideje.

A részmunkaidős foglalkoztatás terjedését egyrészt *meggyorsítja a globalizáció*, amelynek hatására az erősödő verseny a fejlettebb és fejlődő világ gazdasági régiók, országok között Európát arra kényszeríti, hogy egyrészt egyre többet adjon fel a munkaerőt megdrágító, a munkaerőpiacot megmerevítő szabályokból, másrészt a vállalatok a munkaerőköltséget csökkentő, a korábbinál rugalmasabb foglalkoztatási megoldásokat alkalmazzanak. Nagyban befolyásolja a részmunkaidős foglalkoztatás terjedését *a szolgáltatási szektor egyre meghatározóbbá válása* is, amely a foglalkoztatás arányainak megváltozásával jár.

C. A 15–64 éves női foglalkoztatottak számának változása (%) (előző év = 100,0)

A női foglalkoztatás bővítése az esélyegyenlőség eszköze, amelyhez kapcsolódóan a munkáltatók érdekeltsége a nők foglalkoztatásában a bérköltségen keresztül jut kifejezésre, hiszen a kétkeresős családmódel általánossá válásával kialakuló bérszínvonal alacsonyabb, mint az egykeresős családtípus esetében lenne. A bérnövekedést gátolja a kiterjedt női foglalkoztatással kialakuló versenyhelyzet, a bővülő munkaerő-kínálat. Kedvező a női foglalkoztatás növelése az államháztartás egyensúlya miatt is: a foglalkoztatott nők az adózás útján jelentős mértékben hozzájárulnak a költségvetési bevételekhez. A KSH szerint a 2015. május–júliusi időszakban a 15–64 éves női foglalkoztatottak száma 2,8%-kal, 1 millió 912 ezer főre nőtt, foglalkoztatási rátájuk 2,1 százalékponttal, 57,8%-ra javult.

Az *oktatás komplexitásával kapcsolatban* szintén kiemelhető, hogy a jelentésben szereplő egy-két indikátor nem alkalmas arra, hogy segítségével átfogóan értékeljük az ágazat szakpolitikai teljesítményét. Ehhez jelentős módszertani referenciát nyújt az alkalmazott indikátorrendszerek között az OECD által működtetett *INES-rendszer (Indicators of Education Systems)*, amelynek eredményeit az Education at a Glance kiadványokban adják közre. Az indikátorrendszer 30 főindikátort tartalmaz, négy dimenzióba rendezve (a harminc főindikátorhoz számos alindikátor és alábontás tartozik). A következő dimenziók szerepelnek a rendszerben:

- az oktatási intézmények outputjai és az iskolázottság hatásai (például az iskolai végzettség és annak hatása a munkaerőpiaci aktivitásra vagy az elérhető többletjövedelemre);
- az oktatás pénzügyi és humán erőforrásai (például az oktatási kiadások, a felsőoktatás finanszírozási forrásai);
- hozzáférés, részvétel, előrehaladás (például a külföldi tanulmányok és a felnőttoktatás);
- tanulási környezet, az iskolák működése (például a diák-tanár arány, a tanárképzés).

Az OECD *Government at a Glance – How Hungary Compares* című tanulmánya (OECD, 2015b) az oktatás területéről is kiemelt egyes indikátorokat, de a megalapozott szakpolitikai döntések támogatásához az indikátorok szélesebb körű feldolgozására van szükség. Ami a *fókusz témák kiválasztását* illeti, mindenekelőtt a következő témakörök kiválasztása mérlegelhető:

- az informatika beépülése az oktatásba;
- a felsőoktatás finanszírozása;
- a tanári életpálya szakaszai;
- az oktatás hatása a társadalmi mobilitásra;
- a felnőttoktatás, az élethosszig tartó tanulás.

▼ Módszertan													
Belföldi vándorlási különbözet területi egységenként: a mutató egy adott közigazgatási egység esetében az odavándorlók és az elvándorlók számának különbözetét tartalmazza ezer lakosra számítva, amely magába foglalja az állandó és az ideiglenes vándorlást is. Egy adott földrajzi terület népesség vonzó hatását, illetve annak hiányát fejezi ki. A külföldi állampolgárok nemzetközi vándorlási különbözete az adott évben Magyarországra bevándorló és kivándorló külföldi állampolgárok számának különbözetét tartalmazza ezer lakosra számítva. Ennek alapján egy adott ország népesség befogadó vagy kibocsátó.													
Mutató/dimenzió	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
2.1.6.1. Belföldi vándorlási különbözet ezer lakosra	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
<i>Régiók szerint</i>													
Közép-Magyarország	2,9	3,0	3,3	5,1	8,0	8,0	7,9	7,6	4,8	4,5	5,0	5,7	
Közép-Dunántúl	0,7	0,6	0,7	1,2	-0,2	0,6	-0,8	-0,9	0,1	-0,5	-1,1	-1,2	
Nyugat-Dunántúl	1,4	1,6	1,2	0,6	1,4	2,4	0,6	1,3	2,9	3,8	3,0	3,0	
Dél-Dunántúl	-1,2	-1,9	-1,8	-2,4	-3,5	-3,7	-3,0	-3,5	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	
Dunántúl	0,3	0,1	0,1	-0,1	-0,7	-0,2	-1,0	-1,0	0,1	0,2	-0,3	-0,4	
Észak-Magyarország	-3,1	-3,1	-3,0	-4,9	-7,7	-7,5	-7,0	-6,9	-5,2	-4,6	-5,1	-4,9	
Észak-Alföld	-2,9	-2,3	-3,0	-4,2	-5,3	-6,5	-5,4	-5,0	-4,3	-4,4	-3,7	-4,7	
Dél-Alföld	-0,6	-1,1	-1,0	-1,3	-2,5	-2,8	-2,7	-2,8	-1,7	-1,3	-1,8	-2,3	
Alföld és Észak	-2,2	-2,2	-2,3	-3,4	-5,1	-5,6	-5,0	-4,9	-3,7	-3,4	-3,5	-4,0	
2.1.6.2. Külföldi állampolgárok nemzetközi vándorlási különbözete ezer lakosra	1,7	1,8	2,2	1,9	1,8	3,1	2,0	1,8	2,0	1,0	0,8	1,5	
<i>Régiók szerint</i>													
Közép-Magyarország	4,5	4,5	4,3	4,1	3,9	6,1	4,0	3,8	3,7	2,1	1,9	4,0	
Közép-Dunántúl	0,6	0,6	1,3	0,9	0,8	1,7	0,9	1,1	0,9	0,4	0,2	0,6	
Nyugat-Dunántúl	0,7	0,7	2,3	1,4	1,4	2,2	1,8	2,0	1,9	1,6	0,9	1,2	
Dél-Dunántúl	0,7	0,6	1,8	0,8	0,5	2,3	1,3	-0,2	1,2	0,5	0,3	0,6	
Dunántúl	0,7	0,6	1,8	1,0	0,9	2,1	1,3	1,0	1,3	0,8	0,5	0,8	
Észak-Magyarország	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,7	0,3	0,1	0,5	0,2	0,2	0,2	
Észak-Alföld	0,6	1,0	0,9	1,0	0,6	1,5	1,2	1,0	1,2	0,5	0,2	-0,04	
Dél-Alföld	0,5	1,2	1,8	1,9	2,2	3,1	1,6	1,6	1,9	0,7	0,4	0,6	
Alföld és Észak	0,5	0,9	1,1	1,2	1,1	1,8	1,1	0,9	1,2	0,5	0,3	0,2	

1. ábra

Vándorlási különbözet (2003–2014)

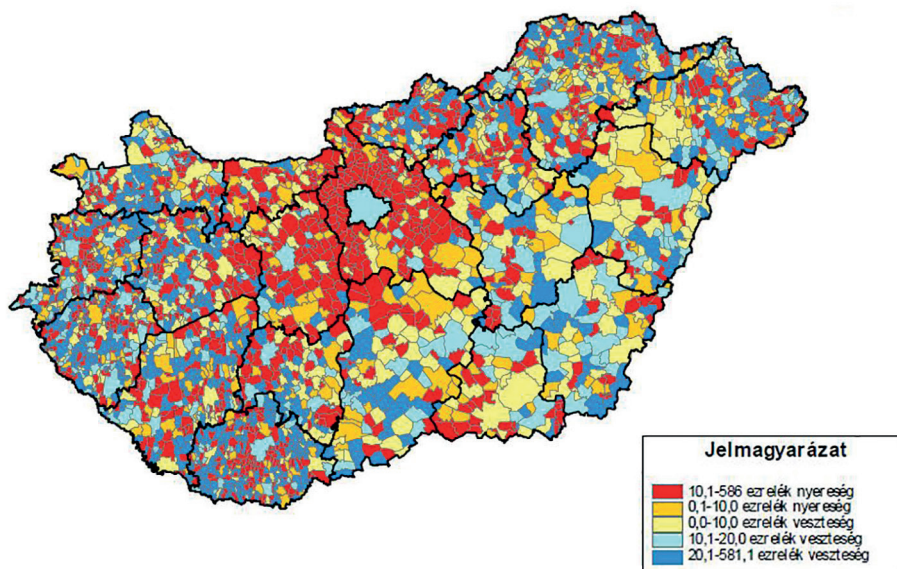
Forrás: KSH

A foglalkoztatás és az oktatás együttes hatása abból a szempontból is figyelemre méltó, hogy e két együttható képes az ország *lakosságának belső vándorlására* is hatást gyakorolni. Ezért a vándorlási különbözet indikátorát indokolt ebben a dimenzióban szerepeltetni.

A vándorlási egyenleg és a természetes szaporodás viszonya szerint megkülönböztethetők a térségek: amelyekben mindkettő pozitív, demográfiai szempontból fejlődőnek, míg ahol mindkettő negatív, demográfiai tekintetben erodálódónak nevezhetjük. Ahol a természetes szaporodás negatív, de a vándorlási különbözet pozitív, azokat befogadó térségeknek, ahol a természetes szaporodás pozitív, de a vándorlási különbözet negatív, azokat kibocsátó területeknek nevezhetjük.

Összefüggő elnéptelenedő térségről még nem lehet beszélni, azonban néhány kistérségben 1998 és 2002 között felgyorsult a népsűrűség csökkenése. Ez elsősorban a nagyvárosokat – mindenekelőtt Budapestet – érintette, amelyek vándorlási mérlege negatív. A népsűrűség számottevően csökkent a korábbi ipari és bányászati funkciójú térségekben, mint az ózdi, a dunaújvárosi vagy az oroszlányi, illetve a hátrányos helyzetű, periférikus térségekben, főként az ország délnyugati peremvidékén.

A vándorlás a népesedési viszonyok dinamikus, az eddigieknél nagyobb ütemben változó eleme. Az ezredfordulóra a korábban viszonylag gyors urbanizáció, a városokba áramlás mérséklődött. Szinte mindenütt kialakult a természetes fogyás, amely az utóbbi években folytatódott. A korábban egyértelmű népességekibocsátó területeken már nem állt rendelkezésre az elvándorlást ellensúlyozó népességleleség. Megindult a kiköltözés a korábbi befogadó térségekből, a korábbi urbanizációs centrumokból. Az 1996 és 2000 közötti időszakban a kistérségek zömmel a befogadó régiók kategóriájába kerültek, 117 kistérség esetében a természetes fogyással pozitív vándorlási egyenleg párosult. A népességpótlásban a vándorlások, a költözések szerepe jellemző.



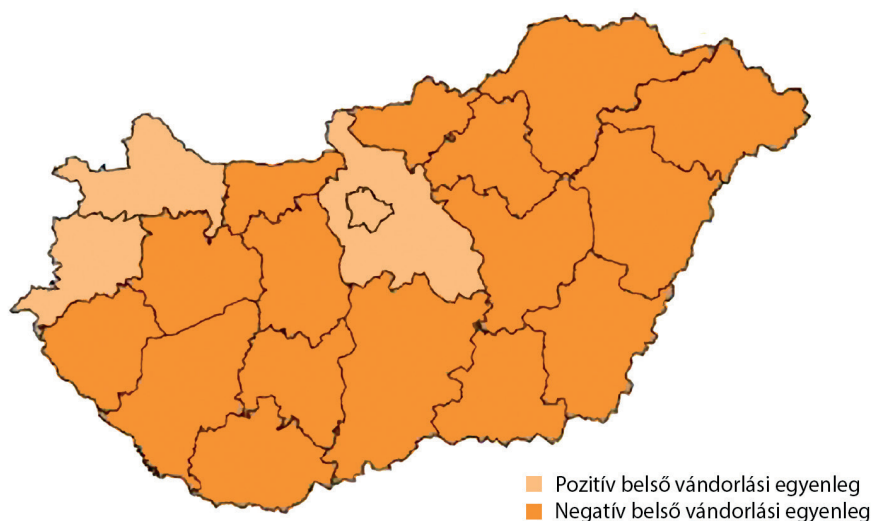
2. ábra

Vándorlási egyenleg (1998–2002)

Forrás: KSH

2000 után lassult az elvándorlás Budapestről, amelynek célpontjai jelentős részben az agglomeráció községei és a főútvonalak menti térségek voltak. A megyei jogú városokban 2000 után szintén mérséklődött az elvándorlás üteme, az egyéb városok és községek esetében pedig ezzel párhuzamosan a bevándorlás mértéke lett kisebb. A szuburbanizációs folyamatok nemcsak Budapesten, de más vidéki nagyvárosokban is erősödnek (pl. Pécs, Debrecen, Székesfehérvár).

A más településre költözők döntően (kétharmados arányban) megyén belül költöznek más településre, közel fele-fele arányban városba, illetve községbe. A más megyébe költözők legtöbbször Budapestre költöznek (kivéve Tolna és Baranya megyét, ahol az egymás közti migráció valamivel erősebb, mint a főváros vonzása). Pest speciális helyzetben van, a megyék közt egyedülként a Budapestre költözők száma nagyobb, mint az összes többi megyébe elvándorlóké. A más településre költözők közül legnagyobb arányban a Pest megyével szomszédos megyékből költöznek a fővárosba, de viszonylag nagy arányban költöznek be a távolabbi, de elmaradott Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből is.



3. ábra

Vándorlási egyenleg Magyarország megyéiben, 2013

Forrás: KSH

A nemzetközi vándorlás terén 1985-től a bevándorlás vált jellemzővé, 2001-ben 19 462 volt a bevándorlók száma, a vándorlási különbözet 17 518, nőtt a huzamosan itt tartózkodó külföldiek aránya is, 2001-ben 110 000 személy tartózkodott ilyen formában az országban. A bevándorlók és az engedéllyel huzamosan itt tartózkodók elsősorban a környező országokból, mindenekelőtt Romániából, Ukrajnából, Jugoszláviából érkeznek.

Magyarországon a be- és kijelentkezések alapján rendszeresen gyűjtött adatokból lehet kiszámolni az odavándorlási és elvándorlási arányszámokat: az odavándorlók, illetve elvándorlók számát a település teljes népességéhez viszonyítjuk, és ezrelékben adjuk meg. Az odavándorlási és az elvándorlási arányszám különbsége a belső vándorlási egyenleg, amely azt mutatja meg, hogy egy adott település népessége valamely évben hány ezrelékkel nőtt vagy csökkent a belső vándorlás következtében. Ha a különböző „típusú” vándorlásokban (állandó vándorlás, ideiglenes vándorlás, ideiglenes visszavándorlás, illetve összes belföldi vándorlás) részt vevők számát elosztjuk a népesség számával, és kivetítjük őket ezer lakosra, megkapjuk a nettó belső vándorlási arányszámot. A KSH Demográfiai Évkönyvében hasonló módon jelennek meg az adatok, mint ahogy ezt a 4. ábrán bemutatjuk. Ezekből az adatokból az összes vándorlási arányszám, illetve vándorlási különbözet kiszámolható (lásd például Győr-Moson-Sopron megye belföldi vándorlási mérlegének ezer lakosra jutó aránya).

Területi egység, népességnagyság kategória: GYŐR-MOSON-SOPRON MEGYE, 2013		(1) Népesség száma	(2) Belső vándorlási mérlege	Belföldi vándorlási mérlegének ezer lakosra jutó aránya $((2)/(1))*1000$
Állandó	(a) odavándorlás	448 312	9584	21,4
	(b) elvándorlás		8339	18,6
<i>Állandó vándorlási különbözet</i>			1245	2,8
Ideiglenes	(c) odavándorlás		9835	21,9
	(d) elvándorlás		6764	15,1
Visszavándorlás	(e) lakóhelyre		3974	8,9
	(f) tartózkodási helyről		5261	11,7
<i>Ideiglenes vándorlás és visszavándorlás különbözete</i>			1784	4,0
Vándorlási különbözet összesen	(a+c+e)-(b+d+f)		3029	6,8

2013-ban Győr-Moson-Sopron megye vándorlási különbözete (vándorlási egyenlege) összesen 3029 fő volt, azaz 6,8 ezrelék. Pozitív vándorlási egyenlege volt még Vas megyének, illetve Budapestnek és Pest megyének.

4. ábra

Főbb belső vándorlási mutatók

Forrás: KSH

3.5. Egyén a társadalomban dimenzió

Jóllehet az eddigi kutatásban is elmozdultunk az egyén szubjektív véleményének (preferenciáinak) és az étellel való elégedettségének vizsgálata felé, úgy véljük, hogy ezen a téren – a nemzetközi főbb irányzatok és paradigmaváltás, valamint a keresztény (erényetikai) alapelvek alapján – szélesebb feltáró kutatásra és az eredményeinek alkalmazására van szükség.

A nemzetközi főbb irányok alapján a jóllét legfőbb mutatószáma eddig a GDP volt, amely főként az anyagi javak számbavételét jelenti. Számos kísérlet történik a GDP meghaladására, olyan mutatószámok megkonstruálására, amelyek tartalma bővebb, mint a GDP-é, például a *HDI (Human Development Index)*, amely az egyének oktatási és kulturális színvonaláról, egészségügyi ellátottságáról is tartalmaz adatokat, tehát közelít a jóllét fogalma felé. Megemlíthetjük a *GNH (Gross National Happiness)* indexet is, amely egy nemzet boldogság szintjét próbálja egy mutatóba sűríteni, de vannak további *boldogságindexek* is, amelyek megjelenítik a jóllét mértékét. A legtöbb ilyen index az egyének szubjektív boldogságának mérésén, aggregálásán alapul. Alapvető kérdésünk tehát: a boldogságot (jóllétet) csak szubjektív módon lehet-e kifejezni, vagy van objektív mércéje? Miért fontos ez?

A boldogságot három típusba sorolhatjuk:

1. *Hedonizmus*: itt a kellemes állapot, az öröm elérése a végső cél (Epikurosztól Kahanemánig) – a jólét méréséhez, szubjektív.
2. *Eudaimonizmus*: a jóllét méréséhez, objektív.
 - Kiteljesedés, tökéletesedés, értékekben, erényekben való gyarapodás, vagyis dinamikus mozgás egy értelmes, az ész által felfogott végső cél felé, amely rajtam kívül van.
 - Emberi kapcsolatok fontossága, tevékenység a közjóért.
 - Lelki élet. A kellemes állapot, az öröm itt nem végső cél, hanem kíséri a kiteljesedést. (Arisztotelészről Richard Ryanig, Edward Deciig, a Self Determination Theoryt képviselőig.)
3. *Visio Beatifica*: a jóllét méréséhez, objektív.

A hívő ember boldogsága, amelynek célja: Istennel való kapcsolat, Isten boldog színélátása (Szent Márktól Ferenc pápáig), itt az ész szerepe döntő. „Az aktív és az Értelemkereső Élet erősebben kapcsolódik az étellel való elégedettséghez, mint a Kellemes Élet” (Szondy, 2010: 15–29). Szondy kutatásai szerint tehát a hedonista – szubjektív – boldogság kevésbé teszi boldoggá az embert, mint az eudaimonikus – objektív rendszerben felfogott – boldogság és mint a Visio Beatifica boldogsága.

Mi tehát ez az objektív rendszer? Kiindulunk egy sarokpontból, amit végső célnak nevezünk, és az ez által meghatározott rendszer, törvények, normák adják a dolgok keretét és irányát. A jót és a rosszat ebben a keretben értelmezik, tehát nem függ szubjektív megítéléstől, hiszen van valódi jó és látszólagos jó, amelyet a rajtam kívül álló rendszer határoz meg. Létezik emberi természet is, amelynek elsődleges hajlama a jóra irányul. A boldogság (jóllét) is ebben a rendszerben fogható fel, a „jó” mint (objektív) cél elérése, az arra való törekvés. Az erények mint a „jóra való cselekvési készségek” segítenek ebben a törekvésben. Ez az erényetika lényege, a jóllét mérése ebben az etikai rendszerben paradigmaváltást jelent.

Lényeges momentum, hogy a jóllét összetevői között az erényetikában az erkölcs (erkölcsi jó – Aquinói Szent Tamás) játssza a főszerepet. A jóllét összetevői (az ókori klasszikus görög filozófia alapján) hierarchikus rendet alkotnak, hiszen vannak:

1. materiális javak, valamint
2. intellektuális és erkölcsi javak.

Arisztotelésznél: 1. testi javak és 2. lelki javak.

Az intellektuális és erkölcsi (lelki) javak jelentik a legfelsőbb szintet, prioritást élveznek a többi összetevővel szemben. Még az a törvény is hozzájárul a hierarchiához, hogy az anyagi (testi) javak az erkölcsi és lelki javak mint célok elérésének eszközei.

Ebben a paradigmában a jóllétet tehát *objektíven lehet mérni*, egyértelműen értelmezni, hiszen meghatározott, hogy mi a jó: az erkölcsi javak jelenléte, az azok által meghatározott viselkedés, a társadalmi, politikai, gazdasági rendszer „jó” minősége.

Ezért, ha az *egyén síkján* nézzük a jóllétet, akkor megállapíthatjuk a következőket:

- A szubjektíven (hedonizmus) mért jóllét kétdimenziós marad akkor is, ha erkölcsi javakat mérünk benne, hiszen a szubjektív rendszerben az erkölcs nem cél, hanem eszköz a szubjektív jó, az egyéni haszon eléréséhez (vö. utilitarizmus, a haszonelvűség rendszere), ami itt az ember boldogságát jelenti; s itt az értékek is materializálódnak. (A homo oeconomicus társas kapcsolatai például eszközszerűek: kapcsolatait saját szubjektív céljainak elérése motiválja.)
- Az objektíven mért jóllét ezzel szemben háromdimenziós: az értékek az anyagi javak felett állnak, keretezik, meghatározzák azokat, és meghatározójuk, a végső cél nem az egyén szubjektív haszna. Így például a bizalom, az önkiteljesítés, a növekedés és az autonómia stb. önmagában is érték, a homo reciprocans emberi kapcsolatai a másik ember önmagáért való tiszteletén (emberi méltóság) alapulnak. A kölcsönösség (reciprocitás), amely a két fél részéről kölcsönös ingyenességet, nagylelkűséget kíván, része az egyén jóllétének, hiszen az egyén kapcsolatban álló személy.

A jóllét ilyen felfogásához tartozik az ún. *boldogságpárádoxon* fogalma: az egyén boldogsága csak egy bizonyos pontig nő együtt az anyagi javak növekedésével, és a pont után csökkenni kezd. Kasser (2005) kutatásai szerint az anyagiasság pszichés betegségekkel, tünetekkel jár együtt. Bruni (2007) kimondja, hogy a boldogság töretlenül az ún. „*relational goods*” (kapcsolati javak) emelkedésével együtt nő, az emberi kapcsolatok adják az ember jóllétének nagy részét.

A főbb boldogság-/jóllétmutatók a következők:

- a klasszikus SWB, azaz Subjective Well-Being boldogságmutató (Diener, 1985) a legelterjedtebb: szubjektív, hedonikus alapú, a jóllét szubjektív érzését méri skálán (megelégedettség), tehát a jóllétet szubjektív érzéshez köti;
- a World Happiness Report a „well-being” kérdésében az erényetika helyreállítását követeli: Arisztotelész, a katolikus egyház társadalmi tanítása, Alasdair MacIntyre, Aquinói Szent Tamás stb. alapján – a követendő elv: emberiesség, kölcsönösség.

Az erényetika alapján a főbb mutatók a következők:

1. Globális jóllétet mérő mércék:

- PWB (Psychological Well-Being) (Ryff–Keyes, 1995);

- PWI (Personal Well Being), amely vallást, spiritualitást is mér (Wills, 2009);
- SWLS (Satisfaction with Life Scale) (Diener, 1985; Deci–Ryan, 2008), amely önmegvalósítást, növekedést, tökéletesedést, autonómiát is mér.

2. *Speciális eudaimonikus mércék:*

- MLM (Meaning of Life Measure) (Morgan–Farsides, 2009);
- PIL (Purpose in Life) (Crumbaugh–Maholik, 1964);
- MLQ (Meaning of Life Questionnaire) (Steger, 2006).

Az élet értelmessége célt, dinamikus igyekvést feltételez. Erre kérdeznek rá e mércék. Viktor Frankl szerint az életet az teszi értelmessé, ha magunkon kívüli értékekre figyelünk.

A közösségi jóllét szempontjából a következő keresztény (erényetikai) alapelvek jelentősége meghatározó:

1. Kiindulás: a jóllét megközelítése *elméletileg két paradigmában* lehetséges:
 - a haszonközpontú paradigma, a hedonizmus és utilitarizmus alapján, valamint
 - az erényetikai paradigma alapján, ami a kereszténység értékrendje is.

A jóllét hedonista megközelítése az *elégedettségre, megelégedettségre*, s az így definiált boldogságra fókuszál; a szubjektív jóllét érzése alapján mérése jóllét-skálákkal történik a következő kérdéssel: „Mennyire érzi boldognak magát? Jelölje be egy 10 fokozatú skálán!” (Vö. SWB index.) Így a boldogság, elégedettség tartalma nem játszik szerepet a jóllét intenzitásában, hiszen bármi okozhat 10-es megelégedettséget. (A wellnesshétvégtől az alkotás öröméig.) Itt tehát a mérés a megelégedettség állapotára irányul.
2. A jóllét mérése pontosabb információt ad a jóllét minőségéről, ha az *erényetikai paradigmában* végezzük el.
3. Az erényetikai paradigma *objektív rendszerben* mozog: a jót és a boldogságot (jóllétet) nem a szubjektív érzés határozza meg, hanem objektív kritériumai vannak.
4. Az erényetikának van nem metafizikai alapú változata is (Stanley Hauerwas, Philippa Foot), de mi az *ontológián, metafizikán, finalitás elvén alapuló neotomista erényetikát* vesszük alapul (Jacques Maritain, Étienne Gilson, Alasdair MacIntyre, Edmund Pellegrino, Hans Jonas, Charles Taylor és a többi kommunitarianista nyomán).
5. A jóllét mérésének *objektív* kritériumai az erényetikában:
 - a jó és a rossz objektív meghatározottsága erkölcsi normák, a természettörvény és az örök törvény alapján (egy külső, az eredetet és végső célt jelentő létezőtől származtatva) adott;
 - az emberi lét céltételezett, végső soron a végső cél felé tör;
 - ezért a jóllét is egy dinamikus, célra törő folyamat, s nem állapot;
 - jellemző rá a „kiteljesedés”, vagyis az értékekben való gyarapodás, tökéletesedés;
 - a kiteljesedés az értékek hierarchikus rendjének elve alapján működik;
 - az értékek hierarchiája: a legelső szint az anyagi világ, a materiális értékek, majd a vegetatív és a szenzitív értékek következnek; s a hierarchia csúcsán az intellektuális és az erkölcsi értékek állnak.

Arisztotelész és Aquinói Szent Tamás hangsúlyozza, hogy az anyagi javak eszközök az erkölcsi (intellektuális) javak céljának elérésében. (Arisztotelész a test és a lélek egységéről beszél: a test a lélek eszköze. Aquinói Szent Tamás hasznos

- javakról beszél, ami alatt tulajdonképpen a materiális világot érti, s ezek eszköz-ként szolgálják az erkölcsi javakat, azok létrejöttét, működését.) Ha összevetjük ezt a haszonközpontú paradigmával, ott pontosan ellentétes „rendet” tapasztalunk: a materiális javak ott célok (vö. fogyasztás logikája), és az erkölcs, ha van, eszköz a haszon maximalizálásához. (Például a vezető azért legyen erényes, mert a hatékony vezetéssel a szervezet pénzben kifejezett hasznát növeli.)
6. Az erényetika fontos ismérvei az *erények* maguk. Az erények a kiteljesedési folyamatot segítik elő, készségek a jó cselekvés végrehajtására. Több erényrendszer létezik, de az alapjuk a négy sarkalatos erény, sorrendben: okosság, igazságosság, bátorság (lelkierő) és mértékletesség.
 7. *Társadalmi síkon* nézve a jóllétet, a kiteljesedés és értékhierarchia talaján álló *jóllét aggregáltan* a „közjó” megvalósulásához vezet. A közjó megvalósulása a gazdasági, társadalmi élet végső céljaként nem más, mint „kiteljesedés egyéni és társadalmi szinten egyaránt”. Az államnak és a politikai hatalomnak ezt kell katalizálnia. A kiteljesedés az anyagi szinten kezdődik, majd folytatódik az immateriális javak szintjén (vö. erkölcsi javak, lelki, szellemi javak). A kiteljesedés egyéni és társadalmi vonatkozása egy szinten van: egyik sem előzi meg a másikat. (A közösségi szint prioritása a kommunista elveket idézi, az egyén prioritása pedig a liberális felfogás individualizmusa.)
 8. Az erényetikában értelmezett objektív jóllét – boldogságként felfogva – magával hozza a „*boldogságparadoxont*”: a boldogság (emberi kiteljesedés) csak egy darabig növekszik az anyagi javak növekedésével, egy bizonyos pont után csökkenni kezd. Amivel tehát az erényetikai jóllét egyenes arányban nő, az az emberi kapcsolatok intenzitása. A „kapcsolati javak” a jóllét másik jelentős tételei.
 9. A jóllét függ az emberi kapcsolatoktól, az erényetikában az ember nem más, mint *személy*, aki a kapcsolataiban teljesedik ki és realizálja önmagát. Képes az önátadásra, önzetlenségre. A másik személlyel önmagáért, és nem a belőle származó haszonért lép kapcsolatba. Az önértéken alapuló kapcsolat az én-te kapcsolat (Martin Buber), ahol a két ember egyenrangú félként tiszteli egymást (emberi méltóság). Az én-az kapcsolati séma az utilitarizmus sajátossága: eszközszerű kapcsolat, az egyik fél a másik eszköze az ő szubjektív érdekeinek kielégítésében. Itt nem beszélünk személyről, emberi méltóságról, hanem instrumentális kapcsolatról.
 10. Végül a jóllét összekapcsolható az önérdék fogalmával: az önérdék nemcsak a gazdaság motorja, hanem a jóllété is. A haszonközpontú paradigmában az önérdék a szubjektíven értelmezett saját haszon iránti törekvés (*szubjektivista önérdék*), amelynek beteljesülése jóllétet, boldogságot okoz; az erényetikában az önérdéket így definiáljuk: az én önérdékemben benne van a másik ember jóllétének akarása is (*objektivista önérdék*). Tehát az erényetika rendszerében létező, cselekvő ember nemcsak önmagát helyezi középpontba, hanem a másik személyt is. Így jöhetnek létre „nyer-nyer” helyzetek, s valósulhat meg a társadalmi, *közösségi jóllét*, mindenki java, a közjó. Ez a társadalmi, *közösségi jóllét objektív vonásokat hordoz: az értékhierarchia szerint működik (vertikális irány), s a perszonalizmus talaján áll. Az emberi kapcsolatok a közösségi jóllét részei (horizontális irány).*

Látható tehát, hogy az érénytikában értelmezett jóllét háromdimenziós, míg a haszonköz-pontú, utilitarista felfogásban az elégedettséget jelentő jóllét kétdimenziósnek mondható. Nincs az emberen kívül álló, rajta túlmutató végső cél sem, amely megadná a harmadik dimenzió vertikális tengelyének rendeltetését. Ennek az ígéretes, új kutatási iránynak az indokoltságát kiemelik azok az értékkutatások is, amelyeket a nemzetközi és hazai kutatóközpontok folytatnak. Az utóbbi évtizedekben a különböző tudományterületeken, úgymint szociológia, közgazdaságtudomány, pszichológia és egyéb egészségtudományok, megfigyelhető, hogy nő az értékkutatások száma. Az International Society for the Study of Quality of Life (ISSQOL) az egyik jelentős, nemzetközi értékkutatásokat összefogó szervezet.

A nemzetközi kutatóközpontok életminőség- és értékkutatásai figyelik az egyes országok életminőségét, és annak összefüggéseit az értékekkel és a társadalmi tőkével. Ilyen kutatások például a World Value Survey, az Egyesült Államokban a The Quality of American Life, a Social Indicators of Wellbeing, a General Social Survey, valamint az Európai Unióban az Eurobarométer és az European Social Survey (ESS). Az értékkutatás módszertanának kidolgozásában úttörő szerepet játszik Milton Rokeach, akinek a *The Nature of Human Values* (1973) című könyvében publikált értékesztje számos kutató munkájának kiindulási pontja. Magyarországon az értékkutatások kezdetei az 1970-es évekig nyúlnak vissza Hankiss Elemér, Füstös László, Manchin Róbert, Varga Károly és Tomka Miklós nevével fémjelezve, majd jelentős szociológiai értékkutatásokat végzett Andorka Rudolf, valamint Kopp Mária munkatársaival a Semmelweis Egyetem Magatartástudományi Intézetében (Hungarostudyk).

Az értékkutatások mögött húzódó pszichológiai háttér az elmúlt évek során változott. Míg régebben az objektív demográfiai és egészségmutatók figyelése és elemzése állt a középpontban, körülbelül az 1980-as évek második felétől megjelent az ún. pozitív pszichológiai irányzat (Martin Seligman, Csikszentmihályi Mihály, Ed Diener), amely az emberi psziché erősségeit a tünetek és panaszok helyett a pozitív életminőségek vizsgálatán keresztül térképezi fel. Ebből adódóan az értékkutatásokban megfigyelhető változók is jórészt pozitív értékek meglétét vagy hiányát figyelik, mint például a boldogság, az autonómia, az életszínvonal, a bizalom és az emberi kiteljesedés.

Egyes közgazdászok figyelme is ráirányult a szociológiai és pszichológiai indíttatású értékkutatásokra. Ennek hátterében az állt, hogy a kizárólagosan profitmaximalizálásra és gazdasági növekedésre koncentráló gazdasági paradigma által okozott problémák felszínre kerültek (társadalmi egyenlőtlenségek, környezeti problémák, valamint az, hogy az ember személyiségét egyoldalúan, csak fogyasztóként veszik figyelembe). Sokan felismerték, hogy a problémákat úgy lehet a leginkább megoldani, ha a gazdasági élet és fejlődés középpontjába az embert állítják. Ilyen például a humanista közgazdaságtan és az ökológiai közgazdaságtan. Itt kell megemlíteni az értékeket előtérbe helyező közgazdászokat, mint Kahneman, Tversky, Easterlin és Hofstede. A közgazdasági irodalomba bevonult a jóléti (*welfare*) mutatók vizsgálata mellett a jóllét (*well-being*) fogalma is, amely magában foglalja az értékek számbavételét.

4. Befejezés

A *Jó Állam Jelentés 2015* szakmai és módszertani tapasztalatainak értékelése alapján megállapítható, hogy az első jelentés szemlélete és alkalmazott módszertana *egyértelműen hasznos kiindulópontot* jelent a 2016. évi jelentés összeállításához és az azt szolgáló kutatásokhoz. A Közösségi jólét hatásterület dimenziói közül a jövedelmi helyzet és a társadalmi kirekesztettség dimenziójának szemlélete és módszertana tekinthető olyannak, amely leginkább kielégíti – az előző évi jelentéshez hasonlóan – az új jelentéssel szemben támasztott követelményeket.

Az egészségügyi és szociális védőháló, valamint a foglalkoztatottság és oktatás dimenziójának esetében az indikátorok nemzetközi beágyazottsága, nagyobb fokú részletezettsége (alindikátorok alkalmazása) és az egy-egy fókusz témában való elmélyülés teszi szükségessé az új tartalmi és módszertani fejlesztést megalapozó kutatásokat. Ami viszont az egyén a társadalomban dimenziót illeti, további széles körű kutatásokra van szükség ahhoz, hogy a nemzetközileg elterjedt boldogságindexek egyéni és társadalmi síkon gazdagítani tudják a jó állam kutatását.

Felhasznált irodalom

- Bruni, Luigino – Porta, Pier Luigi (2007): *Handbook on the Economics of Happiness*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar.
- Crumbaugh, James C. – Maholick, Leonard T. (1964): „An experimental study in existentialism: the psychometric approach to Frankl’s concept of noogenic neurosis”. *Journal of Clinical Psychology*, 20, 200–207.
- Deci, Edward L. – Ryan, Richard M. (2008): „Facilitating Optimal Motivational Psychological Well-Being Across Life-Domains”. *Canadian Psychology*, Vol. 49. No. 1., 14–23.
- Diener, Ed et al. (1985): „The Satisfaction With Life Scale”. *Journal of Personality Assessment*, Vol. 49. No. 1., 71–75.
- EUROSTAT (2015a): *Material living conditions*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/gdp-and-beyond/quality-of-life/data/material-living-conditions>. Letöltve: 2015. szeptember 20.
- EUROSTAT (2015b): *Quality of life. Facts and views*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-05-14-073>. Letöltve: 2015. szeptember 20.
- Kasser, Tim (2005): *Az anyagiasság súlyos ára*. Budapest, Ursus Libris.
- KSH (2013): *A jóllét magyarországi indikátorrendszere*. Elérhető: www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=45128&p_temakor_kod=KSH&p_session_id=884378379530991&p_lang=HU. Letöltve: 2015. szeptember 20.
- KSH (2015a): *A létminimum-számítás megújítása*. Budapest, KSH.
- KSH (2015b): *A létminimum. 2014*. Budapest, KSH.
- Morgan, Jessica – Farsides, Tom (2009): „Psychometric Evaluation of the Meaningful Life Measure”. *Journal of Happiness Studies*, 10, 351–366.
- OECD (2015a): *Better Life Index*. Elérhető: www.oecdbetterlifeindex.org/. Letöltve: 2015. szeptember 20.
- OECD (2015b): *Government at a Glance – How Hungary Compares*. Elérhető: www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-how-hungary-compares_9789264233720-en#page1. Letöltve: 2015. szeptember 20.

- Ryff, Carol D. – Keyes, Corey Lee M. (1995): „The structure of psychological well-being revisited”. *Journal of Personality and Social Psychology*, 69, 719–727.
- Szondy Máté (2010): *A boldogság tudománya, fejezetek a pozitív pszichológiából*. Budapest, Jaffa.
- Steger, Michael F. et al. (2006): „The Meaning in Life Questionnaire: Assessing the Presence of and Search for Meaning in Life”. *Journal of Counseling Psychology*, Vol. 53. No. 1., 80–93.
- Wills, Eduardo (2009): „Spirituality and Subjective Well-Being: Evidences for a New Domain in the Personal Well-Being Index”. *Journal of Happiness Studies*, 10, 49–69.

Kormányzati képességek a gazdaságfejlesztésben: pénzügyi stabilitás, gazdasági innováció, versenyképesség

Csath Magdolna¹

1. Bevezetés

A kutatócsoport célja az volt, hogy vizsgálja a kormányzati képességeket a gazdaságfejlesztés, azon belül elsősorban a pénzügyi stabilitás, a gazdasági innováció és a versenyképesség területén, értékelje az eredményeket és rámutasson a fejlesztési lehetőségekre. A témához kapcsolódó kutatások szerteágazók, és általában sokféle objektív, statisztikailag mért, és ún. puha, kikérdezésen alapuló vizsgálatra támaszkodnak. Az is általános gyakorlat, hogy a kutatások során nemzetközi összehasonlító elemzéseket végeznek. A nemzetközi kutatások eredményeit a kutatócsoport feldolgozta. A nemzetközi kutatásoknak azonban, főként a versenyképesség területén, tipikus jellemzője, hogy nem veszik figyelembe, milyen fejlettségi szinten áll egy ország, és ezért ahhoz, hogy felzárkózzon a gazdaságilag és társadalmilag fejlettebbekhez, milyen területeken, milyen célokat kell kitűznie, és azokat milyen állami döntések révén tudja a legjobb eredménnyel elérni. Ezért a kutatócsoport – támaszkodva a magyar gazdaság helyzetével, eddigi fejlődési trendjeivel kapcsolatos hazai és nemzetközi elemzésekre – olyan vizsgálati területeket jelölt ki, amelyeken az ország gazdasági-társadalmi fejlődésének eddigi eredményei és problémái a leginkább tetten érhetők, illetve amelyeknél a jövőbeli eredmények érdekében döntésekre van szükség. Különös figyelmet fordítottunk az állami innovativitás, illetve az állam innovációt befolyásoló szerepének vizsgálatára éppen azért, mert ez az a terület, amelyen az eredmények hosszú távon is javítják a versenyképességet, valamint lehetővé teszik, hogy a gazdaság tudatosan és tervezetten alkalmazkodjon a gyorsan változó környezethez. A kutatócsoportnak figyelembe kellett vennie azt is, hogy bár a két részletesen vizsgált terület, a pénzügyi stabilitás és a gazdasági versenyképesség egymásra is hat, de időhorizontjuk eltérő. A mai pénzügyi stabilitás korábbi pénzügyi-gazdasági és társadalmi döntések mai következményeit mutatja meg. Ugyanakkor a pénzügyi stabilitás mértéke jelentősen befolyásolja, hogy milyen erőforrásokat lehet ma szánni a versenyképesség folyamatos és fenntartható javítására, azaz a mai befektetések már nem a mai, hanem inkább a jövőben várható versenyképesség-változást befolyásolják.

¹ Professor emerita; kutató professzor, Nemzeti Közszerológati Egyetem, a tanulmányt megalapozó kutatásban és a tanulmány elkészítésében még részt vettek (ábécésorrendben): Györpál Tünde, Nagy Balázs, Taksás Balázs

Másrészről a kutatócsoportnak a versenyképesség vizsgálatánál első lépésben a gazdasági elemekre kellett figyelnie annak ellenére, hogy a versenyképesség alakulását intézményrendszerbeli, jogi és egyéb, nem gazdasági tényezők is befolyásolják. Ezek vizsgálata azonban más hatásterületek feladata volt. Ennek ellenére a kutatócsoport a munka kezdetén átfogóbb rendszerben tervezte a kutatómunkát: a két fő területhez, a pénzügyi stabilitáshoz és a gazdasági versenyképességhez tíz alterületet, azokon belül pedig tíz főindikátort, hatvan részindikátort és 26 támogató indikátort fogalmazott meg.

A tíz vizsgálandó alterület a következő volt:

- A.1. a gazdaság diverzifikáltsága,
- A.2. energiafüggőség,
- A.3. pénzügyi függőség,
- A.4. tudásfüggőség,
- A.5. a gazdasági fejlettség területi eltérései,
- B.1. humántőke-fejlesztés,
- B.2. termelékenység,
- B.3. kormányzati hatékonyság (elsősorban gazdasági területen, az állami beruházásoknál és az állami vállalatok működésénél),
- B.4. fejlődésbarát környezet,
- B.5. az infrastruktúra fejlettsége.

A tíz vizsgálandó alterületre kiválasztott mutatók segítségével átfogóbban lehetett volna megragadni a pénzügyi stabilitás és a versenyképesség állapotát, változásának tendenciáit, illetve megvizsgálni azt, hogy – gyenge és erős pontjaink figyelembevételével – hogyan lehetne a pénzügyi stabilitást és a gazdasági versenyképességet fenntartható módon javítani. A munka során aztán a hatásterületek közötti átfedések, az időkorlátok, illetve az adatok rendelkezésre állása miatt a pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség területén vizsgált alterületek száma ötre csökkent, és neve dimenzióra változott. A dimenziókat leíró mutatók száma pedig dimenzióként szintén ötre csökkent. Így összesen 25 mutatóval dolgoztunk, amelyeket indikátoroknak neveztünk. Közöttük öt fő- és húsz részindikátort jelöltünk ki. Az öt dimenzió a következő volt:

- pénzügyi stabilitás (G.1.),
- gazdasági diverzifikáltság (G.2.),
- beruházás és humán tőke (G.3.),
- innováció (G.4.),
- termelékenység és hatékonyság (G.5.).

Az indikátorok idősorait a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) szolgáltatta. A kapott adatok két ponton nehezítették az elemző munkát: egyrészt nem állt rendelkezésre minden indikátorhoz elegendő hosszú idősor a megbízható következtetések levonásához, másrészt egyes indikátoroknál nem voltak eléggé frissek az adatok, így valójában az utolsó adatot követő helyzetet nem tudtuk elemezni. De gondot okozott az is, hogy egyes, a közgazdasági elemzéshez szükséges adatok egyáltalán nem álltak a KSH-ban rendelkezésre, ezért ezeket az indikátorokat nem tudtuk vizsgálni. Ilyen fontos indikátor lett volna például a teljes tényezősz termelékenység, amelynek vizsgálata rendkívül fontos a versenyképesség javíthatósága szempontjából. A teljes tényezősz termelékenység ugyanis arra világít rá, hogy az előállított

új értékben mekkora a magas szintű tudás, a korszerű technológia és a vezetés-szervezés szerepe, vagyis hogy mennyire dolgozik nemcsak gyorsan, de okosan is egy nemzet.

Az elemző munka minőségét javította volna továbbá, ha a pénzügyi stabilitás és a gazdasági versenyképesség területén is kompozit mutatókat számolhattunk volna, és ezek segítségével nemzetközi összehasonlításokat végezhattünk volna elsősorban a V4-országok körében. Gazdagította volna a kutatómunka eredményeit, ha nemcsak statisztikai adatokkal, hanem ún. puha, minőségi mutatókkal is dolgozhattunk volna, például kérdőíves felmérésekkel. Ezek tipikus területe a versenyképességet erősen befolyásoló üzleti környezet, így például az állami intézményrendszer működési hatékonysága, a bürokrácia mértéke, a társadalmi tőke erőssége vagy a bizalmi szint felmérése lett volna. De ahogy korábban említettük, az intézményrendszer hatékonyságának vagy a bürokrácia szintjének vizsgálata például más hatásterületek feladata lett, illetve a kutatások során eddig nem volt lehetőség arra, hogy felmérésen alapuló adatokkal dolgozzunk. Az említett gyenge pontokra a kutatásról véleményt mondó szakemberek is rámutattak. Ezért ezeken a területeken, a kutatás további szakaszaiban, feltétlenül tovább kell lépni. A felsorolt gyenge pontok kapcsán a kutatás további fázisaiban tervezzük az előrelépést. Különösen fontosnak tartjuk, hogy vizsgáljuk, milyen állami képességekkel lehet az üzleti környezetet vállalkozásbaráttá és innovációt ösztönzőbbé tenni. Foglalkoznunk kell azzal is, hogy korunkban mi lehet a jó állam szerepe a gazdaság fejlesztésében, a gazdasági innovációban és a versenyképesség javításában. Ezzel kapcsolatban figyelembe kell vennünk, hogy ennek a szerepnek nyilvánvalóan másnak kell lennie egy kevésbé fejlett gazdaságban, mint egy fejlettből. A tudatos állami magatartás nélkül ugyanis nincs esély a felzárkózásra. A továbbfejlesztési javaslatokra a 3. pontban még visszatérünk.

2. Az öt dimenzió területén elért eredmények, problémák és továbbfejlesztési javaslatok

2.1. G.1. pénzügyi stabilitási dimenzió

Ennél a dimenziónál az egyik alapvető kérdés, hogy a jó kormányzásnak csökkentenie kell az ország külső finanszírozási függőségét. Ezt is szem előtt tartva határoztuk meg a vizsgálandó mutatók körét 2014-ben, majd a kutatás második szakaszában, 2015-ben is ennek figyelembevételével szűkítettük az elemzésbe bevont indikátorok körét.

2014-ben, a Jó Állam-kutatás első szakaszában – és az azt lezáró *A jó állam mérhető-sége* című kiadványban – az A.3. számú volt a pénzügyi függőség csökkentése alterület. Ez az alterület két részterületet foglalt magában: az egyik az A.3.1. biztonságos és kiszámítható pénzügyi környezet, a másik pedig az A.3.2. az államháztartás pénzügyi biztonsága volt. Azért választottuk ezt a két területet, mivel meggyőződésünk, hogy külső tőkére és külső pénzügyi finanszírozásra szüksége volt és van a magyar gazdaságnak, és azon belül az állami szektornak is, azonban az ettől való függőségünk az évek során olyan mértékűvé vált, amely nemcsak gazdasági, hanem biztonsági kockázatot is jelent. Éppen ezért a pénzügyi függőség csökkentése alterületen a jó kormányzás kritériumának tekintjük azt, hogy a kormánynak meg kell óvnia a gazdaságot és annak szereplőit a túlzott mértékű külső pénzügyi függőség miatti gazdasági kilengésektől.

A biztonságos és kiszámítható pénzügyi környezet kapcsán azt terveztük megvizsgálni, hogy a nemzetgazdaság működéséhez és a versenyképesség javításához elegendő mértékű hazai forrás áll-e rendelkezésre, illetve hogy mennyire függ a nemzetgazdaság külső finanszírozástól, és ez milyen kockázatokat jelent. Ennek kapcsán a következő főindikátorokat és támogató indikátorokat gyűjtöttük össze vagy alkottuk meg:

A.3.1. főindikátor: biztonságos és kiszámítható pénzügyi környezet:

- A.3.1.1. részindikátor: nettó finanszírozási képesség (a nemzetgazdaság GDP-arányos nettó finanszírozási képességének negatív – százalékban kifejezett – eltérése a 0%-tól);
- A.3.1.2. részindikátor: bruttó külső adósság (a nemzetgazdaság GDP-arányos bruttó külső adóssága);
- A.3.1.3. részindikátor: devizatartalékok (a devizatartalékok értékének negatív irányú – százalékban kifejezett – eltérése az ország egy éven belül lejáró külföldi adósságaihoz képest);
- A.3.1.4. részindikátor: maginfláció (a maginfláció értékének – pozitív vagy negatív irányú, százalékban kifejezett – eltérése a monetáris politika által kitűzött célértéktől);
- A.3.1.5. részindikátor: valutaárfolyam volatilitása (a valutaárfolyam 12 hónapos implikált volatilitása százalékban mérve).

Támogató indikátorok:

- GDP-arányos beruházási ráta;
- közvetlen külföldi beruházások exportjának és importjának mérlege.

Az államháztartás pénzügyi biztonsága kapcsán azt szeretnénk volna mérni, hogy miként alakul az államháztartás pénzügyi stabilitása, és hogyan változnak az ezzel kapcsolatos kockázatok. Ehhez a következő főindikátorokat és támogató indikátorokat alkottuk meg:

A.3.2. főindikátor: az államháztartás pénzügyi biztonsága:

- A.3.2.1. részindikátor: az államháztartás nettó finanszírozási igénye (az államháztartás GDP-arányos nettó finanszírozási igényének negatív irányú – százalékban kifejezett – eltérése a 0%-tól);
- A.3.2.2. részindikátor: bruttó adósságállomány (a bruttó államadósság GDP-arányos értéke);
- A.3.2.3. részindikátor: az államháztartás kamatkiadásai (az államadósság után fizetett kamatkiadások GDP-arányos értéke).

Támogató indikátorok:

- az államháztartás bruttó finanszírozási igénye;
- az államadósság devizamegoszlása;
- az államadósság forrásmegoszlása;
- az államadósság futamideje.

A főindikátoroknál látható, hogy a kutatásnak már ebben a szakaszában törekedtünk olyan indikátorok megalkotására, amelyek a későbbiekben alkalmasak lehetnek kompozit mutató összeállítására. A kutatás 2015-ös folytatásakor az indikátorok számának csökkentését, illetve az adatelérhetőség szerinti kiválasztását követően az A.3.1. pénzügyi függőség csökkentése alterület két részterületéből alakítottuk ki a G.1. pénzügyi stabilitás dimenziót. Ezzel párhuzamosan szükségessé vált, hogy az előző kiadványban szereplő 14 indikátorból öt olyat válasszunk ki, amelyek képesek mindkét részterület – a nemzetgazdaság pénzügyi biztonsága, valamint azon belül kiemelten az állami szektor pénzügyi biztonsága – folyamatainak mérésére, és amelyekről megfelelő hosszúságú adatsorok állnak rendelkezésre. Az elemzések és megbeszélések során végül a következő indikátorok vizsgálatáról döntöttünk:

Főindikátor: GDP-arányos finanszírozási képesség.

Részindikátorok:

- a nemzetgazdaság GDP-arányos bruttó külső adóssága;
- a devizatartalékok értéke az egy éven belül lejáró külföldi adóssághoz képest;
- az államháztartás GDP-arányos nettó finanszírozási képessége;
- GDP-arányos bruttó államadósság.

A szűkítéskor természetesen fontos és értékes mutatók maradtak ki. A G.1. pénzügyi stabilitás dimenzióban az indikátorok meghatározásakor a nemzetgazdaság pénzügyi biztonságát vizsgáló, azzal foglalkozó külföldi és hazai szervezetek szakmai anyagaira támaszkodtunk. Így figyelembe vettük a gazdaságok pénzügyi sérülékenységet legmélyebben vizsgáló Nemzetközi Valutaalap, valamint a magyar gazdaság pénzügyi stabilitását folyamatosan monitorozó Magyar Nemzeti Bank (MNB) rendszeres jelentéseit, és az ezekben használt indikátorokat. Az IMF 2015-ös Magyarországról szóló jelentése IMF Country Report No. 15/92 kódszámon elérhető, míg az MNB jelentései a szervezet honlapján találhatók. Felhasználtuk továbbá az OECD (IMF, 2015), valamint az Európai Bizottság 2015. évi, hazánkról szóló országjelentését is (EC, 2014; OECD, 2015). Elemzésünkben támaszkodtunk továbbá a Magyarország pénzügyi sérülékenységet vizsgáló hazai elemzők munkáira, megvizsgálva és értékelve, hogy milyen mutatókat tartanak fontosnak, és miért. Így, többek között, a Magyar Nemzeti Bank munkatársainak (Csávás, 2015; Nagy–Palotai, 2014), a Takarékbank makroelemzőjének (Suppan, 2010), az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) munkatársának (Mosolygó, 2014) írásait is górcső alá vettük. Építettünk ezenkívül a nemzetközi közgazdaságtan általános törvényszerűségeit vizsgáló szakkönyvekre, közöttük is különösen a legelterjedtebben használt Krugman–Obstfeld: *International Economics* című szakkönyvre (Krugman–Obstfeld, 2009).

A G.1. pénzügyi stabilitás dimenzió továbbfejlesztési lehetőségei

A kutatás második szakaszában a kényszerű szűkítések feloldásához mindenképpen érdemes lenne az államháztartás GDP-arányos nettó finanszírozási képessége indikátort kicserélni az államháztartás GDP-arányos bruttó finanszírozási képessége indikátorral. Utóbbi indikátor ugyanis nemcsak a költségvetési hiány (többség), valamint a költségvetési hiányt nem növelő állami vagyonszerzések finanszírozási igényét méri a gazdaság teljesítményéhez képest, hanem az adott időszakban (évben) lejáró államadósság – elsődleges

többséggel vagy hiánnyal korrigált – megújításához szükséges forrásbevonás mértékét is. Márpedig az állam számára mindig kockázatként merül fel, hogy a lejáró államadósságot képes lesz-e megújítani, lesz-e, aki megvásárolja az újonnan kibocsátott államkötvényeket. Minél nagyobb a bevonandó forrás, annál nagyobbak a kockázatok, és annál nagyobb a sérülékenységi tényező. Ezt a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság is megmutatta jó néhány államháztartás esetében. Ráadásul ez a mutató azért is méri jobban az állam teljesítményét, mert amennyiben a gazdaságpolitika képes teljesítményével meggyőzni a hazai és külföldi gazdasági szereplőket, akkor azok hosszabb lejáratú állampapírokat vesznek, így az éven belüli forrásbevonások szükségessége – és ezzel együtt a mutató abszolút értéke – csökken.

Nemzetközi alátámasztásként elmondható, hogy a gazdaságok pénzügyi sérülékenységi szintjét legmélyebben vizsgáló Nemzetközi Valutaalap (IMF, 2015) mellett a nemzetközi hitelminősítők is ezt a mutatót használják. Emellett a hazai szakemberek is fontos mutatónak tartják, hiszen például az ÁKK munkatársa, Mosolygó Zsuzsanna is ezzel a mutatóval támasztja alá (Mosolygó, 2014), hogy miért nagyobb a magyar gazdaság pénzügyi sérülékenysége, mint a környező országoké. A kutatás korábbi szakaszában kutatócsoportunk azért nem ezzel dolgozott (pedig használata már a kezdetekkor is felmerült), mert ez a mutató nem felelt meg annak a követelménynek, hogy hosszú időszoron elérhető adatok álljanak a KSH-ban rendelkezésre.

A dimenzió kapcsán további javaslatként említhető, hogy – mivel a dimenziók indikátorszámának növelésére ugyan nem, de az átcsoportosításukra lesz lehetőség – a korábban már javasolt valutaárfolyam volatilitása részindikátort célszerű lenne visszaemlíteni az indikátorok közé. A stabil valutaárfolyam ugyanis több okból is segíti a nemzetgazdaság pénzügyi biztonságát és versenyképességének növekedését. Egyrészt stabil árfolyam mellett a devizaadósság nem jelent súlyos kockázatot. Másrészt segíti az árstabilitás kialakulását (amely csökkenti a vállalatok és az állam költségeit), mivel a hirtelen leértékelődő valuta inflációs nyomást okozhat. Harmadrészt a stabil árfolyam támogatja a hazai vállalatok versenyképességének javítását, mivel így alacsonyabbak az árfolyamváltozás okozta negatív hatások kiküszöbölésének költségei (például határidős ügyletek, opciós ügyletek).

2.2. G.2. gazdasági diverzifikáltság dimenzió

A gazdaság diverzifikáltsága, a gazdasági szerkezet innovációtartalma befolyásolja a pénzügyi biztonságot, a növekedés fenntarthatóságát, valamint azt, hogy a gazdaság mennyire van kitéve a válságoknak. Tartalmilag azt méri, hogy mennyire színes, változatos a gazdaság, milyen tevékenységek zajlanak benne, milyen méretű és tulajdonú vállalkozásokban. Különösen fontos kérdése az, hogy a teljes értéklánc mekkora része van jelen egy gazdaságban. Minél szélesebbek a gazdaságot jellemző értékláncok, annál kevésbé kiszolgáltatott egy gazdaság. Jelentősen járulnak hozzá a gazdasági diverzifikáltsághoz a széles tevékenységi kört felölelő vállalatcsoportok, klaszterek. A magyar gazdaság diverzifikáltsága valamilyen hiteles hazai és nemzetközi kutatás szerint rendkívül alacsony szintű. Az Institute for Management and Development (IMD) által vizsgált 61 ország listáján e tekintetben a 51.-ek vagyunk (IMD, 2016).

A World Economic Forum (WEF) 144 országra kiterjedő kutatása a gazdasági diverzifikáltság két részterületét, az értéklánc szélességét és a klaszterek fejlettségét vizsgálja.

Az elsőben a 100., az utóbbiban a 91. helyen vagyunk (WEF, 2014). Összehasonlításként Ausztria a 4., illetve a 16. a listán a két mutató szerint, Csehország pedig a 27., illetve a 47. Ez egyrészt függőségi, kiszolgáltatottsági, másrészt versenyképességi kockázatot jelent. Ezért gondoltuk fontosnak, hogy a diverzifikáltság egyes elemeinek helyzetét, illetve alakulását megvizsgáljuk. A kutatás első szakaszában a gazdasági diverzifikáltság az A.1. terület volt a következő mutatókkal:

- A.1.1. főindikátor: a technológia- és tudásintenzív ágak szerepének növelése. A főindikátor a részindikátorok segítségével segít képet alkotni arról, hogy milyen a gazdaság szerkezete a régi és az ún. új, high-tech tevékenységek arányának tekintetében.
- A.1.1.1. részindikátor: a technológia- és tudásintenzív ágak szerepe a foglalkoztatásban. A technológia- és tudásintenzív ágak által előállított hozzáadott érték a GDP-hez viszonyítva.
- A.1.1.2. részindikátor: a technológia- és tudásintenzív ágak szerepe a foglalkoztatásban. A technológia- és tudásintenzív ágakban foglalkoztatottak létszáma az összes foglalkoztatott létszámához viszonyítva.
- A.1.1.3. részindikátor: a technológia- és tudásintenzív ágak szerepe az exportban. A technológia- és tudásintenzív ágak exportjának értéke az export összértékéhez viszonyítva.
- A.1.2. főindikátor: méret és tulajdon szerinti diverzifikáció. A gazdaság szerkezetét vizsgálja a cégek nagysága és tulajdona szerint.
- A.1.2.1. részindikátor: a kkv-szektor szerepe a termelésben. A kkv-szektor termelésének értéke a GDP értékéhez viszonyítva.
- A.1.2.2. részindikátor: a kkv-szektor szerepe az exportban. A kkv-szektor exportjának értéke az összes export értékéhez viszonyítva.
- A.1.2.3. részindikátor: a hazai gazdasági szereplők szerepe a termelésben. A hazai gazdasági szereplők által előállított hozzáadott érték az összes hozzáadott értékhez viszonyítva.
- A.1.2.4. részindikátor: a hazai gazdasági szereplők szerepe az exportban. A hazai gazdasági szereplők exportjának értéke az összes export értékéhez viszonyítva.
- A.1.2.5. részindikátor: a hazai gazdasági szereplők jövedelme a gazdaság teljesítményéhez viszonyítva. A GNI értéke a GDP értékéhez viszonyítva.

Támogató indikátor: technológia- és tudásintenzív kkv-k.

A mutatók segítségével értékelni kívántuk a gazdaság tevékenységek, valamint cégméret és -tulajdon szerinti szerkezetét. Az alterület összesen kilenc indikátora helyébe a kutatás második szakaszában a G.2. gazdasági diverzifikáltság dimenzió lépett egy fő- és négy részindikátorral, amelyek a következők:

Főindikátor: technológia- és tudásintenzív ágazatok együttes részesedése a bruttó hozzáadott értékből (%).

Részindikátorok:

- technológia- és tudásintenzív ágazatok együttes részesedése a foglalkoztatásból (%),
- a kkv-szektor részesedése a bruttó hozzáadott értékből (%),

- a kkv-szektor részesedése az exportból (%),
- a GNI értéke a GDP százalékában (%).

Ez az öt mutató azonban csak részlegesen méri a gazdaság diverzifikáltságát. A főindikátor továbbra is fontos, mivel a nagyobb hozzáadottérték-teremtés lehetőségét, és ezzel az értéklánc hosszúságát méri. Az első részindikátor is hasznos, mert a hazai tudástőke kihasználtságáról, a tudásalapú munkahelyek rendelkezésre állásáról ad képet. A kkv-szektor bruttó hozzáadott értékből és exportból való részesedése elsősorban a vállalati méret szempontjából méri a diverzifikáltságot, s ez egyben segít értékelni, hogy a gazdaság mennyire függ a külföldi cégektől, hiszen a kkv-k többsége magyar tulajdonban van. A GNI GDP-hez viszonyított aránya is a tulajdon szerinti diverzifikáltságot méri, de elsősorban a megtermelt új érték keletkezésének helyéről ad információt, mivel megkülönbözteti a hazai terepen megtermelt bármely cég, illetve a nemzeti cégek által bárhol megtermelt új értéket, és ezeket viszonyítja egymáshoz.

Még jobb képet kapnánk azonban a diverzifikáltság szintjéről a Smith és Gibson (1988) által kidolgozott entrópiaindex kiszámításával, amely vizsgálja a gazdasági tevékenységek és az azokon belüli foglalkoztatottság eloszlását a gazdaságban. Azonban ennek a mutatónak is vannak gyenge pontjai. Például nem érzékeny arra, hogy a gazdaságban meglévő tevékenységek hol helyezkednek el az értékláncban, vagyis milyen hozzáadott értéket állítanak elő. A diverzifikáció mérésének egyszerűbb módszere az, ha a gazdaságban működő valamennyi gazdasági szektor GDP-hez való százalékos hozzájárulását, illetve az ezekben foglalkoztatottak megoszlását mérjük. Ehhez rendelkezésre is állnak az idősoros adatok a KSH-ban.

Ennek a mutatónak a kiszámítása régiókra és/vagy megyékre a regionális diverzifikáció elemzését is lehetővé tenné. A gazdasági diverzifikáltság mérését továbbra is indokoltnak tartjuk. Többek között azért is, ahogy arra például a Booz & Co kutatása (2008) is rámutatott, mert a fenntartható gazdasági növekedés egyik fontos feltétele a diverzifikáltabb, sokszínűbb, „több lábón” álló gazdaság, amelyben vannak olyan szektorok, amelyek válságok idején is képesek fenntartani a gazdasági növekedést. Ezt hangsúlyozzák az OECD (2015), az ENSZ (2011) és az EU tanulmányai (2014) is.

2.3. G.3. beruházás és humán tőke

2014-ben, a Jó Állam-kutatás első szakaszát lezáró, *A jó állam mérhetősége* című kiadványban (Kaiser–Kis, 2014: 94) a versenyképesség növelése alterület kapcsán öt vizsgálandó részterületet jelöltünk ki:

- a humán tőke fejlesztése (B.1.);
- a gazdasági termelékenység javítása (B.2.);
- az állami hatékonyság javítása (B.3.);
- fejlődésbarát üzleti környezet kialakítása (B.4.);
- infrastruktúra-fejlesztés (B.5.).

A kutatás folytatásában, figyelembe véve a kutatócsoportok közötti munkamegosztást és az adatok rendelkezésre állását, ez a csoportosítás megváltozott, és ez a szakterület a 2015-ös *Jó Állam Jelentésben* már G.3. beruházás és humán tőke dimenzióként jelenik meg egy fő- és négy részindikátorral, amelyek a következők:

Főindikátor: G.3.1. a bruttó állóeszköz-felhalmozás GDP-arányos értéke (%).

Részindikátorok:

- G.3.2. részindikátor: FEOR-beosztásban az 1+2+3 osztályok összaránya az összes foglalkoztatottn belül (%);
- G.3.3. részindikátor: a kormányzati szektor GDP-arányos éves oktatási kiadása (%);
- G.3.4. részindikátor: a természetes fogyás mértéke (ezer lakosra);
- G.3.5. részindikátor: a nemzeti úton tett szabadalmi bejelentések száma (db).

A bevezetőben említett okok miatt a kutatás második szakaszában erről a területről is több, eredetileg fontosnak ítélt indikátort hagytunk ki, de azért a kutatócsoport igyekezett a területet lehető legjobban bemutató indikátorokat megtartani. Ahogyan azt a *Jó Állam Jelentés* G.3. beruházás és humán tőke dimenziójában is kifejtettük, valamennyi ország célja a versenyképes működés, amellyel javítható az életszínvonal és az életminőség. Az állam a megfelelő célkitűzésekkel és a hatékony működéssel tudja megteremteni azt a gazdasági és társadalmi környezetet, amelyben a leghatékonyabban képes hasznosítani a rendelkezésére álló erőforrásokat (tőkét, munkaerőt, tudást, technológiát stb.), illetve megteremteni a szükséges új erőforrásokat (például tudás). A kormány nagymértékben befolyásolja a versenyelőny kiaknázását, illetve folyamatos fenntartását, újraépítését, ezért fontos, hogy gazdaságpolitikája miként közelíti meg a versenyképesség kérdését (Csáki, 2011). Az OECD véleménye szerint a gazdaság növekedése a felhasznált erőforrások (elsősorban humán tőke, tőke) mennyiségével, az alkalmazott technológiával, valamint az erőforrások felhasználásának hatékonyságával magyarázható (Pellényi, 2005). Porter (1993) úgy vélte, hogy egy nemzetgazdaság kevés termelési tényezőt örököl, így fontos szerepe van a beruházások által kifejlesztett tényezőknek. Napjainkban a legnagyobb versenyelőnyt az olyan „fejlett” termelési tényezők jelentik, mint a magasan képzett szakemberek, valamint az oktatási és kutatóintézetek, hiszen ezek járulhatnak hozzá leginkább az ország innovációs tevékenységéhez, és ezzel a gazdasági versenyképesség javulásához. Graham megjegyzi, hogy azok a gazdaságok, amelyek pusztán anyagi erőforrásokkal akarnak versenyezni, hosszú távon komoly nehézségekbe, problémákba ütközhetnek (Szentés, 2005). Ezért is tartottuk fontosnak a humán tőkébe való beruházásnak (minőségjavítás), illetve a humán tőke mennyiségi alakulásának (fogyás) vizsgálatát.

A 2015-ös *Jó Állam Jelentés* G.3. beruházás és humán tőke dimenzió indikátorainak mérésekor egy kivétellel az adatok általában csak 2012–2013-ig álltak rendelkezésre, s ez nehezítette e terület teljes körű bemutatását és jövőorientált elemzését. Ugyanakkor a meglévő adatokból is levonhatók következtetések, irányok. A főindikátornak megjelölt bruttó állóeszköz-felhalmozás GDP-arányos értéke Magyarországon 2013-ban 19,9% volt. A 2015-ös *Jó Állam Jelentést* követően a frissebb Eurostat 2014-es adatbázis alapján hazánkban a bruttó állóeszköz-felhalmozás GDP-arányos értéke már magasabb, közel 22% (Eurostat, 2015). Nemzetközi viszonylatban e szerint az adatsor szerint Magyarország meghaladja az EU-s átlag 21,7%-os értékét, a 28 tagállam között a 9. helyen szerepel, ugyanakkor olyan országok előzik meg, mint Csehország és Románia. Természetesen itt fontos megjegyezni, hogy nem szabad eltekinteni a kiindulási helyzettől sem. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a rangsorban olyan országok állnak Magyarország mögött, mint Németország, Finnország és Dánia, amelyek a versenyképesség területén jobb eredményeket mutatnak. Vagyis a beruházások bruttó értéke a GDP arányában nem hozható közvetlen kapcsolatba a verseny-

képességgel. Nyilvánvalóan az is fontos, hogy miben „tárgyasulnak” a beruházások. Másrészről pedig, amint azt az irodalom is bizonyítja, a humán tőkébe való beruházás – igaz, időbeli eltolódással – szorosabb kapcsolatban van a versenyképesség alakulásával. Ezt igazolták Jánossy Ferenc és Angus Medison több évtizedes kutatásai is (Tarján, 2000).

Hosszú távon a versenyképességet akadályozó tényezővé válhat az is, ha az emberek nem a megszerzett tudásuknak megfelelő munkát végzik. Ez egy ország számára nem kellően hatékony erőforrás-kihasználást jelent. Ezért kutatócsoportunk fontosnak tartotta a FEOR-beosztásban az 1+2+3 osztályok arányának vizsgálatát az összes foglalkoztatotton belül (%). A három osztály összesített aránya a 2000-es évektől csaknem folyamatosan nőtt, a 2013-as évben 37,23% volt, amely az azt megelőző évekhez képest is további növekedést mutatott. Azonban ezzel a mutatóval kapcsolatban gondjaink adódtak: úgy érzékeljük az elemzés során, nem biztos, hogy jól méri, hogyan alakul a valóban tudásalapú munkahelyeken dolgozók aránya, illetve valójában azt nem képes mérni, milyen arányt képviselnek azok, akik mondjuk mérnöki végzettséggel nem mérnöki munkát végeznek, azaz tudásuk nincs kihasználva. Kutatásaink eredményképpen azt találtuk továbbá, hogy az elmúlt években csökkentek az oktatásra fordított kiadások. 2012-ben 4,08% volt a kormány GDP-arányos éves oktatási kiadása, amely az Eurostat 2012-es adatai szerint alacsonyabb az EU-átlag 4,93%-nál (Eurostat, 2012). A 2015-ös *Jó Állam Jelentést* követően már megjelent a 2013-as adat is, amely a 3,93%-os értékével további csökkenést mutat, azonban a 2014-es, 5,2%-os adat már növekedést jelent. Ugyanakkor a tisztán statisztikai adatok mellett fontos megvizsgálni a kiadások csökkentésének hátterét is (az oktatásban részt vevők számának csökkenése, az oktatási struktúra átalakítása, az oktatás hatékonyságának növekedése stb.).

Ahogy bizonyítottuk, egy ország versenyképes működéséhez elengedhetetlen a humán tőke milyensége és mennyisége. A milyenségére az állam az oktatással kapcsolatos céljaival és programjaival képes hatni, míg a mennyiségére a természetes fogyás megállításával, a természetes szaporodás előmozdításával. Magyarországra a 2015-ös évben a természetes fogyás volt jellemző, amely az EU 28 tagországa közül további 11-ről elmondható.

Végül a nemzeti úton tett szabadalmi bejelentések száma a kutatási-fejlesztési tevékenység egyfajta kimeneti indikátora, ezért tartottuk fontos mutatónak. Azt, hogy egy kormány miként támogatja egy ország innovációs tevékenységét, megmutatja a nemzeti úton tett szabadalmak száma. A *Jó Állam Jelentés*ben publikált eredmények a szabadalmak számának csökkenését mutatják. Egy másik, az Eurostat által közzétett adatbázis szerint 2012-ben az egymillió lakosra jutó szabadalmak számában az Európai Unió 28 tagállama közül a 16. helyen álltunk (Eurostat, 2012).

A G.3. beruházás és humán tőke indikátorainak meghatározásakor a közgazdaságtan általános érvényű törvényszerűségei mellett figyelembe vettük a nemzetközi és hazai szervezetek és szakemberek jelentéseit, állásfoglalásait. Elemzésünkben olyan szakmai anyagokra támaszkodtunk, mint a WEF (2014) versenyképességi jelentése, az IMD felmérései (IMD, 2014, 2015), a World Bank Institute növekedés- és versenyképesség-elemzése (WBI, 2012), valamint az Economic Intelligence Unit (EIU) és a Business Software Alliance (BSA) közös tanulmánya (EIU, 2011). Ezenfelül elemeztük az Európai Bizottság versenyképességi jelentését (Újraiparosodó Európa dokumentum, 2014) (EC, 2014) is. A nemzetközi elemzéseken túl megvizsgáltuk a hazai szakirodalmat és a kormány aktuális, versenyképességre vonatkozó célkitűzéseit is.

A *Jó Állam Jelentés* G.3. beruházás és humán tőke dimenziójának áttekintését követően összességében elmondhatjuk, hogy a kutatócsoport által kiválasztott egy fő- és négy részindikátor elemzése alapján fontos eredményekre és következtetésekre jutottunk. Az említett gyenge pontok miatt azonban a hatásterület indikátorrendszerének továbbfejlesztését tartjuk szükségesnek, amelynek részleteire a következő, 2.4., illetve a 3. pontban térünk vissza.

2.4. G.4. innováció dimenzió

Az innováció jelentősen befolyásolja a társadalmi-gazdasági berendezkedést, és számtalan ponton kötődik a versenyképességhez, a gazdaság diverzifikáltságához. A kutatás során e kapcsolódási pontokat kívántuk feltárni és mérni. Ezek alapján alkottunk meg az indikátorkészletet úgy, hogy a kiválasztott mutatók teljeskörűen mutassák be a vizsgált területet. A kutatás első szakaszában több területen próbáltuk összekapcsolni és mérni a humán tőke fejlesztésére épülő társadalmi-gazdasági berendezkedés indikátorait. *A jó állam mérhető-sége* című kötetben az A.4.1. kutatás-fejlesztés és innováció, valamint az A.4.2. oktatás alterületekkel írtuk körül a tudásfüggőség csökkentése területet.

Az A.4. alterület: a tudásfüggőség csökkentése témakörnél az A.4.1. kutatás-fejlesztés és innováció főindikátort a következő részindikátorokkal mértük:

- A.4.1.1. részindikátor: állami K+F költségek;
- A.4.1.2. részindikátor: a K+F területen dolgozók aránya;
- A.4.1.3. részindikátor: innovációs együttműködések.

Az A.4.2. oktatás főindikátort öt részindikátorral és nyolc támogató indikátorral írtuk le. Ezek a következők:

- A.4.2.1. részindikátor: a felsőfokú végzettségűek aránya;
- A.4.2.2. részindikátor: a doktori fokozattal rendelkezők aránya;
- A.4.2.3. részindikátor: a felnőttképzésben való részvétel a 25–64 éves korosztályban;
- A.4.2.4. részindikátor: oktatási ráfordítások;
- A.4.2.5. részindikátor: a gazdasági ismereteket is nyújtó középfokú oktatási intézmények;
- A.4.2.6. részindikátor: a természettudományos-műszaki képzés aránya a felsőoktatásban.

A nyolc támogató indikátor a következő volt:

- a képzést támogató vállalatok aránya;
- az egy főre jutó kutató-fejlesztő munkahelyek aránya;
- a megadott szabadalmak száma;
- vállalati K+F költségek;
- az innovatív vállalkozások aránya;
- a doktori képzésben részt vevők száma;
- a természettudományos és műszaki területeken szerzett doktori fokozatok száma;
- a korai iskolaelhagyók száma.

A Jó Állam mérhetősége című kiadvány megjelenése után érkezett javaslatok és észrevételek hatására, illetve a rendelkezésre álló adatok figyelembevételével módosítottuk a kutatás indikátorkészletét. A módosítások miatt az alterület dimenzióvá alakult, amelyet így G.4. innováció dimenzióknak neveztünk el. A mutatók rendszerének átgondolása után a kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos indikátorok innovációban betöltött szerepét továbbra is kiemelten fontosnak tartottuk, így azok a módosított indikátorok között is megjelennek. Az innovatív vállalkozások arányát a támogató mutatók közül beemeltük az öt vizsgált mutató közé, hiszen ez az innovációs teljesítmény egyik legfontosabb indikátora.

A kutatás második szakaszában így a következő indikátorokkal számoltunk:

Főindikátor: a K+F-re fordított teljes összeg (állami és vállalati együtt) a GDP arányában (%).

Részindikátorok:

- a K+F-re fordított vállalati kiadások a GDP arányában (%);
- a K+F-ben foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatotton belül (%);
- a műszaki és természettudományi végzettségűek száma (fő);
- az innovatív vállalkozások aránya (%).

A műszaki és természettudományi végzettségűek száma azért nagyon fontos, mert a termék- és eljárásinnovációhoz elsősorban az e tudományterületeken végzett szakemberekre van szükség. A mutatók kiválasztásánál törekedtünk a nemzetközi szakirodalom lehető legteljesebb körű elemzésére, ugyanakkor figyelembe vettük a hazai sajátosságokat is. A szakirodalmi források közül a következő megállapításokat tartjuk fontosnak kiemelni.

Garelli (2006) szerint alapvető különbség van a versenyképesség és gazdasági teljesítmény között. A GDP-n keresztül csak a múlt gazdaságpolitikáinak a jelenre kiható eredményét mérhetjük, azonban alkalmatlan a jövőre való felkészültség mérésére, amelyet viszont egy versenyképességi mutatónak tartalmaznia kell. A szerző hangsúlyozza, hogy a versenyképesség legfontosabb elemei közé az oktatás, a technológia, a kutatás és a tudomány tartozik. Ezeknek pedig az innováció szempontjából is meghatározó szerepük van.

Porter (2005) értelmezésében a versenyképességet az a termelékenység szint határozza meg, amellyel a nemzet hasznosítja humán, pénzügyi és természeti erőforrásait. Hozzáteszi, hogy egy nemzet életszínvonalára hatással van, hogy mennyi árut és szolgáltatást képes egységnyi erőforrással előállítani. Értelmezésében szinte minden erőforrás hozzájárul a versenyképességhez, például iskolák, utak, pénzügyi piacok. Az innováció pedig a humán tőke hasznosításában tölt be kiemelt szerepet.

Az IMD definíciója szerint „a versenyképesség a közgazdasági elméletek tárgykörébe tartozik, és azokat a tényezőket és politikákat elemzi, melyek egy ország azon képességét formálják, amellyel vállalatai számára magasabb szintű értékteremtést, állampolgárainak pedig nagyobb jólétet biztosító környezetet hoz létre és tart fenn” (IMD, 2014: 502). Ebből következik, hogy az innováció épp e kiemelt területek közé tartozik, hiszen a magasabb szintű értékteremtésben betöltött szerepe vitathatatlan.

A másik versenyképesség-kutató intézet, a Világgazdasági Fórum szintén kiemeli az innováció szerepét, amelyet a 12 versenyképességi pillérnek elnevezett mutatócsoport körében vizsgál (WEF, 2015a). Az Európa 2020 célkitűzések között is szerepel a korábban bemutatott kutatási-fejlesztési tevékenység hangsúlyosabbá tétele, dinamizálása a nemzetgaz-

daságban. Magyarország 2020-ra a GDP-arányos kutatási-fejlesztési és innovációt ösztönző beruházásait 1,8%-ra kívánja emelni. Ez a célkitűzés a teljes Európai Unióban 3%.

A G.4. innováció dimenziónál a következő továbbfejlesztési lehetőségeket látjuk. Az indikátorkészlet megalkotásánál fontos szempont volt, hogy az innováció bemeneti feltételeit (inputok) és kimeneteit (outputok), valamint az eredménymutatókat (outcome) is tartalmazza. Megjegyezzük, hogy az egyes dimenziók nem függetlenek egymástól, hiszen a G.3. beruházás és humán tőke dimenzió is tartalmaz az innovációs teljesítményhez kötődő mutatókat, ilyen például a nemzeti úton tett szabadalmi bejelentések száma. A nemzeti úton tett szabadalmi bejelentések száma, amint az előbbi pontban említettük, a kutatási-fejlesztési tevékenység egyfajta kimeneti indikátora. A kutatás második szakaszában ez a mutató azért került a G.3. beruházás és humán tőke dimenzióba, mert feltétel volt, hogy egy dimenziónál csak egy fő- és négy részindikátor lehet. A kutatás későbbi szakaszában a dimenziók és a mutatók következetesebb szétosztására lesz lehetőség. Ennek a mutatónak az elemzése továbbra is fontos, de szakmailag inkább a G.4. dimenzióban lenne a helye, ezért célszerű lesz ide áttenni.

A kutatási-fejlesztési mutatók között szereplő G.4.1. a K+F-re fordított teljes összeg (állami és vállalati együtt) a GDP arányában (%) és G.4.2. a K+F-re fordított vállalati kiadások a GDP arányában (%) mutatók között erős korreláció mutatható ki, vagyis az egyik mutató befolyásolja a másikat. Ebből az következik, hogy a G.4.2. mutató nagyobb súllyal kerül be az indikátorkészletbe. A redundancia megszüntetésére több lehetőség is kínálkozik. Az egyik, hogy a G.4.2. mutatót kihagyjuk az elemzésbe bevont indikátorkészletből, hiszen a G.4.1. mutató már tartalmazza ezeket az adatokat is. Azonban ennek az lenne a hátránya, hogy nem ismernénk meg a cégek által K+F-re fordított összegek nagyságát, pedig ez fontos, mert például érzékelteti, hogy mekkora a cégeknél a nagy hozzáadott értéket teremtő K+F tevékenység nagysága, azaz mennyire jellemző, hogy az értéklánc legfontosabb eleme, a kutatás is Magyarországon zajlik. Jobb megoldásnak gondoljuk ezért az állami és a vállalati K+F szétválasztását, és a két indikátor külön szerepeltetését. Ez ugyanis lehetőséget kínál arra, hogy az állam innovációt támogató tevékenységét külön is értékelhessük.

2.5. G.5. termelékenység és hatékonyság dimenzió

A dimenzió öt indikátorát a 2014-ben indult kutatás tíz alterülete közül az A.2. energiafüggetlenség csökkentése és a B.2. gazdasági termelékenység javítása alterületekre meghatározott 13 indikátorból választottuk ki, illetve éppen a szűkítés miatti információtartalom-csökkenés miatt új, átfogóbb indikátorokat is választottunk. Az energiafüggetlenség mértékét mérő eredeti hét indikátor (egy fő-, öt rész- és egy támogató indikátor) a következő volt:

A.2.1. főindikátor: a gazdasági energetika helyzete.

- A.2.1.1. részindikátor: ipari villamosenergia-ár a regionális árak viszonylatában;
- A.2.1.2. részindikátor: a gazdaság energaintenzitása;
- A.2.1.3. részindikátor: energiadiverzifikáció;
- A.1.2.4. részindikátor: energiaimport;
- A.2.1.5. részindikátor: energiaimport-diverzifikáció.

Támogató indikátor: az energiaellátás zavartalansága.

Ezt a hét mutatót a kutatás második szakaszában egy, a gazdaság energiatenzitását bemutató indikátor váltotta fel. A kutatás első szakaszában azért kívántuk az energiatenzitáció témáját részletesebben vizsgálni, mivel ez a gazdaság kitétsége, külpiazi függősége és így versenyképessége szempontjából is fontos kérdés. Jelenleg a magyar GDP 6,5%-át kitevő energiaipar jellemzően erőforrásimportra támaszkodik, az erőforrások beszerzési útvonalának helyettesíthetősége nem, vagy csak stratégiai időtávon biztosítható. Az erőforrások iránti globális keresletnövekedés jelentős, ugyanakkor a hagyományos energiaforrások kínálata korlátozottá válhat a jövőben. Az eredetileg javasolt indikátorok egyaránt jelzést tudnak adni a hazai gazdaság aktuális energiaár-viszonyaira és azok idősoros változására. A korábban javasolt energiadiverzifikáció mérése azért fontos, mert segítségével értékelni lehet, hogy mennyire tudunk áttérni a hosszú távon, ökológiailag fenntartható energiaforrások felhasználására. Az energiaimport az alapvető kitétséget jelzi, az energiaimport-diverzifikáció pedig egyrészt mint ártényező vizsgálendő, másrészt a geopolitikai kockázatok érzékelésére is alkalmas.

A kutatás második szakaszában a gazdaság energiatenzitását vizsgáló mutatóból következtetések vonhatók le a hazai gazdaság energiaigény szerinti szerkezetére, illetve az erőforrás-felhasználás hatékonyságra is (ez utóbbiban a vállalati és lakossági hatékonyság egyaránt szerepet játszik).

A gazdaság energiatenzitása, energiatenzitációjának csökkentése egyben gazdaságpolitikai cél, és megjelenik az Európa 2020 stratégia hazai céljai között is. Ugyanakkor értékelési szempontként is használható, hogy a politika által vezérelt gazdasági szerkezetváltás – vagyis az a kormányzati célkitűzés, hogy az ipari teljesítmény aránya növekedjen a gazdaság összkibocsátásában, valamint újraiparosítással a magyar gazdaság váljék Európa termelési központjává –, hogyan hat hosszabb távon a gazdaság energiatenzitására. Ugyanis a hagyományos ipari tevékenységek a szolgáltatás gazdaságra jellemző gazdasági kibocsátást értelemszerűen csak magasabb energiatenzitációval tudják elérni. De az energiatenzitáció az ipari termelés esetén is versenyképességi kérdés.

A kutatás második szakaszában vizsgált gazdasági energiatenzitációs mutató az energiapolitikai kérdések összetett szempontrendszerének csak egy szeletét mutatja: a teljes gazdaság vonatkozásában érzékelteti a fajlagos energiatenzitáció felé történő elmozdulást.

A World Economic Forum évente megjelentetett *The Global Energy Architecture Performance Index* dokumentumának értékelésekor kiemelt tényező, hogy az adott energiapolitika mennyiben járul hozzá a gazdasági növekedéshez és fejlődéshez, azaz az állampolgárok jólétéhez és a vállalatok működési hatékonyságához (WEF, 2015). A WEF 125 ország energetikai adatait tartalmazza, hogy a nemzeti energetikai rendszerek aktuális teljesítményei összehasonlíthatók legyenek, és ezzel segítsék az energetikával kapcsolatos döntéshozatalt. A WEF három fő területre összpontosít: gazdasági növekedés és fejlődés, környezeti fenntarthatóság, valamint energiaellátás és -biztonság. 2014-ben világszerte folytatódott az elmozdulás az alacsony CO₂-kibocsátású gazdaság felé. Az importfüggőség általában növekszik a vizsgált országokban, és számos országnak okoz gondot az energia-hozzáférhetőség. Magyarország a 125 országból a 18. helyen szerepel, és az értékelt tényezők alapján megelőzi Németország teljesítményét. A WEF adatai figyelemre méltóak, ugyanakkor a rangsorba állításból csak fenntartásokkal érdemes következtetéseket levonni. Németország ugyanis vélhetően a nukleáris energiaforrások volumene és az áramtermelés

CO₂-kibocsátása terén marad el Magyarországtól, viszont a megújuló energiaforrások használatának növekedésében messze meghaladja hazánkat.

Az Eurostat adatai alapján a magyar gazdaság energiaintenzitása 2012-ben jóval az európai uniós átlag fölött volt: míg az EU28 átlaga 143,2, addig hazánk értéke 268,7 kg_{oe}/1000 EUR (a gazdaság energiaintenzitása mérőszám: a bruttó belföldi energiafelhasználás osztva a GDP-vel [mértékegysége: kg olajegyenérték per 1000 euró]). A magas érték ellenére azonban Magyarország a hasonló gazdasági adottságú V4-országok közül a legalacsonyabb energiaintenzitású volt a vizsgált időszakban.

A kutatás későbbi szakaszaiban, annak érdekében, hogy a gazdaság oldaláról értékelhető paraméterek visszacsatolhatók legyenek a kormányzati döntési munka számára, olyan, gyorsabban kinyerhető és célzottabb statisztikai adatokra lehet szükség, amelyeket a kutatás első szakaszában terveztünk. A téma fontossága miatt megfontolandó lehet külön tanulmány megjelentetése is, hiszen az energiafüggőség csökkentése általában csökkenti egy gazdaság kitettségét, külpiazi függőségét, lényeges továbbá a környezeti fenntarthatóság és a gazdasági növekedés fenntarthatósága szempontjából is. A versenyképességre pedig azért van hatással, mert a tudásintenzív és az energia- és alapanyagszegény gazdasági szerkezet kialakítása a nemzeti versenyképesség-javítás szakemberek által javasolt iránya.

A dimenzió fontos területét jelentik a különböző gazdasági és államigazgatási termelékenységi és hatékonysági vizsgálatok. A kutatás első szakaszában a gazdasági termelékenység javítását hat mutató segítségével terveztük elemezni (egy fő-, két rész- és három támogató indikátor). Ezek a következők voltak:

B.2.1. főindikátor: összgazdasági termelékenység.

- B.2.1.1. részindikátor: egy ledolgozott munkaóra jutó GDP;
- B.2.1.2. részindikátor: egy ledolgozott munkaóra jutó GDP növekedési rátája.

Támogató indikátorok:

- az értékláncok átlagos hossza;
- a cégek exportjának importtartalma;
- teljes tényezős termelékenység.

A termelékenység sokoldalú elemzése azért indokolt, mivel a termelékenység javulása a versenyképesség-növekedés egyik forrása. A kutatás második szakaszában a G.5. termelékenység és hatékonyság dimenzióban a következő öt mutatót elemeztük:

Főindikátor: egy foglalkoztatottra jutó GDP.

Részindikátorok:

- az export értéke az import értékének arányában;
- cserearány-változás az előző év százalékában;
- a gazdaság energiaintenzitása;
- felnőttképzésben való részvétel (*life-long learning*) a 25–64 éves korcsoportban.

Látható, hogy az eredeti indikátorcsoportból több, a versenyképesség szempontjából fontos mutató is kimaradt. Ilyen például a teljes tényezős termelékenység, amelyet ma már széles körűen használ a nemzetközi irodalom. Ennek oka, hogy nem állt rendelkezésre a méréshez

adat a KSH-ban. Érdemes ugyanakkor megjegyezni, hogy például az Eurostat vizsgálja az EU-s országokra jellemző teljes tényezős termelékenység mutatót, amelynek tekintetében nem állunk jól. Erre hívja fel a figyelmet az EU országjelentése (Európai Bizottság, 2015) is.

A teljes tényezős termelékenység a korszerű technológiák alkalmazásának, illetve a munkaerő tudás- és képességjavításának hatását is méri az új érték termelésében, és nem csak az alkalmazott munkaerő mennyiségét, illetve az általa ledolgozott munkaórák számát. Kimaradt egy másik fontos mutató, az értékláncok hosszának mérése is. Minél hosszabbak egy országban a gazdasági ágazatokban az értékláncok, annál nagyobb a hozzáadottérték-termelés lehetősége, amely pedig hozzájárul a termelékenység növeléséhez is. Ez a mutató is azért maradt ki, mert a KSH-nak erre a mutatóra nincsenek adatai. A már említett EU-országjelentés, a korábban idézett WEF versenyképességi tanulmányhoz hasonlóan figyelmeztet arra, hogy nálunk túl rövidek az értékláncok, sőt 2006-tól 2014-ig még rövidültek is, miközben például Csehországban és Lengyelországban hosszabbodtak. Ha megoldható lenne a jövőben az ezzel kapcsolatos adatgyűjtés, az értéklánc hosszának elemzését érdemes lenne visszaemlíteni a vizsgálandó témák közé, hiszen ez a terület láthatóan gazdaságunk egyik gyenge pontja, másrészt viszont az ezen a területen elérhető javulás jelentős hatással lenne a versenyképesség növelésére is. Ha az adatok nem gyűjthetők össze, akkor a témát kvalitatív módszerekkel érdemes vizsgálni. Ennek lehetőségeire a 3. pontban visszatérünk.

A kutatás első szakaszában tervbe vettük az állami működés gazdasági hatékonyságát befolyásoló elemeinek vizsgálatát is. A B.3. az állami hatékonyság javítása alterületre két fő- és négy részindikátort határoztuk meg. Ezek a következők voltak:

B.3.1. főindikátor: a kormányzati szervek működési hatékonysága.

- B.3.1.1. részindikátor: a kormányzati célok és a megvalósulás tartalmi összhangja;
- B.3.1.2. részindikátor: az állami beruházások tervezett és tényleges megvalósítási költségei;
- B.3.2. főindikátor: az állami vállalati szektor működési hatékonysága;
- B.3.2.1. részindikátor: az állami vállalatok támogatásának mértéke;
- B.3.2.2. részindikátor: az állami vállalatok költségvetésből való részesedése.

Valamennyi tervezett mutató mérte volna az állam gazdasági szerepvállalásának, az állami kiadások hasznosulásának hatékonyságát. Ez az alterület a kutatás második szakaszában adathiány miatt kimaradt. A kutatás későbbi szakaszaiban érdemes lenne visszatérni a témára, és – például esettanulmányban – feldolgozni a javasolt mutatók alakulását konkrét beruházások, illetve állami cégek esetében.

A G.5. dimenzióban a kutatás második szakaszában vizsgált mutatók közül a főindikátort érdemes megtartani: az egy foglalkoztatottra jutó GDP-mutatót, amely egy hagyományos termelékenységi mutató. Az export-import értékének arányát mérő részindikátor is hasznos mutató, mert rávilágít arra, hogy mekkora az exportunk importvonzata. Ez egyben az értéklánc hosszának értékeléséhez is segítséget ad.

A cserearány-változás részmutató arról szolgáltat értékes információt, hogy van-e egy országnak cserearányelőnye, és ha van, kihasználja-e. Vagyis: egységnyi export értékéért mennyi importhoz tud jutni, illetve egységnyi importért mennyi exportot kell teljesítenie. Ez a mutató is nagyon fontos a versenyképesség szempontjából, ugyanis értéke akkor javul, ha nagy tudás- és innovációtartalmú, nagy hozzáadott értéket képviselő termékeket és szolgál-

tatásokat tudunk exportálni, és kisebb hozzáadott értéket tartalmazó termékeket és szolgáltatásokat importálunk. A cserearányt ezért az innováció általában javítja, ha az értékláncok esetén a kutatás-fejlesztés is Magyarországon történik. A vizsgált 2000–2014-es időszakban cserearányunk többször romlott, mint javult.

Végül a felnőttképzésben való részvétel mutatót célszerű lesz áttenni a G.3. beruházás és humán tőke dimenzióba, mivel az élethosszig tartó tanulás a humán tőkébe való beruházást jelenti. A G.5. dimenzióba pedig célszerű lenne egy, az állami működés gazdasági hatékonyságát és/vagy a teljes tényezős termelékenységet mérő mutatót beemlíteni. Vagy ha ez nem oldható meg, akkor ezeken a területeken szükség lenne kvalitatív vizsgálatokra.

3. Összefoglalás, következtetések és javaslatok

A 2. pontban vázolt fejlesztési felvetések alapján a továbbiakban indokoltnak látjuk egyrészt az indikátorrendszer kisebb módosítását, másrészt néhány további fontos elemzés elvégzését.

3.1. Az új indikátorrendszer

A dimenziók számát és az összes indikátor számát nem változtatva a következő módosításokat tervezzük az indikátorrendszerben.

G.1. pénzügyi stabilitás

Főindikátor: GDP-arányos finanszírozási képesség (%).

Részindikátorok:

1. a nemzetgazdaság GDP-arányos bruttó külső adóssága (%),
2. devizatartalékok értéke az egy éven belül lejáró külföldi adóssághoz képest (%),
3. az államháztartás GDP-arányos bruttó finanszírozási képessége (%),
4. GDP-arányos bruttó államadósság (%),
5. valutaárfolyam volatilitása.

G.2. gazdasági diverzifikáltság

Főindikátor: az egyes gazdasági ágak hozzájárulása a GDP-termeléshez.

Részindikátorok:

1. az egyes gazdasági ágak hozzájárulása a foglalkoztatottsághoz,
2. a kkv-szektor részesedése a bruttó hozzáadott értékből,
3. az egyes exportpiacok részesedése az összes exportból,
4. a GNI értéke a GDP százalékában.

G.3. beruházás és humán tőke

Főindikátor: a lakosság végzettség szerinti megoszlásának változása (%).

Részindikátorok:

1. gépi és technológiai beruházások értéke a GDP-hez mérve,
2. a kormányzati szektor GDP-arányos éves oktatási ráfordítása (%),

3. a természetes fogyás mértéke (ezer lakosra),
4. a céges továbbképzésben részt vevők aránya évenként az összes foglalkoztatotthoz mérve (%).

G.4. innováció

Főindikátor: a K+F-re fordított vállalati ráfordítások a GDP arányában (%).

Részindikátorok:

1. a K+F-re szánt állami ráfordítások a GDP arányában (%),
2. a K+F-ben foglalkoztatottak aránya a vállalkozásokban az összes foglalkoztatottak arányában (%),
3. az innovatív vállalkozások aránya (%),
4. a nemzeti úton tett szabadalmi bejelentések száma (db).

G.5. termelékenység és hatékonyság

Főindikátor: egy foglalkoztatottra jutó GDP (Ft).

Részindikátorok:

1. az export értéke az import értékének arányában (%),
2. cserearány-változás az előző év százalékában (%),
3. a gazdaság energiaintenzitása.

Itt eggyel kevesebb lett az indikátorok száma – ennek az az oka, hogy a G.1. pénzügyi stabilitás dimenziónál eggyel növeltük az indikátorok számát. Az összes indikátorszám tehát nem változott. Az új indikátorrendszer segítségével még pontosabb elemzéseket tudunk végezni az adott szakmai területeken zajló folyamatokkal és kialakult tendenciákkal kapcsolatban. Ennek alapján pedig még megalapozottabb javaslatokat tudunk megfogalmazni a kormányzati képességek javítására. A megmaradt mutatóknál fontos a kutatás további szakaszában az idősorok meghosszabbítása, a tendenciák esetleges változásai mögötti okok kutatása. Az új mutatóknál pedig el kell végezni az adatgyűjtést és az idősorok elemzését.

3.2. Új gondolatok, új irányok, korábbi javaslatok ismételt felvetése

Új dimenzió

A kutatás első szakaszában terveztük a gazdasági fejlettség területi eltéréseinek vizsgálatát (5. alterület, A.5.). Ez azért indokolt, mert több hazai és nemzetközi elemzés is kimutatta, hogy ezek az eltérések nagyon jelentősek nálunk, így számottevő különbségek vannak az életszínvonalban és az életminőségben egyaránt. A téma fontossága miatt egy új dimenziót kellene alkotni: G.6. területi egyenlőtlenségek elnevezéssel. Ebben a dimenzióban a következő indikátorokat mérnénk:

G.6. területi egyenlőtlenségek

Főindikátor: az aktivitási ráta adatai az országos átlaghoz viszonyítva.

Részindikátorok:

1. a működő, megszűnt és új vállalkozások száma a régiós lakosság számához viszonyítva,
2. a bruttó átlagbérek régiós adatai az országos átlaghoz viszonyítva,
3. az egy főre jutó GDP aránya az országos átlaghoz viszonyítva,
4. az állami és vállalati K+F ráfordítások értéke a lakossághoz viszonyítva,
5. a tudás- és technológiaintenzív ágazatok aránya a gazdasági tevékenységben a régióban.

A régiót egyelőre közelítő fogalomként használjuk. Szakmai vitákban, illetve az adatok rendelkezésre állásának függvényében dönthető majd el, hogy milyen mélyre érdemes leásni a területi elemzésnél. Mindenképpen ki kell azonban térni arra, hogy milyen gazdasági tevékenységgel lehetne leginkább csökkenteni a területi egyenlőtlenségeket, és ezzel a rendelkezésre álló helyi humán tőke képességeit helyi szinten maximálisan hasznosítani. Ehhez, esetleg esettanulmányok segítségével, helyi területitőke-vizsgálatokat is lehetne végezni, és megvizsgálni azt, hogy a helyi területi tőke fejlesztéséhez milyen állami képességek erősítésére lenne szükség.

Statisztikailag nem vagy nehezen vizsgálható, de fontos területek elemzése

Vannak olyan területek, amelyeken nagyon fontos lenne további, illetve új kutatásokat végezni, de ezek nem lehetségesek objektív, statisztikai adatok alapján. Ezért azt javasoljuk, hogy a továbbiakban kvalitatív kutatási módszerek – mint például esettanulmányok és kutatási tanulmányok készítése, benchmarking, illetve kérdőíves felmérés – segítségével végezzünk elemzéseket a következő témakörökben:

1. az értékláncok hossza,
2. teljes tényezősz termelékenység,
3. állami input-outcome (azaz a ráfordítás és a társadalmi/gazdasági eredmény összetevése) közelítésű hatékonyság,
4. üzleti környezet, különös tekintettel a bürokráciacsökkentésre és az innováció bátorítására.

Az 1., 2. és 3. területen nemzetközi és hazai forrásokra támaszkodó kutatás alapján tanulmány készítését javasoljuk. A 4. témánál konkrét, kérdőíves felmérés, esetleg fókuszcsoportos kutatás elvégzése lenne a jó megoldás. A 1. témánál ez jelenthetné egy-két kiválasztott ágazatban az értéklánc elemzését, a 3. témánál pedig egy-két konkrét állami beruházás, kutatási-fejlesztési vagy közbeszerzési projekt élettörténetének input-outcome hatékonysági vizsgálatát. Végül az 4. területnél különösen fontos lenne, hogy a kkv-szektor üzleti környezetét (bürokrácia mértéke, pályázatokhoz és közbeszerzéshez való hozzáférés stb.) kiemelten értékeljük.

További két fontos kutatási téma vethető fel. Az egyik a klaszterek állapotának, fejlettségének vizsgálata, ugyanis bizonyított, hogy a sok innovatív klaszterrel rendelkező gazdaság egyben versenyképesebb is. A nemzetközi elemzések szerint a magyar gazdaság viszont nem áll jól ezen a területen. A témát szintén esettanulmányos módszerrel

vizsgálhatnánk. A másik elemzésre érdemes téma pedig a legújabb humántőke-fejlesztési állami döntés várható hatásainak elemzése lehetne. Indokolt lenne ugyanis elemezni, hogy a második szakmához való ingyenes hozzáférés hogyan és milyen irányban fejleszti majd tovább a humán tőkét, és ez milyen hatással lehet a versenyképesség jövőbeli alakulására. Ezt a vizsgálatot statisztikai elemzésekre alapozva, illetve mintakikérdezéses módszerrel lehetne elvégezni.

Nemzetközi összehasonlítások

A nemzetközi összehasonlításra azért lenne szükség, hogy eredményeink alakulását ne csak az idő függvényében, saját magunkhoz mérve elemezhesük, hanem más országokéval is összevethessük. Különösen fontos lenne elemezni teljesítményünk alakulását a V4-országokhoz mérve, majd kimutatni az eltéréseket, és felkutatni azok okait. Ennek egyik lehetősége, ha kompozit mutatókat is számítunk, és azok alapján összehasonlításokat végzünk. Módszertanilag ez akkor oldható meg, ha már megvannak más országokra azok a kompozit mutatók, amelyek alapján az összehasonlítást végezni szeretnénk, vagy mi számoljuk ki azokat.

A másik nemzetközi összehasonlítási módszer az esettanulmányos elemzés. Például ennek keretében összehasonlíthatnánk Magyarországot, Lengyelországot és Csehországot legfontosabb gazdasági-társadalmi mutatóit, elemezve az eltérések valószínű okait. A nemzetközi elemzéseket természetesen korlátozzák az elérhető és összehasonlításra alkalmas hazai (KSH-s) és nemzetközi (mint például OECD, IMF, Világbank és Eurostat) adatbázisok tartalmi, illetve hogy milyen időtávra állnak rendelkezésre adatok. Átfogó, kompozit mutató szinten például versenyképességi összehasonlításokat viszonylag könnyen lehet végezni, de ezek kapcsán figyelembe kell venni a háttérben lévő elméleti megfontolások – például, hogy hogyan definiálják az egyes kutatóműhelyek a versenyképességet, és ehhez kapcsolódóan milyen mutatókkal mérik azt – közötti eltéréseket, amelyek nehezíthetik az objektív összehasonlítást. Ettől függetlenül a nemzetközi összehasonlítások területén feltétlenül tovább kell lépünk.

Felhasznált irodalom

- Booz & Co. (2008): *Economic Diversification: The Road to Sustainable Development*. Elérhető: www.strategyand.pwc.com/media/file/Economic-Diversification.pdf. Letöltve: 2015. augusztus 10.
- Country Report Hungary (2015): EC Staff Working Document. Brüsszel.
- Csáki György (2011): *A nemzetközi gazdaságtan és a világ gazdaságtan alapjai*. Budapest, Napvilág.
- Csath Magdolna (2010): *Versenyképesség-menedzsment*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Csath Magdolna (2013): *A gazdasági biztonság*. Tanulmány. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- Csath Magdolna (2014a): „A gazdasági és társadalmi teljesítmény mérése”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2, 134–141.
- Csath Magdolna (2014b): „Versenyképesség”. In: Csath M. (szerk.): *Közgazdaságtan*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.

- Csávás Csaba (2015): *Mekkora devizataralék elég?* Elérhető: www.portfolio.hu/gazdasag/meckora_devizataralek_eleg.217021.html. Letöltve: 2015. július 20.
- EC (2014): *2014 Member States' Competitiveness Report: Reindustrialising Europe*. Elérhető: http://ec.europa.eu/growth/industry/competitiveness/reports/ms-competitiveness-report/index_en.htm. Letöltve: 2015. április 30.
- EIU (2011): *Investment for the future, benchmarking IT industry competitiveness 2011*. Elérhető: www.economistinsights.com/sites/default/files/downloads/IT%20Competitiveness%20Study_FINAL_US.pdf. Letöltve: 2014. október 7.
- Európai Bizottság (2015): *2015. évi országjelentés – Magyarország a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló részletes vizsgálattal*. Elérhető: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_hungary_hu.pdf. Letöltve: 2015. szeptember 21.
- European Economy (2014): *Macroeconomic Imbalances. Hungary 2014*. Brüsszel, EC. Occasional Papers 180.
- Eurostat (2012a): *Patent applications to the EPO, 2005 and 2012*. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Patent_applications_to_the_EPO,_2005_and_2012_YB15.png. Letöltve: 2015. szeptember 15.
- Eurostat (2012b): *Public expenditure on education, 2012*. Elérhető: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> Letöltve: 2015. szeptember 3.
- Eurostat (2014): *Energy intensity of the economy*. Elérhető: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdec360>. Letöltve: 2014. november 22.
- Eurostat (2015): *Gross fixed capital formation, 2014*. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Gross_fixed_capital_formation,_2014_%28%25_share_of_GDP%29_YB15.png. Letöltve: 2015. augusztus 19.
- Garelli, Stephane (2006): *Changing the Mindset on Competitiveness*. Lausanne, IMD International.
- IMD (2014): *World Competitiveness Yearbook*. IMD International, Lausanne.
- IMD (2015): *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne, IMD International.
- IMF (2015): *Hungary. Staff Report for the 2015 Article IV Consultation*. Country Report No. 15/92. Elérhető: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1592.pdf. Letöltve: 2015. szeptember 21.
- Krugman, Paul R. – Obstfeld, Maurice (2009): *International Economics*. Boston, Pearson International Edition. MNB-jelentések. Elérhető: www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek. Letöltve: 2016. szeptember 21.
- Mosolygó Zsuzsa (2014): *Miért sérülékeny még mindig a magyar gazdaság?* Elérhető: www.portfolio.hu/premium/akk/miert_serulekeny_meg_mindig_a_magyar_gazdasag.198160.html. Letöltve: 2014. április 24.
- Nagy Márton – Palotai Dániel (2014): *A devizataralék óvatosan csökkenthető*. Elérhető: www.portfolio.hu/gazdasag/a_devizataralek_ovatosan_csokkentheto.198042.html. Letöltve: 2016. szeptember 22.
- OECD (2015): *Entrepreneurship at a Glance 2015*. Párizs, OECD.
- OECD: *Economic Policy Reforms 2015 – Going for Growth*. Elérhető: www.oecd.org/economy/goingforgrowth.htm. Letöltve: 2016. szeptember 21.
- Pellényi Gábor (2005): *A magyar gazdaság versenyképessége nemzetközi versenyképességi jelentések tükrében*. ICEG- vélemény XXIII. 2005. december, International Center for Economic Growth Európai Központ.
- Porter, Michael E. (1993): *Versenysstratégia*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

- Porter, Michael E. (2005): *What is Competitiveness?* IESE Business School – University of Navarra. Elérhető: www.iese.edu/en/ad/anselmorubiralta/apuntes/competitividad_en.html. Letöltve: 2016. szeptember 1.
- Smith, Stephen M. – Gibson, Cosette S. (1988): „Industrial Diversification in Nonmetropolitan Countries and Its Effect on Economic Stability”. *Western Journal of Agricultural Economics*, 2. 193–201.
- Suppan Gergely (2010): *Vita a jegybank felelősségéről*. Elérhető: www.portfolio.hu/gazdasag/vita_a_jegybank_felelossegerol.128383.html. Letöltve: 2016. szeptember 10.
- Szentes Tamás (2005): *Világgazdaságtan*. Budapest, Aula Kiadó.
- Taksás Balázs (2013): *Gazdasági biztonsági kihívások napjaink globalizált világában*. PhD-értekezés. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Tarján Tamás (2000): „Jánossy elmélete az új növekedési elmélet tükrében”. *Közgazdasági Szemle*, XLVII/5. 457–472.
- Vos, Rob – Koparanova, Malinka (2011): *Globalization and Economic Diversification. Policy Challenges for Economies in Transition*. The United Nations Series on Development Series. London–New York, Bloomsbury Academic.
- WBI (2012): *Focus on Growth and Competitiveness*. Elérhető: http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/growth_brochure_2012_nospread.pdf. Letöltve: 2016. szeptember 10.
- WEF (2014): *The Global Competitiveness Report 2014–2015*. (Ed. Schwab, Klaus) Genf, WEF.
- WEF (2015): *Global Energy Architecture Performance Index Report*. Elérhető: www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalEnergyArchitecture_2015.pdf. Letöltve: 2016. szeptember 10.

Jólét, harmóniában a természettel.

Természet és társadalom dinamikus egyensúlya: fenntartható fejlődés

Besenyei Mónika¹ – Hetesi Zsolt² – Földi László³

1. Bevezetés

A megfelelő állami működést értelmezve a felmerülő kérdések közül szinte elsőként azt kell megválaszolnunk, hogy mi a kormány legfőbb feladata. Az, hogy az adott ország polgárainak a legjobb legyen, vagy hogy teljesítse a nép akaratát? A demokrácia egyik visszássága, hogy a többség akarata akkor is meghatározó, ha a többség rosszul dönt, és ezzel károkat okoz önmagának. Éppen ebből kiindulva az egyik legfontosabb feladat bizonyos mérőszámok meghatározásán és értékelésén túl az, hogy megtaláljuk a hosszú távú stratégiát, amellyel a társadalom tagjai minőségi életet élhetnek, továbbá segítséget kapnak ahhoz, hogy életük minőségét többé-kevésbé objektív keretek között értékelhessék is.

Fonák módon a jóléti szempontok és az, hogy a polgárok a természettel harmóniában, jólétben, egészségesen és biztonságban teljesíthessék ki az adottságaikat, az elmúlt rohamos fejlődés időszakában nem járt együtt. Bár a fejlett országok döntéshozói legtöbbször a jólétre mint elérendő célra hivatkozva tettek lépéseket, ám csak a legritkább esetben volt nyomon követhető, hogy ezek a lépések hogyan szolgálják a célok elérését. Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a fenntarthatóság mérése igen komplex feladat, mert egy folyamatosan változó és rendkívül összetett rendszer „jól működését” kellene nyomon követni. Az indikátorok kiválasztása nem könnyű: a fenntarthatóság annyira új tudományterület, hogy még nem minden téren alakult ki egységes, mindenki által követett gyakorlat a legfontosabb mérőszámokra vonatkozóan. Indikátorainkkal arra keressük a választ, hogyan valósulhat meg a címben megfogalmazott jólét a természet adta kereteken belül a 21. századi Magyarországon.

Jelenleg az egyik legégetőbb kérdés a klímaváltozás, a legfenyegetőbb és hatásában legsúlyosabbá nőtt globális krízistényező, amely már rövid távon is hat mindennapjainkra és kedvezőtlen esetben veszélyezteti civilizációnkat. Megvizsgáltuk a legfontosabb

¹ Programvezető, Fenntartható Fejlődés Tanulmányok Kabinet, Nemzeti Közzolgálati Egyetem

² Tudományos főmunkatárs, Fenntartható Fejlődés Tanulmányok Kabinet, Nemzeti Közzolgálati Egyetem

³ Habilitált egyetemi docens, Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, a tanulmányt megalapozó kutatásban és a tanulmány elkészítésében még részt vettek (ábécésorrendben): Tóth Gergely, Zsóka Ágnes

kockázati tényezőket, úgymint a csapadék, az árvízveszély, az aszályok és mindezek hatása az élővilágra. A kutatás során felhasznált indikátorok az éghajlatváltozás mennyiségi mutatóinak hazai alakító tényezőit igyekeztek bemutatni. Hogy viszonyul Magyarország az éghajlatváltozás támasztotta kihíváshoz az adaptációban és a mitigációban? Hogyan alakultak az elmúlt évek mutatói, és hol állunk világviszonylatban?

Mennyire bánunk gondos gazda módjára az erőforrásainkkal? Melyek azok a kritikus erőforrások, amelyekre nagyobb figyelmet kell fordítanunk, és melyek azok, amelyek bár még nincsenek kimerülőben, de stratégiai jelentőségűek? A vizsgált területek (biokapacitás, biodiverzitás, az ökoszisztéma állapota, a védett területek nagysága) mind arról adnak tájékoztatást, hogy mennyire avatkozik bele az ember a természetes rendszer életébe. Mérőszámaink egy részéből következtetni lehet a természet hogylétére (biokapacitás), más számok közvetlen információt adnak az ökoszisztéma állapotáról (madárfajok száma, mezőgazdasági vagy védett területek).

Különösen fontos a társadalmi folyamatokhoz használt energia, illetve a felhasznált víz mennyisége és további sorsa. Ennek megfelelően külön indikátorcsoport készült az energia és a víz problémakörére fókuszálva. Az ország primer energiafelhasználása, illetve a lakossági energiafelhasználás közvetlenül számol be a fogyasztás alakulásáról és a forrásszerkezetről, de az erőforrás-termelékenység is fontos, hiszen a gazdaság hatékonyságát méri. A vízzel kapcsolatosan a közüzemi vízfogyasztás és a nettó vízmérleg került be az indikátorok közé: a vízfogyasztási szokások megítélése, a takarékosági lépések hatása mind ezen mérhető. Az ország vízmérlege pedig elárulja, hogy miként gazdálkodunk a természetes felszíni vizekkel és a csapadékkal.

A gazdaság tökéletlen rendszere sajnos igen nagy veszteséggel működik. Ezek a szilárd, folyékony vagy gáz-halmazállapotú kibocsátások a hatékonyság fokát is megmutatják, és károsan hatnak a természetre, valamint az emberi szervezetre is. Felmérhetetlen károkat okoz, hogy a számtalan mesterségesen előállított anyag bekerül a természeti körforgásba. A legsérülékenyebb erőforrás pedig éppen maga az ember. Sokan még mindig nem értik, hogy a nagyon gyors tempójú és teljesen egyenlőtlen gazdasági növekedés okozta katasztrófa legnagyobb vesztese az ember. Melyek tehát azok a pontok, ahol a kormányzásnak feladata és lehetősége van tenni a társadalmi és egyéni jólétért?

A jó állam indikátorai több hatásterületen is tartalmazzanak a fenntartható fejlődés témakörébe tartozó mutatókat. A tanulmány azt hivatott bemutatni, hogy a 2015-ös *Jó Állam Jelentés* Fenntarthatóság hatásterülete miért éppen a kötetben szereplő indikátorokat tartotta fontosnak a szűk keretek közé emelni. Ezeket olyan kutatók segítségével mutatjuk be, akik az adott területek szakértői, és a mutatók elemzésén és kontextusba helyezésén túl arra is kitérnek, hogy milyen továbbfejlesztési irányok lennének kívánatosak.

A *Jó Állam Jelentés* jelenlegi, kezdeti fázisában az a cél, hogy a hazai viszonyoknak leginkább megfelelő olyan indikátorokat találjunk, amelyek nemzetközi szinten is megállják a helyüket, és alapjai lehetnek egy ilyen szintű összehasonlításnak. Az indikátorok számánál vagy relevanciájánál sokkal fontosabb kérdés a prioritások megfogalmazása, amely természetesen nem a kutatók, hanem a döntéshozók dolga.

2. Éghajlatváltozás

A *Jó Állam Jelentés* éghajlatváltozás dimenziójának célkitűzése egyértelműen az, hogy az állam a jelentés adatai alapján eredményeket legyen képes felmutatni az éghajlatváltozás elleni küzdelemben. Más megközelítésben azt is indikálnunk kell, hogy mely részterületekre koncentrálva és milyen törekvésekkel, intézkedésekkel ellensúlyozhatja leginkább ennek a kedvezőtlen globális folyamatnak a következményeit.

Magyarországon az időjárás okozta legfőbb problémát a nagy mennyiségű csapadék miatti árvizek, a nagy hideg okozta elfagyások miatti törések és a viharos jellegű szél jelenti. Az IPCC (UN Intergovernmental Panel on Climate Change, az ENSZ Éghajlat-változási Kormányközi Testülete) jelentései szerint a klímaváltozás miatt mediterrán hatás alakulhat ki hazánkban, amely a rendszeres aszály veszélyével fenyeget az ország déli felén. Magyarország az elmúlt ötven év átlagában már elveszítette a csapadékmennyiség 10–15%-át. Ez azt jelenti, hogy az évi átlag 720 milliméterről 640 milliméterre csökkent. Magyarország sajátos földrajzi viszonyaiból következően az árvizek és a belvizek előfordulásának nagy a valószínűsége, és a jövőben is számolnunk kell ezzel a veszéllyel. A sajátos földrajzi viszonyok következtében az ország területére több mint hatvan különböző vízhozamú folyó lép be, és csak három távozik (Duna, Tisza, Dráva) a határon túlra. Ebből következik, hogy a természeti katasztrófák közül leggyakrabban az árvíz fordul elő hazánkban, amely többször okozott különösen nagy károkat az ország különböző területein.

A klímaváltozás az árvizek mellett aszályt, elsivatagosodást is okoz. Magyarországot a vízhiány – a mezőgazdaság kivételével – egyelőre jelentős mértékben nem érinti, de már vannak aggasztó jelek. Először a Duna-Tisza közének talajvízszint-süllyedése jelezte, hogy a későbbi években gondok lesznek. Hazánk az édesvízkészletek szempontjából a tíz legveszélyeztetettebb ország közé tartozik a világon. Az előrejelzések szerint 2050-re Magyarország felsivatagossá válhat, mert vizeink 95%-a külföldről érkezik, ami példátlan kiszolgáltatottságot jelent. Az előző rendszer négy évtizede alatt 3,5 köbkilométernyi vizet emeltünk ki a földből környezetpusztító bányászattal, és természetes vízpótlással ennek a mennyiségnek csak 50–60%-a került vissza a földbe (Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, 2008). Hazánk átlaghőmérsékletének emelkedése az elmúlt években kimagaslóan nagy volt. 2007 a legmelegebb év volt az elmúlt évszázadban Magyarországon, amikor az éves középhőmérséklet országos átlagban 1,7 Celsius-fokkal volt magasabb az 1971–2000-es éghajlati átlagnál. A csapadékviszonyokat nézve ugyanakkor nem volt rendkívüli, az év csapadékhozama országos átlagban a szokásos érték 108%-ának felelt meg. Hazánkban az átlaghőmérséklet emelkedése mellett a következő évtizedekre az éves csapadék átlagos mennyiségének csökkenése és a csapadékeloszlás átrendeződése (több csapadék télen, kevesebb nyáron), továbbá a szélsőséges időjárási események gyakoriságának és intenzitásának növekedése várható. A csapadék utánpótlása, a felszíni és felszín alatti vizek helyzete (minőség, mennyiség) lesz a legkritikusabb kérdés. Globális szinten a változások hatására régióként nagyon eltérő mértékű gazdasági visszaesés, és az egyre kevésbé élhető területekről való elvándorlás jelentős megnövekedése várható (Halász–Földi, 2014).

Magyarország természetes élővilágában a klímaváltozás hatására a következő fontos változások várhatók:

- az égővre jellemző vegetáció határainak eltolódása;

- a társulások és táplálékhálózatok átrendeződése, a természetes élővilág fajainak visszaszorulása, különösen az elszigetelt élőhelyeken;
- hosszú távon a biológiai sokféleség csökkenése;
- inváziós fajok terjedése, új inváziós fajok megjelenése (például a kártevő rovarok és gyomok terjedése);
- az élőhelyek szárazabbá válása (például vizes élőhelyek eltűnése, homokterületek sivatagosodása);
- ökoszisztéma-funkciók károsodása;
- a talaj kiszáradása, a benne lezajló biológiai folyamatok sérülése;
- a vegetációt érintő tüzesetek gyakoribbá válása (Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, 2008–2025) (Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, 2008).

Amennyiben a *Jó Állam Jelentések* néhány év után már trendeket is mutatnak, ebből láthatóvá kell válnia az állami teljesítmény időbeni változásának, és ugyanakkor annak is, mely pontokon és milyen intézkedésekkel lesznek javíthatók ezek a mutatók. Ennek okán fontos leszögezni, hogy a klímaváltozás ma már nem tekinthető egy kezdeti fázisban járó, kibontakozó folyamatnak, hiszen hatásai, következményei már határozottan jelen vannak a mindennapokban. Az IPCC jelentéseiben megfogalmazottak alapján az ellenintézkedéseknek két fő csoport, a mitigáció (csökkentés, enyhítés, elkerülés) és az adaptáció (alkalmazkodás) köré kell rendeződniük. A 2015. évi jelentésben az éghajlatváltozás dimenziójában összegyűjtött indikátorok kiválóan jellemzik az eddigi mitigációs kormányzati intézkedések volumenét és eredményességét. A főindikátorként használt teljes üvegházgáz-kibocsátás (ÜHG-kibocsátás) vitán felül a legalkalmasabb az antropogén hatás mértékének jellemzésére. Emellett Magyarország adaptációs erőfeszítéseinek hatékonyságát is hasonlóan kell reprezentálni. A hazai és nemzetközi szakirodalomban „klímaindikátorok” megnevezéssel már meghonosodott az éghajlatváltozás következményeiként jelentkező hatások egységes meghatározása (Földi–Halász, 2009). Természetesen hazai körülményeinkre e paramétereknek nem mindegyike vonatkoztatható, de könnyen találhatunk köztük Magyarország viszonyaira jellemző indikátort.

Elsődleges klímaindikátorok (más néven meteorológiai indikátorok):

- levegő;
- a tengerek felületi vízhőmérséklete;
- csapadék;
- a szél sebessége, iránya;
- a viharok gyakorisága, erőssége.

Másodlagos klímaindikátorok:

- környezeti indikátorok;
- ökológiai indikátorok;
- egészségügyi indikátorok;
- társadalmi-gazdasági indikátorok.

Nyilvánvaló, hogy a jelentésben az „indikátorok” egy szélesebb és az előbbieken definiálttól némiképp eltérő értelmezésben szerepelnek, de a „klímaindikátorok” klasszikus

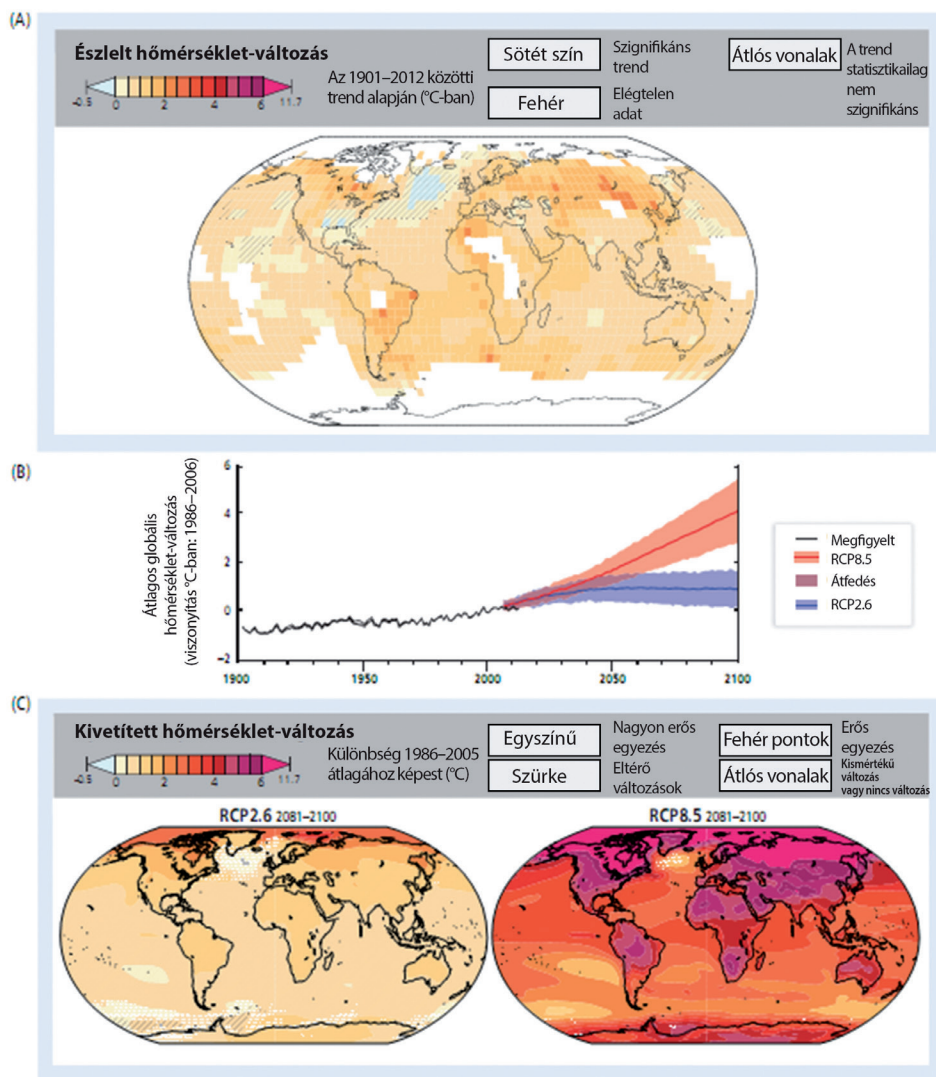
értelmezését mindenképpen szükséges megismernünk. Vegyük észre, hogy a másodlagos klímaindikátorok csoportjában olyan részterületek szerepelnek, amelyek nagyban átfedésben vannak a jelentős Fenntarthatóság hatásterületének többi dimenziójával! Ez is alátámasztja azt az elképzelést, hogy elég az ottani indikátorokra hivatkozni az egyes adaptációs feladatok minőségértékeléséhez.

A 2015. évi jelentés az éghajlatváltozást a Fenntarthatóság hatásterület egyik meghatározó dimenziójaként tárgyalta. A jelentés elfogadása után felmerült, hogy egyes részindikátorok lecserélésével a mitigációs és adaptációs feladatrendszereket lehetne kiegyensúlyozottabban szemléltetni. Mindezek alapján a közlekedés ÜHG-kibocsátása és a megújuló energiaforrások részesedése a teljes energiafelhasználásból részindikátorok helyett sikerült két sokkal reprezentatívabbat találni.

A forró és fagyos napok száma újonnan bekerült indikátor a tavalyi évhez képest. Alkalmazása elsősorban figyelemfelkeltésre szolgál, és a mutató növekvő számai jól tükrözik a klímaváltozás következményeinek erősödését. Mivel az extrém időjárási jelenségek jelentős fiziológiai többletterhelést jelentenek az embernek, a jelenség fokozódása közvetlen veszélyt hordoz a lakosság életére, egészségére. Statisztikák bizonyítják például, hogy a hőségnapokon az orvosi ellátásra szorulóknak esetszáma jelentősen és szignifikánsan növekszik, sőt sajnálatos módon ezekhez az időszakokhoz többletmortalitási értékek rendelhetők. Fokozott veszélyben vannak a gyermekek, az idősek, valamint a szív- és érrendszerbeli és idegrendszeri betegségekben szenvedők. A következmények enyhítése komplex megközelítést igényel, a lakosság klímaérzékenységeinek felmérésétől az érintettek felvilágosításán és megfigyelésén keresztül az ellenálló képesség javítását célzó prevenciós programok kidolgozásáig. Az állami szintű válasz során az adaptációra fordított kiadásokat és azok hatását érdemes vizsgálni.

A másik újonnan alkalmazott részindikátor az erdők szénmegkötése. Mivel egyértelmű, hogy a klímaváltozás legfőbb oka az emberi eredetű többlet- CO_2 -kibocsátás, így az is nyilvánvaló, hogy ez ellen csupán két dolgot tehetünk, és ezek egyaránt fontosak. Egyrészt minden területen megvizsgáljuk a CO_2 -emisszió csökkentésének lehetőségeit, és megfelelő programokat dolgozunk ki ezek megvalósítására, másrészt igyekszünk javítani a légkörben lévő CO_2 megkötését, vagyis a CO_2 „kivonását”. Ennek bizonyítottan leghatékonyabb és legtermészetesebb eszközei a zöld növények, hiszen a fotoszintézis során a levegőben lévő CO_2 -ból alakítják ki saját anyagaikat, vagyis értékes biomasszát termelnek.

Mivel a növények CO_2 -megkötésének intenzitása a növényzeti borítottságtól függ, így egyértelműen az erdők jelentik a leghatékonyabb megoldást. Magyarország vonatkozásában így érdemes vizsgálni az erdős területek részarányát vagy az erdőtelepítések mértékét, de minden ilyen típusú adat esetén a cél annak meghatározása, hogy hazánk erdős területeiben mekkora CO_2 -megkötő potenciál rejlik. Érdemes vizsgálni azt is, hogy ez hogyan aránylik a teljes ÜHG-kibocsátáshoz.



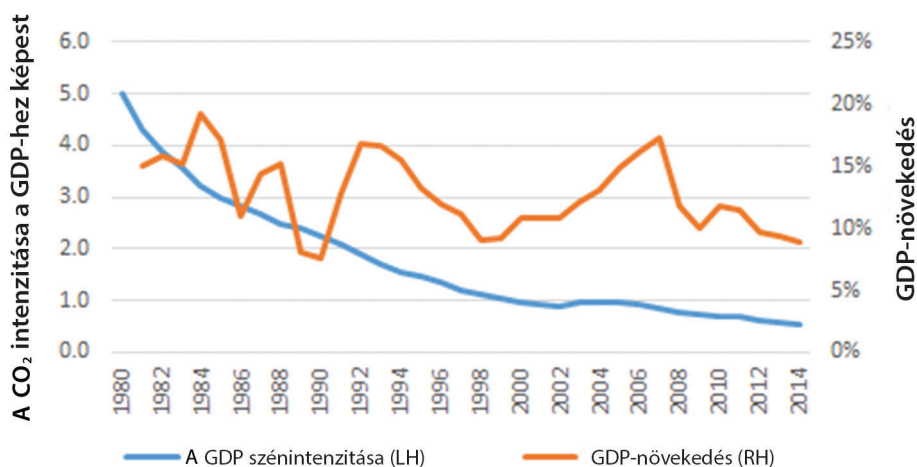
1. ábra

Példa a kiértékelte meteorológiai adatsorok és alkalmazott klímamodellek összekapcsolt használatára

Forrás: IPCC 5. jelentés

Ennek megvalósulása esetén a mitigációs és az adaptációs részterületeket némiképp kiegyensúlyozottabban lehetne meghatározni. Jól mutatja a probléma komplexitását, hogy a folyamatosan változó mértékű kihívásokhoz rendelt ellenintézkedések hatékonyságát kell vizsgálni, így az adatsorok közötti kapcsolatrendszer többszörösen összetett lehet.

Az éghajlatváltozással kapcsolatos kibocsátáscsökkentési (mitigációs) intézkedések egyik fontos tükré az ún. karbonintenzitás-mutató, amelyből kiderül, hogy egységnyi hozzáadott érték előállításával milyen mértékű üvegházhatású gáz kibocsátása jár együtt. A 2015. évi párizsi klímátárgyaláshoz kötődően minden részt vevő országnak meg kellett határoznia a saját szándékolt nemzeti hozzájárulását a problémák megoldásához.⁴ Az országok egy része – pl. Kína és India – a gazdaság (termelés és fogyasztás) karbonintenzitásának csökkentését irányozta elő a következő évtizedekre. Ez egyfelől lényeges előrelépés a „fejlődő” országokból mára jelentős ÜHG-kibocsátókká vált államok hozzáállásában, mert korábban semmiféle önkorlátozásra nem voltak hajlandók, másfelől viszont, ha a karbonintenzitás csökkentése mellé nem tesszük oda célként az üvegházhatású gázok kibocsátásának abszolút értékben vett mennyiségi csökkentését is, akkor a visszapattanó hatás érvényesül, és a kibocsátások tovább nőnek – még ha nem is olyan ütemben, ahogyan eddig. Az USA gazdaságának karbonintenzitása például 1990 és 2000 között 17%-kal csökkent, miközben az összes ÜHG-kibocsátása 14%-kal nőtt (Fischlowitz–Roberts, 2001, „Carbon Emissions Climbing”, Earth Policy Institute). A karbonintenzitás Kínában is csökkent az elmúlt évtizedekben (lásd 2. ábra), az ÜHG-kibocsátás ugyanakkor emelkedett (lásd 3. ábra). A két mutatót tehát együtt érdemes vizsgálni és értékelni.



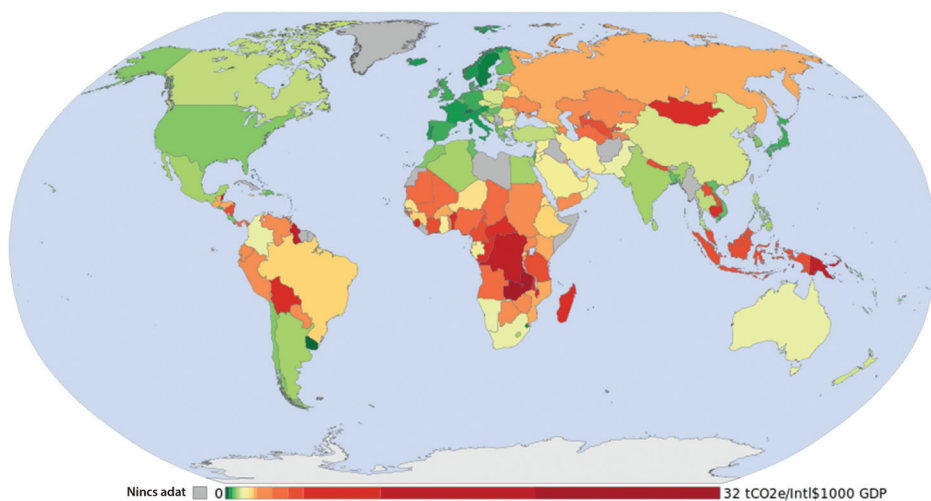
2. ábra

A karbonintenzitás változása Kínában.

Forrás: <https://climatetrader.wordpress.com/2015/10/02/if-china-is-growing-at-4-or-less-then-their-co2-emissions-may-have-already-peaked>.
Letöltve: 2016. szeptember 12.

Magyarország a karbonintenzitást tekintve nemzetközi összehasonlításban jól szerepel, amint azt a 3. ábra is mutatja.

⁴ Elérhető: www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx. Letöltve: 2016. szeptember 12.



3. ábra

Karbonintenzitás a Föld országaiban, 2000

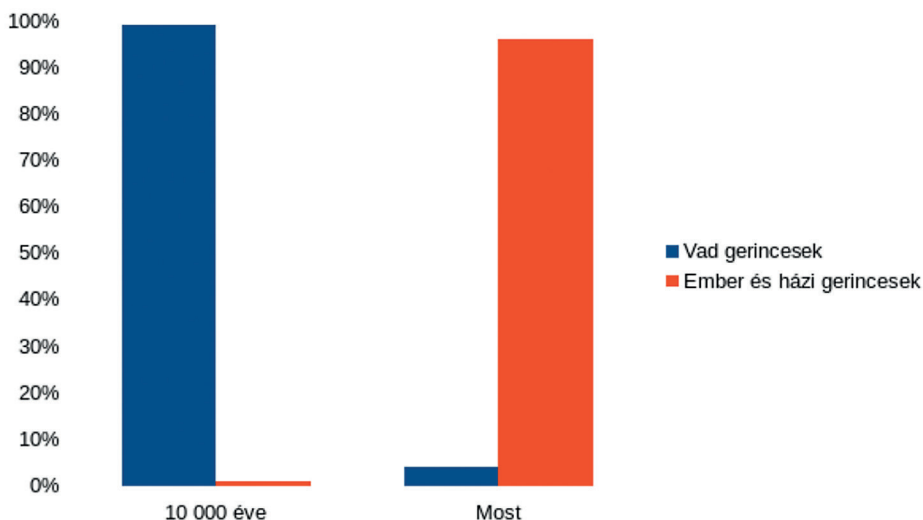
Forrás: https://en.wikipedia.org/wiki/Emission_intensity#/media/File:GHG_intensity_2000.svg.
Letöltve: 2016. szeptember 12.

3. Természeti erőforrások dimenzió

A természetes rendszer állapota és az ott élők jólléte között szoros kapcsolat van. Fenn tartható gazdasági rendszer kiépítése során nem kerülhető ki, hogy egyes állapotjelzők változását figyelemmel kísérjük, illetve hogy a megvalósított vagy tervezett döntési folyamatok hatását mérni lehessen. A természeti erőforrások állapotát mérő számok sokféle módon kiválaszthatók, egységes rendszer még nem alakult ki a tudományos életben. Előre kell bocsátani, hogy az egységes gyakorlat hiánya miatt bármely jellemző kiválasztása bírállható vagy kifogásolható lenne, ugyanakkor a kiválasztott indikátorok alkalmasak a fenntarthatóság mérésére, illetve az egyes kormányzati beavatkozások hatásainak kimutatására.

A természeti tőke hozamát legátfogóbban szemléltető indikátor a *biológiai kapacitás*. Ez a mutató az ökológiai lábnyommal együtt alkot teljes képet a rendelkezésre álló ökoszisztéma-szolgáltatásokról és ezek felhasználásáról. A biokapacitás arról tájékoztat, hogy mennyi a rendelkezésre álló és adott technológiával elérhető ökoszisztéma-szolgáltatás egy adott területen. Amikor ennél a kapacitásnál nagyobb mennyiséget használunk föl (vagyis nagyobb az ökológiai lábnyomunk, mint az adott évben a biokapacitás) akkor túllövésről beszélünk. Ez a jelenség az 1970-es évek eleje óta minden évben megismétlődik. Világszinten már több mint negyven éve elfogyasztjuk az adott évi hozamon felül a természeti tőkénk egy részét is. Ha a családi bankszámláról lenne szó, jó eséllyel nem folytatnánk ezt ilyen hosszú távon ennyire gátlástalanul. A globálisan értelmezett egy főre jutó biokapacitás mellett fontos említést tenni a lokális biokapacitásról is. A természeti tőke, és így ennek hozama sincs egyenlően elosztva globálisan. Az egyes országok közötti eltérés több mint húszszoros is lehet.

A biokapacitás egyik eleme a biomasszahozam, míg a másik része abból adódik, hogy az ökoszisztéma képes az emberi kibocsátásokat ártalmatlanítani. A fenntarthatóság céljából kívánatos, hogy a) a biomassza felhasználása csökkenjen, b) minél több területen teljessé váljon az anyagkörforgás és c) a gazdasági hasznosítás ne vég-, hanem köztes átlomása legyen a biomassza anyagának. Az elmúlt ötven évben a természetes rendszerek nyersanyagforrásként és -nyelőként történő használata súlyos, visszafordíthatatlan károkat okozott (Millenium Ecosystem Assessment, 2005). Mindezekén túl a népesség növekedése felborította a Földön a természetes anyagáramlást is, hiszen az emberiség anyagforgalma tömegében összemérhető a természetes anyagkörforgással.



4. ábra

A Földön élő gerincesek tömegmegoszlása az ember és háziállatai és a vadállatok között (%)

Forrás: <http://peakoilbarrel.com/wp-content/uploads/2014/05/Vertebrate-Biomass-3.png>.

Letöltve: 2016. szeptember 12.

A biomassza-produktum jelentős része származik mezőgazdasági növénytermesztésből. A biomassza-termelésről írott rész következtetése értelmében növelni kell azon területek arányát, ahol teljes az anyagkörforgás, és a talaj tápanyag-utánpótlása szerves trágyázással történik. Az ökológiai gazdálkodás alá vont területeken az anyag körforgása csaknem teljes, a mikro- és makroelemek közel egyensúlyi körforgásban vannak. Így e területekre nem jellemzők a talaj elemkimerülésének jelei, az elemhiány és a savasodás (Márai, 2013). A szerves trágyázás pótolja a gépi művelés és az erózió következményeként fellépő szervesanyag-vesztést (Kátai, 2011), a szerves anyag bevitelle helyreállítja a talaj sav-bázis egyensúlyát, illetve a szerves trágya, valamint a zöldtrágya a szokásos nitrogénen, foszforon és káliumon túl számos makro- és mikroelemet pótol. Azonban érdemes megjegyezni, hogy a biogazdálkodás nálunk jelenleg alapvetően korlátozott növényvédőszer- és műtrágya-kijuttatást jelent (NÉBIH), de egyelőre nem terjed ki a talajkímélő módszerek szélesebb körű használatára. Ismert, hogy a talaj sokszori forgatása a szervesanyag elvesztésével jár együtt (Reicosky, 1997).

Az ökológiai gazdálkodásba bevont területek növelése közvetlenül hozzájárul a fenntartható mezőgazdaság térnyeréséhez, az indikátor változása gyorsan jelzi a politikai döntések hatását. A jövőben az indikátorba kisebb súllyal, de célszerű lenne beszámítani az AKG-támogatásban részesülő területeket is, amelyek környezeti terhelése kisebb a jelenleg általános iparszerű szántóföldi művelésnél, illetve a biogazdálkodás terén szakmai és törvényhozói módszerekkel terjeszteni a minimális talajforgatás (*minimum tillage*) és a forgatás nélküli művelés (*no tillage*) gyakorlatát.

A *védett területek nagysága* Magyarországon növekedést mutat. A fenntarthatóság egyik legfontosabb indikátorai közé tartozik, hogy mekkora területen van törekvés a természetes állapot helyreállítására és fenntartására. Az ilyen területeken a gazdálkodás célja nem a gazdaságosság, hanem a természetes rendszer feltételeinek megőrzése, a rendszer helyreállításának támogatása (Tardy et al., 2003). A mostani fejlettségi szinten arra nincs lehetőség, hogy minden be nem épített terület védelem alatt álljon, hogy ott létrejöhessenek a természetes rendszer helyreállításához szükséges feltételek, de az elvárható, hogy az ilyen területek a) indokolt növelése megtörténjen, és b) a már védelem alatt álló területeken a természetes rendszer komplexitása megközelítse az elsődleges szukcesszió által elérhető komplexitást.

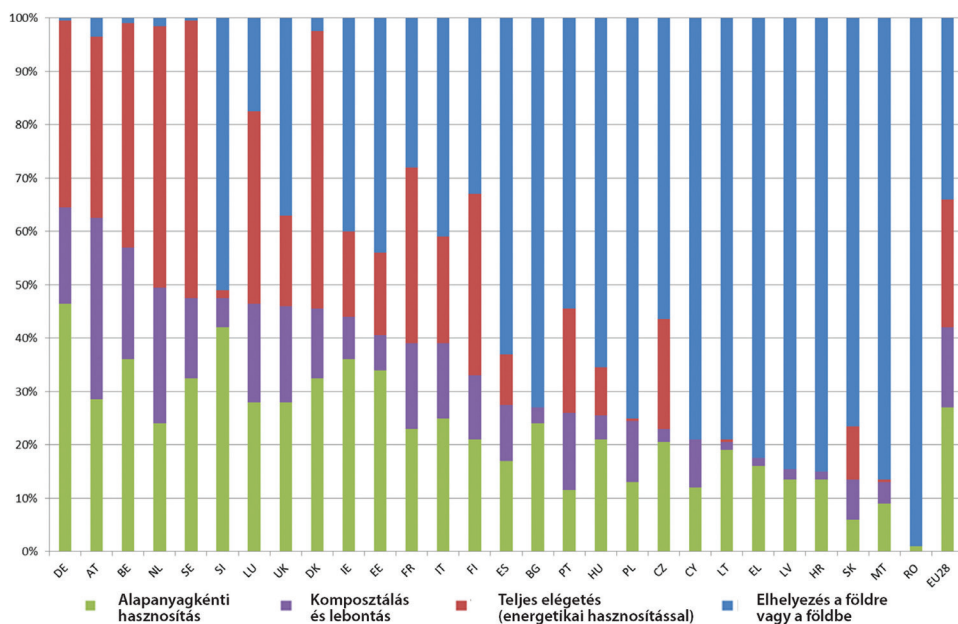
A védett területeken a biodiverzitás növekszik, azaz a természetes rendszer nemcsak komplexitását, hanem működését tekintve is fenntarthatóbbnak tekinthető a mezőgazdasági kultúrtáj alacsony diverzitásához képest. Ez az ökológiai gazdálkodásba bevont területek mérőszámával együtt még erőteljesebben mutatja a fenntarthatóság területi megvalósulását, és a céljuk is hasonló: mindkét területen az emberi hatás csökkentése a cél, azzal a különbséggel, hogy az ökológiai gazdálkodást gazdasági haszon reményében folytatják.

A *mezőgazdasági területeken* nagyon gyors a diverzitás csökkenése, így az ilyen területekhez kapcsolható, más országokban is mért fenntarthatósági indikátorok közül a legjelentősebb a *madárfajok* számának változása (Burfield–Van Bommel, 2004). Amennyiben egyes magyarországi madárfajok gyakoriságát vetik össze olyan EU-országok adataival, ahol az agrárkemizálás régebbi hagyományokra tekint vissza, és tömegáramát tekintve is előrehaladottabb, akkor szembetűnő, hogy Magyarországon a legmagasabb a legtöbb madárfaj előfordulási gyakorisága (Báldi–Kovács–Hostyánszky, 2010). A folyamatok azonban ugyanolyan irányba hatnak egész Európában. A *Paneuropean Bird Index* a mezőgazdasági területhez köthető madárfajok számának gyors csökkenését mutatja 1980 és 2000 között, majd azóta lassabb csökkenést. A madárfajok számának csökkenése mögött több ok húzódik meg. Az egyik, hogy az élőhelyek visszaszorulóban vannak, mert a mezővédő erdősávok, fasorok legtöbbször eltűnnek, a táblaméretetek növekszenek. A másik ok, hogy a kiterjedt rovarirtás következtében a táblák környezetében jelentősen csökken a táplálék mennyisége e madárfajok számára.

Amennyiben a nyugati tendenciák befolyásoló hatása jobban érvényesül a jövőben, akkor az indikátor romlásával kell számolni. A döntéshozói beavatkozások hatása lassabban mérhető, mint más indikátorok (pl. az ökológiai gazdálkodás területe) esetén, azonban a más területeken végrehajtott beavatkozások (pl. az ökológiai gazdálkodás területének növelése) erre az indikátorra is hatnak. A Vidékfejlesztési Program egyes irányai (agrárerdészeti rendszerek kialakítása, erdősávok és sövények telepítése) az indikátor jelenleg tapasztalt csökkenését lassíthatják vagy megállíthatják.

A *hulladék* tömegének minél nagyobb arányú újrahasznosítása hatékonyan jelzi és segíti elő a társadalom „metabolizmusának”, anyagforgalmának fenntarthatóbbá tételét, így

az indikátor megfelelő mérőszám. Az újrafeldolgozásban meg kell különböztetni egymástól a hulladék utólagos felhasználása szerinti kimeneteket. Amennyiben a terméket alkotó nyersanyagok szennyeződés nélkül visszajutnak a természetes körforgásba, az anyagciklus szempontjából fenntartható működésről beszélünk. Ha a hulladék maradéktalanul nyersanyaggá alakítható más termékek gyártásához, akkor is fenntartható az anyagáramlás, hiszen a hulladék értékes nyersanyaggá alakul, de ha az újrahasznosítás során értéktelenebb termék keletkezik (szennyezett fém, műanyag stb.), ahol a szennyezettség akadályozza a széles körű felhasználást, úgy az újrahasznosítás csak részben ért célzt. Az újrahasznosítás legjobb példái körkörös gazdasági rendszerben valósíthatók meg (Braungart–McDonough, 2007; Pauli, 2010), azonban a mostani gazdasági rendszerben ez nem lehet maradéktalan. Érdekes a keletkezett települési hulladék értékét és hasznosításának módjait megvizsgálni nemzetközi összehasonlításban.



5. ábra

A települési hulladék kezelése kezelési módok szerint az Európai Unióban, 2012

Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-450_en.htm

Letöltve: 2016. szeptember 12.

Az ábrán a zöld oszlopok jelzik az anyagában újrafeldolgozással hasznosított települési hulladék arányát az Európai Unió tagországaiban. Nemzetközi összehasonlításban hazánkról elmondható, hogy a V4-országok közül a legmagasabb szinten áll, Csehországgal egyetemben, majd Lengyelország és – meglehetősen lemaradva – Szlovákia következik. Az európai listát Németország vezeti, ahol több mint kétszer annyi háztartási hulladékot hasznosítanak anyagában, mint Magyarországon. Szlovéniában is 40% fölötti ez a hasznosítási

arány. Általánosságban elmondható, hogy hazánk a fenntartható hasznosítási módokban kisebb-nagyobb mértékben elmarad a nyugat-európai országoktól, a kelet-európai országokat viszont többségében megelőzi.

1. táblázat

Egy főre jutó keletkezett települési hulladék az Európai Unióban.

	1995	2000	2004	2008	2011	2014	Változás százalékban 1995–2014
EU–28	:	521	511	520	496	475	:
EU–27	473	523	513	521	497	475	0
Belgium	455	471	485	479	456	435	–4
Bulgária	694	612	599	599	508	442	–36
Csehország	302	335	279	306	320	310	3
Dánia	521	610	620	741	781	759	46
Németország	623	642	587	589	614	618	
Észtország	371	453	445	392	301	357	–4
Írország	512	599	737	718	617	586	14
Görögország	:	412	436	458	503	510	:
Spanyolország	510	658	600	551	485	435	–15
Franciaország	475	514	519	541	538	511	8
Horvátország	:	262	304	415	384	387	:
Olaszország	454	509	540	552	529	488	7
Ciprus	595	628	684	728	683	626	5
Lettország	264	271	318	345	350	281	6
Litvánia	426	365	373	428	442	433	2
Luxemburg	587	654	679	697	666	616	5
Magyarország	460	446	454	454	382	385	–16
Málta	395	546	623	674	589	600	52
Hollandia	539	598	599	600	568	527	–2
Ausztria	437	580	574	600	573	565	29
Lengyelország	285	320	256	320	319	272	–5
Portugália	352	457	445	518	490	453	29
Románia	342	355	349	411	259	272	–20
Szlovénia	596	513	485	542	415	432	–28
Szlovákia	295	254	261	313	311	321	9
Finnország	413	502	469	521	505	482	17
Svédország	386	428	460	483	449	438	13
Egyesült Királyság	498	577	602	541	491	482	–3
Izland	426	462	503	495	320	345	–19
Norvégia	624	613	414	487	485	423	–32
Svájc	600	656	660	736	689	730	22
Montenegró	:	:	:	:	:	508	:
Macedónia	:	:	:	:	357	370	:
Szerbia	:	:	:	347	375	302	:
Törökország	441	465	440	400	416	405	–8
Bosznia–Hercegovina	:	:	:	:	340	349	:

(:) nem elérhető

Forrás: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Municipal_waste_generated_by_country_in_selected_years_%28kg_per_capita%29.png.
Letöltve: 2016. szeptember 12.

Emellé érdemes odatenni az egy főre jutó keletkezett települési hulladék értékét (lásd *1. táblázat*), amelyből látszik, hogy a fogyasztással együtt járó hulladékképződés Magyarországon – egy főre vetítve – az európai átlag alatt van. Ez az érték jelentősen alacsonyabb, mint a nyugat-európai országok többségében, és csak egy kicsit magasabb, mint a kelet-európai országokban. Értéke csökkenő tendenciát mutat, s ez – párosulva az anyagában újrahasznosítás arányának növekedésével – összességében kedvező folyamat a fenntarthatóság szempontjából. A keletkező hulladék mennyiségének további csökkentése, valamint az anyagában újrahasznosítás arányának számottevő növelése fontos cél a jövőben is.

4. Energia, víz dimenzió

A társadalom működtetéséhez egyre több energiára van szükség. A növekvő népesség és a fokozódó igények egyaránt növelik az energiaigényt. Ugyanilyen fontos a lakosság, az ipar és a mezőgazdaság számára az elérhető édesvíz, ezért e két forrás külön indikátorokkal jelenik meg a felmérésben.

Az energiafelhasználás múltbeli alakulása két tanulsággal is szolgál: egyrészt azzal, hogy eddig elegendő energia állt rendelkezésre a fejlett világban az igények kielégítésére, másrészt pedig azzal, hogy az elmúlt 250 évben a fosszilis források egyre bővülő felhasználása jelentette ehhez a fedezetet. Magyarország esetében további problémát jelent az ország egyoldalú energiaimport-függése, amely KGST-örökség. A földgáz- és kőolajvezetékek többsége Oroszországból érkezik, Ukrajnán keresztül – az utóbbi években ez többször okozott nehézségeket (ukrán–orosz gázviták). A másik fontos kérdés a fosszilis források magas részaránya. Minden fejlett gazdaságban magas ez az arány, azonban az EU-ban jelentős törekvések vannak arra, hogy a megújuló energiaforrások aránya gyorsan növekedjen.

A lakossági energiafelhasználás mérése nagyon fontos, egyrészt azért, mert a lakosság fogyasztása teszi ki a teljes energiafelhasználás 35–40%-át (2014-ben 185 PJ volt), azaz ennek alakításával nagy megtakarítás érhető el, másrészt pedig azért, mert a lakosságot célzó programok indításával élelénkíthető az épületgépészeti és építőipari gazdasági ág is, továbbá általában a megtérülési idő után a lakoságnál pénzügyi megtakarítás keletkezik. A vízhez való hozzáférésben Magyarország egyelőre a jól ellátott országok közé tartozik, azonban a vízmérleg adatai hibás alapokról árulkodnak, ugyanis az országból kifolyó, és onnan párolgással távozó víz a legtöbb évben meghaladja a csapadékkal és a folyókkal beérkező víz mennyiségét, azaz az ország szárad.

A forrásonkénti primer energiafogyasztás jellemzi egy ország energiamixét, fosszilis függőségét, a folyamatok iránya pedig azt árulja el, hogy az ország energiapolitikája milyen irányba halad, illetve milyen meghatározó folyamatok zajlanak energetikai téren. Magyarország esetén ki kell emelni a magas fosszilisenergia-függést, amely 2014-ben a teljes primer energiafelhasználás 68%-a volt, ha az importáramot nem vesszük figyelembe. A földgáz mennyisége évről évre csökken, ami mögött két ok áll. Az egyik, hogy a telek általában enyhébbek, emiatt kevesebb földgáz fogy, a másik, hogy az utóbbi időben az importáram olcsóbb, mint a hazai földgázos erőművek árama, így a gázos nagyerőművek működése egyre kisebb hányadát teszi ki az évnak.

A megújuló energiaforrások felhasználása lassan bővül, azonban e téren az ország jelentős elmaradásban van, mert a biomassza-alapú megújuló energiatermelés túl nagy

súllyal van jelen, az ún. tiszta megújulók, mint a szél- vagy napenergia pedig az EU fejlődési pályájához képest kisebbel. A döntéshozói beavatkozások a primer energiafelhasználás mérőszámaiban általában elég jól nyomon követhetők, de jelentős változást okozhatnak gazdasági vagy időjárási folyamatok is.

A *vízfelhasználás* az egyik leglényegesebb fenntarthatósági indikátor, ugyanakkor az emberiség számára a vízhozzáférés esszenciális kérdés is, így – a biomassza-termeléshez hasonlóan – nem csökkenthető akármilyen mértékben, a takarékosági lépéseknek jól meghatározott elméleti minimumuk van. Az adatsorral mért csökkenés több összetevőből ered: egyrészt a vízdíj, másrészt a szennyvízkezelés díjának emelkedéséből, harmadrészt pedig a vízigényes iparágak rendszerváltáskori térvessztéséből.

A vezetékes vízhasználat adatsora a fenntarthatósági törekvések, intézkedések jó mérőszáma, mert a hatás közvetlenül megjelenik az adatban. A beavatkozási lehetőségek közül a víztakarékossági kampányok, illetve a lakossági fogyasztást csökkentő perlátorok (csapszűkítők) elterjedése jöhet szóba mint rövid távon hatásos megoldás. Hosszabb távon lehetőség a termékek vízlábnymának csökkentése (a vízlábnym az adott termékhez felhasznált víz mennyisége). Alternatív mérőszámként a világ más részein gyakran használják az egy főre jutó vízhozamot is, amely független a lakosság szokásaitól, és a vízkörzés állapotáról ad felvilágosítást. Lehetségesnek tűnik a két szám hányadosának értelmezése és vizsgálata is. Az indikátort leginkább a szennyvízkezelést mérő mutatóval együtt célszerű vizsgálni, illetve hatásait tekintve összefügg az éghajlatváltozás okozta rendszerszintű vízhozamcsökkenés kockázatával is, ezért a globális éghajlati indikátorokkal együtt kezelendő.

A nettó vízmérleg használata évről évre jellemzi Magyarország vízgazdálkodását, azaz azt, hogyan bánunk a beérkező vizekkel. Mivel mérik, hogy mennyi a folyókkal beérkező és a folyók útján távozó vízmennyiség, továbbá ismert a csapadék, és becsülhető a párolgás mennyisége, az anyagmegmaradás elve alapján vízmérleg készíthető. A mérleg adatai azt mutatják, hogy a legtöbb évben több víz távozik az országból, mint amennyi beérkezik, azaz a vízelevezetés és a párolgás együttes hatása negatív mérleget eredményez. Mivel az éghajlatváltozás miatt egyre kevesebb csapadékkal számolhatunk az elkövetkező években (az Országos Meteorológiai Szolgálat megfigyelései alapján⁵), ezért a víz megtartására kell törekedni, ebben pedig a legfontosabb szerepe a vízrendezésnek és a táji felszínborításnak van. A török hódoltság előtt Kecskeméttől észak felé még összefüggő erdőborítás volt jellemző az Alföldön (Hornyik, 1862), kivéve a Kiskunság és a Hortobágy füves foltjait. Azóta az Alföld valódi erdőnek nevezhető erdei gyakorlatilag eltűntek, pedig ezek feleltek a tavaszi áradás felszívásáért és fokozatos visszajuttatásáért a levegőbe. A vízmérleg javítását úgy kezdhethük meg, hogy a jelenlegi, a nagyvízi hozam elvezetésére törekvő vízrendezést a víz megtartását célzó vízrendezéssel váltjuk fel, ahol a víz a táji elemekben, élőrendszerekben tárolódik.

A lakossági végső energiafelhasználás mérése jó indikátora annak, hogy a polgárok mennyire gondolkodnak felelősen az energiafelhasználásról, illetve annak is, hogy az egyes állami beavatkozások mennyire érik el a céljukat. A lakosságot célzó kampányok, a gazdasági folyamatok és az országos energiapolitika egyaránt rányomja a bélyegét erre az indikátorra, a hatásokat azonban gyakorlatilag nem lehet szétválasztani, mert például

⁵ Elérhető: http://met.hu/eghajlat/eghajlatvaltozas/megfigyelt_valtozasok/Magyarorszag/. Letöltve: 2016. szeptember 12.

a fagyos napok száma és az országos földgázfogyasztás között csak gyenge korreláció fedezhető fel. Az azonban mindenképp látható, hogy a lakossági energiafelhasználás csökken, s ennek több oka lehet: az energiahordozók árnövekedése, korszerűbb háztartási eszközök és épületgépészet, korszerűbb építkezési normák, a tudatosság növekedése, enyhébb telek stb. A kormányzat a beavatkozások széles skálájából választhat, amelyek hierarchikus rendszerbe szervezhetők: az épületek energiafelhasználásának törvényi szabályozásától az országos energiarendszer reformjáig terjedhet.⁶

„Az erőforrás-termelékenységet úgy számítják ki, hogy a GDP értékét elosztják a bel-földi anyagfelhasználásával. A hazai anyagfelhasználás a gazdaságban közvetlenül felhasznált anyagi javak mennyiségét méri. Definíciója: az adott gazdaság területén kitermelt nyersanyagok éves mennyisége, növelve az anyagimport és csökkentve az anyagexport mennyiségével” (KSH, 2009). 2000 és 2011 között az Európai Unióban körülbelül 20%-kal nőtt az erőforrás-termelékenység: nyersanyag-kilogrammonként 1,34 euróról 1,60 euróra. A gazdaság 16,5%-kal növekedett ebben az időszakban.

A V4-országok 2009-es erőforrás-termelékenységét összehasonlítva a következő eredményt kapjuk: Magyarország: 0,56, Csehország: 0,49, Szlovákia: 0,46, Lengyelország: 0,42. További összehasonlításként: Szlovénia: 0,8, Németország: 1,75, Nagy-Britannia: 2,92, Svájc: 3,34 (KSH, 2009). Az erőforrás-termelékenység indikátor természetes párja a gazdaság energiaintenzitása. Együtt meghatározzák az ún. ökohatékonyságot.

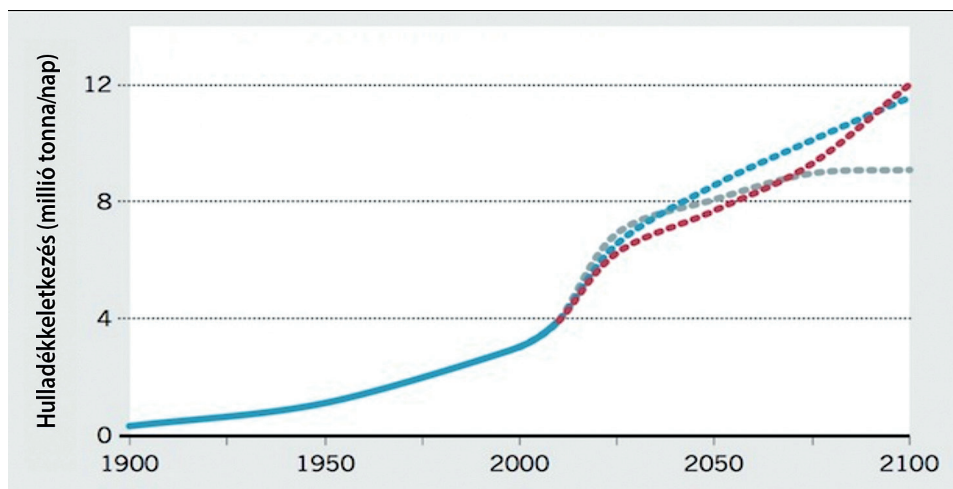
$$\text{Ökohatékonyság} = \frac{\text{termék vagy szolgáltatás értéke}}{\text{környezeti hatás}}$$

Az ökohatékonyság elve alatt azt értjük, amikor minél több terméket akarunk előállítani minél kevesebb erőforrás felhasználásával és szennyezés okozásával. A gazdagabb országokban jellemzően nagyobb az ökohatékonyság, ám ez részben annak is betudható, hogy a számláló (GDP) magasabb. A kormányzat fejlesztési lehetőségeit ezért elsősorban abban látjuk, hogy a kkv-kban tudatosítsa az ökohatékonyság fontosságát az „Ablakon bedobott pénz” elnevezésű kampányhoz hasonló programokkal. Szintén nagyon fontos lenne, hogy a kereskedelmi lánc és a lakosság is gondosabb legyen, például csökkentsék az élelmiszer-pazarlást.

5. Környezeti terhelések (kibocsátások) dimenzió

A gazdasági rendszer nemcsak forrásként, hanem nyelőként is használja a természeti környezetet. A kibocsátás egyik nagyon lényeges eleme az üvegházgáz-kibocsátás, amely jelentős figyelmet kap, ugyanakkor nagyságrendjét tekintve nincs az elsők között. Az emberiség a jelenlegi becslések alapján 350 milliárd tonna hulladékot bocsát ki évente. A globális folyamatok abba az irányba mutatnak, hogy a fejlett országokban létezik törekvés a minél nagyobb, lehetőleg teljes hulladékmentességre. Egy új gazdasági modellben elképzelhetők olyan folyamatok, amelyek nemcsak a mezőgazdasági termelésben törekszenek a teljes anyagciklus körkörösére, hanem az ipari folyamatok működtetése során is (Pauli, 2010).

⁶ A beavatkozási lehetőségek hierarchiájáról lásd: Meadows (1999).



6. ábra

Jelen- és jövőbeli hulladékkibocsátás millió tonna/nap egységben

*Forrás: http://public.media.smithsonianmag.com/legacy_blog/waste-projection-graph.jpg.
Letöltve: 2016. szeptember 12.*

A döntéshozói intézkedések a gazdaság *hulladékintenzitását* többféle módon csökkenthetik: termékdíjakkal, kötelezettségekkel és előírásokkal a gyártási folyamatokra vonatkozóan, illetve a gazdasági paradigmaváltás szubvencionálásával, jogszabályi környezetének megalkotásával. A jelen gazdasági paradigmában a gazdaság hulladékintenzitása nem csökkenhet egy bizonyos szint, határérték alá. Ennek oka a gazdasági paradigmában keresendő. A jelenség részletes kifejtése megtalálható a *Növekedés határaiban* (Meadows, 2005: 159).

A *szennyvízkezelési aránynak* összefüggéseiben az egy főre eső vezetékes vízhasználatl van a legfontosabb kapcsolata, hiszen azt jelenti, hogy a forrásként kezelhető vízvezetékrendszeri felhasználás után a víz tisztítva visszatér a természetes körfolyamatba. A természetes rendszerek egyik legsúlyosabb környezeti problémája a nitrogén- és foszforáramlás túlterhelődése a biogeokémiai ciklus keretei között (Rockstörn et al., 2009). Ennek egyik meghatározó oka a szennyvíz kezeletlen visszajuttatása a természetes vizekbe. A szennyvíz minél természetközelibb, tisztább állapotú visszajuttatása megfelel annak az alapelvnek, hogy az anyagáramlás a természetes körforgást utánozva, szennyezésmentesen adja vissza a társadalom által felhasznált anyagmennyiséget a természetes rendszernek. Döntéshozói szinten a legfontosabb beavatkozási lehetőség az index javítása érdekében a többlépcsős (mechanikai és biológiai) tisztítás támogatása, elősegítése a vízfelhasználás terén tett lépésekkel (fogyasztásmérséklés) együtt.

A *légtérbe történő kibocsátás* egyrészt az üvegházhatás miatt fontos indikátor, másrészt a különféle veszélyes anyagok egészségre gyakorolt káros hatása miatt (karcinogenitás, mutagenitás, allergén tünetek okozása). A mutató a lélekszámmal súlyozott, így az is látható, hogy a szennyezésnek kitett lakosság milyen kollektív kockázatot visel a kibocsátás miatt. A legfontosabb kibocsátó források (ipar, közlekedés, háztartások, energetikai szektor) szabályozása különösen fontos, de nehezen mérhető. A háztartásokban nehezen oldható

meg az egyéni fűtés vagy hulladékégetés forrásainak vizsgálata. Gyakran fordul elő, főként elmaradott térségekben, hogy eltűzelik a műanyagot és a gumit, ami jelentős környezeti terhelést jelent, ugyanakkor nehezen mérhető és szankcionálható. A nehézipar eltűnése, illetve a szénalapú fűtés visszaszorulása csökkentette a kibocsátás mértékét – a mutató jelenlegi stagnálása főleg a nem korszerű járműparknak (dízelmotorok) köszönhető.

Az iparszerű mezőgazdálkodásban az egyik legfontosabb évről évre pótoltt makroelem a *nitrogén*, amelyet jellemzően hazánkban, de az iparszerű mezőgazdaság elterjedése miatt szinte mindenhol használnak, valamint az ammónium-nitrát, amelynek előállítása erőteljesen energiaigényes folyamat. Ezek vizsgálata kiemelten fontos, célszerű indikátorként választani.

Ha hosszabb távú adatsorokra támaszkodunk, látható, hogy míg az 1940-es években lényegében nem műtrágyáztak az országban (átlagosan 2,2 kg/ha NPK-műtrágyát [nitrogén, foszfor és kálium] szórtak ki), addig az 1970-es években a termelősövetkezetek és állami gazdaságok iparszerű gazdálkodásra váltásának idején 270 kg-ot. A rendszerváltás során ez a szám visszaesett, majd újra emelkedni kezdett, 2010 környékén kb. 95 kg/ha volt (Márai, 2013). A talaj nitrogénes túlterhelése, a lejtős területeken az óhatatlan kimosódás növeli a felszíni és a felszín alatti vizek nitrátosodásának veszélyét. A fenntartható gazdálkodás során elérni kívánt cél, a talaj nitrogénmérlegének az átlagos nulla érték körül tartása nehezebben érhető el az iparszerű mezőgazdaságban, mert a műtrágyát a nagyfokú gépesítés miatt könnyű kijuttatni, a magas terméshozam pedig sok gazdálkodó fejében összekapcsolódott a nitrogén mennyiségével, nem teljesen alaptalanul, azonban számos szempontból (a talaj hosszú távú minősége, elnitrátosodás stb.) káros következményekkel jár. Az egyéni gazdasági érdek (nagyobb terméshozam) nem írhatja felül a közösségi fenntarthatóság érdekét (jobb felszín alatti vízminőség)! A legutóbbi intézkedések nyomán a gazdálkodóknak olyan előírásokat kell követniük (talajvizsgálati tevékenység, a nitrátérzékeny területen gazdálkodók számára további előírások a kijuttatásra), amelyek betartása hatékonyan csökkenti a nitrátosodás valószínűségét.

Az indikátorok átdolgozásakor helyet kapott a legelterjedtebb alternatív mutatóként számon tartott indikátor. Az ökológiai lábnyom egy erőforrás-menedzsmentben használt mutató, amely kifejezi, hogy adott technológiai fejlettség mellett egy egyénnek vagy embercsoportnak (szervezetnek vagy akár terméknek, szolgáltatásnak) milyen mennyiségű termékeny földterületre és vízre van szüksége fogyasztási igényei kielégítéséhez (vagy előállításához), és a folyamat közben megtermelt hulladék elnyeléséhez. A kifejezés William Rees és Mathis Wackernagel kanadai ökológusoktól származik. Az ökológiai lábnyom indikátora hat fő földhasználati kategóriából áll: a szántó, a legelő, az erdő, a halászati területek, a beépített területek és a CO₂-megkötéshez szükséges energiaföld. Az összes fogyasztást földhasználati kategóriáinként veszi számba, majd az ekvivalenciafaktorok (*Equivalence Factor, EQF*) segítségével átváltja a világlátnak megfelelő termőképességű földterületbe, globális hektárba. Az egyes szorzószámok évről évre kismértékben változnak, de nagyságrendjüket tekintve összességében állandók (Szigeti–Borzán, 2012).

Alapvető szemléletmódbeli váltást jelent ez a mutató a profit- és megtérüléscentrikus stratégiaalkotáshoz képest, így nem túl meglepő módon a legtöbb kormány nem igazán tud mit kezdeni vele. Amíg a természeti erőforrások mérlege nem értelmezhető, és a nyersanyag-kitermelés, valamint a környezeti állapot romlása nem jelenik meg a nemzetközi mutatókban, addig csupán a fogyó készletek és az egyes iparágak csökkenő teljesítménye

(illetve a klímaváltozás) figyelmeztet arra, hogy túlhasználjuk a Földet. Érdeemes megjegyezni, hogy az ökológiai lábnyom (és biológiai kapacitás) számítása éppen ezeket a teljesítményeket teszi mérhetővé.

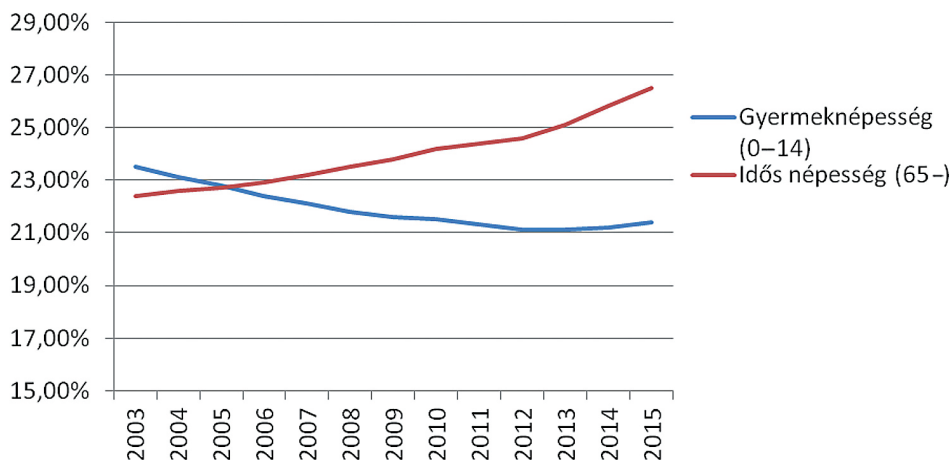
6. Társadalmi dimenzió

A fenntartható fejlődés egyik legkevésbé megfogható összetevője a társadalmi vonatkozások területe. „Sok pszichológus, szociológus és az egész szociobiológia is [...] minden emberi viselkedés végső motivációjának az önérdeket tekinti, és genetikai modelljeit ennek igazolására konstruálja. A szociobiológiai dogma szerint az emberi csoportfolyamatok mindegyike megmagyarázható az egyéni viselkedésre vonatkozó törvényekkel. A csoportok és más szociális organizációk nem ontológiai realitások” (Csányi, 1999: 141).

A fenntarthatóságban az egyik leginkább korlátozó tényezőként megjelenő gazdasági szempontok szerint az emberek „a legnagyobb haszon elérésére törekvő racionális egyének. Az emberek igyekeznek a lehető legnagyobb mennyiséget megszerezni azokból a dolgokból, amelyeket hasznosnak ítélnek, ezt racionálisan teszik, s a módokat, eshetőségeket latolgatva egyéneknek mutatkoznak, akik először a saját igényeiket igyekeznek a legteljesebb mértékben kielégíteni, s csak aztán gondolnak a nagyobb csoportokra, amelyeknek tagjai” (Fukuyama, 1997).

A társadalmi indikátorok esetében abból indultunk ki, hogy a boldog társadalomban az egyének boldogok, hosszan és egészségesen élnek a természettel harmóniában. Ezenkívül pedig adottak a lehetőségeik arra, hogy a képességeik és akarataik szerinti hasznos tevékenységet végezzék, amely eredményeképpen gondoskodhatnak a saját és szeretteik megélhetéséről. A fenntarthatóság társadalmi vonatkozásainak főindikátorául tipikusan a fejlett, jóléti társadalmakra jellemző probléma érzékeltetésére alkalmas mutatót választottunk. A *függőségi arány* az eltartásra szoruló korcsoportoknak a produktív népességhez való viszonyát jelenti. Ez alatt a 15 év alatti és a 65 év feletti (inaktív) lakosságot szokás érteni. Ezen belül azonban azt is érdemes megvizsgálni, hogy milyen mértékű az időskori függőségi arány, illetve ez hogyan viszonyul a fiatalok arányához.

Magyarországon az idős- és gyermekkorú népesség eltartotti aránya 2004 és 2005 között fordult meg. A népesség öregedése olyan demográfiai folyamat, amelynek hatásai hosszú távon érvényesülnek, és a fenntartható fejlődés más aspektusaihoz hasonlóan a következményekre előre fel kell készülni, mert a beavatkozás lehetőségei korlátozottak, és semmiképpen sem eredményeznek azonnali megoldást. Egy másik nagyon komplex és hosszú távú szemléletet igénylő terület az oktatás fejlesztése. A 2015-ös jelentésben még a fenntarthatósági indikátorok közé sorolt oktatási kiadások aránya a GDP-ben az új jelentésben már a gazdasági hatásterülethez tartozik. Így hatásterületünkön egy kevésbé ismert és elterjedt indikátor használata mellett döntöttünk. Ám az ökoiskolákban tanulók és tanítók aránya sokkal közelebb áll ahhoz, amit mérni szeretnénk, azaz a környezeti szemléletformáláshoz. A jelenlegi infrastruktúraigényes és diverzifikált oktatási stratégiát kívánó fejlettségi szinten új szemléletre van szükség az edukáció területén. Miként Sir Ken Robinson megfogalmazta: „Ahogy egy egészséges ökoszisztéma is diverz, úgy egy egészséges társadalomnak is annak kéne lennie!”



7. ábra
Eltartottsági ráta (%)

Forrás: A szerzők szerkesztése, KSH (2016) alapján

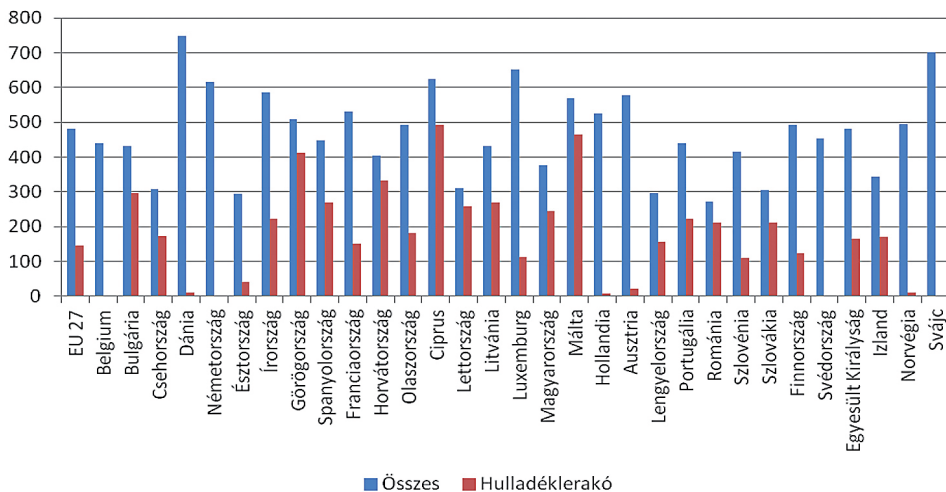
Fontos megjegyezni, hogy a jövőbeli sikerek érdekében egy nagyobb oktatási ráfordítás elkerülhetetlen a rendszerszintű változás eléréséhez. A jelenlegi közoktatási rendszert egy túlhaladott gazdasági korszak igényei szerint alakították ki, ezért az aktuális kihívásokra és feladatokra nem képes felkészíteni a tanulókat, hallgatókat. Bár társadalmi szempontból igen lényeges az oktatás finanszírozottsága, ugyanakkor a fenntarthatóság szempontjából a környezeti nevelésre irányuló elemek a kiemelten fontosak.

Korábban célként jelöltük meg, hogy megbízható adatokkal rendelkezünk arról, hogy az oktatás különböző szintjein miként jelenik meg ténylegesen a környezeti felelősségre nevelés – ez részben teljesült is. A kezdeményezés egyik legnagyobb erénye az önkéntes jellege. A Magyarországi Ökoiskola Hálózat egy nemzetközi hálózat részeként működik – az ENSI (Iskolai Környezeti Nevelési Kezdeményezések) elnevezésű nemzetközi környezeti nevelési szisztéma ökoiskola-programjának magyarországi megvalósulásaként kezdte meg a működését 2000 márciusában az Országos Közoktatási Intézet Iskolafejlesztési és Integrációs Központjának koordinálásával.

Mint már az eltartottsági arány esetében utaltuk rá, a társadalmi jóllét másik fontos területe az egészségügyi ellátás színvonala. Egy adott társadalom fejlettségének az egyik leglátványosabb és legvonzóbb eredménye az egészségügy fejlettsége. Mára az egészségmegőrzés és az egészségügy az egyik legjövedelmezőbb iparág. A *Forbes* ranglistája szerint az első 15 legjövedelmezőbb tevékenység közül öt egészségügyi terület (Forbes, 2014). Az Egyesült Államok éves egészségügyi kiadásai mára már meghaladják a 3 ezer milliárd dollárt. A korábbi indikátorhoz képest ismét sikerült a terveinknek megfelelően finomítani a mutatókon. Mint azt jeleztük, arra is figyelmet szeretnénk fordítani, hogy mely betegségtípusok kapcsolódnak legjobban a jelenkori gazdaság által okozott terhelésekhez. A legtöbb környezeti ártalom direkt vagy indirekt módon hat az emberi szervezetre. Az így kialakuló betegségek, amellettt hogy befolyásolják a jóllétet, gyakran jelentős gazdasági terhet is jelentenek.

Így esett a választásunk a túlsúlyosak és elhízottak felnőtt lakosságon belüli arányára (%). Az elhízáshoz a legtöbb fejlett országban előítéletek társulnak, bár a történelem során voltak olyan időszakok, amikor ez a jóllét és a termékenység szimbóluma volt, sőt vannak olyan társadalmak, ahol ez még ma is így van. Az elhízás tipikusan a jóléti társadalmak problémája. Egyre növekvő arányú elterjedése is az ilyen társadalmak jellemzőire vezethető vissza, mint például a könnyen hozzáférhető és tápláló étrend, a nagyfokú autóhasználat, a nem elegendő alvás, a hőmérséklet eltéréseinek csökkenése vagy a mozgásszegény és stresszes életmód. Természetesen az elhízás nem csak a felnőtt lakosságot fenyegeti. A gyermekkori elhízás következtében már a gyermekek körében is egyre gyakoribbak az olyan – korábban a felnőttekre jellemző – betegségek, mint a magas vérnyomás vagy a cukorbetegség (Medicalonline, 2011).

Az ökolábnyom értékén túl a lakosság tudatosságát, szemléletmódját és szokásait remekül jellemzi az *egy főre jutó települési hulladék* mennyisége. Ez több tényezőt is bemutat egyszerre, úgymint: a fogyasztás mennyisége (mennyit vásárolunk); tudatos fogyasztási szokások (milyen terméket választunk); a hulladék szelektálása; valamint az újrahasználat, az újrahasznosítás és a komposztálás. A tudatos fogyasztás mérésére keresett indikátorok közül azért is választottuk ezt, mert a fogyasztási szokásokon túl a valós környezeti teher mértékét is bemutatja. Ennélfogva szerepelhetne a kibocsátások dimenzióban is, ám az indikátorok korlátozott száma miatt itt kapott helyet. Ha vetünk egy pillantást az EU többi tagországra, látni fogjuk, hogy hazánk azon országok közé tartozik, ahol viszonylag alacsony az egy főre jutó hulladék mennyisége. Ami kevésbé kedvező, az a hulladék kezelésének módja (erre a jelen indikátorszettben nincs mutató).



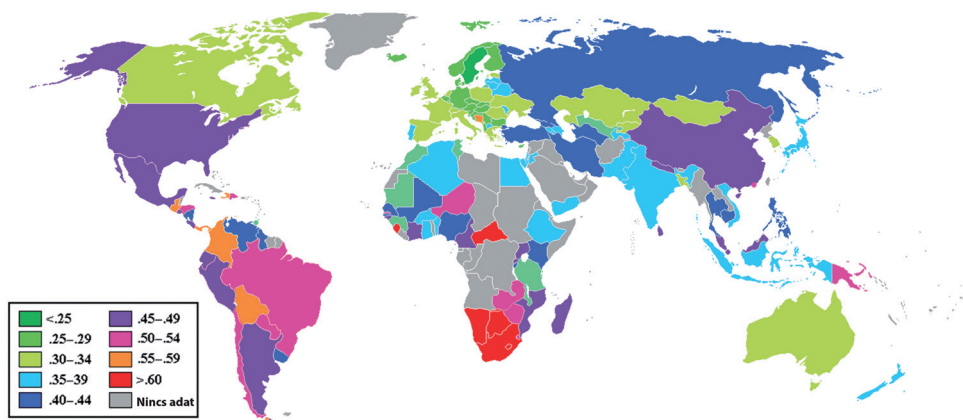
8. ábra

A települési hulladék mennyisége és a hulladéklerakóban elhelyezett mennyiség (kg/fő), 2013

Forrás: A szerzők szerkesztése, Eurostat (2016) alapján

Corrado Gini (1884–1963) olasz közgazdász fejlesztette ki a róla elnevezett hányadost, amely a statisztikai eloszlások egyenlőtlenségeit méri. Leginkább a jövedelem és a vagyon eloszlásának egyenlőtlenségeit szokták vele jellemezni. A *Gini-index* értéke 0 és 1 között alakulhat, de sokszor százalékos formában adják meg. A 0 a tökéletes egyenlőséget jelzi, azaz a társadalom minden tagjának pontosan ugyanannyi jövedelme van, míg az 1-es érték a tökéletes egyenlőtlenséget, azaz egy ember rendelkezik az összes jövedelem felett, a többieknek pedig semmi sem jut. Kiszámításával (Lorenz-görbe) és hiányosságaival (pl. adatvesztés) itt nem foglalkozunk.

Mint az a 9. ábrán is látható, Magyarország a jövedelemeloszlást nézve határozottan a jobb országok közé tartozik. A gazdagság eloszlása mindenütt sokkal nagyobb egyenlőtlenségeket mutat a jövedeleménél. Hazánk 0,29-es értéke kis eloszlási egyenlőtlenséget jelez; az európai országok közül Dánia (0,25) és Csehország (0,26) teljesítménye a GINI tekintetében kedvezőbb, míg Észtország vagy Görögország (0,34) eredménye lényegesen rosszabb, mint hazánké.



9. ábra

A Gini-index értékei a világban 2009-ben, azaz a jövedelemeloszlás különbségei

Forrás: CIA Factbook, 2009

Ugyanakkor a *Jó Állam Jelentés*ből világosan látható, hogy a Gini-index értéke folyamatosan romlik hazánkban. Ennek orvoslására folytatni kell annak elősegítését, hogy a termelő-eszközök, elsősorban a termőföldek tulajdonosi köre minél szélesebb legyen. Szükséges a kis- és középvállalkozások támogatása, de mindenekelőtt a hazai piac védelme.

7. Következtetések

A fenntarthatóság helyesen csak komplexen értelmezhető. Ez a komplex szemlélet azonban nagyban megnehezíti a döntéshozatalt, mert a hatások gyakran csak rövid távra láthatók előre, és még ezen a rövid távon is számos érdek ütközik. A koncepció összetettsége tudományos szempontból is kihívást jelent, hiszen a jelenségek megfelelő értelmezéséhez nem

lehet mellőzni sem a természettudományos, sem a társadalomtudományi alapokat. Ezen tudományágak művelőinek együttműködése mentén várhatók csak helyes értelmezések és iránymutatások, amelyek a döntéshozóknak valódi segítséget jelenthetnek.

A fenntarthatóság tárgykörét néhány fontos indikátor segítségével mérni, valamint a fő beavatkozási pontokat értelmezhetővé tenni fontos feladat és nagy kihívás. A *Jó Állam Jelentés* fenntarthatósági indikátorai és a hozzájuk kapcsolódó kutatások igyekeznek megfelelni ennek a feladatnak. A fenntartható fejlődés témaköre az egyik legdinamikusabban fejlődő terület. Külső tényezők változása éppúgy hatással van rá, mint az, hogy ezekre a külső tényezőkre hogyan reagálnak a társadalmi-gazdasági rendszerek, vagy miként fejlődik a technológia. Tekintettel arra, hogy ez egy viszonylag fiatal, de annál komplexebb terület, a nemzetközi és a hazai környezeti, társadalmi, technológiai változások jelentősen befolyásolják. Ezért az indikátoroknak kellően robusztusnak kell lenniük, de egyben „jövőbe tekintőnek” is. A hatásterület kutatói számos szakértő bevonásával igyekeztek teljesíteni ezt a küldetést. Természetesen a munkát nem tekintjük befejezettnek, de úgy véljük, hogy a jelen eredmények megfelelő sarokköként szolgálnak a további kutatásokhoz.

Felhasznált irodalom

- Báldi András – Kovács-Hostyánszky Anikó (2010): „A biológiai sokféleség szerepe az élhető vidék fenntartásában”. In: Kovács Gyula – Gelencsér Géza – Centeri Csaba: *Az élhető vidékért 2010 – Környezetgazdálkodási Konferencia. Konferenciakötet*. Törökkipány, Koppányvölgyi Vidékfejlesztési Közhasznú Egyesület.
- Burfield, Ian – Van Bommel, Franz (2004). *Birds in Europe: population estimates, trends and conservation status*. UK, Cambridge, Bird Life International.
- Csányi Vilmos (1999): *Az emberi természet. Humánetológia*. Budapest, Vince Kiadó.
- Eurostat (2013): *Eurostat, statistics-explained. Life satisfaction, by agegroup and country*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Life_satisfaction,_by_age_group_and_country_\(mean_rating\),_2013.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Life_satisfaction,_by_age_group_and_country_(mean_rating),_2013.png). Letöltve: 2015. szeptember 12.
- Eurostat (2016): *Waste generated by households by year and waste category*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/ten00110>. Letöltve: 2015. szeptember 13.
- Forbes (2014): *Sageworks. The 15 most profitable industries*. Elérhető: www.sageworks.com/data-releases.aspx?article=245&title=The-15-most-profitable-industries&date=August-6-2014?utm_source=forbes&utm_medium=link&utm_campaign=04132013. Letöltve: 2015. szeptember 12.
- Földi László – Halász László (2009): *Környezetbiztonság*. Budapest, Complex.
- Fukuyama, Francis (1997): *Bizalom*. Budapest, Európa.
- Halász László – Földi László (2014): *Környezetbiztonság*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem.
- Hetesi Zsolt – Molnár Gábor (2016): *Változó Idők. Mezőgazdaság és éghajlatváltozás*. A *Mezőgazdaság éghajlatváltozás idején* című konferencia (2016. május 11.) kiadványa, AGKI.
- Hornyik János (1862): *Kecskemét város története, oklevélgyűjtemény*. Kecskemét.
- Kátai János (2011): *Talajökológia*. Debreceni Egyetem, Nyugat-Magyarországi Egyetem, Pannon Egyetem.
- KSH (2009): *Erőforrás-termelékenység (2000–2009)*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsien140.html. Letöltve: 2016. szeptember 12.

- KSH (2016): *Eltartottsági ráták, öregedési index, január 1. (2003–2016)*. Elérhető: www.ksh.hu/thm/2/indi2_1_2.html. Letöltve: 2015. szeptember 10.
- Kocsis Tamás (2010): „»Hajózni muszáj!« A GDP, az ökológiai lábnyom és a szubjektív jóllét stratégiai összefüggései”. *Közgazdasági Szemle*, 6, 536–554.
- Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (2008): *Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2008–2025*. Elérhető: www.kvvm.hu/cimg/documents/nes080214.pdf. Letöltve: 2016. szeptember 1.
- KPMG, EIM (2000): *Sixth Report of The European Observatory for SMEs*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- Márai Géza (2013): „A vidék megújítása és a termőföld minősége”. *Hitel*, 2013/2, 137.
- Millenium Ecosystem Assessment (2005): *Global Assessment Reports 2005*. Elérhető: www.millenniumassessment.org/en/index.html. Letöltve: 2016. szeptember 12.
- Meadows, Donella (1999): *Leverage Points: Places to Intervene in a System. The Sustainability Institute*. Elérhető: <http://donellameadows.org/archives/leverage-points-places-to-intervene-in-a-system>. Letöltve: 2016. szeptember 13.
- Molnár Gábor (2009): *Ember és természet*. Budapest, Kairosz Kiadó.
- Müller, Patrice et al. (2014): *Annual Report on European SMEs 2013/2014 – A Partial and Fragile Recovery*. Brüsszel, EC DG Enterprise.
- Pongorné Csákvári Marianna (2005): „A vállalkozások versenyképességének alakulása”. Pénzt, de honnan? Kis- és középvállalatok finanszírozása című konferencia, Budapest, 2005. április 14.
- Schmidheiny, Stephan (1992): *Changing Course – A global business perspective for development and environment*. Cambridge, MIT Press.
- Szigeti Cecília – Borzán Anita (2012): „Lokális ökológiai lábnyom-számítás, kritikák és jó gyakorlatok”. *Polgári Szemle*, 3–6. Elérhető: www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=507. Letöltve: 2016. szeptember 15.

A demokrácia mérhetőségének, kutatásának aktuális kérdései

Farkas György Tamás¹ – Rimaszécsi János²

1. Bevezetés

A demokratikus jogállam nélkülözhetetlen feltétele az alapvető emberi jogok érvényesülésének és kiteljesedésének, ezért aktuális, hogy az államtudományi kutatások ismételten előtérbe kerüljenek. Az elmúlt évek fejleményei egyértelműen azt mutatják, hogy a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítésére az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférában (Kaiser, 2016: 1). Komoly igény mutatkozik arra, hogy az államberendezkedési struktúra a 21. századi tudományos paradigmáknak megfelelően interdiszciplinárisan megalapozott legyen. Az önálló államtudományi ág és államkutatások tárgya az állam szempontjából vizsgált jogtudományi, politológiai, szociológiai, közgazdaságtani, rendszet- és hadtudományi ágak egymáshoz való viszonya és kölcsönhatása (Kaiser, 2016: 1). A demokrácia és az ebből adódó demokratikus működés az az elméleti keret, amely alapvető szinten fogja össze az imént hivatkozott tudományterületeket. A demokrácia elve és annak gyakorlati megvalósulása alapjaiban befolyásolja mind a piaci, mind pedig az állami szektor versenyképességét, hatékonyságát.

A demokrácia elsődleges összetevője a politikai pluralizmus megvalósulása, amely a népakarat kifejezésének legfőbb eszköze. A népakarat a választásokon nyilvánul meg közvetlenül, és a megválasztott képviselőkön keresztül gyakorol hatást a teljes államberendezkedésre. A népakarat megfelelő kifejezéséhez szükséges a politikai verseny biztosításán túl a politikai részvétel előmozdítása is, létrehozva ezzel kvázi egy „kereslet-kínálat” helyzetet.

A demokrácia további elengedhetetlen feltétele, hogy biztosítsa a lehetőséget a demokratikus párbeszédre mind a politikai szereplők, mind pedig a civil szféra képviselői számára. Feltétlenül szükséges utalnunk a közérdekű adatigénylés intézményének fontosságára, hiszen a megfelelő államtársadalmi álláspont kialakítása kizárólag az objektív információk alapján lehetséges. Ez természetesen egyfajta kontrollfunkciót is betölthet a végrehajtó hatalommal szemben, vagy akár igazolhatja is annak eredményességét. A népakarat kialakulásában mindazonáltal megkerülhetetlenül fontos szerepe van a sajtónak és a demokratikus sajtószabadság követelményének. Ez egyik oldalról a sajtópluralizmus

¹ Doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; tanácsadó, Független Rendszeri Panasztestület

² Doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; bírósági fogalmazó, Fővárosi Törvényszék

megvalósulásában érhető tetten, vagyis a különféle politikai ideológiájú sajtótermékekhez történő hozzájárulás lehetőségében, másik oldalról pedig a kiegyensúlyozott, objektív tájékoztatás követelményében. Ezen demokratikus szabadságjogok védelmének érdekében demokratikus hatalomgyakorlás szükséges, demokratikus szabadságjogokat ugyanis anti-demokratikus eszközökkel védelmezni nem lehet, mert az önazonossági kérdéseket vetne fel az egész politikai rendszerrel kapcsolatban.

A demokratikus hatalomgyakorlás megteremtésének feltétele a fékek és egyensúlyok (*checks and balances*) rendszerének kialakítása, egyensúlyban tartása. Ennek egyik lehetséges eszköze az Alkotmánybíróság és az országgyűlési külső ellenőrző szervek súlyának növelése, a hatáskörök és jogosítványok bővítése. Ezeken a szerveken keresztül egyfajta állampolgári jogtudatosság is mérhető, hiszen a benyújtott panaszok és állampolgári kezdeményezések számából következtetni lehet a jogtudatosságra. A jogtudatosság mellett a politikai tudatosság is lényeges összetevője egy demokratikus jogállamnak, ez pedig a politikai jellegű események szervezésére vonatkozó hajlandóság. Ez abból rajzolódik ki, hogy mennyien élnek a gyülekezési joggal, illetve mennyi a bejelentett tüntetések száma, függetlenül attól, hogy ezek a tüntetések kormányellenesek vagy kormánypártiak-e.

A tanulmány a megfogalmazott tulajdonságok és elvárások mérésére tesz javaslatot olyan indikátorrendszeren keresztül, amely lefedi a demokráciához, illetve a demokratikus jogállamisághoz kapcsolódó egyes területeket. Természetéből adódóan a hatásterületi vizsgálat – az előzetes elvárásoknak is megfelelően – alapjaiban támaszkodik a 2015. évi *Jó Állam Jelentés*re, hiszen azzal egyfajta kontinuitást fenntartva igyekszik megfogalmazni a megjelenést követően felmerült újdonságokat. A hatásterületi vizsgálat egyaránt alkalmaz objektív, de kis érvényességű, valamint szubjektív, de széles érvényességű indikátorokat.

1.1. A Demokrácia hatásterület célja, pozicionálása

A demokrácia a „jó állam” hatalmi viszonyrendszerének elvi alapja, legitimitásának, ellenőrizhetőségének és átláthatóságának működésének, valamint megújulási képességének forrása. A jó állam fogalma alatt értjük azt a közösség-szervező, közhatalmi entitást, amely az állampolgárok védelmét és igényeit hatékonyan meg tudja valósítani, és ki tudja szolgálni úgy, hogy elkerülje a szükségtelen vízfejűséget és túlméretezettséget. Mindebből az következik, hogy a nem hatékony, vagyis pazarló állam nem lehet jó állam, mert nem tudja megfelelően szolgálni az állampolgárok érdekét. A jó állam és a hatékonyság követelménye ezért kéz a kézben jár. A jó állam a demokrácia megvalósulásának (egyik) legfontosabb fokmérője. Egy jó államnak a kutatócsoport szilárd meggyőződése szerint egyben hatékonynak is kell lennie. A hatékonyság növelését tűzte ki zászlajára a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A program a jó állam megvalósulását szorosan együtt kezeli a közigazgatási dereguláció megvalósításával és kiterjesztésével, a lineáris (egyirányú) és mátrix- (köríves) eljárások fejlesztésével, vagyis az állami bürokratikus eljárások egyszerűsítésével. A Demokrácia hatásterületi kutatócsoport elsődleges célja egy olyan mutatószám-együttes kidolgozása volt, amely a demokrácia legfontosabb összetevőire hatást gyakorló, az azt meghatározó kormányzati képességek számszerűsítésére szolgál, és alkalmas arra, hogy a jó állam – más hatásterületek indikátoraival összehasonlítható – részindexe legyen.

A hatásterületi vizsgálat kiindulópontja a demokrácia „minimalista” koncepciója volt, amely azt jelenti, hogy a kutatók a különböző fogalmi dimenziók közül elsődlegesen a politikai verseny és a politikai részvétel tartalmi regisztereiben, azaz sine qua nonokban rögzítették demokráciaelképzelésüket. Itt szeretnénk hangsúlyozni, hogy a demokrácia fogalma minden esetben magában hordozza a hatékony joguralom követelményét, amelynek lényeges tényezője a tényleges intézményi működés, valamint az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartása és számonkérhetősége is. A jogállamiság és a demokrácia egymástól elválaszthatatlan fogalmak, hiszen a demokratikus hatalomgyakorlás saját magának állít korlátot a joghoz kötöttség, vagyis a jogállam fenntartásával.³ Kizárólag egy független, demokratikus jogállam tud megfelelni az alkotmányosság nemzetközi jog szerinti követelményeinek. A „közepes” (liberális) demokráciafelfogás esetén az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartása és számonkérhetősége, valamint a tényleges intézményi működés követelménye kiegészül a társadalmi párbeszéddel, a demokratikus joggyakorlással, illetve a sajtó- és szólásszabadsággal. A hatásterületi vizsgálat ugyanakkor nem tér ki a demokrácia „maximális/kiterjedt” megközelítésére jellemző tartalmi-tematikus területek (például társadalmi egyenlőség, gazdasági fejlődés, jó életminőség és széles körű elégedettséget eredményező „jó kormányzás”) vizsgálatára.

1.2. Kapcsolódás a többi hatásterülethez

A Demokrácia a vizsgált hatásterületek közül a céljellegűek közé tartozik, a Biztonság és bizalom, valamint a Közösségi jóllét hatásterülethez hasonlóan. A hatásterületi vizsgálat alapján a horizontális (közpolitika-orientált) hatékony kormányzás felfogása mentén haladva elsődleges kapcsolat mutatható ki a Jogállamiság, a Biztonság és bizalom a kormányzatban és a Fenntarthatóság hatásterülettel. Kijelenthető továbbá, hogy másodlagos kapcsolat áll fenn a Jogállamiság, valamint a Közösségi jóllét és a Gazdasági versenyképesség hatásterülettel. Ebben az összefüggésben azonban el kell határolni a Jogállamiság (VII. hatásterület) és a Biztonság és bizalom a kormányzatban (I. hatásterület) hatásterületi indikátorait. A hatásterületi vizsgálat a Demokrácia hatásterületen (V. hatásterület) belül a jogbiztonsággal összefüggésben a jogállamiság kapcsán alapvetően a jog igazságába (*justice*), a demokratikus alapértékek jogvédelmébe vetett bizalmat, valamint a jog tartalmi megfelelőségét vizsgálta. A jogállamiság, a demokratikus alapértékek és emberi jogok kérdésköre a „középszintű” (liberális) demokráciakoncepcióhoz kapcsolható, amelyet nagyon fontos vizsgálni az egyes jogintézmények demokratikus működésének szempontjából. A jogalkotásba vetett bizalom és az erre épülő biztonságérzet – mint a legszűkebb formális jogbiztonság-tartalom – vizsgálatát a Biztonság és bizalom a kormányzatban hatásterületen kellett elvégezni.

A hatásterület első két komponense, a politikai verseny és a politikai részvétel szektorra egyenes adaptációja, operacionalizálásra előkészített változata a demokráciafogalom két alapvető fogalmi dimenziójának. A társadalmi részvétel kategóriája tartalmilag elkülönül a politikai részvétel fogalomkörétől, így ezeket a vizsgálat során külön kezeltük. A társadalmi részvétel alapvetően mentes minden pártpolitikai elemtől, és a „civil” közéleti

³ Alaptörvény B cikk (1) bekezdés.

aktivításban való állampolgári részvételt jelenti (a nemzetközi irodalomban használt *public participation* kifejezés tartalmához közelítve).

A hatásterületi vizsgálatban elemzett demokratikus joggyakorlás a középszintű demokráciamegközelítésben hangsúlyozott harmadik fogalmi dimenzió operacionalizált használatra adaptálását jelenti. A szólás- és sajtószabadság is részben ezt, a középszintű megközelítésekben hangsúlyozott fogalmi elemet tartalmazza, ugyanakkor a politikai verseny peremfeltételeként, valamint a politikai részvétel lényeges katalizátoraként is azonosítható. A hatásterületi vizsgálat a demokrácia legfontosabb komponense, valamint az arra ható kormányzati képességek kapcsán a fogalmak történeti reflexiójából indult ki, és azokat a plurális értelmezési környezetre figyelemmel a definíciókban fellelhető legfontosabb értelmi dimenziókból vezette le. Megjegyzendő, hogy a kutatócsoport a Demokrácia hatásterület és a politikai területek vizsgálatakor figyelembe vette a polgári demokráciák ciklikusságát, azaz a választások előtti, illetve a választásokat követő időszak politikai sajátosságait. Kiszűrte ezeket a speciális időszakokat, és a „ciklusközepi” időszakot vette górcső alá a politikai verseny és a politikai részvétel vizsgálatakor.

A hatásterületi vizsgálat a következő kormányzati képességeket⁴ azonosította:

1. *A politikai verseny biztosítása*

Az idetartozó kormányzati képességhez elérendő maximumként a hatásterületi vizsgálat azt tekintette, hogy a kormányzat a közélet demokratikus működése érdekében biztosítja (illetve garantálja) annak egyik alapvető feltételét, azaz a korlátozásoktól mentes, méltányos verseny érvényesülését a politikai alternatívák, szervezetek és programok között.

2. *A politikai részvétel előmozdítása*

Az ehhez tartozó kormányzati képesség úgy határozható meg, hogy a kormányzat a közélet demokratikus működése érdekében biztosítja/előmozdítja annak egyik alapvető feltételét, a részvételt a közügyek intézésében és befolyásolásában, illetve a politikai döntéshozatalban.

3. *A társadalmi párbeszéd előmozdítása*

A kormányzati képesség azt mutatja, hogy a politikai döntéshozatalban az érintett társadalmi alrendszerek és szervezett érdekcsoportok, valamint a nem kormányzati (NGO-) szervezetek milyen mértékben tudják kifejezni véleményüket és szakmai javasolataikat, mennyire tudnak megjelenni a társadalmi nyilvánosság előtt, és mennyire tudnak a politikai rendszer különböző szintjeinek döntéshozatali folyamatában részvételre válni a public policy és politics típusú döntéseknek.

4. *A demokratikus joggyakorlás biztosítása*

Az ezt jellemző kormányzati képesség a jogállamiság egyik elemeként megjelenő demokratikus joggyakorlás biztosításában, a demokratikus szabadságjogok védelmében mutatkozik meg, amely az egyenlő bánásmód követelményét garantáló hazai intézmény- és eszközrendszer működtetésével biztosítható.

⁴ Kormányzati képesség alatt azon eszközök összességét értjük, amelyeken keresztül a kormányzat biztosítani tudja a politikai pluralizmus megvalósulását és az alapvető emberi jogok érvényesülését mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás folyamatában.

5. A sajtó- és szólásszabadság biztosítása

A szektorhoz tartozó kormányzati képesség a kormányzók és a kormányzottak közötti párbeszéd leghatékonyabb és leghasznosabb eszköze, a társadalmi kontroll feladatát is ellátó média szabadságának a biztosítása.

2. Hatásterületi szektorok, kormányzati képességek, indikátorok

2.1. A politikai verseny dimenziója

A modern, demokratikus alapokon álló hatalomgyakorlás egyik alapvető feltétele a korlátozásoktól mentes, méltányos politikai verseny érvényesülése a politikai alternatívák, szervezetek és programok között. A politikai verseny mérése egyrészt a politikatudomány egyik központi vizsgálódási területe, másrészt a demokráciamérések egyik alapvető, visszatérő eleme.⁵ A politikai versennyel kapcsolatos szakirodalom rendkívül szerteágazó és kimunkált, amelyből jelen kutatás csupán az indikátorképzés szempontjából legfontosabbnak ítélt koncepciókat, felvetéseket és problémákat ismerteti vázlatosan (és célorientáltan).

Pokol (1988) álláspontja szerint a politika a társadalom egyik nagy alrendszere, amelynek bináris kódja a „kormányozni vagy ellenzékben lenni” értékduálon alapul. Ebből kifolyólag elsősorban⁶ a választások azok az események, amelyek a politika társadalmi alrendszerében meghatározzák az értékduál elrendeződését, és ezzel magának a politikai versenynek a kimenetelét. A politikai versenyen belül mindezek alapján elsősorban maguk a választások és a választások főszereplői, a pártok a vizsgálódásunk fő témái. A vonatkozó szakirodalom hangsúlyozza, hogy a politikai verseny biztosítása mellett nem csupán a demokratikus „minimumra” redukált praktikus-technikai érvek szólnak. Mindezen túl azt is aláhúzza, hogy a politikai verseny nem pusztán „üres” eljárás keret, ugyanis a verseny szükségességét erős normatív érvek támasztják alá, amelyek szavatolása fontos normatív célok megvalósítását rejt magában, mint például a politikai formációk elszámoltatása – lásd a politikai felelősség kérdését – vagy a támogatás esetleges elvesztése miatt a mindenkor politikai riválisok nyomása.

A választási versenyt kísérő kampányok tájékoztatják és mobilizálják az időről időre információhiányba kerülő és politikai passzivitásba forduló állampolgárokat. Ebből következően az is kijelenthető, hogy a politikai verseny erőteljesen a választási ciklikusságra épül. A választások közötti időszakban rendszerint alábbhagy a versengés, a ciklus közbe-ni periódusnak a választásihoz képest sajátos, eltérő mechanizmusa van. Alkotmányjogi szempontból több olyan megoldás is megfigyelhető, amely ezt a ciklikuskilengést próbálja tompítani vagy sűríteni, fenntartva ezzel egyrészt a választói érdeklődést, másrészt pedig

⁵ A többnyire a „politikai pluralizmussal” összekapcsolt formában a Freedom House által használt mutatószámok éppen úgy tartalmazzák, mint a Polity IV. indikátorrendszere, a World Bank DPI, a PoliararchyDataset vagy a Vanhanen Index.

⁶ Az elsősorban jelző itt arra utal, hogy megfigyelhetünk más olyan tényezőket is, amelyek befolyásolják az értékduál szerinti elrendeződést. Ilyen például a választást követő koalíciós tárgyalás a politikai szereplők között.

reagálva a választói hangulatváltozásra. Az ilyen megoldások egyfajta állandó, éles politikai versenyt eredményeznek.

A magyar választási rendszerben ilyen megoldásokkal eddig nem találkoztunk. Az elmúlt két évtizedben csupán négyévente – tavasszal és ősszel – mérettettek meg élesben a politikai pártok, s ez alól kivétel egy-egy politikailag tematizált népszavazás, mint például a 2004-es vagy a 2008-as, illetve hazánk európai uniós csatlakozását követően az európai parlamenti választások – ezt 2004-ben és 2009-ben a parlamenti/önkormányzati ciklus közben bonyolították.

Nemzetközi összevetésben számos példát látunk arra, hogy gyakoribbak az éles politikai versengések, tehát kevesebb a politikailag tét nélküli időszak. Ilyen például az, ha az országos jelentőségű vagy egyéb (például helyi) jelentőségű, az ország politikai életét megmozgató politikai megmérettetések nem csupán négyévente, hanem időben kiegyenlítettebben követik egymást. Fontos tényező ebből a szempontból, hogy a népképviselői alapú parlamenten kívül milyen szervezet-tisztségeket választanak még közvetlenül a választópolgárok. Főként a prezidenciális és félprezidenciális államokban jellemző, hogy közvetlenül választják az államfőt – bár kivételként említhetjük például Szlovákiát, ahol a parlamentáris kormányforma ellenére közvetlenül választják az államfőt. Ahogy Cservák (2010) művéből is tisztán kitűnik, gyakorlatilag az összes olyan államban, ahol közvetlen választással nyeri megbízatását az elnök, az államfőválasztás időpontja eltér a parlamenti választások időpontjától, sűrítve ezzel a politikai megmérettetések gyakoriságát (a témáról részletesebben lásd: Cservák, 2010).

A politikai versenyt befolyásoló további tényezők lehetnek magának a népképviselői szervnek a felépítéséből, megválasztásának módjából adódó egyes sajátosságok. Egyrészt lényeges, hogy egy- vagy kétkamarás-e a törvényhozás, ugyanis ha időben eltolják egy népképviselői alapú második kamara tagjainak választását az alsóház tagjainak megválasztásához képest, az szintén élénkíti a politikai versengést. További fontos tényező a politikai verseny szempontjából, hogy van-e rotáció a népképviselői szervben, azaz bizonyos időközönként a törvényhozás egy része cserélődik-e. Elképzelhető továbbá, hogy ötvözik az említett két politikai versenyt erősítő módszert. Ilyen a Cseh Köztársaság törvényhozó hatalmának berendezkedése, ugyanis a törvényhozásnak van egy népképviselői alapú második kamarája – vagyis az alsóházhoz hasonlóan közvetlenül a választópolgárok választják a tagjait, eltérő választási rendszer alapján –, és ezen túlmenően a felsőház tagjai folyamatosan rotálódnak. Bár a szenátus 81 tagjának hat évre szól a mandátuma, kétévente rendeznek szenátusi választásokat, amikor a képviselők egyharmadát választják meg. Mindez olyan környezetet eredményez, amelyben szinte folyamatos az éles politikai versenyhelyzet.⁷

A politikai verseny szempontjából az sem közömbös, hogy unitárius vagy föderális az állam szerkezete, ugyanis föderális berendezkedésű államban a szövetségi szint mellett időben eltolva tagállami szintű parlamenti választásokat is rendeznek, amelyeken többnyire az országos pártok mérettetnek meg. Németországot említhetjük példaképp, ahol a tartományi választások – annak ellenére, hogy egyes tartományokban valamely politikai oldal hagyományosan erősebb – gyakran országos figyelmet kapnak, és jelentőségük politikai szempontból is országos. Lényeges továbbá az önkormányzati ciklus viszonya a parlamenti, előbbinek ugyanis – mivel eddig csupán néhány hónappal követte a parlamenti

⁷ Azért is, mert a példaként említett Csehországban még az államfőt is közvetlenül választják.

választásokat – eddig lényegében nem volt versenyélénkítő hatása a magyar rendszerben. Nemzetközi összevetésben azonban több példát is láthatunk az önkormányzati ciklus eltolására. Végül, a politikai verseny színtereinek tárgyalása során megemlítenő az európai uniós országokra, s így hazánkra is vonatkozó különleges népképviselési szerv, az európai parlamenti választás, ahol országonként arányos-listás rendszerben mérkőzhetnek meg a politikai pártok. Habár ezt Magyarországon – és több más országban is – hagyományosan alacsonyabb választói érdeklődés kíséri, s emiatt a politikai versenyben egyfajta mellékhadszíntérnek is tűnhet, mégis megemlítenő tényező a politikai verseny témakörében.

Az előzőekben tárgyaltuk azokat a lehetséges politikai versenyhelyszíneket, amelyeket egy politikai versenyt elemző írásnak vizsgálnia szükséges. Mindezek alapján Magyarországon csupán három esemény, az országgyűlési, az önkormányzati, valamint az európai parlamenti választások vizsgálata lenne indokolt – e három tényezőbből a két előbbi azonos évben, néhány hónap különbséggel követi egymást. Ez alapján az rajzolódik ki előttünk, hogy tényleges politikai verseny hiányában két parlamenti/önkormányzati választási év között eltelik további három, amikor legjobb esetben is csak egy EP-választás jelenthet éles versenyhelyzetet, tehát két év mindenképp verseny nélkülivé válik. Jelen hatásterületi vizsgálat időpontja is éppen ilyen, az előzőekben körülírt „választáshiányos” időszakra esik. Semmiféleképp nem lenne indokolt már korábban elemzett választásokról nagyságrendileg ugyanazon észrevételeket megtenni, ezért a kutatócsoport a kutatás időszakához igazodva a politikaiválasztás-időszak specifikus vizsgálatának lehetőségét vette figyelembe.

A politikai ciklus kevésbé mozgalmasabb éveiben is tere lehet éles politikai versenynek, elsősorban az időköziség, de a politikailag motivált népszavazások útján is. Mivel azonban ilyen politikailag motivált népszavazás utoljára 2008-ban volt – és az elmúlt 25 évben pedig mindösszesen kettő, amelyeket már elemeztek is korábban –, a kutatás elsősorban az időköziség mint politikai versenyformáló tényező vizsgálatára összpontosított. A kutatócsoport megállapításai szerint a választási ciklus közbeni időközi választások inkább a politikai részvétel dimenziójában vizsgálhatók, azonban az időközi választások száma meglehetősen esetlegesen alakul különböző nem befolyásolható tényezők miatt (pl.: képviselő halála).

A politikai verseny másik lényeges aspektusa a választások mellett annak első számú alanyai, a pártok. A kutatás ezért a mérhető, 1%-os támogatottságot elért pártokat vette figyelembe. Az 1%-os támogatottság jogi értelemben is azért jelent „lélektani határt”, mivel a jogalkotó ehhez a támogatottsági arányhoz köti az állami támogatást. A kutatócsoport indokoltnak tartotta, hogy ezt az utóbbi aspektust, vagyis az állami támogatás költségvetés-arányos mértékét is megjelenítse a jelentésben, mivel ez fontos, a demokráciát elősegítő intézmény, amelyen keresztül a valós – legalább 1%-os – mérhető támogatottságú kisebb pártok működését segíti az állam. Ugyancsak fontos a politikai verseny szempontjából a pártok parlamenten belüli aktivitása, amelyet a kutatócsoport megállapításai alapján leginkább a parlamenti interpellációk fejezhetnek ki. Ez jellemzően a mindenkori ellenzék eszköze, ugyanakkor a mindenkori kormánypárt képviselői is alkalmazzák. Összességében kijelenthető, hogy az interpelláció a népképviselőten alapuló törvényhozó hatalom egyik ellenőrzési módja a mindenkori végrehajtó hatalommal szemben, így a Demokrácia hatásterületen mindenképp indokolt mérni.

Az Eurobarométer bizalom a pártokban mutatója egy reprezentatív kérdőíves vizsgálat eredményét tárja elénk, amely idősorosan és nemzetközi összevetésben is rendelkezésre

áll. A bizalom a pártokban mutató a kutatócsoport álláspontja szerint fontos aspektusa a politikai verseny dimenziójának, mivel ez egyfajta minőségi mércéje a politikai verseny főszereplőinek, a pártoknak. Ez a szubjektív felmérés a kutatócsoport véleménye szerint megfelelő mértékben árnyalná, kiegészítené az adminisztratív adatokon alapuló, objektívebb, számos indikátorokat, anélkül hogy az egész dimenziót túlságosan szubjektívvá tenné, így indokoltnak láttuk beemelni.

A kutatócsoport hosszasan vizsgálta új, illetve újszerű mutatók felhasználásának lehetőségét, amelyekkel a hatásterületi vizsgálat innovatívabbá, előremutatóbbá válhat, és amelyek növelik a *Jó Állam Jelentés* tudományos értékét. A kutatócsoport a politikai verseny vizsgálata kapcsán megkísérelte mérni magának a versenynek az intenzitását, mégpedig a legnagyobb közvélemény-kutatók által mért párttámogatottságok ingadozása alapján. Mindez módszertanilag is új hátteret igényelt, mivel nemzetközi összevetésben sem találtunk hasonló indikátort. Továbbá – részben az előző mutatóhoz kapcsolódva – a kutatócsoport vizsgálta, hogy van-e lehetőség mérni a közélet politikai tematizációját, vagyis hogy mennyire képes egy adott párt vagy téma uralni, tematizálni a közbeszédet. Az előzőhöz hasonlóan ez kétségtől új-szerű és előremutató kutatási irány, amelyet a kutatócsoport hosszú távon szeretne vizsgálni, módszertanát megalapozni, és a jövőben szerepeltetni az indikátorok között.

Javasolt indikátorok

Az 1%-os támogatottságot meghaladó politikai pártok száma Magyarországon

A politikai pártok a modern demokratikus államok kulcsfontosságú szereplői. A pártok közvetítő szerepet játszanak a társadalom és az állam között; megjelenítik az állampolgárok érdekeit és igényeit; lehetőséget adnak és motiválnak a közéletben való részvételre; emellett a politikai tisztségviselők kiválasztásának és pozícióba juttatásának legfontosabb csatornáit. Az országgyűlési választásokon elért 1%-os támogatottság jogi értelemben is azért jelent „lélektani határt”, mivel a jogalkotó ehhez a támogatottsági arányhoz köti az állami költségvetésből a politikai pártok részére biztosított támogatást.

A pártok, pártalapítványok (rendszeres) állami támogatása az adott évi költségvetés arányában

A politikai pártok állami támogatása olyan megoldás a modern demokráciák politikai szervezeteinek finanszírozási igényeire, amely korlátozni igyekszik az egyfajta erőfölénnyel (például jelentős tagsággal és tagdíjbevéttel, tehetős adományozói körrel) rendelkező pártok előnyét a politikai versenyben. A politikai verseny mérésekor mindenképp vizsgálni kell ezt a tényezőt mint olyat, amely kiegyenlítő hatásával a tényleges politikai verseny fenntartását hivatott elősegíteni. A hatásterületi vizsgálat során a kutatócsoport a tárgyévi állami költségvetés kiadási főösszegét vette alapul a költségvetéshez viszonyított arányság kiszámolásához, mivel a pártokra, pártalapítványokra fordított összeg is a költségvetés kiadási oldalának része.

A parlamenti interpellációk száma, megoszlása az ellenzék és a kormánypártok között

Az indikátor a politikai verseny parlamenten belüli megnyilvánulását, aktivitását kívánja mérni az interpellációkon keresztül. Az interpelláció jellemzően a mindenkori ellenzék esz-

köze, ugyanakkor a mindenkori kormánypárt is alkalmazza. Összességében kijelenthető, hogy az interpelláció a népképviselőten alapuló törvényhozó hatalom egyik ellenőrzési módja a mindenkori végrehajtó hatalommal szemben, így mérése a Demokrácia hatásterületen mindenféleképp indokolt. A hatásterületi vizsgálat során a kutatócsoport az interpellációk összesített száma mellett az ellenzéki és kormánypárti interpellációk megoszlását is figyelembe vette. Az ellenzéki interpellációkról kijelenthető, hogy politikai szempontból klasszikus területet jelentenek az ellenzék számára, ahol a kormánnyal szembeni kritikáját kifejezésre juttathatja. Az ellenzéki interpellációk száma alapján a kormánnyal szemben álló politikai csoportosulások parlamenten belüli aktivitásának mértékére következtethetünk. A kormánypárti interpellációk különlegességét az adja, hogy általa a kormánnyal azonos politikai tömbbe tartozó törvényhozó hatalmi funkciót gyakorló képviselők ellenőrizhetik a végrehajtó hatalmat kezében tartó kormányt. A kormánypárti interpellációk alapján a kormánnyal politikailag rokonszenvező parlamenti többség aktivitására következtethetünk a kormány ellenőrzése terén.

A bizalom a pártokban mutató

Az Eurobarométer mutatója reprezentatív kérdőíves vizsgálat eredményét tárja elénk, amely idősorosan és nemzetközi összevetésben is rendelkezésre áll. A *bizalom a pártokban* mutató a kutatócsoport álláspontja szerint a politikai verseny dimenzió fontos aspektusa, mivel ez a politikai verseny főszereplőinek, a pártoknak egyfajta minőségi mércéje. Az Eurobarométer-méréskor feltett kérdés magyar fordítása így hangzik: „*Menyire bízik ön egyes intézményekben? Inkább bízik vagy inkább nem bízik a politikai pártokban?*”

A politikai verseny kimeneti mutatói

Az indikátor a politikai verseny intenzitását méri, mégpedig a legnagyobb közvélemény-kutatók által mért párttámogatottságok ingadozása alapján. A pártok versengését,⁸ a közvélemény-kutatói adatok⁹ alapján három mutatóval jellemezzük: (1) a biztos pártválasztók aránya, (2) a pártok népszerűségének koncentráltsága, (3) a legnépszerűbb párt „előnye”. Az összes mutató számításánál a biztos pártválasztók¹⁰ arányát vettük figyelembe. Az összes biztos pártválasztó aránya kifejezi, hogy a demokratikus pártok összességében mennyire eredményesek a választói szimpátiáért folytatott küzdelemben. Minél magasabb az értéke, annál nagyobb arányban vannak mobilizált és kikristályosodott pártpreferenciával rendelkezők a választásra jogosultak körében. Feltételezésünk szerint minél nagyobb a biztos pártválasztók aránya, annál eredményesebb a pártok közötti verseny.

A pártok népszerűségének koncentráltságát a normalizált Herfindahl–Hirschman-indexszel (HHI) fejeztük ki. A feltételezés szerint minél több párt verseng sikerrel a szavazatokért, és minél egyenletesebben oszlanak meg a szavazatok közöttük, annál nagyobb a politikai verseny. Az index 0 és 1 között vesz fel értékeket: amennyiben egy párt birtokolja a szavazatok 100%-át, akkor a mutató értéke 0, azaz nincs politikai verseny. A legnépszerűbb párt „előnye” a legnépszerűbb és a második legnépszerűbb párt közötti különbséget

⁸ A mutatók az NKE ÁKFI Mérési és Módszertani Laborjának közreműködésével készültek.

⁹ A pártpreferencia-adatok 2010 júniusától 2015 decemberéig állnak rendelkezésre, a mutatóban felvett értékük a négy nagy közvélemény-kutató (Ipsos, TÁRKI, Nézőpont, Medián) méréseinek átlaga.

¹⁰ Biztos pártválasztóknak nevezzük azokat, akik (1) biztosan elmennének szavazni és (2) megnevezett pártpreferenciával is rendelkeznek.

ragadja meg egy 0 és 1 közötti mérőszámmal (minél magasabb az érték, annál nagyobb a politikai verseny).¹¹ Az elméleti feltételezés szerint minél kisebb a legnépszerűbb párt előnye a második legnépszerűbbel szemben, annál nagyobb a politikai verseny. Amennyiben egy párt szerzi a szavazatok 100%-át, akkor a mutató értéke 0, azaz nincs politikai verseny. A mutatók értelmezéséhez fontos tudni, hogy mind „kimeneti” jellegű, azaz nem foglalkoznak a verseny természetével, társadalmi, médiabeli, jogszabályi környezetével. Az utóbbi két mutató a közvélemény-kutatók által mért népszerűségről indul ki, ezért nem foglalkozik olyan aspektusokkal, hogy a népszerűségről hogyan lesz szavazat, illetve a szavazatból országgyűlési mandátum. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a Herfindahl–Hirschman-indexet elsősorban a közgazdaságtan területén használják, és gyakorlati alkalmazását számos kritika érte (Roberts, 2014; Berger, 2014).

2.2. A politikai részvétel dimenziója

A politikai részvétel dimenziójához tartozó kormányzati képesség úgy definiálható, hogy a kormányzat a közélet demokratikus működése érdekében előmozdítja annak egyik alapvető feltételét, vagyis azt, hogy biztosított legyen a részvétel a közügyek intézésében, befolyásolásában és a politikai döntéshozatalban. Ez a kormányzati képesség elsősorban a választások, a népszavazások jogi-eljárási kereteinek kialakításán, szabályozásán keresztül érvényesíthető. A politikai részvétel a közjó meghatározásában, a közügyek intézésében és a közösséget érintő döntések meghozatalában való részvétel – a verseny – mellett a demokráciadefiníciók másik alapvető eleme.

A részvétel szempontja úgyszintén szükséges, de önmagában nem elégséges feltételként jelenik meg a meghatározó demokráciafelfogásokban, és valamilyen formában a demokráciamérések többségében is szerepet kap. A politikai versenyhez hasonlóan az is elmondható róla, hogy ugyancsak kiemelt figyelmet élvez, és széles körben tárgyalják a politikatudományi irodalomban. Láthatjuk, hogy a politikai részvétel szoros kapcsolatban áll az előző indikátorral, a politikai versennyel. A politikai részvétel szinterei is nagyságrendileg azonosak a politikai versenyével, tehát elsősorban itt is az országgyűlési, illetve az önkormányzati választások és a népszavazások vizsgálata indokolt.

Az országgyűlési és önkormányzati választások a politikai részvétel fő szinterei, a politikai versenyről szóló fejezetben kifejtett ciklikusság tehát itt is jellemző, mint ahogy – időszaki sajátosságként – idei kutatásunkra az időköziség is, amelyet előtérbe helyeztünk a politikai részvétel vizsgálatakor. Az időköziség vizsgálatában új szempontot jelenthet a különböző ciklusok időközi választásainak egymáshoz viszonyított részvételi aránya, illetve a rendes választások és az ugyanazon ciklusban (és választási körzetben) megrendezett időközi választás részvétele közötti különbségek, tehát a rendes választások és az időközi választások közötti részvételi kedv, hajlandóság elemzése.

A szubjektív felméréseken alapuló mutatókat vizsgálva kiemelendő az Eurobarométer egy másik mutatója, a *demokrácia működésének értékelése*. Ez egy reprezentatív kérdőíves

¹¹ A mutatót a szavazati arányok különbségének és az összes szavazaton belüli arányának az inverzával fejezzük ki. Az inverzióra lényegében azért van szükség, hogy itt is a magas értékek jelentsék a nagyobb politikai versenyt.

vizsgálat eredményét tárja elénk, amely idősorosan és nemzetközi összevetésben is rendelkezésre áll. Kiemelendő még a European Election Studies *Voter Study* mutatója, amely az előzőhöz hasonlóan kérdőíves vizsgálattal készül. Ennek egyik kérdése: „*Vett-e részt politikai tüntetésen az elmúlt 12 hónapban?*” A kutatócsoport lényegesnek tartotta a választásokon kívüli politikai részvételt is bevonni a dimenzió mérésébe, mivel nyilvánvaló, hogy ennek van választáson kívüli, választások közötti tényezője is, amelynek leglényegesebb megnyilvánulása a politikai demonstráció.

A népszavazási részvétel kétségtelenül a politikai részvétel egyfajta mérőszáma, mivel azonban ezeket az adatokat korábban részletesen elemezték, és azóta további országos népszavazást sem rendeztek, a kutatócsoport idén nem érezte indokoltnak megtartani egy olyan indikátort, ahol nem tud új adattal szolgálni, és a korábbi kutatásokhoz képest nem tudja továbbfűzni az esetleges tendenciákat. Ugyanakkor a népszavazások politikai részvétellel kapcsolatos mérésének érdekes aspektusa lehet a népszavazási kezdeményezések száma, mivel ez a társadalom részéről egyfajta politikai aktivitás iránti igény mérőszámaként szolgálhat. A helyi népszavazási kezdeményezések, helyi népszavazások számának vizsgálata ugyancsak az országos népszavazási kezdeményezések kapcsán leírtakkal indokolható.

Javasolt indikátorok

A rendes országgyűlési választások és a 10 ezernél nagyobb települések önkormányzati választásai, valamint ugyanott az időközi választások közötti részvételi arány különbségei
Az indikátor a rendes és az időközi választások közötti választói részvétel különbségét jeleníti meg az egyéni országgyűlési képviselő, valamint a tíz főnél nagyobb települések önkormányzati választásai során (vizsgálódásunk tárgyai az önkormányzati választások esetén a képviselő-testületi egyéni választókerületi és a polgármester-választások). Az országgyűlési választások vizsgálata különösebb magyarázatra nem szorul, hiszen ezek a politikai élet legfontosabb megmérettetései.

Az önkormányzati választások esetén a kutatócsoport elvi határt húzott, amelynek alapján a 10 ezer főnél kisebb lélekszámú települések eredményeit nem tette vizsgálata tárgyává. Ennek politológiai indoka az, hogy a 10 ezer fő alatti települések önkormányzataiban a pártpolitikusok aránya lényegesen kisebb, mint a 10 ezer főnél népesebb települések esetén. A 10 ezer főnél kisebb lélekszámú települések önkormányzati választásai során jellemzően független jelöltek jutnak mandátumhoz, az ilyen településeken az önkormányzati választások során az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján jobban számít a helyi ismertség, elismertség, mint a pártpreferenciák. Az ilyen településeken az önkormányzati választások tehát kisebb mértékben jelentenek politikai részvételt a szavazók részéről. Másfelől a jogi indok a kutatócsoport részéről az, hogy a 10 ezer fő alatti településeknél az önkormányzati választásokkor a nagyobb településekétől eltérő „kislistás” vagy egyéni listás rendszert használnák, tehát maga a jogrendszer is különbséget tesz a 10 ezer fő feletti és alatti települések között.

Az indikátor kiszámításának módszere azon alapul, hogy összegyűjti azokat a körzeteket, ahol az adott ciklus során időközi választásokat rendeztek, és összeveti e körzetek rendes választáshoz kapcsolódó átlagos részvételi arányát az időközi választások átlagos részvételi értékével. Amennyiben az indikátor értéke pozitív, akkor a rendes választásokon

volt nagyobb a részvétel. Az indikátor külön jeleníti meg az országgyűlési és a 10 ezer főnél nagyobb lélekszámú településeken tartott önkormányzati választások részvételi arányának különbségeit, így a választások részvételi aránykülönbségét külön-külön idősorosan, valamint egymáshoz viszonyítva is vizsgálhatjuk. Az indikátor segítségével alapvetően a rendes választások közötti politikai részvétel mértékére következtethetünk, s ez különösen azért lényeges, mert jelen tanulmány épp egy politikai ciklus közepén, két rendes választás közötti időszakban készült.

A demokrácia működésének értékelése mutató

Az Eurobarométer mutatója, a *demokrácia működésének értékelése* reprezentatív kérdőíves vizsgálat eredményét tárja elénk, amely idősorosan és nemzetközi összehasonításban is rendelkezésre áll. Ez a mutató a kutatócsoport álláspontja szerint a politikai részvétel dimenzió fontos aspektusa, mivel ez a politikai részvételen alapuló demokrácia egyfajta minőségi mércéje. A politikai részvétel fontos ismérve, hogy a választók mennyire elégedettek a demokrácia működésével. Az Eurobarométer reprezentatív kérdőíves vizsgálatakor a következő kérdéssel fordult a választásra jogosult felnőtt lakossághoz: „Össességében teljesen elégedett, nagyjából elégedett, nem igazán elégedett vagy egyáltalán nem elégedett a demokrácia működésével az Ön országában?”

European Election Studies: Voter Study

A European Election Studies *Voter Study* elnevezésű mutatója szintén kérdőíves vizsgálat eredményét tárja elénk, amelynek egyik kérdése arra irányul, hogy a válaszadó részt vett-e politikai tüntetésen az elmúlt 12 hónapban. A kutatócsoport lényegesnek tartotta a választásokon kívüli politikai részvételt is bevonni a dimenzió mérésébe, mivel nyilvánvaló, hogy a politikai részvételnek vannak választáson kívüli, választások közötti tényezői is, amelynek leglényegesebb megnyilvánulásai a politikai demonstrációk. A mutató nemzetközi összehasonításban is rendelkezésre áll. Beemelésének indoka az előző indikátorával egyező: szubjektív mutatóként kiegészíti az adminisztratívabb, objektívebb számsorokon alapuló mutatókat. A 2014-es reprezentatív kérdőíves vizsgálat nemzetközileg összehasonlíthatóvá teszi a demonstrációkon való állampolgári részvételt.

Az országos népszavazási kezdeményezések, illetve a jóváhagyott kezdeményezések aggregált mutatója

A népszavazás a demokrácia, a néphatalom közvetlen gyakorlása, ezért véleményünk szerint mindenféleképp indokolt mérni ezt a közvetlen hatalomgyakorlási módszert a politikai részvétel kapcsán. Mint ismeretes, a rendszerváltást követően három alkalommal, 1990-ben, 2004-ben és 2008-ban került sor az állampolgárok aláírásaival kezdeményezett, két ízben, 1997-ben és 2003-ban pedig parlamenti döntés nyomán kiírt népszavazásra. A népszavazások részvételi arányát, számát ismerjük, az adatokat pedig korábban már elemezték. Mivel azóta nem rendeztek népszavazást, így ezek ismételt elemzése nem szolgálna újdonsággal, ugyanakkor a népszavazási kezdeményezések képet adnak a közvetlen demokrácia gyakorlása iránti igényről, aktivitásról. Ezzel az indikátorral a demokrácia egyik sarokkövének tekinthető közvetlen hatalomgyakorlás mértékét vizsgáljuk. Az indikátor egyaránt méri a kezdeményezéseket – tehát a közvetlen hatalomgyakorlás iránti igényt – és a hitelesített kezdeményezések számát (kitűzött népszavazás 2008 óta nem volt).

A helyi népszavazási kezdeményezések, illetve a kitűzött népszavazások aggregált mutatója
A népszavazás általában a demokrácia, a néphatalom közvetlen gyakorlása, a helyi népszavazás pedig a helyi közügyek közvetlen gyakorlásának egy módja. Az előző indikátorhoz hasonlóan itt is a közvetlen hatalomgyakorlás mértékét vizsgáljuk. Jelen indikátor többek között a kezdeményezéseket, vagyis a közvetlen hatalomgyakorlás iránti igényt méri. Az indikátor a kezdeményezések mellett méri a hitelesített kezdeményezéseket, valamint a kitűzött helyi népszavazások számát, arányát is.

2.3. A társadalmi párbeszéd dimenziója

E dimenzióban azt szükséges megvizsgálni, hogy az államon kívüli társadalmi szervezetek, érdekképviseletek, nem kormányzati szervezetek (NGO-k) hogyan és milyen hatékonysággal tudják véleményeiket, szakmai javaslataikat a politikai (politics), valamint a kormányzati döntéshozatal (public policy) felé közvetíteni, azaz végső soron a döntéshozatal részévé tudnak-e válni. Habermas (1993) megállapította, hogy a demokratikusan szervezett államok egyik legfontosabb alapkövetelménye a társadalmi nyilvánosság: többek között ennek segítségével válik a döntéshozatal átláthatóvá és végső soron legitimmé. Ennek megfelelően a *politics* és a *public policy* döntéshozatali szervei, valamint a különböző társadalmi alrendszerek szereplői közötti kapcsolat a nyilvános párbeszéd intézményén alapul, ahol is mindegyik fél igyekszik álláspontját a közvélemény előtt megmérettetni és elfogadtatni.

Az indikátorképzés hazai és nemzetközi háttere

Különbséget kell tenni a jóléti állam követelményei mentén működő szociális párbeszéd, valamint az ezen túlmutató társadalmi párbeszéd intézménye között. Az előbbinek kiterjedt és intézményes, tudományosan is megfelelően kutatott eszközrendszere van, vizsgálódásunk így tudatosan az utóbbira szorítkozik. A társadalmi nyilvánosság, valamint ezen belül is a nyilvános párbeszéd minden demokratikusan szervezett állam nélkülözhetetlen feltétele. Éppen ezért kiemelten fontos vitát indított el a 2013. július 3-án elfogadott Tavares-jelentés, amely a demokrácia – mint az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében említett egyik alapvető érték – egységesen alkalmazható és mérhető kritériumait tartalmazza. Ezzel együtt azonban elmondható, hogy nincs olyan dedikált nemzetközi indikátor, amely megfelelően alkalmazható lenne a hazai viszonyokra. Vannak azonban olyan releváns nemzetközi kutatások, amelyek jó kiindulási alapok lehetnek a *Jó Állam Index* (JÁX) társadalmi párbeszéd indikátorának megalkotásához.

Az Eurobarométer standard kérdése, hogy mennyire számít a megkérdezett „szava”, témánk szempontjából szintén lényeges. Az Eurobarométer-felmérés rendszeresen megvizsgálja, hogy az egyes tagországok lakói milyen arányban érzik, hogy figyelembe veszik őket a saját országukban. A mutató képet fest arról, hogy az adott államban milyen állapotban van a demokratikus joggyakorlás az állampolgárok véleménye szerint. Jelentős a 129 országot vizsgáló Bertelsmann Alapítvány Transzformációs Indexe (BTI). Itt a kutatás központjában azok az országok szerepelnek, amelyekben társadalmi és gazdasági átalakulási folyamatok zajlanak. Az indexet a politikai, valamint a gazdasági transzformációs folyamatok értékeinek átlagából képezik. A társadalmi részvétel kapcsán a kutatás leginkább azt vizsgálja, hogy szabadok és korrektek-e a társadalmi átmenet részének tekintett parlamenti

választások. Az Economist Intelligence Unit demokráciaindex szintén méri a társadalmi részvételt a döntéshozatali folyamatok területén három fő pillér mentén: a társadalmi vitákba való bekapcsolódás, a választási részvétel, valamint a pártokba való belépés. A nyilvános párbeszéd intézményét érinti még a Nézőpont Intézet jó kormányzás indexe (*Good Government Index*). A kutatás három területen vizsgálódott: politikai stabilitás (*Political Stability*), társadalmi viszonyok (*Social Relations*), valamint gazdasági perspektíva (*Economic Perspective*). E három területből a politikai stabilitás, valamint a társadalmi viszonyok utalhatnak a nyilvános párbeszéd minőségére.

Javasolt indikátorok

A politikával, érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek száma

A társadalmi párbeszéd kormányzati képessége abban mutatkozik meg, hogy a politikai döntéshozatal során az érintett társadalmi alrendszerek és releváns szervezett érdekcsoportok, valamint nem kormányzati véleménye és szakmai javaslatainak sora milyen mértékben tud artikulálódni, a társadalmi nyilvánosság előtt megjelenni, és a politikai rendszer különböző szintjein a döntéshozatali folyamat során a különböző *public policy* és *politics* típusú döntések részévé válni. Ahhoz, hogy ez a vélemény kifejezésre jusson, és elérjen a társadalom képviselőitől a politikai döntéshozókhoz, olyan szervezetekre van szükség, amelyek felvállalják ezt az érdekartikulációt és érdekképviselést. Természetesen fontos megjegyezni, hogy az ilyen nonprofit szervezetek száma önmagában nem jelent kellő garanciát a hatékony érdekképviselés megvalósítására, a többi mutatóval együtt értelmezve azonban biztos kiindulópontot jelent.

Politikával, érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetekben önkéntes munkát végzők

A politikai, szakmai és gazdasági érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetekben folytatott önkéntes munka fontos adat, amely mutatja az állampolgárok demokratikus rendszerbeli részvételi hajlandóságát, aktivitását.

Politikával, érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek állami támogatása

A politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselési nonprofit szervezetek állami támogatása közvetlenül hozzájárul a szervezetek működéséhez, s ezáltal közvetve lehetővé teszi a társadalmi párbeszédet, amely a demokratikus politikai rendszerek egyik alapeleme. A mutató értelmezéséhez fontos kiemelni, hogy a támogatásokat nem osztják el egyenletesen a politikával, érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek között.

A helyi (megyei, fővárosi) önkormányzat döntés-előkészítő munkájában aktívan részt vevő nonprofit szervezetek száma

A helyi (megyei, fővárosi) önkormányzat döntés-előkészítő munkájában aktívan részt vevő nonprofit szervezetek a helyi társadalmi párbeszéd megvalósításának sarokkövei. Általános, hogy helyi ügyekben könnyebben és nagyobb arányban mozgósíthatók az állampolgárok és a nonprofit szervezetek, mint országos ügyeknél. Erre vezethető vissza az is, hogy a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján a helyhatósági választásokon általában magasabb a részvételi arány, mint az országgyűlési választásokon.

Mennyit számít a megkérdezett „szava”?

Az Eurobarométer-felmérés rendszeresen megvizsgálja, hogy az egyes tagországok lakói milyen arányban érzik, hogy figyelembe veszik őket a saját országukban. A mutató képet fest arról, hogy az adott államban milyen állapotban van a demokratikus joggyakorlás az állampolgárok véleménye szerint. A mutató idősorosan és nemzetközileg is rendelkezésre áll. A mérés szubjektív állampolgári benyomásokon alapul, azaz nem ténylegesen a képviseleti demokrácia minőségét, hanem azt méri, hogy az állampolgárok hogyan látják azt.

2.4. A demokratikus joggyakorlás dimenziója

A kormányzati képességek fontos része a demokratikus alapértékek és szabadságjogok védelme. Ennek elengedhetetlen része a nemzetközi egyezményekbe foglalt ellenőrző mechanizmuson keresztül az egyenlő bánásmód és az alapvető emberi jogok gyakorlati megvalósulását biztosító és ellenőrző intézményrendszerek működtetése, illetve a működtetéshez szükséges eszközök biztosítása. Az államról való jogi és politikai gondolkodás középpontjában a jó állam feltételrendszerének megalkotása áll, vagyis egy olyan politikai – nemzeti – közöosság létrehozása, ahol az állampolgári és emberi jogok ki tudnak teljesedni, ezáltal biztosítva az állampolgár számára a lehető legnagyobb mértékű szabadságot. Ez tulajdonképpen nem jelent és nem is jelenthet mást, mint a jó és boldog élet közjogi feltételeinek megteremtését.

Paczolay (2013: 9) értelmezése szerint a jó állam gondolata összefügg a jó jog gondolatával, és ez a jogállamban kristályosodik ki a legtisztábban, vagyis abban, ha az államot a jog uralma alá helyezik. A jogállam fogalmának meghatározásával ugyanakkor a jogtudomány a mai napig adós maradt, tehát a sokszor és sokat emlegetett alapérték feltöltése tényleges jogi tartalommal csak közvetett módon valósítható meg. Egyik oldalról nézve ez jelentheti a jog oldaláról és a joggal való kormányzást, másik oldalról nézve összefüggést mutathat valamilyen idealisztikus eszmerendszerrel (pl. igazságosság). Lamm (2009: 804) szerint jelentheti továbbá az állami intézményeknek mint az állami szervezetrendszer felállításának elemeit, illetve az ezen elemekre vonatkozó eljárási formák összességét. Formális jogállamnak tekinthetjük azt, amikor a közhatalom gyakorlásának korlátozása a jog uralmán keresztül valósul meg, vagyis a kormányzás alkotmányos kormányzásnak tekinthető. Ebben az értelemben a jog nem más, mint olyan elem, amely ideális és nélkülözhetetlen a jó állam szervezeti felépítésében.

A jogállam materiális megközelítése mindazonáltal túllép a formális követelményeken, és elsősorban a tartalomra figyel. Ez pedig gyakorlatilag nem más, mint a nemzetközi egyezményekben lefektetett emberi jogok érvényesülése. Raz (1995: 128–130) álláspontja értelmében a joguralom „jóformán mindig nagy erkölcsi értékkel bír”, és célja az, hogy „a lehető legkisebbre csökkentse a szabadsággal és a méltósággal szembeni sérelmeket, amelyeket a jog saját céljait követve okozhat”. Mohl (1995: 32–36) szerint ebből az álláspontból az következik, hogy a jogállam ideális esetben a lehető legkisebb mértékben, és csakis annyira korlátozza az állampolgár egyéni szabadságát, amennyi elengedhetetlen a többi állampolgár szabadságjogainak kiteljesedéséhez. Ezzel biztosítja a *törvény előtti egyenlőséget, továbbá lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását*. Ebből Petrétei (2011: 143) szerint az az alapkövetelmény következik, hogy az állam mindenkor és feltétel nélkül tiszteletben tartsa az alapvető emberi jogokat, és csak a lehető legszükségesebb mértékben korlátozza az ember szabadságát.

A joguralomnak és a jogállamnak a fentiek értelmében nincs más célja, mint előmozdítani az egyén szabadságát, és tiszteletben tartani annak méltóságát. „Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítókaikkal együtt.” (ABH 1992: 77, 80) Tehát az alapjogok védelmének minden állami eljárásban privilegizált helyzetben kell lennie nem csak kifejezetten az alapjogvédelemre koncentráló intézmények eljárásainak vonatkozásában, hiszen az állam létjogosultságaként is értelmezhető alapvető szabadságjogok biztosításának kötelezettségéből minden egyes ágazati jogszabálynak és jogintézménynek levezethetőnek kell lennie. Patyi és Varga Zs. (2012) megállapította, hogy a jogállamiság igazi biztosítóka az, ha a speciális jogvédelmi eljárásokra csak kivételes eszközként van szükség. Paczolay (2013: 21) szerint a jogállam sikeressége a működtetőitől függ, vagyis a rendszer egészét csakis a jogállami intézmények stabil és elvárásokat teljesítő működése igazolhatja.

A jó állam fogalmának meghatározásakor tekintettel kell lenni a kormányzatra vonatkozó társadalmi elvárásokra is. Figyelembe véve azt, hogy a kormányzati szektor gazdaságösztönző intézkedései elsődlegesen hatnak a gazdasági folyamatok alakulására is, a jó állam kritériumait nem lehet lefektetni a jó kormányzás mibenlétének ismerete nélkül. Ennek megfelelően kell összehangolni az egyes állami feladatok (pl. igazságszolgáltatás) és intézményrendszerek működését az egyes társadalmi alrendszerek szükségleteivel, és a hatalomgyakorlásnak megingathatatlanul szem előtt kell tartania a közérdek és a közjó szolgálatát, amely elengedhetetlen a hatalmi ágak elválasztásában. A jogalkotás és a jogvédelem csak a társadalom erőteljes részvételével érheti el a kitűzött célokat. Azzal pedig, hogy a társadalom nagyobb szerephez jut a közérdek szolgálatában, fejleszthetők az állami funkciók, így a jogalkotás és a jogvédelem is. Több kutatás is foglalkozott a témával, de mind közül talán a legjelentősebb a REFGOV Project (Reflexive Governance in the Public Interest, Schutter-Lenoble, 2010). A jogbiztonság értelmezéséhez foglalkozni kell a jog mint eszköz igazságtartalmának vizsgálatával, a jogintézményekbe vetett bizalommal, vagyis hogy a jog tartalmilag mennyire felel meg az össztársadalmi igényeknek.

A demokratikus joggyakorlás dimenzión belül alapvetően két fő terület határozható meg: a demokratikus jogalkotás és a demokratikus jogalkalmazás. A kutatócsoport a hatásterületi vizsgálatkor kiemelt figyelmet fordított az utóbbira is. A jogalkalmazás Magyarországon elsődlegesen a bíróságok feladata. Amennyiben egy bíróság azt állapítja meg, hogy az alkalmazandó jogszabály Alaptörvény-ellenes, úgy normakontrollt kezdeményez az Alkotmánybíróságon.

A szerzők álláspontja szerint a demokratikus jogalkalmazás a jogszabályok Alaptörvénynek megfelelő értelmezésén alapul. Ennek megfelelően, amennyiben az eljáró ügy ítéli meg, hogy az alkalmazandó jogszabály Alaptörvény-ellenes vagy alkalmazása adott esetben Alaptörvénybe ütközik, nagyon fontos, hogy utólagos normakontrollt kezdeményezzen az Alkotmánybíróságon. A „bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontroll” indikátor egyrészt egyfajta tükröt tart a jogalkotó irányába azzal, hogy megmutatja, milyen mértékben tartották a bíróságok a jogalkotást Alaptörvény-ellenesnek, másrészt képét adhat a bírák Alaptörvény-tudatos ítélkezéséről. A hatásterületi vizsgálat jövőbeni célja lehet az indikátor aggregálása, beépítése a javasolt mutatók közé, tekintettel arra, hogy széles körű értelmezése és az értelmezés eredményeinek használata a teljes jogalkalmazási gyakorlatban csak a többi indikátorral együtt célszerű.

A hatásterületi vizsgálat során felmerült még a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria által jóváhagyott népszavazási kezdeményezések számának indikátora, amely megmutatná, hogy a legfelsőbb bírói fórum milyen arányban tartja törvényellenesnek a Nemzeti Választási Bizottság határozatait. Ez azért fontos mérőszám, mert a Kúria határozatain keresztül kikristályosodó joggyakorlat hat a társadalom jogtudatosságára, meghatározva ezzel a közvetlen hatalomgyakorlásra irányuló népszavazási kezdeményezések jogi irányait. Az indikátor pontos kidolgozása és esetleges aggregálása, beemelése a hatásterületi vizsgálat távlati céljai közé tarthat.

Javasolt indikátorok

A gazdasági szabadság érvényesítése

A gazdaságilag szabad társadalmakban az egyének joga van a munkához, a fogyasztáshoz, a termeléshez vagy akár a befektetésekhez; a munkaerő, a tőke és a javak szabadon, korlátozás nélkül áramlanak. A The Heritage Foundation a gazdaság szabadsága (Economic Freedom Index) elnevezésű indexe azt méri, hogy egy ország jogrendszere mennyiben biztosítja a gazdaság szabadságát. A mutató figyelembe veszi többek között a magántulajdon kisajátítására vonatkozó szabályokat, és a magánszemélyek és vállalkozások között megkötött szerződések betartását. Fontos kiemelni, hogy a gazdaság szabadsága önmagában nem fejezi ki a demokrácia működésének színvonalát – az arab diktatúrák esetében a tulajdonhoz való jog biztosított, demokráciáról mégsem beszélhetünk –, azonban Európában az alapvető szabadságjogok közé tartozik, hiszen a magántulajdon létezése – a többi mutatóval együtt értelmezve – a polgári állam alapja. A mutató százalékos formában értékelteti, hogy a gazdaság szabadsága mennyiben érvényesül egy országban – a magas értékek jelentik a pozitív értékelést. Magyarországon az elmúlt években nem változott a gazdaság szabadsága, értékelése a visegrádi országokéhoz hasonló.¹²

Bizalom a jogrendszerben

Az indikátor lényegében azt fejezi ki, hogy mennyire átlátható a kormányzás. A World Justice Project Rule of Law indexének Open Government (III.) dimenziója az első erőfeszítés a kormányzati transzparencia mérésére. A mérés szubjektív állampolgári benyomásokon alapul. Az index az egyes aldimenziók pontszámai alapján rangsort állít fel az országok között. A kormányzati transzparenciát a következő aldimenziókon keresztül mérik: a) nyilvánosságra hozott törvények és kormányzati adatok (publicized laws and government data), b) az információhoz való jog (right to information), c) a civil szervezetek részvétele a kormányzásban (civil participation) és d) panaszeljárások vizsgálata (complaint mechanisms).¹³

Jogállamiság és alapvető emberi jogok

A World Justice Project Rule of Law indexének Fundamental Rights (IV.) dimenziója a jogállamiságot és az alapvető emberi jogok helyzetét fejezi ki.¹⁴ Az index a következő

¹² Elérhető: www.heritage.org/index/book/methodology. Letöltve: 2016. szeptember 12.

¹³ Elérhető: <http://worldjusticeproject.org/open-government-index>. Letöltve: 2016. szeptember 12.

¹⁴ Elérhető: <http://worldjusticeproject.org/factors/fundamental-rights>. Letöltve: 2016. szeptember 12.

aldimenziókon keresztül vizsgálja a jogállamiságot és az alapvető emberi jogok helyzetét: törvények hatékony végrehajtása, amely biztosítja a megfelelő jogvédelem megvalósulását (4.1); az élethez és a személyes biztonsághoz való jog érvényesülése (4.2); a tisztességes eljáráshoz való jog és a terhelt jogainak érvényesülése (4.3); a személyi szabadság és a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülése (4.4); lelkiismereti és vallásszabadság érvényesülése (4.5); a magánélethez való jog tiszteletben tartása (4.6); a gyülekezési és egyesülési jog tiszteletben tartása (4.7); továbbá az alapvető munkaügyi jogok megvalósulása, beleértve a kollektív tárgyaláshoz való jogot, továbbá a kényszer- és gyermekmunka, valamint a hátrányos megkülönböztetés megszüntetését (4.8). A mérés szubjektív állampolgári és szakértői benyomásokon alapul, azaz nem ténylegesen méri az alapvető jogok érvényesülését, hanem azt mutatja meg, hogy az állampolgárok és szakértők hogyan látják azt. Az index 0 és 1 között vehet fel értékeket – a magas értékek jelentik a pozitív benyomásokat.

A gyülekezési jog gyakorlása Magyarországon – bejelentett békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések

A demokratikus joggyakorlás egyik legfontosabb eleme a gyülekezési jog, amellyel az állampolgárok tevékenesen és aktívan vesznek részt a közéleti kérdésekben, és kifejezik véleményüket. Ez a választások közötti időszakokban kristályosodik ki a legtisztábban, mivel a gyülekezési joggal való élés ebben a helyzetben az egyik legfontosabb véleménynyilvánítási eszköz, így a demokratikus joggyakorlás dimenzióban mindenféleképp indokolt ezt mérni.

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszok és az Alkotmánybíróság által hatályon kívül helyezett bírósági határozatok száma

Az Alaptörvény és az ahhoz kapcsolódóan elfogadott alkotmánybírósági törvény hatályba lépésével lehetőség nyílt – az alapjogsértő jogszabály alkalmazásával szemben már korábban is előterjeszthető típus mellett – az ún. *valódi alkotmányjogi panasz* előterjesztésére. Az Alkotmánybíróság a valódi alkotmányjogi panasz intézményének köszönhetően megvizsgálhatja az eseti bírói döntések és az Alaptörvény összhangját, vagyis az Alaptörvény megsértése esetén hatályon kívül helyezheti azokat. Ez a hatáskör az igazságszolgáltató hatalmi ág felé tolja el az alkotmánybíróság intézményét. Az indikátor képet adhat az igazságszolgáltatás alkotmányosságáról, amely értelemszerűen összefügg a demokratikus jogalkalmazással, hiszen egy jogalkalmazás csak annyiban lehet demokratikus, amennyiben alkotmányos is egyben.

2.5. A sajtó- és szólásszabadság dimenziója

A politikai, kormányzati döntéshozatal, valamint a társadalom közötti párbeszéd máig legjelentősebb eszköze a sajtó, amely nagyfokú befolyásolási képességével folyamatosan hatalmi tényezővé vált, sőt Cservák (2002) megállapítása szerint gyakran – bár ez alkotmányjogilag erősen vitatható – egyenesen negyedik hatalmi ágként hivatkoznak rá. E hatalmi jelentősége folytán a sajtó, valamint a sajtóhoz fűződő legfontosabb alapvető jog, a sajtószabadság nem kerülhető meg a demokrácia minőségének kutatása során.

Elméleti megalapozóként John Stuart Mill (1859) a sajtószabadság korlátlan érvényesülése mellett érvel, kiemelve, hogy az előnyös a mindenkori kormányzat számára. Egyrészt

segít elkerülni a népszerűtlen tévedéseket, másrészt erősítheti a saját igazságát, de ami a legfontosabb, hogy a „vélemények piacán” (*marketplace of ideas*) az értékteremtő vita révén felszínre törhet az objektív igazság. Az amerikai Robert Dahl (1971) szintén a sajtószabadság mellett foglal állást. Kiemeli, hogy az informált társadalom, valamint az olyan alternatív hírforrások, amelyeket nem sajátított ki a politikai, kormányzati döntéshozatal, minden demokratikus társadalom nélkülözhetetlen elemei. Hazánkban a sajtószabadság mint kiemelt, a nemzeti függetlenséggel, szuverenitással összefüggő kérdés először az 1848-as áprilisi törvényekkel jelent meg (1848. évi XVIII. törvénycikk), ezt követően hasonló igények fogalmazódtak meg 1956 forradalmi eseményei, valamint a rendszerváltás során is.

A sajtószabadságnál az indikátorképzés legfőbb kérdése a mérhetőség, mert míg például a politikai versenynél vagy a politikai részvételnél egzakt adatok alapján lehet megfelelő következtetéseket levonni, addig a sajtószabadság területén ilyen egzakt adatok, felmérések nem állnak rendelkezésre vagy azok nem kellően hitelesek. A sajtószabadság kizárólag külső és belső szubjektív mutatókat is magában foglaló módon mérhető, tekintettel arra, hogy a médiának gazdasági, politikai és hatalmi funkciója is van. Bár vannak tényezők, amelyek szolgálhatnak objektív eredményekkel – például a tulajdonosi viszonyok megmutatják a médiabirodalmak terjedelmét –, de számos tényező szól az objektív mérhetőség ellen: a befektető profitörekvése, politikai kapcsolatai és elvárásai, az öncenzúra kérdése, és így tovább.

A hatásterületi vizsgálat során felmerült, hogy több nagy presztízsű mutatót külön-külön emelünk be, azonban a kutatócsoport arra a megállapításra jutott, hogy érdemesebb egy mutatóba aggregálni a két felmérést, mivel így reprezentatívabb képet kaphatunk. Demokráciakutatásunk sajtószabadság-indikátorával kapcsolatosan elsősorban a politikai-gazdasági tematikájú sajtót kell alapul vennünk. Ennek egyik alapvető mércéje lehet a politikai-gazdasági típusú média aránya a teljes médián belül, így a kutatócsoport úgy látta, hogy ezt mérni kell a sajtószabadság dimenzióban, mint ahogy azt is fontosnak tartotta, hogy a tavalyi jelentéshez hasonlóan megjelenítse az ellenzéki médiahasználat arányát a főbb hírműsorokban. A kutatócsoport lényegesnek vélte továbbá, hogy a tavalyi kutatással összhangban mérje a „sajtószabadság közegének”, azaz magának a médiának az infrastrukturális fejlettségét, pluralitását, mégpedig mennyiségi szempontból, a vállalkozások száma alapján.

A Sajtószabadság hatásterületen a kutatócsoport az idei évre egy igazán új mutató, újszerű látásmód beemelésének gondolatával is foglalkozott. A hatásterületi vizsgálat során felmerült az információkhoz való hozzáférés mint lehetséges mérési szempont. Több nemzetközi példát is találhatunk hasonló kutatásokra, amelyeket a *right to information* jelzővel illethetünk. Ezek a mutatók többnyire azt mérik, hogy az emberek milyen körülmények között (időtartam, költségek stb.) juthatnak hozzá az államtól bizonyos információkhoz, ez ugyanis a sajtószabadság témakör fontos aspektusa.

Javasolt indikátorok

A hírekkel, aktualitásokkal, politikával és gazdasággal foglalkozó műsorok aránya az összes éves műsoridőből a televíziós és rádiós műsorszolgáltatóknál (%)

Demokráciakutatásunk sajtószabadság-indikátorával kapcsolatosan elsősorban a politikai-gazdasági témájú sajtót kell alapul vennünk. Ennek egyik alapvető mércéje lehet a politikai-gazdasági típusú média aránya a teljes médián belül. Az adatok a műsoridőt

veszik figyelembe, nem a nézettséget, illetve a hallgatottságot, így a népszerűbb csatornák azonos súllyal jelennek meg, mint egy-egy kevés nézőt-hallgatót elérő szolgáltató. Fontos, hogy az itt megjelenített adatok egyszerre tartalmazzák a kereskedelmi és közszolgálati csatornákat is.

Az ellenzéki politikusok médiahasználatának aránya a parlamenti pártok főbb hírműsoraiban elhangzó beszédidejéből (%)

Az ellenzéki politikusok médiaszereplése egy demokratikus államban nélkülözhetetlen, egyrészt ellenőrzik a mindenkori kormányzatot, emellett politikai alternatívát kínálnak a kormánypárt álláspontja mellett. Az indikátor ennek megfelelően az ellenzéki sajtóhasználat arányát kívánja mérni. Az adatok értelmezését kissé nehezíti, hogy a választási években nem egyértelmű, hogy mely pártok számítanak ellenzékinek.

Összevont sajtószabadság-mutató

Több sajtószabadságot mérő nemzetközi index ismert. A *Freedom House* Freedom of the Press és a *Reporters without Borders* Word Press Freedom indexének kétségtelen előnye, hogy hosszabb múltra tekintenek vissza, és egységes módszertan szerint értékelik az országok gyakorlatát – így használatukkal lehetővé válik az idő- és térbeli összehasonlítás. Ezeket a népszerű és magas presztízsű indexeket azonban gyakran éri kritika, hogy túlnyomóan vagy teljes egészében szakértői értékeléseken alapulnak, de a szakértői bázis nem tekinthető függetlennek. Az értékelő szakértők száma alacsony, az értékek nemritkán egy ember álláspontját tükrözik. A szabad sajtó fogalmának konceptualizálása egylépcsős, operacionalizálása sokszor elnagyolt. A válaszlehetőségek több esetben is arányskálával „ragadják meg” a szakértői véleményt (például tízes skálán), az ordinális skálák esetében pedig nincs leírás, kitöltést segítő magyarázat az egyes válaszlehetőségekhez (vagy ha van, nem nyilvános). Ezért, bár az indexek érvényességéhez nem férhet kétség, a megbízhatóságuk aggályos, mert a módszertan nem ellensúlyozza megfelelően a szubjektív elemeket. Kritikaként szokták említeni továbbá azt is, hogy bár az indexet alkotó dimenziók súlyozási képletei ismertek, kialakításuk elvei viszont nem. A tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy az ilyen aggregált indexek esetében a súlyozás módszertana kevésbé érinti a „legjobbakat” és „legrosszabbakat”, ellenben a módszertan függvényében a „közép” pontos pozíciója jelentősen változhat. Többen felvetik, hogy az aggregált index egyes intervallumaihoz rendelt minősítések mennyiben tudják meghaladni a „hüvelykujjszabály-jelleget”. Annak érdekében, hogy csökkentsük az érvényességből fakadó problémákat, összevontuk a *Freedom House* Freedom of the Press, a *Reporters without Borders* Word Press Freedom indexét és a *The Economist Intelligence Unit* Democracy Indexének Civil Liberties alindexét, úgy, hogy a százas skálán a magas értékek jelentik a sajtó szabadságát. Az indexek egyenlő súlyú összegzése egyfajta robusztusságot eredményez: bár a kisebb elmozdulások nem értelmezhetők, de a nagyobb különbségek érvényességéhez nem férhet kétség. Az aggregált index egyes értékeihez vagy intervallumaihoz nem rendeltünk minősítő jelzőket (pl. „szabad”, „részben szabad” stb.), az értékek értelmezéséhez inkább referenciaországokat jelenítünk meg. Így a magyar 71–73 pontos adat értelmezéséhez viszonyítási alapként szolgál mind a törvényi szabályozás, mind a joggyakorlat szempontjából a liberális demokráciaként működő Norvégia, amely 94 ponttal jellemezhető. Ellenkező pólusnak pedig a vallási autokrata Irán tekinthető, amely 18 pontot ér el az összevont sajtószabadság-mutatón.

Az Environmental Democracy Index első alindexe, a Right to information a környezetvédelemmel kapcsolatos adatokban

A mutató (Environmental Democracy Index) a környezetvédelem témakörében méri az információkhoz való jog érvényesülését. Az index egy nemzetközi viszonylatban is egyre fontosabb területen négy témában – átláthatóság, hozzáférés, részvétel és igazságosság – méri az információhoz jutás lehetőségét. Talán épp ez napjaink, illetve a jövő egyik legkardinálisabb témája.

A lapkiadással, műsor-összeállítással és műsorszolgáltatással foglalkozó vállalkozások száma (db)

Az indikátor a média infrastrukturális fejlettségét méri, és mennyiségi jellemzőként járul hozzá a sajtószabadság feltérképezéséhez.

3. Összefoglalás

A kutatócsoport a Demokrácia hatásterületen végzett kutatásaiban egyszerre tartotta szem előtt az állandóságot és folytonosságot, valamint hogy reflektáljon az időszak-specifikus aktualitásokra. Mindkét tényező elengedhetetlen ahhoz, hogy minőségi kutatást végezzünk a hatásterületen. Ha a hatásterület indikátorait minden évben radikálisan megváltoztatnánk, hosszú távon parttalaná válna a kutatás, mivel évek távlatából nem tudnánk folyamatot mérni ugyanazon indikátorok kapcsán. Mindez azonban a kutatócsoport álláspontja szerint nem jelenthet merevséget, szem előtt kell tartani a folyamatos fejlődés-fejlesztés lehetőségét. A Demokrácia hatásterület azért is különleges, mert a választások ciklikussága miatt vannak olyan időszakok – ilyen időszak a tanulmány megírásának ideje is –, amikor a hagyományos választásokat és nézőpontot figyelembe véve új megállapítást nemigen tehetünk, legfeljebb újraelemezhetnénk a korábban már elemzetteket. Ez is nyilvánvalóan hátrányosan befolyásolná a kutatást, mivel annak lényegétől, az újdonságtól fosztana meg bennünket.

A kutatócsoport az indikátorok vizsgálatakor külön foglalkozott a nemzetközi kitekintés kérdésével vagy inkább problematikájával. Egy megalapozott kutatásnak nyilvánvalóan el kell helyeznie hazánk eredményeit nemzetközi összevetésben, és reagálnia kell a világ más országaiban végbemenő folyamatokra, azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a nemzetközi példák véletlenszerű kiválasztása parttalaná teheti a nemzetközi összehasonlítást, továbbá felveti a kérdést, hogy milyen egységes szempontrendszer alapján határozzuk meg azokat az államokat, amelyekkel összevetjük Magyarországot. A Demokrácia hatásterület kutatócsoportja a nemzetközi kitekintéskor elsősorban a visegrádi országok (Magyarországon kívül Szlovákia, Csehország és Lengyelország) csoportját kívánta alapul venni. A választás a közös történelmi, társadalmi gyökerek miatt esett a V4-tagállamokra. A kutatócsoport véleménye szerint a Demokrácia hatásterület mérésének nemzetközi összevetésében stabil alapot ad a közös szocialista múlt, a demokratikus átmenet, illetve az, hogy a rendszerváltás, valamint az EU- és NATO-integráció azonos időben ment végbe.

A kutatócsoport hosszasan vizsgálta új, illetve újszerű mutatók beemelésének lehetőségét, amellyel a hatásterületi vizsgálat innovatívabbá, előremutatóbbá válhat, és amely növeli az egész *Jó Állam Jelentés* tudományos értékét. A kutatócsoport sokat foglalkozott a szokásostól eltérő nézőpontok lehetőségével a politikai részvétel dimenzióban, mivel ez

a terület van leginkább kitéve a választási rendszerek ciklikusságának. A szerzők álláspontja szerint az időközi választások, az „időköziség” mérése nem szakad el az alapoktól, ugyanakkor friss adatokkal szolgálhat olyan években is, amikor nincs rendes országgyűlési vagy önkormányzati választás.

A kutatócsoport a politikai verseny vizsgálatakor megkísérelte magának a versenynek az intenzitását felbecsülni, mégpedig a legnagyobb közvélemény-kutatók által mért párt-támogatottságok ingadozása alapján. Mindez módszertanilag is új hátteret igényelt, mivel nemzetközi összevetésben sem találtunk hasonló indikátort. Továbbá – részben az előző mutatóhoz kapcsolódva – a kutatócsoport vizsgálta a közéleti politikai tematizáció mérésének lehetőségét, a napirendkutatást, vagyis azt, hogy mennyire képes egy adott párt vagy téma uralni, tematizálni a közbeszédet.

A demokratikus joggyakorlás dimenzióban a kutatócsoport közjogi rendszerünk egészét áttekintve szintén talált olyan új aspektusokat, amelyek mérése indokolt lehet, azonban az állandóság jegyében a kutatócsoport úgy véli, hogy fokozatosan kell megjeleníteni az új nézőpontokat a végleges indikátorok között. A szerzők álláspontja szerint a demokratikus jogalkalmazás a jogszabályok Alaptörvénynek megfelelő értelmezésén alapul. A bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontroll indikátora egyrészt tükröt tart a jogalkotónak azzal, hogy megmutatja, milyen mértékben tartották a bíróságok a jogalkotást Alaptörvény-ellenesnek, másrészt pedig képet adhat a bírák Alaptörvény-tudatos ítélkezéséről. A hatásterületi vizsgálat jövőbeni célja lehet az indikátor aggregálása, beépítése a javasolt mutatók közé, tekintettel arra, hogy az indikátor széles körű értelmezése és az értelmezés eredményeinek kivetítése a teljes jogalkalmazási gyakorlatra csak a többi indikátorral együtt célszerű. A sajtószabadság és társadalmi párbeszéd dimenzióknak is megvannak a maguk sajátosságai, azonban a kutatócsoport az állandóság jegyében nem változtatott radikálisan az indikátorokon, illetve az előző évben végzett megalapozó vizsgálat eredményein. Ezeket az aspektusokat gondosan mérlegelve alakította ki a kutatócsoport az indikátorokat, amelyek egyrészt az állandóság jegyében biztos alapot nyújthatnak a hosszú távú elemzésekhez, másrészt a kutatás időszakának sajátosságaihoz igazodva gazdagodtak új, aktualitásokra reagáló nézőpontokkal.

Felhasznált irodalom

11/1992. (III. 5.) AB határozat

Berger, Elizabeth (2014): „Survival of the Fittest: An Assessment of the Herfindahl Index and Product Market Competition”. FMA, MFA. Elérhető: http://cab7.web.rice.edu/research/HHI_SSRN2014Full.pdf. Letöltve: 2016. szeptember 12.

Cservák Csaba (2002): „A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása”. *Jogelméleti szemle*, 1.

Cservák Csaba (2010): *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)*. PhD-dolgozat. Szeged, SZTE.

Dahl, Robert A. (1971): *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.

Habermas, Jürgen (1993): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Századvég Kiadó.

Kaiser Tamás (2016): „Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében”. Államtudományi Műhelytanulmányok, 1, NKE.

- Lamm Vanda (2009): *Jogi Lexikon*. Budapest, Complex.
- Mill, John Stuart (1859): *On Liberty*. West Strand, London, John W. Parker and Son.
- Mohl, Robert von (1995): „Jogállam”. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE.
- Paczolay Péter (2013): „Jó állam – jó jog”. In: Fejes Zsuzsanna – Kovács Endre Miklós – Paczolay Péter – Tóth J. Zoltán (szerk.): *Állam és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban*. Budapest–Szeged, MJÁT–Gondolat.
- Patyi András – Varga Zs. András (szerk.) (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Petrétei József (2011): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Pokol Béla (1988): „A társadalom rendszerei – A szociológiai rendszerelmélet kategóriái”. *Szociológia*, 4.
- Raz, Joseph (1995): „A joguralom értéke”. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE.
- Roberts, Toby (2014): „When Bigger Is Better: A Critique of the Herfindahl-Hirschman Index’s Use to Evaluate Mergers in Network Industries”. *Pace Law Review*, Vol. 34. No. 2., 893–946.

Hatékony közigazgatás

Csuhai Sándor¹ – Fekete Leticia² – Kádár Krisztián³

1. Bevezetés

A 2013-ban fogant kutatási projekt (JÁK) egy gondolat kísérletet indított útjára azzal a céllal, hogy megvizsgálja a jó állam mérhetőségét (Kaiser–Kis, 2014). Ez a kijelentés önmagában is számos kérdést ébreszt, kezdve az indokoltságtól a mérési fókuszon át a fogalmi keretek körülhatárolásáig. Jelen tanulmány elődje az a 2014-ben megjelent munka (Cserny et al., 2014: 233–266), amely lefektette a Hatékony közigazgatás hatásterület mérésmódszertani alapjait, definiálta a mérés tárgyát és fókuszát, javaslatot tett egy eszközkészletre, útjára engedve ezzel az indikátorképzési szakaszt. Utóbbi keretében jelent meg 2015-ben a *Jó Állam Jelentés* (JÁJ), immár konkrét mérőszámokkal, az összes hatásterületre érvényes strukturális és formai kötöttségekkel. Jelen tanulmánykötettel egy időben jelenik meg a JÁJ 2016. évi kiadása, gyakorlatilag azonos formában, képviselve azt a – külföldön is közkedvelt – közpolitikai-szakmai műfajt, amely bizonyos tudományos-kutatási eredmények némileg egyszerűsített, a tudományos közlésre vonatkozó szabályoktól mentes, közérthető disszeminációját célozza.⁴ Hasonlóan jelen kötet többi fejezetéhez, ehelyütt – egyfajta háttértanulmányként – a Hatékony közigazgatás hatásterületre vonatkozó mérési adatok és eredmények tudományos igényű narratívájával szeretnénk szolgálni. A tanulmány célja tehát, hogy megossza azokat a kutatási kérdéseket, és az ezekre adott válaszokat (téziskezdeményeket), amelyek a kutatás során megfogalmazódtak, teret adjanak a módszertani kihívások bemutatásának, valamint azoknak a megfontolásoknak (kötöttségeknek, lehetőségeknek), amelyek mentén az operacionális megvalósult. Végül fontos hangsúlyozni, hogy a kutatási projekt nem zárult le – ennek két fontos implikációja van az Olvasó számára. Egyrészt – kvázi kutatási előrehaladási jelentésként – nem kívánja újfent megfogalmazni a korábban tett megállapításokat, viszont határozottan épít a korábbi hipotézisekre, bizonyos esetekben tovább konkretizálva vagy éppen ellenpontozva azokat, másrészt – interim jellegéből fakadóan – újabb kérdések kerülnek terítékre a közigazgatás teljesítményével, kapacitásával kapcsolatban, amelyek megválaszolása majd a soron következő mérőföldkövek feladata lehet.

¹ Kulturális antropológus, módszertani szakértő; szakmai vezető, Mérési és Módszertani Labor, Államkutatási és Fejlesztési Intézet

² Közgazdász, szervezetfejlesztési tanácsadó, eGov Tanácsadó Kft.

³ Jogász, mesteroktató, Budapesti Corvinus Egyetem

⁴ A sajátos műfajhoz legközelebb talán a Bertelsmann Alapítvány által gondozott Bertelsmann Transformation Index és Bertelsmann Sustainable Governance Index című, kétfévente megjelenő publikációk állnak. A tanulmány egyes részleteinek kidolgozásában, pontosításában részt vettek még (ábécésorrendben): Fibinger Anita, Tarpai Zoltán

Az utóbbi figyelmeztetést ugyanakkor máris oldani kívánjuk azzal, hogy – mint önálló közlemény – természetesen a bevezetésben visszautalunk azokra a legfontosabb alapvetésekre, amelyekből a mérési program is elindult. Míg a korábbi tanulmányban még empiria híján fektettük le az indikátorképzés elveit, immár a mérési tapasztalatok birtokában újra foglalkozunk a metodológiai kihívásokkal, és ezzel szoros összefüggésben ismét érdemes kinyitni a konceptuális kereteket, azaz megvizsgálni, hogy mit is érthetünk a *közigazgatás jó volta* alatt. A tanulmány további fejezetei a konkrét mérési eredmények kontextusát ismertetik (ugyanakkor jelen keretek között nem elemzik sem az értékeket, sem azok tendenciáit), külön kitérve a – 2016. évi JÁJ-ban nóvumként szereplő – nemzetközi komparáció és a társadalmi percepció vizsgálatok lehetőségeire és korlátaira.

2. Mi történt eddig?

A Hatékony közigazgatás hatásterületének kutatása mindenekelőtt a konceptuális keretek megrajzolásával kezdődött. Ennek kapcsán az alábbi három fő tételt fogalmaztuk meg:

1. A JÁK szerkezetéből kiindulva, ahol az állami képességek (funkciók) külön-külön hatásterületként kerültek meghatározásra, a közigazgatást szűkebb – az előbbi funkciókat horizontális, infrastruktúra-jelleggel kiszolgáló – „adminisztráció” értelmében rögzítettük. Ebből a „köztes” szerepéből fakadóan a közigazgatás folyamatai elsősorban a közigazgatás minőségét fejlesztik, és képessé tesznek más szereplőket, hogy ellássák funkcióikat (ezért is alkalmazzuk következetesen a *kormányzás* helyett az *igazgatás* fogalmát) (Cserny et al., 2014: 233).
2. Míg a közigazgatás esetében egy szűkebb, addig a hatékonyság kapcsán egy tágabb értelmezési tartományt jelöltünk ki, amely nem csupán a ráfordítások és eredmények egymásra vetített értékeit vizsgálja, hanem a közigazgatási teljesítmény minden olyan aspektusát elemzi, amelyek a közigazgatás (fenti határokon belüli) céljainak, rendeltetésének elérését képesek leírni (Cserny et al., 2014: 234–235).
3. Analitikai keretnek fogadtuk el az aktuális közigazgatási reformprogram célrendszerét, beavatkozási logikáját, amellet érvelve, hogy a közigazgatás rendeltetésének való megfelelés kvantifikálására a mindenkori közigazgatás-fejlesztési felelős (a kormányzat) közigazgatásképeinek reflexiója érvényes és legitim referenciakeretként szolgálhat (Cserny et al., 2014: 236).

Ezen alapvetésekből kiindulva fogalmaztuk meg a mérési programot, határoztuk meg az egyes mérési területek célját és tartalmát, és válogattuk ki az egyes indikátorokat (Cserny et al., 2014: 258–266). Ebben a fázisban sem volt kétséges ugyanakkor, hogy a *Jó Állam Jelentés* előállításához szükséges praktikum és követelményrendszer (azaz a mérőszámok ötéves retrospektív elérhetősége, a tendenciák kiolvashatóságának igénye, az adatok forrásának megbízhatósága) felülírja majd a tanulmányban rögzített irányokat. A lefektetett mérési elvek (kívánságok) és a gyakorlati megvalósulás közötti eltérés ugyanakkor ráirányítja a figyelmet két fontos szempontra (amely egyúttal válasz a jó állam/közigazgatás vizsgálatát érő szkepszisre). Egyfelől a célorientált „indikátorvadászat” minden egyes példány esetében vizsgálja annak alkalmasságát (relevanciáját, értékhordozó jellegét és validitását), s ez praktikusán visszahat az analitikai keretek formálására is. Másfelől egyértelműen rámutat

azokra a területekre, amelyeket sem az állam, sem más szereplő nem mér, holott jelentős információval szolgálnának a közigazgatás minőségére vonatkozóan.

Az analitikai keretek fent említett formálódása vezetett ahhoz, hogy a korábbi alapvetéseinket is újfent megvizsgáljuk, és némileg összhangba hozzuk őket a *Jó Állam Jelenítésben* használt indikátorkészletünkkel. Fontos leszögezni ugyanakkor, hogy a konceptuális keretek ilyen induktív alakítása nem tulajdonít az indikátoroknak normatív erőt (tehát nem attól válik egy jelenség meghatározóvá a közigazgatás minősítése szempontjából, mert annak mérése bekerül a vizsgálati körbe). A soron következő fejezetek ezeket a dilemmákat veszik számba.

3. Módszertani kérdések és válaszok

3.1. A mérési problémáról még egyszer...

A JÁK kapcsán már számtalanszor esett szó arról, hogy a mérés-összemérés az ember egyik olthatatlan vágya, amely a közigazgatást sem kerüli el. Mind a tudományos, mind a gyakorló szakértői kíváncsiság régóta kiemelt figyelmet szentel a közigazgatási teljesítmény és termelékenység problémakörének.⁵ Amíg korábban megelégedtünk azzal a megállapítással, hogy a közigazgatási teljesítmény mérése „jelenleg nincs azon a szinten, hogy precíz ítéleteket lehessen alkotni” (Boyle, 2007: 9), ezúttal megvizsgáltuk ennek a kihívásnak az okait is.

A mérés és összevetés minden esetben két elem összekapcsolását feltételezi: a jelenséget, amelyet mérünk, és egy egységét, amellyel összemérjük. Ezek eredhetnek tapasztalásból, a józan ész logikájából, vélemény, elvárások, szükségletek egyvelegéből vagy lehetnek akár véletlenszerűek is – s végül létrejönnek az összehasonlítás sztenderdjei (ilyenek például az 50 km/h gyorshajtási limit, a „szobahőmérséklet”, illetve a „90-60-90” szépségideál). Az előbb említett példákban két közös vonás van: 1. egy tökéletesen definiált jelenség, amelyben a változatok ismertek vagy megjósolhatók, valamint 2. egy általánosan elfogadott sztenderd az összehasonlításhoz, amely alkalmazható minden lehetséges (vagy legalábbis releváns) előfordulásra. Ugyanakkor a felsorolt példákból is kitűnik, hogy ezek korántsem egzakt kategóriák, a sztenderdek jellemzően feltételeznek értékválasztást és bizonyos fokú mérlegelést, amelyek helytől és időtől függően változhatnak (a fenti példákkal élve, az 50 km/h még éppen biztonságérzetet nyújt, a létminimum alatt nem biztosított a teljes élet, a szépség szubjektivitása kapcsán pedig a kanti gondolattal élve „szép az, ami érdek nélkül tetszik” stb.). Gyakran előfordul, hogy maga a mérési tárgy szolgál összehasonlítási sztenderdként, többek között a GDP esetében, amelynek időbeli csökkenése-növekedése negatív-pozitív konnotációt von maga után, míg az inflációs ráta stagnálása pozitív ítéletben részesül. A gazdasági növekedés és az infláció jelenségei per se kvantitatív terminusokban – közös referenciaegységgel (pénzértékben) – mérhetők, s ez az időbeli vagy földrajzi összehasonlítást homogénné és konzisztenssé teszi. Ugyanakkor a heterogén célok mentén működő és sokféle outputot előállító komplex rendszerekben, mint amilyen a közigazgatás

⁵ A teljesítménykonceptiók áttekintéséhez kiváló alapot nyújtanak Dubnick (2005), Ingraham (2005) és Bouckaert–Halligan (2008) publikációi. A teljesítménymérés kutatásának jelen állapotát mutatja be de Lancer Julnes–Holzer (2008).

is, nem létezik általánosan elfogadott „egyenérték”, így sztenderdek és indikátorokat is jóval nehezebb rögzíteni.⁶

Mint látni fogjuk, az eltérő célok eltérő igényeknek különféle módon igyekeznek megfelelni, s ez különböző (értékelői) perspektívákat, fókusz és végső soron referenciakereteket feltételez. A közigazgatás kapcsán nem csupán az indiai elefánt tanmeséjéből ismert szűk fókuszú vizsgálódás kerülendő (tudniillik a vizsgálati tárgy egy-egy szegmensének megismeréséből nem juthatunk komplex eredményre), hanem az eltérő perspektívák figyelmen kívül hagyásának veszélyére is fel kell hívni a figyelmet. A közigazgatás kapcsán is azonosíthatók a különböző értékelői perspektívák: más igényt támaszt a közigazgatással szemben az adófizető állampolgár, a szolgáltatást igénybe vevő ügyfél, a döntéshozó kormányzat vagy az európai uniós intézmények, és ezek az elvárások eltérő – gyakran egymásnak ellentmondó – célokat irányoznak elő. Ennek a szerepkonfliktusnak köszönhetően sem lehet a sztenderdek egy egydimenziós, unilineáris skálán mérni, de feladatunk szempontjából fontos megállapítás az is, hogy az értékelési tényezők megválasztása sem mellőzheti a szubjektivitást (Oszlak, 1973: 4).

Ilyen kikristályosodott sztenderdek híján viszont a közigazgatás köznapi értékelése gyakran emocionális, semmint tudományos-rationális szempontokra hagyatkozik, az értékelés premisszái pedig gyakran a közvéleményt tápláló hiedelmekből, egyéni percepcióból indulnak ki (helyettesítve a mérési sztenderdek). A közigazgatás társadalmi beágyazottsága természetesen vitán felüli az állam 20. században tapasztalt térnyerésével az élet különböző területein, ezért korántsem érdektelen annak társadalmi percepciója. Az a jelenség azonban, amely a *bürokratikus* jelzőt negatív jelentéstartalommal ruházta fel a köznyelvben, jól jelzi, hogy az egyéni tapasztalatok, a kielégítetlen társadalmi igények és az ebből fakadó frusztráció miként extrapoláltak egy társadalmi szinten elfogadott igazsággá, amely a „nem hatékony közigazgatás” imázsát teremtette meg. Tulajdonképpen a világ régióitól függetlenül széles körben elfogadott nézetek szerint „a bürokrácia fenntartásának költségei túlzóak”, „a közszolgáltatások megszervezése alacsony hatékonyságú”, illetve „magasak az ügyfelek adminisztratív terhei”. Ahhoz azonban, hogy meg tudjuk mérni, mennyire „túlköltokező”, „terhes”, vagy milyen kevésbé hatékony, tovább kell lépni mérhető sztenderdek meghatározásának irányába. A hiedelmeket, tényeknek hitt vélekedéseket (vagy azok ellenkezőjét) tudományosan igazolt igazsággá változtatni nem egyszerű feladat. A kérdés tehát újfent kínálkozik: *Miként lehet a hatékonyságot konceptualizálni a közigazgatási teljesítmény kontextusában?*

A teljesítménymérési problematikát az alábbiakban foglaljuk össze annak érdekében, hogy a következőkben bemutatott fogalmi behatárolásoknak, módszertani megfontolásoknak „megágyazzanak”.

1. A közigazgatás egészére nézve nem létezik olyan sztenderd, amelyik egydimenziós-lineáris értékelést nyújtana, az egy-egy intézményével kapcsolatban felállított sztenderdek pedig inkább normatív erővel, mintsem az összehasonlítást segítő deskriptív funkcióval bírnak.
2. A közigazgatás szerteágazó funkcionalitása többféle szerepet követel meg az adminisztrációtól, önálló célokkal, amelyek érdekkonfliktusokhoz, *trade-off* helyzetek-

⁶ Ennek kapcsán említhetők a közigazgatási gyakorlatból különféle kísérletek vagy akár olyan intézményesült szabályok, sztenderdek, mint például az EU NUTS-régióinak lakosságszámhoz kötött földrajzi behatárolása, továbbá a közös önkormányzati hivatalok kötelező megalakítása bizonyos lakosságszám alatt.

- hez vezethetnek. Ezért az értékelés perspektívájának megválasztása mindig gondos mérlegelést, de szükségképpen szubjektív választást igényel.
3. A fentiekből kiindulva a legtöbb nemzetközi mérés előszeretettel alkalmazza a társadalmi percepció, a közvélemény becsatornázását annak érdekében, hogy a közigazgatás komplexitása a befogadói oldalon koncentráltan csapódjon le (Boyle, 2007: 10), azonban az ilyen mérések a torzításukból adódóan, a fent leírt vélelmek és hiedelmek miatt – véleményünk szerint – mérsékelten képesek egy komparatív skálán „beárazni” a közigazgatás minőségét.⁷
 4. Szintén közigazgatási sajátosság – bizonyos szegmensekben – az „aktív passzivitás”, az a rendelkezésreállási funkció, amelynek során a közigazgatás komoly erőforrások felhasználásával éppen azt kívánja elérni, hogy „ne történjen semmi”. Ebben az esetben a teljesítmény, az eredmény az, hogy nem jelentkeznek az ún. *bürokratikus inkapacitás* tünetei, amely jelenség mérése további nehézségekbe ütközik (Hajnal, 2008: 32).
 5. Végül a közigazgatás mint közjóság önmagában is kihúzza a talajt a „jól bevált” közgazdasági teljesítménymérési módszerek talpa alól: kínálata piaci alapon nem szervezhető meg, hiszen a kezdeti költségek túl magasak, a realizálható közvetlen piaci haszon pedig túl alacsony; a közigazgatás fogyasztásából senkit sem lehet kizárni (bár ez nyilvánvalóan nem is célja az államnak), mivel a közpénzből nyújtott szolgáltatások igénybevétele minden állampolgár számára lehetséges. A közjavak másik jellemzője, hogy fogyasztásuk nem rivalizáló, tehát az egyik egyén fogyasztása nem csökkenti a többi felhasználó fogyasztási lehetőségeit (Rosen, 2005).

3.2. A mérés fókuszálása – konceptualizálás

Ebben a fejezetben arra teszünk kísérletet, hogy logikailag egymásra épülő lépések mentén felépítsük (rekonstruáljuk) azt a módszertant, amely a Hatékony közigazgatás hatásterület indikátorainak szelekciójához vezetett. Ennek során eldöntjük, hogy milyen perspektívából és mit (nem) szeretnénk a képeken látni, majd beállítjuk a fókuszot, és elkészítjük a pillanatfelvételeket az alábbiak szerint.

Első lépés: mit nem mérünk?

Ebben a fázisban olyan szempontokat veszünk sorra, amelyek ugyan markánsan befolyásolják a közigazgatás teljesítményét, de amelyeket – különböző megfontolásokból – mégsem vonunk be a vizsgálódás körébe. A közigazgatás tágabb környezete természetesen kihat annak teljesítményére, így értelemszerűen a politikai-adminisztratív rendszer karaktere, az állam társadalomban elfoglalt szerepe, a gazdasági feltételek és lehetőségek mind kulcs-

⁷ Christopher Pollitt tanulmányában szkeptikus a nemzetközi rangsorok valódi hasznával kapcsolatban, ti. hogy bármilyen döntést megalapozhatnak-e (Pollitt, 2005), Van de Walle pedig a szubjektív értékelések veszélyeire hívja fel a figyelmet, amelyek inkább a közigazgatás közvélemény-nézőpontú imázsát (*popular image*) adják vissza, semmint a tényleges funkcionalitásának leírását (Van de Walle, 2006).

tényezőnek számítanak. A legfőbb gond velük, hogy ezek sem térben, sem időben nem konstans tényezők, folyamatosan (ciklikusan) változnak, s ehhez az adminisztráció idomulni igyekszik. Nézzük ezeket sorban!

Ha a *politikai-adminisztratív rendszereket* vizsgáljuk, jól kitapintható az intézményrendszer folyamatos pulzálása az állami (köz-) feladatok tekintetében: intézmények sűrűsödése és visszametszése, igazgatási szintek bővülése és szűkülése figyelhető meg. A fokozódó intézményesülés oka az intézményrendszerre ható kettős nyomás, egyrészt a felmerülő új ügyek kezelése, másrészt a közszolgáltatások kiterjesztése tekintetében. Ezen bővülés következtében viszont beáll a túlterhelés állapota, ezért állandó törekvés jelentkezik a funkciók leválasztására vagy leadására az alsóbb igazgatási szintek irányába (Ágh, 2002: 163–168). Az intézmény azért jó, mert stabilitást és hatékonyságot biztosít, de éppen ezért előbb-utóbb túlzottan megmerevedik, és ezzel a megváltozott körülmények között a hatékonyság, illetve végső soron a változás akadályává válik. Időnként tehát az intézmények merevségét oldani kell a nagyobb hatékonyság érdekében, sőt intézményeket megszüntetni, lerombolni szükséges a haladáshoz – ez adja a ciklikus mozgás igényét és belső hajtóerejét (Colomer, 1996: 16).

Az állam társadalomban elfoglalt szerepe határozottan kapcsolódik az előbbi tényezőhöz, hiszen ennek az intézményi környezetnek definitív nemzeti karakterei vannak, és az utóbbi évtizedek állandósult vitája a nagy és kis (minimális) állam szembeállítására körül zajlik. Pedig a valódi dilemma nem az intézményrendszer méretéről szól, hanem annak hatóképességéről: egy túlterjeszkedő intervencionista állam túlterheli az intézményrendszert és (nagy mérete ellenére) gyenge államot eredményez. Az olcsó állam követelménye viszont csak annyiban jogos, amennyiben nem feltétlenül kis államot jelent, hanem szorosan összekapcsolódik az erős állam (*effective state*) legfontosabb jegyeivel (eredményesség, hatásosság, hatékonyság) (Ágh, 2002: 179–184).

Adott ország gazdasági feltételei alapvető korlátokat szabnak és lehetőségeket nyitnak meg adott kormányzat számára igazgatási gépezetének paraméterezésére, noha az optimális üzemméret beállítása abban az esetben is kihívás, amikor bőven rendelkezésre állnak források nagyobb államapparátus és intézményrendszer fenntartására. Mégis jól látható a nemzetközi mérésekben, hogy adott ország gazdasági fejlettsége és a kormányzati kiadások GDP-arányos mértéke nem korrelál, s ez azt sejteti, hogy nagyobb nemzetgazdasági teljesítmény mellett csekélyebb az igény a robusztus adminisztrációra (Kirchner, 2011).

Számunkra a fentiek az alábbi *tanulságokkal* szolgálnak:

1. A komparatív közigazgatástan szerint egy ország közigazgatási rendszerében felfedezhetők a modellkövetés bizonyos jegyei, amelyek részben történeti, részben kulturális, részben behaviorista gyökerekből táplálkoznak (Kuhlmann–Wollmann, 2014: 44). Ezen közigazgatási modellek értelemszerűen más és más intézményeket másképp működtetnek, így a magunk részéről nem tartjuk célravezetőnek olyan értékelési kritériumok megfogalmazását, amelyekben a választott igazgatási modell függő változóként befolyásolja az intézmény célját és következképp az értékelés irányát is. Konkrétan nem kívánjuk értékelési körbe vonni a nemzetközi mérések amúgy közkedvelt indikátorai közül például a közigazgatási apparátus létszámát, személyi állományának méretét, vagy akár a teljes foglalkoztatotti körben betöltött részarányát, a (központi) kormányzati kiadások GDP-re vetített részarányát, továbbá minden olyan információt figyelmen kívül hagyunk, amely bármely közigazgatási alrendszer (pl. nyitott vagy zárt közszolgálati rendszer, decentralizált-centralizált

- igazgatási szervezet, politikai-adminisztratív, duális vagy monista rendszer) tekintetében modellfüggő (tehát egyoldalúságot eredményező) információt hordozna.
2. Az intézményrendszer fent leírt változékonysága (tételve a sokkal rövidebb távon is érzékelhető, mindenkori kormányzatok által „szabadon” gyakorolt intézmény- és szervezetátalakítási politikával) értelemszerűen nem tenne időtállóvá olyan értékeléseket, amelyek adott struktúrából indulnak ki, ezért nagyobb figyelmet érdemes szentelni a működésre, illetve az outputokra, amelyek az állami (köz-) feladatvolumen kissé lomhább mozgásából fakadóan stabilabb alapokon vizsgálhatók. Az olyan vizsgálatokat tehát, amelyek a közigazgatási szervezetrendszer belső működési rendjének részleteire vagy egyes szervezetek fejlettségére vonatkoznak, mellőzzük a kutatásaink során.
 3. A modellektől független értékelés ugyanakkor nem jelent értéksemlegességet. Amint azt az előző fejezetben is megállapítottuk, a méréseknek célorientálnak kell lenniük, a célok pedig az aktuális és a vágyott állapot közötti tartományt fogják át egy olyan skálán, amelyen az elmozdulás minőségi változást feltételez akár negatív, akár pozitív irányba. Ennek kapcsán érdemes idézni Hood értékelméletét, amely szerint minden igazgatási rendszer ún. alfa-, béta- és gammaértékeket hordoz. Vizsgálatában arra jutott, hogy míg az angolszász országok elsősorban az eredményt (outcome), a skandinávok a transzparens, nyitott folyamatot, addig a németek a közigazgatás stabilitását, reszponzivitását tekintik fő értékmérőnek a jó közigazgatás vonatkozásában (Hood, 1991). A mi szempontunkból ez azért érdekes, mert az egyébként konvergáló nemzeti igazgatási rendszerek esetében is azt látjuk, hogy a számtalan érték közül némelyik dominál, és a jó közigazgatás tényezői más-más súllyal esnek latba.

Második lépés: milyen perspektívát választunk?

Az előző lépésben lefejtettük a vizsgálati tárgyunkról azokat a mérési dilemmákat, amelyek véleményünk szerint nehezen kontrollálható torzításokat eredményeznének a közigazgatás minőségének megállapításában. Ebben a lépésben pedig a – korábban taglalt – szűkebb értelemben vett közigazgatás funkcionális szempontú azonosítását végezzük el.⁸ Az igen sokoldalú, multifunkcionális igazgatási rendszer profiljába a következő főbb tevékenységcsoportokat sorolhatjuk: (a) a közpolitikai döntéshozatal előkészítése, (b) a döntések végrehajtása, (c) igazgatási szolgáltatások nyújtása, (d) hatósági típusú igényérvényesítés, valamint (e) az ezeket kiszolgáló adminisztráció fenntartása. Maguk a tevékenységcsoportok is jelzik az eltérő szerepeket és az azokhoz kapcsolódó eltérő függéseket: mást vár el az adminisztrációtól a társadalom (mint ügyfelek és mint adófizetők), a kormányzat/politikum (mint a közigazgatás főnöke), az Európai Unió a maga sajátos, többszintű kormányzási közpolitikai modelljében, vagy éppen egy külföldi tőkebefektető társaság.

Számtalan példát lehet hozni az egyes szerepek konfliktusos jellegére, és nem nehéz belátni, hogy a különböző célcsoportok olykor „szerepkonfliktusba” is vezetik a közigaz-

⁸ A funkcionális megközelítés alternatívája lehetne egy elvi megközelítés, amely azt vizsgálja, hogy a közigazgatásnak milyen elvi megfontolások mentén kell ellátnia feladatát, betölteni szerepét.

gatást.⁹ Ez természetesen nem zárja ki, hogy akár több perspektíva is megférjen egymás mellett a mérési rendszerben, ugyanakkor a közpolitikai kormányzáshoz kapcsolódó előkészítés és végrehajtás „végeredménye”, vagyis a közszolgáltatások, nagy ellátórendszerek teljesítménye a többi hatásterületen már értékelésre került, így ehelyütt a hangsúlyt inkább az egyéni és a társadalmi igények referenciakeretén belülre helyeztük (a közszektor teljesítménye helyett a közigazgatási teljesítmény a fókusz). A perspektívát tehát az ügyfél és az adófizető állampolgárok (és részben a vállalkozások) aspektusai jelentik, még akkor is, ha ezek is feltételezhetnek konkuráló érdekeket (például egy ügyfélszolgálati fejlesztés pozitív értékelést kap az ügyfél perspektívájából, de annak magas fenntartási költségei kedvezőtlenek lehetnek az adófizető számára, vagy fordítva, egy folyamategyszerűsítés költséghatékonyabb ügyintézkést eredményezhet, de akár az eljárás jogbiztonságát, kiszámíthatóságát is veszélyeztetheti, utóbbi pedig már kedvezőtlen az ügyfél számára).

Harmadik lépés: az élesség beállítása

Az előző lépések során meghúztuk annak a közigazgatásfogalomnak a határait, amelyet mérni szeretnénk, ezúttal pedig azt kell eldöntenünk, hogy a közigazgatás *milyen* szempontjából mit értékelünk, és mit hagyunk ezúttal figyelmen kívül. Arról már eddig is több szó esett, hogy a minőséget valamiféle *teljesítmény* formájában tudjuk megragadni. Akár a politikai, akár az adminisztratív rendszerek esetén szokás a formális-jogi intézményrendszer meglétét értékelni, azonban részben a fejlett demokráciák adottságai (vagyis az intézményrendszer teljes kiépítettsége), részben a 3.1. alfejezetben említett kötöttségek arra készítetik az értékelőket, hogy a formális intézmények teljesítményét, azaz működőképességét mérték vissza. Annál is inkább érdemes ezt a stratégiát választani, mert nincs feltétlenül egyetértés a formális intézmények jó voltában, tehát önmagában az a tény, hogy kötelező a jogszabályalkotási folyamatban az előzetes hatásvizsgálat-elemzés, még nem feltétlenül mond valamit a jogalkotás minőségéről. Az adott intézményt és ezen keresztül az egész rendszert tehát nem annak formális megléte, hanem sokkal inkább működése legitimálja. A közigazgatás rendszere is a megfelelő kritériumok alapján jó működőképességével (*performance*) legitimálja magát. Mielőtt e kritériumokat kibontanánk, fontos megjegyezni, hogy a közigazgatásban a funkciók betöltéséhez formális és informális intézmények, folyamatok jönnek létre, ám ehelyütt egy újabb metszéssel utóbbit a mérési tartományon kívülre kell helyoznunk, annak csak becsülhető mértéke okán (latencia).

⁹ Az NPM ideológiai köntösébe bújó állami „fogyókúra” társadalmi bázisa a középosztályok nyomása volt. A növekvő adóterhek ellen tiltakozó és a társadalmi igazságosság helyett az öngondoskodást előtérbe helyező középosztálybeli csoportok kis és olcsó államot követeltek, mivel sokallták az adóterheket és meg tudták fizetni a magánosított szolgáltatásokat. De ha az állam kihagyja a marginális rétegeket, és csak üzleti viszonyt alakít ki az állampolgárokkal, akkor túl sok konfliktust vállal fel a szegényebb rétegekkel, ez pedig meghívás egy szélesebb és mélyebb társadalmi konfliktusra. Ha pedig túl széles körnek nyújt közszolgáltatást (ingyenesen), akkor a középosztállyal kerül szembe, mert drága és nem elég hatékony kormányzatot hoz létre (Ágh, 2002: 202).

A jó közigazgatás fő kritériumait a választott perspektívákból közelítjük:

1. Az ügyfél nézőpontjából az output meglétének és minőségének van elsőbbsége, amennyiben a teljesítmény, a működőképesség szempontjai kerülnek előtérbe (outputlegitimáció). A fő kérdés itt arra vonatkozik, hogy a közigazgatás mennyire képes ellátni funkcióit, betölteni szerepét.
2. Az adófizető nézőpontjából pedig az inputlegitimáció az elsődleges, itt a gazdaságosság elve jelentkezik, és arra keressük a választ, hogy a közigazgatás a rábízott erőforrásokkal hogyan „sáfárogdik”.

A két megközelítés cél-eszköz logikája együttesen adja tehát eredményül a működőképes és erőforrásait hatékonyan megszervezni képes közigazgatás képét. A szakirodalomban gyakran találkozzunk az adminisztratív kapacitás fogalmával,¹⁰ amely a kormányzati kapacitás, közpolitikai kapacitás fogalmain belül – bár nem teljesen egybevágó definícióval – azt a részképességet jelöli, amely a közpolitikák eredményes előkészítésére és végrehajtására irányul. Az e fejezetben megfogalmazott konceptuális keretek mentén a mi mérési tárgyunk esetében is tulajdonképpen az a képesség kerül görcső alá, amely lehetővé teszi a külső elvárásoknak megfelelő eredménnyel záruló folyamatok és az ehhez szükséges szervezeti és személyi erőforrások megszervezését. Ugyanakkor a (köz)politikai eredményesség kategóriája már nem az adminisztratív-bürokratikus kapacitás terrénuma, de kétségtelen, hogy utóbbi determinálja előbbi.

Jelen fejezetet összegezve megállapíthatjuk, hogy a Hatékony közigazgatás hatásterület a jó állam adminisztratív kapacitását hivatott megmérni a társadalom és az egyének perspektívájából, s egyfelől rámutat az igazgatási gépezet működőképességére (teljesítmény, output), másfelől erőforrás-felhasználásának gazdaságosságára (input). A mérési tartomány fentiek szerinti lecsupaszítása kétség kívül egy „steril” reflexiót ad a közigazgatás minőségéről, bízva abban, hogy a tágabb jelentéstartalommal bíró közigazgatás-kategória nem elemzett aspektusainak értékelésére a – jelen hatásterület által horizontálisan támogatott – többi hatásterület (Demokrácia, Jólét, Versenyképesség, Fenntarthatóság, Biztonság) keretében kerül sor.

A fentiek konkrét lefordítását a Jó Állam Index (JÁX) egységes mérési keretlogikájának feltöltése érdekében az 1. táblázatban összefoglaltak szerint végeztük el.

1. táblázat

A Jó Állam Index (JÁX) egységes mérési keretlogikája

Perspektíva		Dimenzió	Fókusz	
ügyfél	adófizető		teljesítmény, működőképesség	erőforrás-gazdálkodás
×		Hozzáférhetőség	×	
×		Ügyfélteher	×	
	×	Erőforrás-felhasználás		×
×	×	Felkészültség		×
×	×	Elégedettség (percepció)	×	×

Forrás: A szerzők szerkesztése

¹⁰ Az adminisztratív kapacitás fogalmának kialakulásáról, az elméletalkotásról lásd: Addison (2009).

4. Pillanattfelvételek – a mérés operacionalizálása

A következő szakaszban a JÁX-hoz szükséges indikátorok szelekciójára került sor (tekintettel a meglehetősen szórványosan rendelkezésre álló megbízható adatok hiányosságaira, nyugodtan nevezhetjük ezt a lépést „indikátorvadászatnak”). Ebben tulajdonképpen a lehetséges indikátorok egyfajta alkalmassági tesztjét végeztük el. Az alkalmassági teszt fő funkciója, hogy biztosítsa a mérőszámok (számszerűsített adatok) transzformálhatóságát valamilyen minőséget leíró, értéket hordozó információegységekké. A tesztelés az alábbi szekvenciálisan érvényesülő szempontok mentén történt.

1. A *relevanciateszt* során az adott indikátor esetében azt vizsgáltuk, hogy az adott képesség, dimenzió szempontjából képes-e jól leírni és mérhetővé tenni a jelenséget. (Például a közigazgatási ágazat saját bevételeinek arányát vagy beruházási volumenét nem tartottuk relevánsnak a közigazgatás minősége szempontjából.) A relevanciateszt során egy kiegészítő logikát is bevetettünk annak érdekében, hogy minél közvetlenebb értékelési-mérési eredményt kapjunk, azaz a mérési cél és a mért jelenség között minél kevesebb kauzális lépést (interpretációt) kelljen megtenni. Így egy adott jelenség kapcsán előnyben részesítettük a célcsoporti (társadalmi) igénybevételt, használatot is bemutató ún. *outcome* indikátorokat (pl. a fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya). Ezek híján megelégedtünk a lehetőséget, kínálatot felmutató ún. *output* indikátorokkal (pl. az ügyintézés menetét támogató szolgáltatások száma), végül megbízható kimeneti indikátorok híján (vagy mert a leírandó jelenség ezt kívánta) vetettünk be *input* indikátorokat (például tudományos fokozattal rendelkező minisztériumi tisztviselők aránya). Megjegyzendő, hogy a nemzetközi mérési rendszerekben is – részben az adekvát kimeneti mutatók hiánya miatt – divatos az inputok alapján értékelni a vizsgálati tárgyat (erőforrások minősége, kombinálásuk megfelelősége), s ezt gyakran azzal igazolják, hogy „alacsony színvonalú erőforrással csak alacsony színvonalú output születhet” (Boyle, 2007: 11).
2. Az értékvizsgálat lényege, hogy nem csupán leíró adatokat kerestünk, hanem olyanokat, amelyek elmozdulása/tendenciája egyértelműen jelzi, hogy hozzájárul-e a jó államhoz/jó közigazgatáshoz, vagy annak ellenében hat, rontva a közigazgatási képességet. A cél annak vizsgálata, hogy az indikátor értéke vagy még inkább annak változása azonosítható üzenetet hordoz-e a közigazgatás minősége tekintetében. Ezek alapján számos olyan – egyébként releváns – indikátor esett áldozatul, vált alkalmatlanná, amelyekből hiányzott az ilyen értelemben vett „normatív erő” (például a közigazgatás számítógép-állománya vagy a számítástechnikai szolgáltatásokra fordított kiadások esetében nehezen állapítható meg a méréshez hozzáadott érték).
3. A *validitásteszt* keretében végül azt vizsgáltuk, hogy rendelkezésre állnak-e adott indikátor kapcsán longitudinális (öt évre visszamenő), megbízható idősoros adatok vagy adatforrások. Megjegyzendő, hogy akár a 2015., akár a 2016. évi JÁJ-ban nem csupán hivatalos statisztikai adatszolgáltatásból vagy máshol publikált adatforrásokból táplálkoztunk, hanem adott esetben saját indikátorszámításokat is elvégeztünk, akár elemi adatok gyűjtésével, primer méréssel, akár más mérések újrafeldolgozásával (például az átlagos kormányablak-közelség esetében).

2. táblázat
Az indikátorkészlet elemei

Dimenzió	Input indikátor	Output indikátor	Outcome indikátor
Hozzáférhetőség	–	2 db	3 db
Ügyfélteher	2 db	1 db	2 db
Erőforrás-hatékonyság	3 db	–	2 db
Felkészültség	4 db	–	1 db
Elégedettség	1 db	–	4 db

Forrás: A szerzők szerkesztése

A fentiek eredményeként kapott indikátorkészlet elemei természetesen önmagukban is további szakmai vitákra, diskurzusokra adhatnak alapot, és elsősorban az empiria, valamint a konceptuális keretek kölcsönhatásából fakadóan – a kutatás közbenső fázisában nem szokatlan módon – még rendszerszintű inkonzisztencia is felfedezhető, amely további finomhangolásra, csiszolásra sarkallja a jelen tanulmányt is jegyző kutatói munkacsoport tagjait.

5. Nemzetközi kitekintés a hatásterület dimenzióihoz kapcsolódóan

Az OECD nemzetközi szervezet 2009 óta végez összehasonlító méréseket a tagországok kormányzati struktúrája, működése, eredményei és jó gyakorlatai vonatkozásában, s az eredményeket két évente *Government at a Glance* (GaaG) elnevezésű tanulmányában publikálja. A GaaG-tanulmányok kiváló lehetőséget nyújtanak a tagországok közötti összehasonlító elemzésekre, hiszen az azonos módszertan alapján történő egységes mérés alapján megállapítható a tagországok pontos rangsora az egyes vizsgálandó területek vonatkozásában. A mérési eredmények átlagai összképet adnak arról, hogy melyek a kormányzati működés erősségei, illetve hiányosságai európai szinten. Nem utolsósorban pedig számos olyan indikátort tartalmaznak, amelyeket a tagországok saját maguk is továbbfejleszthetnek az adott működési terület mélyebb megismerése végett.

A Hatékony közigazgatás hatásterület dimenziói tekintetében alkalmazott OECD-mutatószerkezeteket az alábbiakban mutatjuk be. Éles határvonal nem különíthető el az egyes területek indikátorai között, sok esetben egy-egy indikátor több dimenzióban is értelmezhető. Például a közigazgatási szolgáltatást nyújtó intézménytől való fizikai távolság egyrészt a hozzáférhetőség tekintetében értelmezhető, ugyanakkor az ügyintézés helyszínére utazás ideje ügyfélteherként is értelmezhető.

5.1. Hozzáférhetőség dimenzió

Az e-kormányzati szolgáltatások használata az állampolgárok és a vállalkozások által (*Use of e-government services by individuals and businesses*) mutatószám az állampolgárok és vállalkozások közigazgatási szervezetekkel történő online interakcióinak három szintjét vizsgálja a 16–74 év közötti állampolgárok és a tíz főnél nagyobb vállalkozások esetében:

1. online információgyűjtés, 2. űrlapok online letöltése, 3. kitöltött űrlap online beküldése valamely hatósághoz/közszolgálati intézményhez.

Az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést (*Financial and geographic access to health care*) inverz módon vizsgálja a mutatószám, azaz a ki nem elégített/nem teljesült orvosi/kórházi kezelési szükségletekre és azok okaira kérdez rá. A felsőoktatáshoz való hozzáférhetőséget (*Access to education*) a kiadások oldaláról közelíti az OECD-mérés, azaz a felsőoktatásban részt vevők összes közvetlen kiadását vizsgálja és összehasonlítja. Közvetetten idekapcsolható mutató a jogszolgáltatásokkal kapcsolatos hozzáférés és a jogi folyamatokkal kapcsolatos informáltság foka is (*Access to judicial systems and legal information [Serving citizens]*).

A 2013-as GaaG is vizsgálta a közigazgatási szolgáltatások elérhetőségét és minőségét a fentiekén túl a szolgáltatások megfizethetősége (*affordability*) szerint is, ezen belül az egészségügyi célú magán- (azaz biztosítás által nem fedezett) költségeket, a felsőfokú intézményekben fizetendő tandíj jövedelemhez viszonyított arányát, valamint a jogszolgáltatáshoz kapcsolódó egyes költségeket (bírói költségek, a végrehajtás költségei, átlagos ügyvédi költség).

Érdekes aspektusa a hozzáférhetőség dimenzióinak a civil lakosság (közösségi vagy önkéntes csoportokon keresztül történő) közszolgáltatások nyújtásába való bevonásának mértéke, amely összefüggésbe hozható az elégedettség dimenzióval is. A vizsgálatok szerint minél közelebb van a szolgáltatás nyújtása az állampolgárokhoz, annál elégedettebbek vele (*Partnering with citizens in the delivery of public services*). A GaaG 2011 felmérte a civil lakosság bevonásának okait, korlátait, a hatékony bevonást elősegítő tényezőket.

5.2. Ügyfélteher dimenzió

Az ügyfélteher vonatkozásában a közigazgatási szolgáltatások megfizethetőségén túlmenően a szolgáltatások időszerűsége (*timeliness*), azaz a szolgáltatás időben történő nyújtása is értelmezhető. A szolgáltatások időszerűségét a GaaG 2013 vizsgálja az egészségügy (várólisták) és az adóbevallás (online vs. papíralapú adóbevallás feldolgozása, bírói ügyek átfutási ideje) területén is. A közigazgatási szolgáltatások minőségére vonatkozó indikátorok is utalnak az ügyfélterhek mértékére, úgymint például az ügyfelek tájékozódását segítő, jogait és kötelezettségeit tartalmazó ügyfélkarták, a betegjogi tájékoztatók megléte, amelyek csökkenthetik az ügyfelek tájékozódási idejét és lerövidíthetik az ügyintézésre fordítandó időt.

5.2.1. A lakossági adminisztratív terhek mérése 2010-ig – nemzetközi helyzetkép

Az adminisztratív terhek csökkentésének témája hosszú évek óta az európai politikai napirend magas szintjén szerepel. 2007-ben az Európai Bizottság elindított egy cselekvési programot a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentésére. Ezenkívül általánosan elfogadott tény, hogy az adminisztratív terhek csökkentése fontos hajtóereje az e-kormányzat fejlesztésének. A közigazgatás fejlesztéséért felelős főigazgatók az Európai Közigazgatás-fejlesztési Hálózat (EUPAN) keretein belül létrehoztak egy tanulócsoportot, amelynek

tagjai (több mint 25 európai ország) a munka során megosztották egymás között a tapasztalataikat a módszereik és gyakorlati ismereteik terén.

A tudásmegosztás eredményei alapján kijelenthető, hogy az európai országok egyre növekvő száma dolgozott a lakossági adminisztratív terhek mérésén és csökkentésén, különböző módszereket alkalmazva. A kvantitatív módszerek mellett (mint például az SCM-modell) egyre nagyobb figyelem jutott a kvalitatív módszerek alkalmazásának – utóbbiak elsősorban a lakosság által érzékelt terheket mutatják, illetve a jobb és kevesebb adminisztratív terhet jelentő szolgáltatások azonosítását teszik lehetővé. A kvalitatív módszerek körében három modell született: a lakossági SCM-modell, az egyensúly modell és az ügyfélutazás feltérképezése modell.

A gyakorlati tapasztalatokat összesítve megállapítható, hogy valamennyi – a munkacsoportban részt vevő – ország indított programot a közigazgatási szolgáltatások javítására. Ezek célja ugyanaz, bár címe eltérő: adminisztratív tehercsökkentés, egyszerűsítés, közigazgatási modernizáció, minőségmenedzsment, hatékonyság és eredményesség, e-kormányzás. Ezen programok megközelítése nem minden esetben az adminisztratív terhek csökkentése (vagyis az információs kötelezettségek megszüntetése), hanem – gyakran ennél szélesebb körben – a lakossági szolgáltatások fejlesztése. Egy másik aspektus például a távolság csökkentésére a szolgáltatások közelebb hozásával a lakossághoz, az egyablakos ügyintézésre, illetve helyi és regionális központok létrehozására irányul. Némely esetben már ez is csökkenti az adminisztratív terheket.

Az állampolgári adminisztratív terhek csökkentése nem mindig jelenik meg önálló politikai célként, gyakran része egy szélesebb körű programnak a vállalkozások, a közigazgatás, a köztisztviselők, illetve az adófizetők terheinek minimalizálása érdekében. Egyes országokban már néhány éve jól működő programokat vezettek be az adminisztratív terhek csökkentésére, többek között strukturált méréssel egybekötve, míg más országok a program kialakításának korai szakaszánál tartanak. A másik különbség, hogy egyes államok az adminisztratív terhek mérését kvantitatív módon (pl. SCM segítségével) mérték, míg más országokban azon dolgoztak, hogy minőségi módszerrel nyerjenek betekintést az állampolgárok adminisztratív terheibe (pl. az ügyfélút feltérképezése és az élethelyzetek koncepciója).

A legtöbb országban az e-kormányzat szorosan kapcsolódott az adminisztratív terhek csökkentéséhez és a kormányzati szolgáltatások fejlesztéséhez, például a duplikált információbevitel elkerülésével, elektronikus azonosítással, elektronikus űrlapok alkalmazásával stb. Az e-kormányzati politika középpontjában egyre inkább a szolgáltatások javítása és az adatok megosztásának folyamata áll, „az adatok mozogjanak, ne az állampolgár” elve szerint. Általánosságban az adminisztratív terhek számszerűsítése és a mérhető cél (például 25%-os csökkenés) elérése volt a politikai vezetők célkitűzése. Ennek egy közös információs infrastruktúra fontos alapja. De a mennyiségi adatok mellett a polgárok számára valóban érzékelhető javulás is elengedhetetlen. Ezért a politikai célok és a polgárok megítélésének összhangba hozása a leghatékonyabb megoldás.

A lakossági adminisztratív terhek mérése 2010–2014 között – nemzetközi helyzetkép

Az „eljárások egyszerűsítése” (adminisztratív egyszerűsítés) a jogi aktusok és előírások (beleértve a miniszteri rendeleteket, közös miniszteri határozatokat, körleveleket stb.) rendszeres és folyamatos felülvizsgálatát, valamint – a hatékonyság és a minőségi ellátás

nyújtásának elvével összhangban – a közigazgatási gyakorlatok/eljárások átalakítását egyaránt jelenti, mind az állampolgárok, mind a vállalkozások számára.

Az adminisztratív egyszerűsítés egy szabályozási eszköz, amelynek célja a jogszabályok felülvizsgálata és egyszerűsítése. Az adminisztratív szabályok olyan dokumentációs igényt és alaki követelményeket támasztanak, amelyek meghatározzák az egyéni gazdasági döntéseket. Ezen szabályok különböznek a gazdasági szabályozástól, amely közvetlenül avatkozik bele a gazdasági döntésekbe, vagy a szociális szabályozástól, amely közösségi érdekeket véd. Az elmúlt évtizedekben az államok aktív szerepet vállaltak az adminisztratív egyszerűsítési projektek megvalósításában, a bürokráciacsökkentés, a folyamatracionalizálás és ennek megfelelően a lakossági és vállalkozói adminisztratív terhek csökkentése vonatkozásában.

A felesleges terhek megszüntetése alapesetben nem mond ellent a jogi szabályozás közpolitikai céljainak. Ezen célok teljesítése csupán hatékonyabb módon történik. Az információs kötelezettségek megszüntetése tehát nem feltétlenül jelenti a közpolitikai célok megváltoztatását. Ez az egyik legfőbb oka annak, hogy az egyszerűsítés egyre népszerűbbé válik politikai szinten is. A kezdeményezés népszerűsége az egyszerűsítés céljaiban rejlik, vagyis a felesleges, terhet generáló papírmunka csökkentésében. Az európai országok által indított főbb egyszerűsítési programokat ennek megfelelően nagyfokú médiafigyelem kíséri.

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy ha egy egyszerűsítési projekt konkretizálása, indítása megtörténik, az érintettek közötti konszenzus és döntéshozatal már nem olyan egyszerű, mint amilyennek az a projekt elején látszódik. A projektek három fő érintett csoportja: (1) a közpolitika irányítói (minisztériumok), az engedélyt kiadó hatóságok (önkormányzati vagy regionális felügyelőségek), (2) vállalkozások (amelyek jellemzően már átéltek egy adminisztratív tehercsökkentést, így szkeptikusak a jövőbeli eredményeket illetően), (3) a civil társadalom érintettjei, akik minél szigorúbb szabályozásokat követelnek. A kiterjedtebb egyszerűsítési cselekvési tervek leggyakoribb akadályozó tényezői: (1) a jogi/szabályozási keret komplexitása, (2) a stratégiai tervezés hiánya, (3) a közigazgatás jellemző velejárója, a tehetetlenség és idegenkedés a változás és a reform kapcsán, (4) a köztisztviselők idegenkedése a „komfortzónából” való kilépéstől, (5) félelem a közérdek védelmének veszélyeztetésétől, (6) a konszenzus és a koordináció hiánya, (7) silók megléte.

Az egyszerűsítés és az adminisztratív terhek csökkentése komplex téma, amely a közigazgatás valamennyi szintje között koordinációt igényel. Ennek következtében a tagállamok többsége az egyszerűsítés irányítását egy központi kormányzati szervhez, jellemzően a miniszterelnöki hivatalhoz, a közigazgatási reformért felelős minisztériumhoz vagy a pénzügyminisztériumhoz delegálja. Más tagállamok feltételezése szerint az egyszerűsítés többféle közpolitikai területet ölel át, így esetükben a feladatot többféle állami ügynökség végzi, az adott tématerülethez kötődően. Néhány ország ad hoc tanácsadói, szakértői testületeket hozott létre a döntéshozatal támogatásához (pl. az adminisztratív terhek mérése, az *ex post* hatáselemzés területén).

Az egyszerűsítés végrehajtása hosszú folyamat, amelynek eredményeit folyamatosan láthatóvá kell tenni. Ennek megfelelően a kvantitatív módszerek (SCM-modell) mellett megjelentek a kvalitatív eredményeket mérő technikák (a jogszabály hasznosságának értékelése, a kötelezettség irritációs faktort mérő módszer) is. Ami az irritációs faktort/költséget illeti, ezek azok a szubjektíven megélt terhek, amelyeknek a zavaró hatása abból adódik, hogy az ügyfél nem érti a kötelezettség racionalitását, vagy nem tudja teljesíteni a jogszabály

céljait. Ahhoz, hogy az egyszerűsítést hatékonyan lehessen megvalósítani, szükség van az ügyfelek bevonására. Ha az érintettek motiváltak, a munkájukat „reklámozzák”, s ezzel a program kommunikációs kapacitása megnő, valamint a változással szembeni ellenállás csökkentése is megvalósul.

A folyamatok egyszerűsítését és a bürokrácia csökkentését többféle módszerrel valósítják meg az egyes tagállamok. Ilyen eszközök lehetnek: az engedélyezési rendszer megszüntetése, a szükséges dokumentumok számának csökkentése egy eljárásban, a maximális válaszidő rövidülése, a „hallgatás beleegyezés” szabályának szélesebb körben való alkalmazása, az IKT-módszerek használata, az egyablakos ügyintézés biztosítása, az információk megosztása az állami szervek között stb.

A bürokrácia csökkentésére és az államigazgatási szervek kompetenciái közötti átfedések kihasználása érdekében néhány tagállam az elmúlt évtizedben egyablakos ügyintézési pontokat alakított ki, amelyek kezdetben csupán információnyújtásra voltak alkalmasak, de később fokozatosan a közigazgatási termékek előállításának feladatát (engedélyek, tanúsítványok kiállítása) is el tudták látni. Ezen szervezetek kialakításának háttérében az a gondolat állt, hogy az ügyfelek (akár természetes személyek, akár vállalkozások) felé nem elvárás annak az ismerete, hogyan működik a közigazgatás, vagy hogy az egyes közigazgatási szervek hatáskörét miként osztották fel. Ők inkább abban érdekeltek, hogy az „egy ablak” a teljes közigazgatást képviselje. EU-szinten ezeket az egyablakos ügyintézési pontokat egyedi kontaktpontoknak nevezik (*Points of Single Contact – PSCs*), amelyek kialakítása valamennyi tagállam esetében – akár fizikai, akár elektronikus szinten – megvalósult, figyelembe véve a 2006/123/EC bizottsági határozat végrehajtását.

Általánosságban az egyablakos ügyintézés koncepciójának alapja annak biztosítása, hogy az ügyfelek egykapus hozzáférési pontot kapjanak az információkhoz és a szolgáltatási ügyletekhez. *Az ügyfélközpontú modell kulcselemei a következők:*

1. Gyorsaság: a szolgáltatás nyújtása a lehető leggyorsabban történjen, mind az ügyfelek, mind a közigazgatási szervek számára, mialatt az eredmények átadása a lehető legrövidebb időn belül történjen!
2. Elkötelezettség: az a mód, miszerint a szolgáltatások nyújtása állampolgár-közpon-túan történik.
3. Rugalmasság: intelligens mechanizmus kialakításával bármilyen variáció és bármilyen változtatási igény kezelése biztosított.
4. Érték: az ügyfél számára láthatóvá kell tenni, hogy az egyablakos ügyintézési pont költséghatékony, és az eredmények értékének hajtóereje az ügyfél, nem pedig a közigazgatási szerv vagy annak a folyamatai.
5. Integráció: az egyablakos ügyintézési pontnak teljesen integráltnak kell lennie, s a „rossz ajtó” politikája nem alkalmazható.
6. Választási lehetőség: a szolgáltatás nyújtása többféle csatornán keresztül történjen, biztosítva az ügyfelek számára a választás lehetőségét a speciális igények kielégítésére bármely időben!
7. Tapasztalat: a szolgáltatások megismerésére van szükség annak érdekében, hogy az ügyfél a piaci szektorban nyújtott szolgáltatással összehasonlítható tapasztalatot szerezzen.

5.3. Erőforrás-gazdálkodás dimenzió

Az erőforrás-gazdálkodás alapvető indikátorát jelenti a kormányzat minden szintjének intézményei, valamint a közintézmények által felügyelt nonprofit intézmények esetében az alkalmazotti létszám az összes munkavállaló arányában (*Employment in the public sector*). Ezen belül vizsgálják a központi és a helyi közigazgatásban dolgozók arányát. A nők arányának mérése a munkaerőpiacon – és azon belül a kormányzatban – kiemelt szerepet kapott. Vizsgálják ezen belül a nők arányát a vezetői pozíciókban, a részmunkaidőt végzők között, az igazságszolgáltatási szektorban a bírák között, valamint a politikai szintű vezetői (miniszteri, államtitkári) pozíciókban.

A humánerőforrás-gazdálkodás fontos mutatója a közigazgatásban dolgozók kompenzációja (illetmény + juttatások), amely 2008 óta képezi mérés tárgyát. Külön indikátor vonatkozik a felső és a középszintű vezetők, a szakértők, a felsőfokú végzettségűek, valamint a titkársági munkát végzők kompenzációjára.

A GaaG 2015 a 2008 óta végrehajtott központi kormányzati kompenzációs reformokat is összehasonlította. Ezek a 2008-as gazdasági válság hatására nem az illetmények és juttatások növelésére, hanem azok különböző módokon történő csökkentésére vonatkoztak. Egyéb humánerőforrás-gazdálkodási reformokat is összehasonlítottak, úgymint elbocsátások, felvételi stop, kiszervezések, a kormányzati szintek csökkentésére irányuló decentralizáció, nyugdíjazás stb.

A humánerőforrás-menedzsment gyakorlatának vonatkozásában is készültek összehasonlító mérések (GaaG, 2009), mint például a humánerőforrás-tevékenységek delegálása a központi kormányzattól a minisztériumokhoz, a kormányzati vezetők jogköre a juttatások megállapításának vonatkozásában. A hagyományos HR-feladatok összehasonlítására is sor került, mint például a toborzási rendszer típusa (pozícióalapú vs. karrieralapú), a teljesítménymenedzsment alkalmazása, a teljesítményalapú bérezés, a főtisztviselői kör megléte/kezelése, valamint ezek bizonyos korrelációi.

5.4. Felkészültség dimenzió

A felkészültség dimenzióhoz kapcsolható a 2010-ben elvégzett kérdőíves felméréssorozat, amely a kormányzati tanácsadók felkészültségét, stratégiai döntéshozatali segítő képességeit vizsgálta. Két kérdőív két nézőpontból (a minisztériumi vezetők, illetve maguk a tanácsadók aspektusából) vizsgálta a kormányzati tanácsadók szerepét, azaz hogy milyen tevékenységet végeznek (stratégiai tanácsadás, politikai tanácsadás, koordináció, szakpolitika-megvalósítás, médiatevékenység, közalkalmazottak irányítása stb.). A felkészültség témájához kapcsolódóan az OECD *Education at a Glance 2010* kiadványában olvashatók felmérések az oktatási rendszerek hatékonyságával, fejlettségével kapcsolatban.

5.5. Elégedettség dimenzió

Szoros összefüggés állapítható meg a kormányzatba vetett bizalom (*Trust in government*) és az állampolgárok elégedettsége között. A bizalom mérése a 2013-as GaaG központi kérdésköre volt.

A *bizalom* három szintjét vették górcső alá:

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

Általános tendencia, hogy közeledve a harmadik szinthez (szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettség) folyamatosan nő a bizalom szintje. Korrelációs vizsgálatokra is sor került a kormányzatba, illetve a pénzügyi intézményekbe, bankokba vetett bizalom szintje között, valamint a kormányzat iránti bizalom és a médiába vetett hit között. A bizalom kérdése igen összetett, sok tényező befolyásolja, úgymint kultúra, vallás, társadalmi státusz stb. E kérdőív általánosságban kérdez rá a bizalom mértékére, nem tárja fel mélyebben a befolyásoló tényezőket.

Külön mérések valósulnak meg az állampolgárok közszolgáltatásokkal való elégedettsége vonatkozásában az oktatás, az egészségügy és az igazságszolgáltatás területén. Az OECD a jogrendszer hatékonysága és igazságossága (*Effectiveness and fairness of judicial systems*) tekintetében is végez percepció méréseket, ezek főként a pártatlan és kormányzati befolyástól mentes igazságszolgáltatásra, valamint a bírósági döntések időszerűségére kérdeznek rá.

6. Elégedettségmérési kutatási módszertan

Jelen összefoglaló részben a közigazgatási elégedettségméréshez egy olyan tervet, illetve a felmérés számára a későbbiekben keretet jelentő alapelveket vázolunk, amelyek egy későbbi, operatív tervezést alapoznak meg. Az általános módszertani elveken túl azonban itt a klasszikus és/vagy új megoldások már a célokhoz, a célcsoport alapjellemzőihez, a várható időbeni lehetőségekhez és egy egyszerű erőforráskerethez illeszkedő alapvonalakat rajzolnak meg. Ezen kereteket konkrét kutatással alakítani akkor lehet, ha ugyanezen körülményekre vonatkozóan további konkrét információk véglegesednek.

6.1. Célok, kutatási célterületek, amelyek feltárását a felmérés eredményezheti

A jó állam koncepciójának egyik alapszempontja, hogy a közigazgatás mennyire ügyfélbarát módon tudja ellátni a feladatait. Cél ezért felmérni az ügyfelek elégedettségét az eljárások végén (illetve akár közben is), valamint felmérni, mit gondolnak az emberek – a felhasználók, ügyfelek – a közszolgáltatások működéséről, hatásosságáról, színvonaláról. Elérendő cél a felmérésben annak vizsgálata is, milyen a közszolgáltatások hozzáférhetősége (ezt az ügyfélbarát elv is érinti) és hozzáférés szempontjából az igénybevétel mintázata a társadalomban.

További fontos területet jelent, hogy a közszolgáltatások néhány alapvető működési dimenzióját ne csak az ügyfélpercepción keresztül lássuk, hanem viszonyítani tudjunk például az intézmények ügyféloldali infrastruktúrájának egyes jellemzőihez (például a kulturált várakozás körülményei), valamint a speciális igényű ügyfelek elvárásainak való megfeleléshez is. A felmérés terveink szerint visszacsatolást ad a közigazgatás társadalmi percepciójáról, illetve képet fest a köztisztviselők iránt táplált bizalomról is, miközben megjelöli a fejlesztendő területeket, és felhívja a figyelmet a kockázatot jelentő szegmensekre és intézményekre. Fontos kérdés a közigazgatásról alkotott kép felmérésében, hogy mennyire tudunk széles körű tudáshoz jutni, és milyen érvényességű információkat sikerül szerezni. A kép hitelességének igénye hordozza módszertani, kutatási-tervezési szempontból a legtöbb megoldandó problémát.

6.2. Célcsoport

A célcsoport meghatározása a kutatás egészére nézve számos, az átlagos elégedettségmérésekhez képest nehéz problémát vet fel. A célcsoport nem homogén, semmilyen tekintetben nem határolódik társadalmi, szociokulturális vagy egyéni jellemzőkön alapuló csoportokra. A társadalom minden résztvevője kapcsolatba kerül a közigazgatással. A *társadalom* meghatározástípusok némelyikébe határesetként bekerülő csoportok is idesorolhatók: a jogi személyek egy része (vállalatok, egyesületek, civil szervezetek) és számos egyéb szervezet mellett a hazánkban tartózkodó külföldi állampolgárok is.

Javasoljuk a célcsoport tág meghatározását a kutatás további tervezéséhez: *Mindenki, aki potenciális felhasználó/ügyfél. Aki felhasználó/ügyfél vagy felhasználó/ügyfél lesz, lehet, személyesen vagy megbízottja útján.*

A célcsoport tág meghatározása lényegében csak egyetlen, az életkorra terjedő szűkítést feltételez: a gyermekkorúak, akik saját cselekvőként nem válnak közvetlenül ügyfeleivé a közigazgatásnak (pl.: személyi igazolvány kérésüket nem maguk kezdeményezik). A célcsoport tág meghatározásában szereplő jövőbeniséget („ügyfél lesz”) itt nem érvényesítjük, mert a jelenben még nem potenciális ügyfelek.¹¹ Kérdésként merül fel, amit a kutatás konkrét megvalósításához az operatív tervezésben már rendezni kell: hogy a potenciális, de eddig még passzív ügyfeleket hogyan lehet, érdemes-e olyan rendszerrel kapcsolatos elégedettségről kérdezni, amellyel nem kerültek (még) kapcsolatba. Előzetesen azt az elvet javasoljuk, hogy ezt a csoportot is tartsuk a felmérés látókörében, mert ennek is van képe, hallomásból szerzett „kvázitapasztalata” a közigazgatásról. Ennek a tapasztalatnak a megismerése a közigazgatás valódi működésének áttekintéséhez nem ad hozzá információt, de (1) a csoport cselekvését ez az esetleg torzult, a közvetítettség során átalakult vélekedés fogja meghatározni, és (2) az általa átvett vélemény, közvetett percepció a közvélekedésről, közelégedettségről sokat elmond. Ez utóbbi dimenzió fontos információt adhat.

¹¹ A célcsoport tág meghatározásában szereplő jövőbeniség („ügyfél lesz”) a már jelenleg is potenciális ügyfelekre vonatkozik, akik passzív helyzetből bármikor aktív helyzetbe kerülhetnek valamely közigazgatási aktus során.

Át kell tekintenünk a célcsoport azon jellegzetességeit, amelyek az általános jellegéből, heterogenitásából fakadnak, és a kutatás tervezésére (és a szükséges erőforrásokra) jelentős hatással vannak.

1. A célcsoport területileg szórt, mindenféle területi szempontot figyelembe kell venni a mintavétel során.
2. A célcsoport egy része szövegértési nehézségekkel küzd, ezt itt két eredet alapján vesszük figyelembe:
 - A célcsoport egy része ún. korlátozott nyelvi kóddal¹² használja a nyelvet: a bonyolult szerkezeteket, többszörösen összetett mondatokat, több logikai feltételt tartalmazó szövegrészeket, ritkán előforduló szókészletet, hivatalos nyelvi formulákat stb. nem használja, nem érti meg olyan könnyen, mint a tagolt, rövid egységeket. A felvételekből kiesik a célcsoport egy része, ha nem megfelelő formát alkalmazunk, vagy a válaszadási arány lezuhan a kérdőívek, interjúk végére (mivel a kérdezett elfárad).
 - Az olvasáskészség, a szövegértési kompetencia a nyelvileg kidolgozott kódot használók egy részét is kizárhatja a mintából, ha nem alkalmazunk erre tekintettel lévő módokat, eszközöket.
3. Ezenfelül a célcsoport egy része digitális analfabéta, illetve nem tudja aktívan használni a digitális eszközöket, tartalmakat. Ez a hazai lakosság közel 40%-át jelenti – így azt a kockázatot rejti, hogy ha online megoldást alkalmazunk, elveszítjük a célcsoport egy jelentős részét.
4. A célcsoport egyéb jellegzetességei közt szerepelnek további klasszikus, gátló jellemzőkkel rendelkezők: azok, akik általában hasonló megkeresésre passzívan, elutasítóan reagálnak, azok, akik pillanatnyi helyzetük miatt jellemzően nem vesznek részt elégedettségmérésben és semmilyen más mérésben sem, például a depressziósok, kedélybeteg egy része – ők rendkívül széles társadalmi kört jelentenek, így részvételük az eredmények belső arányait jelentősen befolyásolhatná (érvényességi kockázat, ha kimaradnak).
5. Szerepelnek a célcsoportban speciális csoportok is, például: szociokulturális szempontból speciális csoportok, hátrányos helyzetűek, akik eszközei nagyban korlátozottak, mélyszegénységben élők (1,5 m fő), fogyatékkal élők (össz.: 580 e fő), mozgáskorlátozottak (250 e fő), siketek (60 e fő), látássérültek (85 e fő).

6.3. Minta: mintavételi eljárások és a torzítatlanság biztosíthatósága

A mintavételi eljárásokat meg kell különböztetnünk az empirikus felvétel során kialakuló tényleges minta létrejöttétől. A reprezentatív mintavétel nehézségeinél lényegesen nehezebb biztosítani a *torzítatlanságot* a felvétel terepmunkafázisában, azt, hogy a célcsoport jellegzetességei közt felsorolt csoportok, akik elérése vagy válaszadása nehezített, tehát jelentős csoportok ne maradjanak ki a mintából vagy ne legyenek rendkívüli mértékben alulreprezentáltak. Szintén biztosítani kell, hogy a mintába ne kerüljenek felülreprezentált csoportok se később kezelhetetlen mértékben, például ne csak a hétköznapi délelőtti ráérők

¹² Basil Bernstein elmélete szerint alkalmazzuk a kidolgozott/korlátozott nyelvi kód fogalom- és gondolatkörét.

kerüljenek a válaszadók közé stb. Mindkét, a torzítatlanság követelményére negatívan ható jelenséget kezelni lehet súlyozási eljárásokkal, illetve a mintából vett al minta segítségével, de csak bizonyos határok között, és a megbízhatóság rovására történt (kisebb-nagyobb) engedmények árán.

A torzítatlanságot olyan dimenziókban a legnehezebb biztosítani, amelyeket nem lehet jól kontrollálni. Ha például kimaradnak azok, akik idegenkednek a hivataloktól, és a téma miatt nem válaszolnak nekünk sem, akkor a nemek, lakóhely stb. szerint reprezentatív lesz a minta, miközben jelentős számok fognak hiányozni azokról a grafikonoszlopokról, amelyek éppen a közigazgatáshoz, hivatalokhoz kapcsolódó alapattitűdre vonatkoznak.

A mintavételi eljárások alkalmazását az adott rész módszer szerint adekvátan tervezzük:

1. Az alapozó fogalomkészlet pontosítását szolgáló felvételek esetében a szakértői kiválasztás és az elérhető megfelelő alanyok kiválasztási elvét követjük.¹³
2. Az interjúk és fókuszcsoporthoz esetében vegyesen követjük a két mintavételi típust: a statisztikai és a szakértői kiválasztást. Alapelv itt a kompetenciaalapú kiválasztás, tehát a válaszolónál meglévő információk és az áttekintés várható értéke szerint. (Ezen elv esetében nem a lehetséges válaszolók köréből, hanem a lehetséges tudás, információ köréből igyekszünk minél nagyobb lefedettséget elérni.)
3. A kérdésesen alapuló és statisztikai feldolgozásra szánt felvételek esetében véletlen kiválasztásos és többlépcsős reprezentatív mintavételi eljárásokat tervezhetünk. A mintanagyságokat a tervezett alcsoportok mérete és az elegendő megbízhatóság szerint véglegesíthetjük. A teljes lakosságra vonatkozóan 800–2500 fő közötti válaszadó elegendő lehet.

6.4. Összetett módszertan

A kutatási szakaszokon belül is a módszerek kombinálásával gyűjthetjük össze a szükséges adatokat és összefüggéseket. A módszerek kombinálásával egymásra épülő rendszer hozható létre, ahol a kvalitatív módszerek „rajzolnak”, míg a kvantitatív módszerek adják a kép elemeinek mértékeit. A statisztikai elemző módszerek lehetőséget nyújtanak statisztikai értelemben vett magyarázó változók megtalálására is, de ezeket nem javasolt magyarázatokban előkészítés (kvalitatív módszerek) nélkül felhasználni, vagy kvalitatív ellenőrzés (validáló interjúk) nélkül ok vagy összefüggések indoklásaként alkalmazni.

Összegezve: interjúk és fókuszcsoporthoz felvételek, háttéradatbázisok és pilot kérdőívek készíthetők elő a kérdőíves felvételeket, majd ezeket megfigyelések és további célcsoportos interjúk egészíthetik ki. Végül záró, validáló interjúsort javasolt alkalmazni. Annak feltáró jellege miatt nincs klasszikus, „hard” hipotézis és tesztelőstratégia a kutatásban. Előzetesen hipotéziseket nem fogalmazunk meg. A kutatás közbeni szakaszaiban az előzetes váradások körvonalazásának és a műhelyben való megvitatásának várhatóan nagy haszna lesz, de lefektetett vagy akár statisztikai hipotézisek megfogalmazását nem tervezzük. Feltáró kutatás esetén a hipotézisek inkább csökkentik a kutatói mozgásteret, mintsem javítanak az érvényes munka esélyeit. A tényleges dimenziók feltárása és értő megragadása

¹³ Itt csak az a – módszertani típusú – cél, hogy az operatív tervezés jó úton halad-e, tehát a célcsoport egészét nem szükséges elérni, és kiterjedt reprezentativitási kritériumok sincsenek.

a cél. A mérés szerepe elsősorban a már megismert jelenségek (pl. vélemények a szolgáltatásról) célcsoportbeli elterjedtségének, erősségének stb. a feltárása.

7. Összefoglalás

Jelen tanulmány elsődleges céljának azt tekintettük, hogy a *Jó Állam Jelentés*ben bemutatott indikátorok – mint a hatékony közigazgatás fokmérőinek kiválasztása – mögött milyen megfontolások, kötöttségek, azaz milyen fogalmi keretrendszer állt. Azt kívántuk bizonyítani, hogy az egyes mutatók beválogatása nem csupán ötletszerűen ment végbe, hanem gondos mérlegelés, alkalmasságuk tesztelésének módszertani megalapozását követően.

Ez természetesen nem jelenti azt továbbra sem, hogy adott mérőszámok értékének ismeretében egyértelműen megállapítható a közigazgatás hatékonysága. A magunk részéről továbbra is hangsúlyozzuk a Jó Állam kutatási projekt azon hozzáadott értékét, amely akár a mérési dimenziók, akár az indikátorok szelekciója során a közigazgatás mint komplex rendszer összetevőinek minél teljesebb számbavételét, a hatások és kölcsönhatások, valamint a teljesítményre kifutó oksági mechanizmusok megismerését célozza.

Az egyes fejezetekben megtalálható részösszegzéseket nem kívánjuk megismételni, de a további munka során is alapvető sarokkövekként tekinthetünk az alábbiakra:

1. A komplex közigazgatási rendszer mérésénél nincsenek mindenható sztenderdek, amelyek megkönnyítenék a vizsgálati tárgy értékelését.
2. A közigazgatás mérésekor a jó állam teljes struktúrájában betöltött szűkebb, horizontális jellegére koncentrálunk, ebből a kontextusból való kiemelése nem javasolt.
3. A közigazgatást nem érdemes ún. modellfüggő értékelés tárgyává tenni, ugyanakkor az aktuális közigazgatás-irányítási, intézményalakítási folyamatok és kapcsolódó reformstratégiák eredményeinek és hatásainak mérése és visszacsatolása nem elmenthető a közigazgatás objektív reflexiójának igényével.

A jövőre nézve természetesen számos feladat rajzolódik ki a hatékony közigazgatást elemző munkacsoport előtt. Általánosságban megfogalmazható az a törekvés, hogy mind a konceptuális keretek, mind azok gyakorlati megvalósítása további finomítást igényel, akár a kérdésfeltevés, akár az arra adott válaszok tekintetében. Ilyen feladat lehet például az adminisztratív struktúra, valamint a működőképesség és teljesítmény összefüggéseinek vizsgálata.

A megfelelő indikátorok keresése és ezek híján képzése folyamatos feladat. A mutatók kapcsán továbbra is elsődleges kérdés és megoldandó feladat marad, hogy a teljesítmény szintje, színvonala miként társítható az input- vagy folyamatváltozókhoz. Az indikátorok körének kiterjesztése alapvetően két markáns irányban képzelhető el: a nemzetközi mérésekhez való kapcsolhatóság vizsgálatával, valamint a percepciók felmérésekből származó adatok becsatornázásával. Ezek lehetőségeit vizsgálta meg a 3., illetve a 4. fejezet. Előbbi elsősorban az OECD GaaG indikátorrendszerére fókuszált, hiszen ez a jó állam hatékony közigazgatás fókuszához legközelebb álló adatgyűjtés, utóbbi pedig a 2016. évi *Jó Állam Véleményfelmérés* egyes módszertani bizonytalanságait kiigazítani hivatott kutatási koncepció bemutatása.

Végezetül fontos említést tenni arról is, hogy jelen tanulmány megírásával és a *Jó Állam Jelentés* elkészítésével egy időben a közigazgatási koordinációt ellátó kormányzati

felelősök döntöttek arról, hogy a 2014–2020 között, az Európai Szociális Alap által finanszírozott Közigazgatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) keretében megvalósuló projektek beavatkozásait a projektgazdáknak meg kell feleltetniük a JÁX által kínált fejlesztési irányokkal is (tehát minden szakmai felelősnek választania kell olyan JÁX-indikátorokat, amelyek pozitív irányba történő elmozdulásához hozzá tud járulni). Amint az a korábbi kutatási jelentésekből is kiderült, a Hatékony közigazgatás mutatórendszere nem tekintette elsődleges céljának a közigazgatás-fejlesztési projektek hatásainak mérhetőségét, ugyanakkor izgalmas továbbfejlesztési feladatokkal jár a mutatók ilyen szerves felhasználási esete és gyakorlata. Mint azt már fentebb részletesen kifejtettük: a mérés célrendszere határozza meg annak egyes aspektusait, így ha módosul a cél (jelesül a közigazgatás-fejlesztési projektek mérésének és visszacsatolásának biztosítása), akkor értelemszerűen indokolt lehet változtatni a mérési architektúrán is.

Felhasznált irodalom

- Addison, Helen J. (2009): „Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature”. *Workingpaper, LSE Department of government*. Elérhető: http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf. Letöltve: 2016. augusztus 11.
- Ágh Attila (2002): *Demokratizálás és európaizálás*. Budapest, Villányi Úti Könyvek Politikatudományi Sorozat.
- Bouckaert, Geert – Halligan, John (2008): *Managing performance: International comparisons*. New York, Routledge.
- Boyle, Richard (2007): „Comparing Public Administrations”. *CPMR Research Report*, Vol. 7. Dublin, Institute of Public Administration.
- Colomer, Josep (1996) (ed.): *Political Institutions in Europe*. London–New York, Routledge.
- Cserny Ákos – Fekete Letícia – Kádár Krisztián – Kowalik Tamás – Tózsá Réka – Ugródsy Márton (2014): „Hatékony közigazgatás”. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A jó állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem.
- De Lancer Julnes, P. – Holzer, M. (2008): „Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organisations”. In: de Lancer Julnes, P. – Holzer, M. (eds.): *Performance Measurement: Building Theory, Improving Practice*. New York, M. E. Sharpe.
- Dubnick, Melvin J. (2005): „Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms”. *Public Performance and Management Review*, 28. 376–417.
- Hajnal György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSH ROP.
- Hood, Christopher (1991): „A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, Vol. 69. Spring, 3–19.
- Ingraham, Patricia W. (2005): „Performance: Promises to Keep and Miles to Go”. *Public Administration Review*, 65. 390–395
- Kaiser Tamás – Kis Norbert (2014) (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem.
- Kirchner, Stephen (2011): „Why Does Government Grow?”. *CIS Policy Monograph*, Vol. 117. Centre for Independent Studies.

-
- Kuhlmann, Sabine – Wohlmann, Hellmut (2014): *Introduction to Comparative Public Administration – Administrative Systems and Reforms in Europe*. Northampton–Cheltenham, Edward Elgar.
- OECD (2011): *Government at a Glance 2011*. Párizs, OECD Publishing.
- OECD (2013): *Government at a Glance 2013*. Párizs, OECD Publishing.
- Oszlak, Oscar (1973): „Indicators of Bureaucratic Performance in Third World Countries”. *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. 17. No. 3.
- Rosen, Harvey S. (2005): *Public Finance*. 7., New York, McGraw-Hill.
- Pollitt, C. (2005): „Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16. 25–44.
- Van de Walle, S. (2006): „The impact of public service values on services of general interest reform debates”. *Public Management Review*, 8. 183–205.

A Dialóg Campus Kiadó
a Magyar Szak- és Elektronikus Kiadók
és Szerzőik Egyesülésének tagja.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1094 Budapest, Márton utca 19. • Telefon: (1) 608 1488
E-mail: info@dialogcampus.hu • A kiadásért felelnek: dr. Bázing Zsuzsanna
és Petró Ildikó ügyvezetők • Kiadói szerkesztő: Balla Zsófia • Tördelés,
borító: Stubnya Tibor • Nyomdai kivitelezés: Mondat Kft. • Felelős vezető:
Nagy László

ISSN 2498-8146

A Nemzeti Köszolgálati Egyetem szervezeti keretei között működő Államreform Központ 2015-től éves rendszerességgel adja ki a saját adatbázisra támaszkodó, autonóm értékelési rendszert kiépítő és működtető *Jó Állam Jelentést*. A jelentések hat hatásterület – Biztonság és bizalom a kormányzatban, Közösségi jóllét, Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség, Fenntarthatóság, Demokrácia, Hatékony közigazgatás – módszertanilag és statisztikailag megalapozott mérése, elemzése alapján egyfajta keresztmetszetet és visszacsatolást adnak a kormányzati képességek változásairól. A *jó állam mérhetősége* tanulmánykötettel a Jó Állam-kutatások szakmai közössége egy sorozatot indított el 2015-ben a jelentések tudományos háttérének és módszertanának kibontása, az indikátorok kiválasztási szempontjainak és dilemmáinak megvilágítása, megvitatása és indoklása érdekében. Jelen kötet célja a tudományos és szakmai nyilvánosság elé tárni a *Jó Állam Jelentés 2016* kutatási kérdéseit, dilemmáit és az azokra adott válaszokat, a felmerült módszertani kihívásokat és az egyéb meghatározó tényezőket. További feladata reagálni a *Jó Állam Jelentés 2015* kritikáira, megvitatni az eredményeket, problémákat, megjelölni új tartalmi és módszertani fejlesztési irányokat.



A kiadvány
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
köszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE