

# • tanulmányok

Kis Norbert – Kaiser Tamás – Báger Gusztáv – Bukovics István –  
Csath Magdolna – Cserny Ákos – Fejes Zsuzsanna –  
Gárdos-Orosz Fruzsina – Kádár Krisztián – Sente Zoltán

## A JÓ ÁLLAM MÉRHETŐSÉGE

*A magyar állam újjászervezésének központi célkitűzése a jó állam megteremtése, amely a Magyarország Alaptörvényéből és a közjó fogalmából levezethető értékek megvalósulása. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program szerint „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”.*

*A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiemelten fontos feladatnak tartja, hogy karai, intézetei, doktori iskolái és kutatóhelyei interdiszciplináris megközelítéssel, objektív, kutatásalapú tudásbázis kialakításával hozzájáruljanak a modern állam és a hatékony nemzeti közigazgatás fel-tételrendszerének és működésének megteremtéséhez.*

• • • • •

### 1. A JÓ ÁLLAM KUTATÓMŰHELY

A Jó Állam Kutatóműhely (továbbiakban: JÁK) általános célja, hogy a jó állam megvalósításához fűződő fejlesztési programoknak legyen saját értékelési keretrendszerük, a „jó állam”-index (továbbiakban: JÁX). Kimunkálása érdekében a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program célkitűzéseihez illeszkedve a műhely interdiszciplináris, az állam működéséhez kapcsolódó tudományos kutatásokat és ehhez kapcsolódó hatékonysági méréseket folytat az alábbi témakörökben:

- a jó kormányzás és a jó közigazgatás;
- a kormányzati hatékonyság mérhetősége;
- a jó állam és a versenyképességi mérések és rangsorok;
- a jó állam és a jó közigazgatás jogállami alapelvei;
- a hatékony jogvédelem és a jó közigazgatás európai értékrendjének komplex és kompara-tív kutatása.

A fenti célok megvalósítása érdekében a műhely közreműködik az OECD által folytatott, a közszektorral, a kormányzattal és a közigazgatás működésével kapcsolatos kutatásokban, kezdeményezésekben.

A jó állam fogalma a közszolgálat etikai normáinak, tudományos kutatásainak és gyakorlati alkalmazásainak integrálásával szorosan összekapcsolódik a jó kormányzás és a jó köz-igazgatás fogalmával. Mivel a jó kormányzás fogalmának nincs egységes értelmezési kerete, a műhely kiindulópontként a Világbank alapdefinícióját fogadta el, amely szerint a jó kormányzás kifejezi, hogy egy ország kormánya milyen tradíciók alapján, milyen intézmény-rendszer segítségével gyakorolja az irányítást. Ebbe beleértjük azt a folyamatot, ahogyan a kormányokat megválasztják, ahogyan ellenőrzik a munkájukat, és ahogyan leválthatják őket; a kormány képességét arra, hogy megbízható és helytálló politikákat fogalmazzon meg és hajtson végre; továbbá a polgárok megbecsülését és azon intézmények mindenkori állapotát, amelyek az emberek közötti gazdasági és társadalmi együttműködést irányítják. Emellett meggyőződésünk, hogy az értékalapú jó kormányzás a mérhető és alakítható kormányzati képességek bázisán, a professzionális és jó közigazgatás támogatásával valósítható meg.

A JÁK formálisan 2014. január 1-jével kezdte meg működését. A kutatás első, hat hónapig tartó megalapozó szakaszának célja, hogy előzetesen kiválasztott hatásterületek bázisán ki-dolgozza és megvitassa a JÁX kialakításához szükséges mérési módszertant, típusok szerint meghatározza és definiálja a későbbiekben alkalmazni kívánt indikátorokat. A kutatás kö-vetkező szakaszában kerülhet sor arra, hogy a műhely eredményeire támaszkodva a Nemze-ti Közzolgálati Egyetem időszakosan kiadja a „jó állam”-jelentést, amely kutatásalapú mód-szertannal a kormányzati teljesítmény és hatékonyság mérésének indikátorait publikálja.

### 2. A KUTATÓMŰHELY SZAKMAI ÉS MÓDSZERTANI KONCEPCIÓJA

A JÁK célja egy olyan teljesítménymérési módszer kialakítása, amely a jó állam értékeit va-lóra váltó *kormányzati hatékonyság* változását, fejlődését vizsgálja. Ennek érdekében saját adatbázis létrehozásával és fejlesztésével egy önálló értékelési rendszer folyamatos működte-tésére vállalkozik, amely a kormányzati működés meghatározott hatásterületeire fókuszálva visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság tartalmi elemeiről és változásairól. A műhely nem követi a nemzetközi rangsorok normatív szemléletét és az ezen alapuló versenyszemlé-letű, összehasonlító megközelítést. Kiindulópontja a bázisszemléletű viszonyításra épül, ami egyben azt is jelenti, hogy ha nem áll rendelkezésre bázis, akkor a bázisképzés a kutatási feladatok részévé válik. A vizsgált rendszer rendkívül bonyolult, sok összefüggés, visszahatás, véletlen tényezők és időbeli eltolódásokkal jelentkező következmények jellemzik. Ez egy-aránt igaz a rendszer egészére és külön-külön az egyes hatásterületekre. A tudományos meg-közelítés ennek a rendszernek csak meghatározott részeit képes analitikus, „kemény” mód-szerekkel azonosítani és leírni, és kutatásunk első szakaszában ennél többre nem vállalkoz-tunk. A JÁK teljes körű kiépítésének folyamatában viszont már nem tekinthetünk el a szak-értői vélemények, becslések, véleményfelmérések bevonásától.

Az egyes hatásterületek mennyiségi változóiból a *kormányzati kapacitásokra* lehet követ-keztetni, amelyek egyúttal befolyásolják a kormányzati képesség változásait. A *kormányza-*

*ti képesség* fogalma alatt a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzáshoz szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz relációban való alkalmazását és/vagy fejlesztését értjük. A képességek kibontása komplex, bonyolult térben zajlik, ám *különböző indikátortípusok* (input, output, hatás, illetve fő, rész-és támogató) alkalmazásával mérhetővé válik. A mutatók azt is kifejezik, hogy mely kormányzati képességek tudnak a leghatékonyabban hozzájárulni a mindenkor kormányzati célok megvalósításához.

Ennek bázisán felállítható a kormányzati hatékonyság mérésének átfogó logikai kerete, amely a közjó érvényesülését hatásterületekre vetített hatásindikátorokkal méri (outcome). A hatásterületeket elsődleges módon érintő kormányzati képesség változását eredményindikátorok (output) mutatják, amelyek – mivel a közszektor szoros kölcsönhatásban működik a közvetlen, illetve tágabb környezetével – nem egyszerűen a kormányzati cselekvések következményei, ezért nem lehet kizárni a külső tényezők befolyásoló szerepét. A hatásterületekre elsődlegesen irányuló, „bemeneti” kormányzati tevékenységek, beavatkozások mint eszközök és folyamatok válnak mérhetővé (input).

Súlyt helyezünk arra, hogy minden mutató egyértelműen irányítható legyen, a skála egyik, illetve a másik vége egyértelműen negatív, illetve pozitív jelentéssel legyen társítható. Ez teszi értelmezhetővé a felhasználók számára az indikátort, így lehet üzenete a mutatónak, változás esetén az elmozdulás irányának így lesz jelentése. Emellett ez alapfeltevétele az indikátorrendszer bármilyen további elemzésének, összefüggések feltárásának, kompozitok kialakításának.

*Mindezek alapján a JÁK által kialakított indikátorok kifejezik a kormányzati képességek erősségeit vagy gyengeségeit az alábbi 6+1 hatásterületen:*

- biztonság és bizalom a kormányzatban;
- közösségi jóllét;
- pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség;
- fenntarthatóság;
- demokrácia;
- a jó állam és a jó közigazgatás jogállami elvei;
- +1: hatékony közigazgatás (mint horizontális hatásterület).

Az indikátorokhoz rendelt értéktényező a (pozitív vagy negatív) változás irányának értékelését fejezi ki. Az egyes indikátorok összesített értéktényezője mutatja a kormányzati hatékonyság változásának fentiekben jellemzett három szintjét jellemző dinamikát. A mérések ezért egy bázisértéktől kiindulva kapnak pozitív vagy negatív értékelést, és teszik lehetővé a változások pozitív (javulás) vagy negatív (romlás) értékelését. A mennyiségi változókból értékalapú konzekvencia csak akkor vonható le, ha a mért érték (alacsony vagy csekély) mennyiségéhez a hatások vagy az eredmény (a kormányzati képesség javulása) szintjén az értékstatuálás is érzékelhetővé válik. Mindebből az következik, hogy kizárólag egyfajta módszertani komplexitás mellett lehet csak értékelési keretek között konvertálni a kormányzati folyamatok, eredmények és hatások együttesét.

A jó állam mérésére vonatkozó modell felépítését *háromszintű tagozódás* határozza meg. Elméleti megközelítésben a *legfelső szint a jó állam komplex jelensége. E legfelső szint alatt*

körvonalazódtak a *hatásterületek*. Ezek olyan, a gazdaság, a társadalom, az államigazgatás szempontjából fontos szektorok, amelyek egyrészt külön-külön megragadhatók, másrészt együttesen átfogó, de egyben mérhető képet adnak a jó állam működését alapvetően meghatározó kormányzati képességek sajátosságairól. *A harmadik szintet a hatásterületeken belül megjelenő, konkrét jelenségek megragadására alkalmas alterületek alkotják.*

A kutatás első szakaszában kiválasztott és definiált indikátorok struktúrája *módszertanilag* is hierarchikus. A jó állam jellemzőinek megragadása céljából – a szakértői vélemények és az elemzett módszertani eljárások, nemzetközi gyakorlatok alapján – a felsorolt 6+1 hatásterület meghatározott alterületein *főindikátorok* tájékoztatnak, amelyeknek előnye a könnyen olvasható üzenet, az egyszerű értelmezés lehetősége. Az indikátorrendszer felépítésének alsó, legszélesebb szintjét a főindikátorokat leíró és azok kiszámítására alkalmas *részindikátorok* alkotják. Ezekből állnak össze – megfelelő kutatási módszertan alkalmazásával – a főindikátorok mint lehetséges kompozitmutatók. Egyes hatásterületek esetében támogató indikátorok is informálnak, amelyek nem részei a főindikátoroknak, ezzel szemben fontos értékelési szempontokat testesítenek meg. Fontos megjegyezni, hogy a JÁK leendő rendszerében a fő- és részindikátorok már összekapcsolódnak a kormányzati hatékonyság logikai keretével, azaz például egy adott főindikátor egyben az input, eredmény- vagy hatásmutató szerepét is betöltheti.

A kormányzati képességek komplementer jellegét az alterületekhez kapcsolódó főindikátorok fejezik ki. Más szóval vannak olyan hatások is, amelyek területhatárokon át érvényesülnek, de alapul szolgálhatnak a hatások későbbi integrálásához, a JÁK alapjául szolgáló „nagy mátrix” összeállításához. Az alterületek integrálása, egyetlen „nagy mátrixba” foglalása csak a kutatás második fázisában lesz elvégezhető.

### 3. A KUTATÓMŰHELY SZERVEZETI MŰKÖDÉSE

A JÁK alapvetően a karok közötti együttműködésre épülő kutatási program. Bázisa, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által összehangolt kutatói hálózattá kíván válni, a program közreműködői pedig közszolgálati és közpolitikai közösséggé alakulni, amelynek tagjait a hazai és nemzetközi partnerek delegált szakértői alkotják.

Az egyes hatásterületek mentén *kutatócsoportok* szerveződtek, amelyeknek a tevékenységét további kutatók bevonásával hatásterületi vezetők koordinálják, egy-egy specifikus terület elmélyült vizsgálatának érdekében:

1. *biztonság és bizalom a kormányzatban*, vezetője: dr. Kis Norbert továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, NKE;
2. *közösségi jóllét*, vezetője: prof. dr. Báger Gusztáv;
3. *pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség*, vezetője: prof. dr. Csath Magdolna egyetemi magántanár, NKE;
4. *fenntarthatóság*, vezetője: prof. dr. Bukovics István intézetvezető egyetemi tanár, NKE, KTK;
5. *demokrácia*, vezetője: dr. Fejes Zsuzsanna tanszékvezető egyetemi docens, NKE, KTK;
6. *a jó állam és a jó közigazgatás jogállami elvei*, vezetője: prof. dr. Sente Zoltán intézetvezető egyetemi tanár, NKE, KTK;

7. *hatékony közigazgatás*, vezetői: dr. Cserny Ákos dékán, NKE, KTK; dr. Kádár Krisztián, a projekt szakmai vezetője, NKE, VTKI.

A kutatás előrehaladásának mérföldköveinél a munkacsoportok műhelyvitákat tartanak a többi munkacsoport tagjai és külső szakértők részvételével, ami egyrészt biztosítja a szakmai előrehaladás független, külső értékelését, másrészt elősegíti a kutatás magyarországi és nemzetközi beágyazódását, a hálózatosodás kialakulását.

Mind a hatásterületek kijelölésében, mind a statisztikai mutatók meghatározásában fontos szerepet kap a nemzetközi, globális és regionális intézmények, közpolitikai intézetek által kidolgozott és alkalmazott módszertanok, statisztikák és rangsorok áttekintése, elemzése, mindezeknek a rugalmas, a hazai célokhoz és feltételekhez illeszkedő felhasználása. Ez egyben azt is jelenti, hogy a JÁX nem a nemzetközi rangsorok egyik alrendszere kíván lenni, hanem önálló, intézményesült, objektivitásra törekvő teljesítménymérési módszert szándékozik bevezetni. A JÁK azt is célként fogalmazta meg, hogy az általa kidolgozandó értékelés módszertanához más országok és nemzetközi szervezetek számára is jó gyakorlatot kínáljon.

A kutatóműhely meghívott hazai külső partnerei: Magyarország kormányának minisztériumai; Központi Statisztikai Hivatal; Állami Számvevőszék; Magyar Tudományos Akadémia; partneregyetemek; kutatóintézetek; civil szervezetek. Meghívott nemzetközi és külföldi partnerei: OECD; International Anti-Corruption Academy (IACA); Ecole National d'Administration (ENA); Chinese Academy of Governance (CAG); Institute of Public Administration (IPA); Konrad-Adenauer-Stiftung; Poland Office (KAS).

A JÁK szakmai és operatív munkáját végrehajtó testület támogatja. A kutatásba bevont tudományos és társadalmi partnerintézmények javaslatait, véleményét tudományos és társadalmi kuratórium közvetíti.

A JÁK működését és adminisztrációját a Közigazgatás-tudományi Kar Közszerkezési és Szakigazgatási Intézetén belül a Közpolitika és Közigazgatás-fejlesztési Tanszék biztosítja. A műhely vezetésére dr. Kaiser Tamás tanszékvezető egyetemi docens kapott megbízást.

A jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a JÁK működését és kutatási eredményeit. Az általános bevezetőt követően az egyes hatásterületek bemutatására kerül sor: az egységes szempontok (kiindulópont, pozicionálás, alterületek, kormányzati képességek) alapján íródott vezetői összefoglalókat az indikátorok felsorolása és definiálása követi.

#### 4. BIZTONSÁG ÉS BIZALOM A KORMÁNYZATBAN HATÁSTERÜLET

A biztonságérzet az emberek és az üzleti, civil szektor szereplőinek legalapvetőbb igénye. A biztonság megteremtése és a biztonság (köz)érzete a jó kormányzás egyik legfontosabb feladata, a kormányzat felé megnyilvánuló bizalom kiemelt faktora. A biztonság és a bizalom ezért két olyan hatásterület, amelyek a legszorosabb kölcsönhatást mutatják. A kormányzat iránti bizalom megléte ugyanis maga is biztonsági tényező, visszahat a biztonságérzetre. A bizalmatlanság nemcsak az emberek biztonságérzetét csökkenti, hanem a biztonsági feltételeket is ténylegesen gyengíti. A szorosan összekapcsolódó biztonság és a bizalom (BB) összetett hatásterületet eredményez, amely különböző szerkezetben jelenik meg a nemzetközi mérési rendszerekben. Az OECD a kormányzati bizalom (trust in government) mérését véle-

ményfelméréssel végzi. A szervezet által kiadott legújabb kormányzati körkép (Government at a Glance, GoG 2013) kormányzati bizalmi indexe 2007 és 2012 között a vizsgált országok háromnegyedében csökkenést mutat, ami az OECD átlagában 5 százalékos (45 százalékról 40 százalékra) visszaesést jelent.

A Jó Állam Kutatóműhely (JÁK) Biztonság és bizalom a kormányzatban munkacsoportja a kormányzat nagy rendszerével (national government) kapcsolatos átfogó bizalmi érzülmérést nem végez, ezzel szemben hatásindikátorokat rendel meghatározott alterületekhez az alábbiak szerint.

1. A *külső biztonság* indikátorai mutatnak arra a *kormányzati képességre, amely külső támadással (erőszak, agresszió) szemben védelmet biztosít, elhárítja, elkerüli, megfékezi a külső katonai erőszak alkalmazását*. Léteznek a külső biztonság témáját az állami működés minden paraméterére vonatkoztató, széles horizontú felfogások. Álláspontunk szerint a külső biztonság a kormányzati képességek oldaláról alapvetően a kormány katonai ereje és biztonsági szövetségi kapcsolata (kollektív védelem) mentén vizsgálható. A terrortámadás, a kibertámadás és a biztonságot veszélyeztető más jelenségek értékelése a közbiztonsághoz kapcsolódik. Evidens, hogy egy ország erejét a biztonsági kihívásokkal szemben ma már nem lehet csak a katonai erővel mérni. Ezt a szűkebb felfogást a JÁK kutatása során azért követhetjük, mert a kormány képességeit átfogóan tekintik át más általunk használt hatásterületek. Így a gazdasági biztonság vagy a környezeti biztonság más hatásterületekhez tartozik. A mérés nem terjed ki a kormány kül- és biztonságpolitikai státusának értékelésére sem, mivel az a nemzetközi politikai erőviszonyok függvényében folyamatosan változó, nem standardizálható értékelésen alapul.

A JÁX-ban a főindikátorok közül a Magyar Honvédség képességeinek mutatója és a védelmi képesség az erőforrások változását, az input-mutatókat tartalmazza. A magyar lakosság-nak a külső biztonsággal kapcsolatos érzülete a kormányzati intézkedések által is meghatározott hatásindikátor.

2. A *közbiztonságban* jelenik meg a *kormányzati képesség arra, hogy a közrendet veszélyeztető vagy sértő jelenségeket (bűncselekmények, szabálysértések) megelőzze, feltárja és megbüntesse*. Külön kell vizsgálni a *terrorfenyegetéssel szembeni védelmi képességet*, amely szintén a közbiztonság hatásában jelenik meg. A közbiztonság hatásmutatójának egyik indikátora a szubjektív közbiztonságérzet mérése. Az OECD a rendőrséggel kapcsolatos lakossági bizalom mérését is mutatóként alkalmazza. A rendvédelmi statisztikák egy része objektív mutató lehet. A nyomozások száma a bűncselekmények tipológiájában (erőszakos, vagyon elleni, garázda) a felderítési eredményességet mutatja. Másfelől azonban torzító hatású, mivel a bűncselekmények számának növekedése éppen a közbiztonság romlására utalhat. A bűncselekmények abszolút számát a bűnözésen kívül meghatározzák a tételes jog változásai vagy a technikai természetű halmazati minősítések. A nyomozások száma nem mutatja az akár évekkel későbbi bírósági döntést sem. Ugyanez igaz a tetten ért személyek statisztikájára is. A rendőrség, a bünyügyi ügyészek, a büntetőbírók létszámának növekedése szintén relatív, mégis olyan inputjellegű mutató, amely pozitív hatásirányú is lehet. A kormány bűnmegelőzési stratégiájának léte, a stratégiai célok megvalósulásának aránya ugyanakkor eredmény-mutatóként vehető figyelembe.

A terrorizmus elleni kormányzati képesség mérése leginkább a következménykezelés területén (mint például a terrortámadást követően kialakult katasztrófa- vagy sürgősségi helyzet) oldható meg. A nemzetközi szabványok, eljárásrendek, standardok alapján a terrorizmuselhárítás hatékonysága mérhető. Ez az emberek, az épületek, az infrastruktúra, általánosságban pedig a közélet sebezhetőségének csökkentését szolgáló tevékenységeket jelenti. Problematikus viszont a terrorizmusfelszámolás – amely egy offenzív, a terrortámadások felszámolásán és a terroristák azonosításán, feltartóztatásán keresztül megvalósuló megelőző tevékenység – hatékonyságának mérése, illetve a terrorizmuselhárítás mint hírszerzési-titkosszolgálati tevékenység hatékonyságának kimutatása.<sup>1</sup> A terrorelhárítás a rendvédelemen belül ma már szakszerűen kiképzett védelmi állományt, specializált szervezetet igényel a rendvédelemen belül. Az ezzel kapcsolatos mutatók (mint input) értékelhetők.

A JÁX-ban a főindikátorok közül a bűncselekmények felderítési hatékonysága eredményként értelmezhető mutatókat tartalmaz. Az eredmények egyik determinánsa a kormányzati bűnmegelőzési és bűnüldözési képesség állapota. A bűnüldözés kormányzati erőforrásai alapvetően eszköz- és erőforrás-mutató. A bűnmegelőzési képesség mutatója eredményeket mér. A lakossági közbiztonságérzetet a kormányzati intézkedések által is meghatározott hatások mutatja.

3. A kormányzat *katasztrófavédelmi* képessége a *természeti vagy ipari káreseményekkel szembeni védettséget biztosítja*. A katasztrófavédelem három területet foglal magában: a tűzvédelem, a polgári védelem és az iparbiztonság. A lakosság érületét mutató véleményfelmérés szubjektív hatásmutató. Objektív indikátoroknak tekinthetők a tevékenységi statisztikák, a katasztrófák elleni védekezésben részt vevők létszámadatai, valamint a szervezetrendszer integrált jellege és hatékonysága. A katasztrófavédelem területén alapvetően erőforrásokat mérő indikátort alkalmazunk. Ezek a lakossági biztonságérzetet mérő hatásindikátor alakulásának egyik meghatározó faktorát jelentik.

4. A hatásterülethez tartozik a *kormányzat azon képessége, hogy a jogrendszer iránti bizalmat erősítse, a jog által garantált biztonságot megteremtse*. A biztonság és a bizalom hatásterületén a legszűkebb, formális jogbiztonság-tartalom, azaz a *jogalkotásba vetett bizalom* és az erre épülő biztonságérzet vizsgálata indokolt. Több nemzetközi mérés a minőségi jogalkotásban határozza meg az általunk vizsgált kritériumot. A jogbiztonságot a jó kormányzás jogállami kritériumai között kell átfogóan vizsgálni (lásd: a jó állam és a jó közigazgatás jogállami elvei hatásterület). Az átfogó tartalom a joguralom (a „rule of law”) mint a jogállam alapelvének számos aspektusát érintheti: fékek és egyensúlyok a hatalmi rendszerben, hatékony jogvédelem, nyitott kormányzás, világos és kiszámítható szabályozás stb. Az OECD rule of law projektje szintén a tágran értelmezett jogbiztonság-felfogás mentén formálja a lehetséges indikátorokat.<sup>2</sup> A JÁK demokrácia hatásterülete a jogbiztonsággal összefüggésben alapvetően a jog igazságába (justice) és a demokratikus alapértékek

jogvédelmébe vetett bizalmat vizsgálja. A formális jogbiztonság-felfogás azt jelenti, hogy a jog tartalmi „jóságát” a demokrácia és a jogállamiság hatásterületei által képviselt szélesebb körű felfogások közé utaljuk. A jogalkotás demokratikus eljárási kritériumai például a társadalmi részvétel keretében szintén a demokrácia hatásterületén jelennek meg. A jogalkotásba vetett bizalom objektív mutatói:

- A jogszabályok megismerhetőségének szintje mérhető például az online jogszabálytár-publikációk kiterjesztésével.
- 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.
- A jogalkotással kapcsolatos érületi véleményfelmérés ritka. Ennek oka, hogy a társadalom nagyon kis hányada tud saját tapasztalati percepcióra építeni, továbbá kevésbé tekintik prioritásnak a kormány jóságának megítélésében.

Ezen alterület része továbbá a *jogszolgáltatásba vetett bizalom*, amelynek indikátorai arra a *kormányzati képességre mutatnak, amely közjogi eszközökkel erősíti a jogalkalmazás iránti bizalmat*. Az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ág, a kormányzati beavatkozás közjogi korlátja. A JÁK által kialakított értelmezési keretben a jogszolgáltatás tágabb dimenziót jelent, így a közigazgatási jogszolgáltatást is magában foglalja. A bírói igazságszolgáltatás hatásmutatói csak kivételesen és közvetetten mutatnak vissza kormányzati képességre, ezért alapvetően a közigazgatási jogszolgáltatás területe mutatkozik relevánsnak. Az igazságszolgáltatás hatékonyságának mérése ezért nem tárgya ennek az alterületnek. Az Európai Unió 2013-ban ezen a területen mérési rendszert indított (Justice Scoreboard), amely például a European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) adataira épít.<sup>3</sup>

5. A biztonság és a bizalom pártpolitikai természetű érzékeny tényezője a kormányzat politikai cselekvőképessége, stabilitása, átfogóan a *kormány politikai stabilitása*. Egy demokráciában csak akkor tekinthető értéknek a kormány stabilitása, ha a demokratikus alapértékek maximálisan érvényben vannak. Fordítva: a politikai instabilitás a kormány cselekvési gyengeségét jelzi, amely rossz kormányzáshoz vezet. *A politikai stabilitás a kormánynak inkább adottsága (ami a parlamenti erőviszonyokból következik), mint képessége; más szóval a kormányzati képességet alapvetően meghatározó adottság*.

A stabilitás mércéje a közpolitikai cselekvőképesség és eredményesség, ennek objektív mérhetőségét olyan mutatók teszik lehetővé, mint:

- a kormányprogramban megjelölt célok megvalósításának aránya / kormányzati ciklus;
- a parlamenti kormány-előterjesztések elfogadásának aránya / év;

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

2 Lásd a World Justice project alterületeit: 1. Limited Government Powers; 2. Corruption; 3. Clear, Publicized and Stable Laws; 4. Order and Security; 5. Fundamental Rights; 6. Open Government; 7. Regulatory Enforcement; 8. Access to Civil Justice; 9. Effective Criminal Justice; 10. Informal Justice.

3 A CEPEJ a polgári, kereskedelmi és közigazgatási ügyekre vonatkozóan a következő mutatókat használja: 1. hatékonyság (efficiency of justice systems): az eljárások időtartama, felfüggesztett ügyek száma; 2. minőség; bírák képzése, a bírósági tevékenység monitoringja, a bíróságok költségvetése és személyzeti erőforrásai, ICT-alkalmazás, alternatív vitarendezési módok; 3. függetlenség: érületi mérések alapján.



– a törvények kormány általi végrehajtása (például hiányzó végrehajtási rendeletek, törvény által rendelt pozíciók betöltetlensége).

A kormány politikai stabilitásának területén eredménymutatónak tekintjük a kormányzati célok eredményességének és a kormányzati végrehajtó képességnek a kimenetét mérő mutatókat.

6. A kormányzat átláthatósága jogállami és demokratikus alapérték. Az átláthatóság a kormányzati nyitottság képességét mutatja. Az átláthatóság alapvetően eredmény, amelynek hatása a bizalom. Az átláthatóság lényege a kormányzati közérdekű adatok, a döntés-előkészítés és a döntések megismerhetősége. Az átláthatóságot és a bizalmat erősítő eszköz a kormány korrupció-megelőzési képessége. A JÁX-ban a főindikátorok között a kormányzati közérdekű adatok, a döntés-előkészítés és a döntések megismerhetőségét mérő indikátorok eredménymutatóként jelennek meg. A korrupció-megelőzési képességet fejlesztő intézkedések input-indikátornak tekinthetők.

7. A létbiztonsági mutatók a kormányzatnak a megélhetési minimumok biztosítására való képességére vonatkoznak. Ezt az egyéni biztonság különböző aspektusaival (közbiztonság, jogbiztonság) azonos mértékben kell értékelni. A szociális vagy egészségügyi feltételek javítása a közösségi jóllét, az életminőség területén értékelhető. A létbiztonság a minimumot garantáló kormányzati képességet értékeli.

A közpolitikai akciókban a létbiztonság a következő módon jelenik meg:

- jövedelembiztonság fenntartása (például szociális juttatások rendszerén keresztül szociális minimum biztosítása, garantált minimálbér);
- munkaerő-piaci garanciák megteremtése (például munkanélküli-ellátások, visszavezetés a munkaerőpiacra, közfoglalkoztatás, képzés, szakképzés);
- lakhatási feltételek biztosítása (például lakásukat elvesztők támogatása, szociális bérlakások);
- gyerekszegénység elleni küzdelem (gyermekétkeztetési rendszer kialakítása);
- kötelező egészségi ellátás;
- hajléktalanok ellátórendszere.

Magyarországon a Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia az unió Európa 2020 stratégiáján belül a szegénység csökkentésére irányuló célkitűzés Magyarországra lebontott mutatóihoz kapcsolódik. Az Európai Bizottság és más nemzetközi szervek jelentése a gyermekek jóllétének monitorozásáról indikátorrendszerrel is alkalmaz. A JÁK kutatása szempontjából a Szociális védelem integrált európai statisztikai rendszere (The European System of Integrated Social Protection Statistics, ESSPROS) tartalmaz használható mutatókat. A JÁX-ban a létbiztonság területén a jövedelemminimum megteremtésének mutatói részben eszköz-, részben eredményindikátorokra épülnek. A lakhatási minimum (biztonság) a rászorulókat ellátási minimumának megteremtése eszközmutatóra (input) épül.

## 5. KÖZÖSSÉGI JÓLLÉT HATÁSTERÜLET

A közösségi jóllét a JÁK vizsgált hatásterületei közül a biztonság és bizalom, valamint a demokrácia hatásterületekkel együtt a jó kormányzás, illetve a jó közigazgatás működése szempontjából az elsődlegesen céljellegű hatásterületek közé tartozik. Ebből a szempontból a gazdasági versenyképesség és a pénzügyi stabilitás, a fenntarthatóság és a hatékony közigazgatás az előbbieket megvalósítását elősegítő eszközjellegű hatásterületeknek minősülnek.

A közösségi jóllét hatásterület elemzését a JÁX céljaira a következő szempontok szem előtt tartásával végeztük el:

- hogyan lehet javítani a közösségi jóllét monitoringját azzal a céllal, hogy a döntéshozó és a közvélemény kielégítő módon tudja követni a terület változásait;
- a közösségi jóllét eddigi gazdasági jellegű kiértékelése a szélesebb tartalmú életminőség felé mozduljon el; és
- hogyan lehet olyan jelzőindikátorokat alkalmazni, amelyeknek a segítségével időben előre is jelezhetők a fenntarthatóságot veszélyeztető változások.

A hatásterület vizsgálata során elvetettük az egyetlen indikátor alkalmazásának lehetőségét, tekintettel a terület komplex és így eltérő indikátorokkal való leírásának lehetőségére. Valós kiindulási pontként tehát az indikátorok úgynevezett „műszerfal” jellegű összeállítását és alkalmazását tartottuk célszerűnek a francia köztársasági elnök 2008 februárjában kezdeményezett és megvalósult Stiglitz – Sen – Fitoussi (röviden: SSFC) jelentéséből<sup>4</sup> kiindulva, figyelemmel a hazai adottságokra (1. táblázat).

- Eszerint a közösségi jóllét „műszerfala” indikátorainak három pillére az *anyagi jóllét*, az *életminőség* és a *fenntarthatóság*. Az *anyagi jóllét* (material well-being) alakulása azonban célszerűen nem a GDP, illetve a GDP-ből származtatott mutatószámokkal mérhető,<sup>5</sup> hanem – az egy főre, illetve a háztartásokra jutó jövedelem mint a háztartási fogyasztást megalapozó lehetőség változásától;
- a jövedelemelosztási, a szegénységi arányok módosulásától, a társadalmi kirekesztettségétől;
  - a szociális védőháló fejlettségétől;
  - a foglalkoztatottság alakulásától;
  - a méltányos közteherviselés (adózás) változásától függ.

**1. táblázat** • Az anyagi jóllét, az életminőség és a fenntarthatóság „műszerfala” alterületeinek hivatkozási kerete

Anyagi jóllét	Életminőség	Fenntarthatóság
Jövedelmi helyzet	Lakáskörülmények, lakhatás	Növekedési fenntarthatóság
Társadalmi kirekesztettség	Oktatásügy	Költségvetési fenntarthatóság
Szociális védőháló	Egészségügy	Pénzügyi fenntarthatóság
Foglalkoztatottság	Szubjektív jóllét	Környezeti fenntarthatóság
Méltányos közteherviselés		

FORRÁS: A KUTATÓCSOPORT SAJÁT SZERKESZTÉSE

<sup>4</sup> Lásd részletesen STIGLITZ, Joseph E. – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. 2009.

<sup>5</sup> Több nemzetközi elemzés is arra a következtetésre jutott, hogy a lakossági felméréseken alapuló jólléti megelégedettség foka nem mutat kielégítő korrelációt a GDP-indikátorokkal mért jólléti változásokkal. Lásd például SCHMIDT, C. M. – KASSENBOHMER, S. C.: *Beyond GDP Back: What is the Value-Added by Additional Components of Welfare Measurement?* Mimeo RWI, Essen, 2010.

Az életminőség (quality of life) változásának mérésével kapcsolatban kiindulásképpen mérleghetjük a „felülről lefelé” (top-down), illetve az „alulról felfelé” (bottom-up) való építkezés lehetőségét és célszerűségét. Az előbbi esetben az egyének szubjektív véleményéből (preferenciáiból) kiindulva történe az életminőséget kifejező indikátor meghatározása. A másik esetben az életminőséget a rendelkezésre álló (jövedelem, szolgáltatás, kapacitás stb.) lehetőségekből kiindulva „közelítjük meg”. Jóllehet az előbbi eljárás egyértelműen megfelelőbb lenne az „élettel való elégedettség”, a „boldogság” mérésére, gyakorlati szempontból azonban a második megközelítést tartjuk célravezetőnek. Ennek ellenére az életminőség alterületei között szerepel a *szubjektív jóllét* mérése. A többi alterület közül az *oktatás* (a tanulók felkészültsége, kompetenciái, a felsőfokú képzés, az oktatás finanszírozása) és az *egészségügy* (a várható élettartam, az egészségügyi kiadások, a lakossági felmérésből származó információk) kiválasztása megfelel a nemzetközi gyakorlatnak. Például a Human Development Index (HDI) a gazdasági teljesítmény mellett a várható élettartammal és az iskolázottsággal méri az országok fejlettségét. Ettől eltér a *lakáskörülmények (lakhatás)* alterületként való szerepeltetése, amit a hazai lakáshelyzet (az ellátottság és a minőségi színvonal) indokol.

A *fenntarthatóság* (sustainability) pillér szerepeltetésének célja annak elérése, hogy a jelenleg, illetve rövid távon elért közösségi jólléti színvonal hosszabb, de legalább középtávon fenntartható legyen. Ennek vizsgálata a *gazdasági versenyképesség és pénzügyi stabilitási, valamint a fenntarthatósági hatásterületekkel foglalkozó munkacsoportok feladatkörébe tartozik*.

Jóllehet a kutatás és a gyakorlati alkalmazás céljaira kiválasztott alterületek széleskörűen átfogják a közösségi jóllét területeit, *néhány fontos alterület* mind ez ideig *kimaradt a vizgálatunkból*. Ilyenek: a család és a háztartás összetétele, a fogyasztás színvonala és szerkezete, a fiatalok és az idősebbek helyzete, a munka minőségi dimenziója, a kultúra és a sport, valamint az időfelhasználás és az időmérés.

Ezeknek a figyelembevételét, illetve annak módját a kutatás következő fázisában célszerű mérleghetjük. Tekintettel továbbá arra, hogy a közösségi jóllét alakulását meghatározó tényezők és körülmények hatására a jóllét színvonalában jelentősek a területi (regionális) különbségek, a kutatás következő szakaszában szintén megkerülhetetlen feladat lesz e sokágú témakör vizsgálata.

A közösségi jóllét „műszerfalának” alterületeivel kapcsolatos indikátorokat az alábbi szakterületek *kormányzati képességei*, illetve *intézkedései* befolyásolják:

- a gazdaság- és fejlesztéspolitika (elsősorban a jövedelmi helyzet és a foglalkoztatottság tekintetében fejt ki hatását);
- az adópolitika (a méltányos közteherviselés, a foglalkoztatottság és a jövedelmi helyzet vonatkozásában jelennek meg hatásai);
- a munkaerő-piaci szabályozás és beavatkozások (a foglalkoztatottságra és a szubjektív jólétre kihatóan);
- a közüzemi szolgáltatások szabályozása (a lakhatás és a jövedelmi helyzet mutatóinak befolyásolása);
- a szociális politika, az egészségügyi és oktatási szakpolitika (a társadalmi kirekesztettség, a szociális védőháló, az egészségügy, az oktatás és a szubjektív jóllét mutatóira kiható módon);
- a lakástámogatási rendszer (a lakhatásra kihatóan); és

– a költségvetés-tervezés (elsődlegesen a szociális védőháló, az egészségügy és az oktatás tekintetében fejt ki közvetlen hatását).

A kormányzat gazdaság- és szociális politikájának általános iránya és jellege mellett elsősorban az adott időszak *szakpolitikai intézkedései* azok, amelyek befolyásolják a kormányzati képesség változását, s így a közösségi jóllét indikátora értékeinek alakulását. E hatásvizsgálat elvégzéséhez jó kiinduló alapot nyújt a szakpolitikai programokkal megalapozott, középtávú nemzeti stratégiák kidolgozása a 2012-ben elindult kormányzati stratégiai irányítás keretében.

## 6. PÉNZÜGYI STABILITÁS ÉS GAZDASÁGI VERSENYKÉPESSÉG HATÁSTERÜLET

A „Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport azt vizsgálja, hogy hogyan hozható összefüggésbe a kormányzás eredményessége a gazdaság sikeres működésével, elsősorban a pénzügyi stabilitás és a gazdasági versenyképesség területén. A vizsgálat során figyelembe veszi a nemzetközi elemzések ajánlásait és következtetéseit. Továbbá arra is vállalkozik, hogy a magyar gazdaság felzárkózása és versenyképességének növelése érdekében kitűzendő célokhoz rendeljen a célok elérése felé való elmozdulást mérő indikátorokat. Erre azért van szükség, mert a nemzetközileg használt indikátorokon kívül szükség van olyanokra is, amelyek egy adott ország számára, annak helyzetét és jövőbeli céljait tekintve különösen fontosak. Ennek megfelelően vizsgálja, hogy

- hazánk társadalmi-gazdasági helyzetében mit tekinthetünk jó kormányzásnak;
- milyen mutatók, jellemzők segítségével vizsgálhatjuk a kormányzati képességeket, és vonhatunk le következtetéseket annak minőségére vonatkozólag, figyelembe véve, hogy milyen felzárkózási, versenyképesség-javítási feladataink vannak.

A vizsgálat során figyelembe veszi, hogy a kormányzati képességek kifejtése bonyolult térben zajlik. A kormányzat munkájára hatnak a környezet szereplői éppúgy, ahogy a kormányzat munkája hat ezen szereplőkre, alakítva környezetüket.

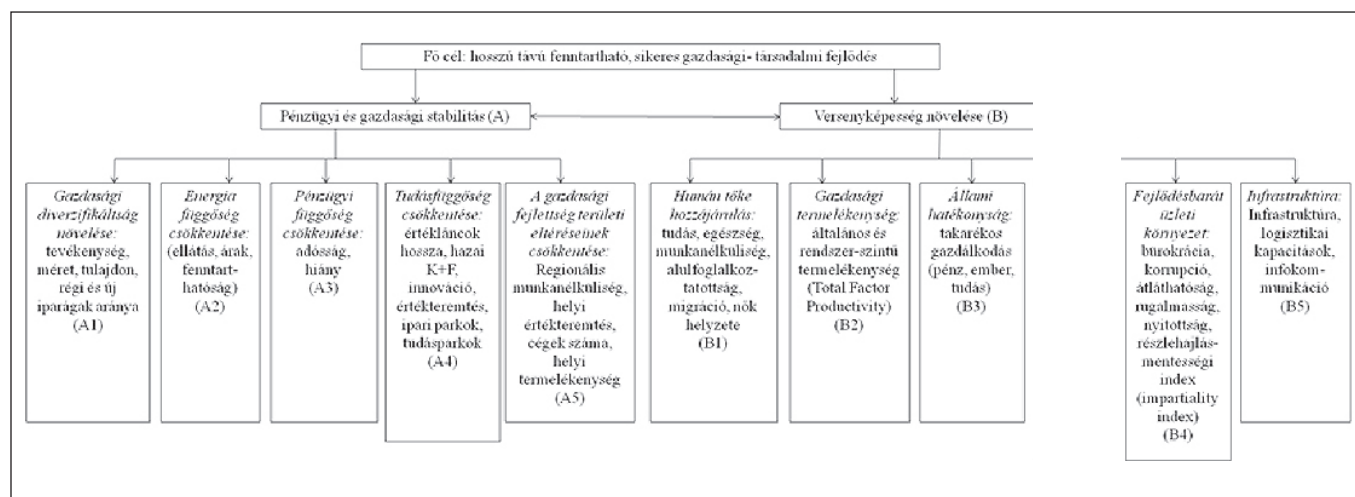
Ha elfogadjuk, hogy minden ország más és más gazdasági helyzetben van, akkor ebből következik, hogy a „jó kormányzás” is mást fog jelenteni Magyarországon, mint mondjuk Németországban. Ezzel kapcsolatban a következő előzetes feltételezésekkel élhetünk:

Valószínűsíthető, hogy a rendszerváltó országok társadalmi-gazdasági fejlődése és a kormányzásuk minősége között kapcsolat mutatható ki. Ezért a kutatás későbbi szakaszában célszerű lesz ilyen összehasonlításokat végezni.

Feltételezhető, hogy a rendszerváltoztatás nem egyforma mértékben „hullámzott végig” a társadalom egyes rétegein, az üzleti világon, az állami intézményrendszeren és az egyének viselkedésén, így jelentős feszültségek, társadalmi kohézióhiány és a „társadalmi ökoszisztéma” működési zavarai jellemezhetik a társadalmat. Ez pedig a jól kialakított kormányzati célok hatékony megvalósítását gátolhatja (elsőrendű változás, másodrendű változás elmélete).

Ezért a kormányzás munkájának fontos eleme az intézményrendszer működési hatékonyságának javítása (ami például egy jól működő, fejlett piacgazdaságban már nem jelenthet kiemelt feladatot), az üzleti szektor környezetének vállalkozóbarát és korrupciószegény alakí-

1. ábra • A stratégiai célok rendszere



tása és a társadalmi/egyéni magatartásformák kívánatos változásának ösztönzése kormányzati eszközökkel. A kormányzás minőségét az is méri, hogy ezeket a változtatásokat milyen sikerrel viszi végig (változtatásmenedzsment, sikeres közmenedzsment, célok, eszközök, intézményrendszer és kultúra harmóniájának megteremtése).

Végül fontos feltételezés az is, hogy a jó és sikeres kormányzás egyik eredménye – az ország katonai biztonsága mellett – a gazdasági biztonság, azaz a nemzetközi függőség/kitettség csökkentése.

Ezen előzetes feltételezések helyességét a kutatás során lehet mérni, igazolni vagy elvetni.

Az elmondottakkal összhangban a „Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport szerint meg kell fogalmazni azokat a fontos célokat, amelyek az ország jelenlegi fejlettségi szintjéről kiindulva a gazdaság erősödését és a versenyképesség javulását eredményezik. Ezekhez kapcsolódóan lehet kialakítani a vizsgálandó főindikátorokat (kompozitmutatókat) és az azok kiszámításához használt részindikátorokat. Lehetnek továbbá olyan mutatók is, amelyeket nem lehet vagy nem célszerű belefoglalni a főindikátorokba, viszont fontos értékelési szempontokat testesítenek meg. Ezeket a tanulmányban támogató indikátoroknak hívjuk, és szintén definiáljuk őket.

A célrendszert, amelyhez a mutatószámrendszert kapcsoljuk, az 1. ábra foglalja össze.

Az 1. ábrán látható két fő cél rész céljaihoz rendelt indikátorok segítségével mérjük a kormányzati képességeket. Ezzel összhangban vizsgáljuk a kormányzati képességeket a pénzügyi és gazdasági stabilitás elérésének és a versenyképesség növelésének területén. Eszerint a kormányzati képességeket jellemzi, ha erősödik az ország pénzügyi és gazdasági stabilitása, amelyet mérni lehet:

- a gazdasági szerkezet (diverzifikáltság) alakulásával;
- az energiafüggetlenséggel;
- a pénzügyi függőség csökkenésével;

- a tudásfüggetlenség csökkenésével;
- a fejlettség tekintetében a területi eltérések csökkentésével.

A kormányzati képességeket a versenyképesség javulásának területén pedig a versenyképesség legfontosabb feltételeinek megteremtésével, illetve az üzleti környezet javítására kifejtett hatásaival mérjük.

Ezzel összhangban vizsgáljuk

- a humántőke állapotát;
- a gazdasági termelékenység szintjét;
- az állami hatékonyság szintjét;
- az üzleti környezet jellemzőit;
- az infrastruktúra állapotát.

A „Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport szerint a megfogalmazott fő-, rész- és támogató indikátorok segítségével mérhetők a kormányzati képességek és általában a kormányzás minősége, azok gazdasági hatásainak tekintetében. A javasolt indikátorok jól érzékeltetik, hogy mely területeken szükséges a kormányzás munkáját rendszeresen értékelni azért, hogy annak a gazdasági fejlődésre gyakorolt hatása elemezhető legyen. A mutatók egyben arról is tájékoztatnak, hogy mely kormányzati képességek azok, amelyek a leginkább hozzá tudnak járulni a célok eléréséhez.

Megemlítendő, hogy a mutatók között „áthatások”, oda-visszahatások vannak. Ezenkívül jelentős mértékű a rendszer sztochasztikus jellege, mivel a kormányzati lépéseken kívül sok minden más, előre nem vagy csak nehezen mérhető/becsülhető hatás is befolyásolja a vizsgálandó mutatókat.

Végül a „Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport által megfogalmazott indikátorok nem függetlenek más munkacsoportok indikátoraitól. Ez érthető, hiszen például a sikeres gazdaság a feltétele annak, hogy megfelelő jólét lehessen biztosítani a lakosságnak. De a gazdasági tevékenység összefügg a fenntarthatósággal is. Például ha egy kormány a gazdasági növekedés érdekében a természetet hosszú távon károsító gazdasági tevékenységeket engedélyez, az rontja a fenntarthatóság esélyeit. Fontos továbbá az erős gazdaság a nemzet biztonsága szempontjából, mivel a honvédelemre fordított erőforrásokat a gazdaságnak kell megtermelnie. Hatékony közigazgatás nélkül pedig nincs sikeres gazdaság, mivel a közigazgatás intézményrendszerének működése a gazdasági szereplők környezetét jelentősen befolyásolja. Végül a demokrácia területéhez is van kapcsolódása, mivel egy demokratikus rendszerben – a kutatások bizonyossága szerint – könnyebben törnek felszínre az új, innovatív ötletek, amelyek rendkívül fontosak a gazdaság sikerességének, a versenyképesség javításának szempontjából.

## 7. FENNTARTHATÓSÁG HATÁSTERÜLET

A fenntarthatóság fogalmának megszületése szempontjából meghatározó volt az ENSZ Környezet és Fejlesztés Világbizottságának létrehozása (Gro Harlem Brundtland asszony vezetésével) 1983-ban. A bizottság 1987-ben adta közre jelentését Közös jövőnk címmel, amelyben

megjelenik a fenntartható fejlődés gondolata. A fenntartható fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen igényeinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől (ENSZ, Közös jövőnk jelentés, 1987).

A fenntartható fejlődés a folyamatos szociális „jobblét” elérése anélkül, hogy az ökológiai eltartóképességet meghaladó módon növekednénk. A növekedés azt jelenti, hogy nagyobbak leszünk, a fejlődés pedig azt, hogy jobbak. A növekedés az anyagi gyarapodás következtében előálló méretbeli változás, míg a fejlődés a nagyobb teljesítőképesség elérését jelenti (Herman Daly).

A fenntartható társadalom tehát egy olyan környezeti kultúrrendszer, amelyben a társadalom csak annyit vesz el a környezettől, mint amennyi erőforrás képes folyamatosan megújulni. Ez a nemzetállamok versenyében gyakorlatilag nem valósítható meg, globális mértékű együttműködésre, korlátok betartására és arányos elosztásokra lenne szükség.

A jóllét a méltányos emberi életminőséget jelenti. Ehhez nem pusztán az anyagi javak megléte szükséges, hanem hozzátartozik az egészség, a biztonság, a szeretet, a bizalom, a tudás és a bölcsesség, a jó környezeti minőség, az önbecsülés, a gondoskodás másokról és a környezetünkről stb., vagyis a legtágabban értelmezve: az élet tisztelete.

„A fenntartható fejlődésnek 1987-ben megfogalmazott és azóta továbbfejlesztett elmélete az ökológiai, a társadalmi és a gazdasági fenntarthatóságot egyidejű harmóniaként feltételezi. A három dimenzió közti kölcsönhatásoknak nemcsak a mennyiségi, hanem a minőségi következményei is izgalmasak. A gazdaság és a bioszféra viszonyát jelentős részben az anyag- és energiaáramok jellemzik. Környezeti szempontból a legproblematisabbnak azt tekinthetjük, hogy a közgazdaságtan szerint szabad javaknak tekintett ökológiai rendszerből a gazdasági rendszer nyersanyagokat és energiát igényel, amit aztán hulladékká transzformálva ad vissza az ökológiai rendszernek.”<sup>6</sup>

A fenntarthatóság értelmezésének tekintetében elterjedt meghatározás a „triple bottom line” fogalom, amely azt jelenti, hogy a fenntartható fejlődést három összetevő mentén kell értelmezni: gazdasági, társadalmi és környezeti. Ennek a három összetevőnek az egymáshoz való viszonyát sokféle módon szemléltették a különböző felfogások mentén.

Az erős fenntarthatóság elméletének értelmében a természeti tőke mesterséges tőkével nem vagy csupán nagyon kismértékben helyettesíthető, és ezért abszolút külső fenntarthatósági korlátot alkot, amelynek egy minimális szintjét meg kell őrizni a fenntarthatóság érdekében. Az erős fenntarthatóság elmélete a természeti tőkének az értékbeli megőrzését határozza meg fenntarthatósági kritériumként. A környezet-gazdaságtan és az ökológiai közgazdaságtan elméletei egységesek abban a tekintetben, hogy a természeti tőke az alapja mindenféle gazdasági tevékenységnek.

### 7.1. Környezeti indikátorok

A fenntarthatóság témakörének népszerűvé válása éppen annak köszönhető, hogy a társadalom jelenleg fenntarthatatlanul működik. Ennek pedig egyre súlyosabb jelei mutatko-

6 KEREKES S., ENSZ.

nak. Számos kutató igazolta és megmutatta, hogy több tényező tekintetében is megközelítettük vagy már át is léptük a földi rendszerek rugalmasságának határait – ami nem jelent mást, minthogy ezek a rendszerek olyan mértékben sérültek/sérülnek, hogy már akkor sem lennének képesek regenerálódni, ha a károsító hatás megszűnne.

A környezeti indikátorok használata nem kínál megoldást a kialakult válság leküzdésére. Ezek olyan eszközök, amelyeknek a segítségével a gazdasági mutatókban megbúvó, a természeti környezetre ható negatív externáliák okozta durva hibákat felszínre lehet hozni. Ezáltal kellő mennyiségű információ áll rendelkezésre a következtetések és a lehetséges következmények számbavételéhez akkor, amikor valamely emberi tevékenység (vállalat, termék, megvalósítandó beruházás) „hasznát” vagy „jóságát” megbecsüljük a döntések meghozatalakor vagy az utólagos értékeléskor.

„A fejlődéshez való jogot úgy kell érvényesíteni, hogy a ma élő és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti szükségletei egyaránt kielégítést nyerjenek.”<sup>7</sup> Ez a definíció arra mutat rá, hogy a társadalom jelenlegi fogyasztása megfosztja a jövő (és akár a jelen) generációk egy részét attól, hogy szükségleteit kielégítse, az erőforrásokat feleljük, és ez nem tartható fenn hosszú távon. Szükség van azonban egy olyan fenntarthatósági definícióra, amely az ökoszisztémák véges eltartóképességét tartalmazza.

A fenntarthatóság fogalmának értelmezésére alapvetően két iskola alakult ki. Az egyik a fenntartható fejlődés ökológiai kritikus korlátozó tényezőit foglalja magában (Sagoff, 1988); a másik az egymással versengő és egymást kiegészítő célokat fogalmazza meg, a gazdasági, társadalmi és ökológiai fenntarthatóságot hangsúlyozza (UNDP, 1994; Carvalho, 2001).

A fenntarthatóság helyes értelmezéséhez fontos, hogy meghatározzuk a rendszert, amelyben vizsgálódunk, és definiáljuk a különböző dimenziókat, amelyek mentén a fenntarthatóságot értelmezzük. A fenntarthatóságnak vagy az ezzel azonos jelentésű fenntartható fejlődésnek a lényege: a jólétet mindenki számára oly módon biztosítjuk és tartjuk fenn, hogy a természeti tőkéből a regeneratív képességén belül használjuk fel a szükséges mennyiséget. Ideértve természetesen a kibocsátások ártalmatlanításához szükséges ökoszisztéma-szolgáltatások igénybevitelét is. Röviden megfogalmazva: jólétben élni, a természet adta kereteken belül.

A fenntarthatóság jelen értelmezésében a kutatás abból indul ki, hogy a gazdasági és társadalmi vonatkozásokat nem elkülönülten vizsgálja a fenntarthatósági dimenzióban, hanem ezek beépülnek, és áthatják a többi területet (gazdaság, demokrácia, közösségi jólét), amivel azt kívánjuk aláhúzni, hogy a fenntarthatóság nem egy külön területe az állami tevékenységeknek, hanem a megvalósulás egy formája, amelynek ott kell lennie minden döntés hátterében.

## 8. DEMOKRÁCIA HATÁSTERÜLET

A Demokrácia Hatásterületi Kutatócsoport a Jó Állam Kutatóműhely (JÁK) szervezeti keretében a jó állam működésének egyik fontos hatásterületét, a demokrácia jelenségkörét vizs-

7 Feladatok a XXI. századra, Agenda 21. 1993.



gálta a mérhetőség, a jelzőszámokkal (indikátorokkal) való megragadhatóság szempontjából. A *demokrácia a jó állam hatalmi viszonyrendszerének elvi és procedurális alapja, legitimitásának, kontrollálható működésének és megújulási képességének forrása, megvalósulásának (egyik) legfontosabb fokmérője.*

A hatásterületi kutatócsoport elsődleges célja egy olyan mutatóegyüttes kidolgozása volt, amely a demokrácia legfontosabb komponenseire hatást gyakorló releváns kormányzati képességek számszerűsített kifejezésére szolgál, és amely alkalmas lehet a jó állam – más hatásterületek indikátoraival összevonzható – részindexeként működni.

A JÁK vizsgált hatásterületei közül a *demokrácia – a biztonság és bizalom*, valamint a *közösségi jóllét* hatásterületekkel együtt – a jó kormányzás, illetve a jó közigazgatás működésének szempontjából az elsődlegesen céljellegű hatásterületek közé tartozik. A *pénzügyi stabilitás és a gazdasági versenyképesség, a fenntarthatóság és a hatékony közigazgatás* az előbbieket megvalósítását elősegítő, eszközjellegű hatásterületeknek minősülnek. A magunk részéről a *horizontális (közpolitika-orientált) hatékony kormányzás* felfogás mentén haladva, a JÁK-on belül elsődleges kapcsolatot látunk a *jogállamiság, a biztonság és bizalom a kormányzatban*, valamint a *fenntarthatóság* hatásterülettel, illetve másodlagos kapcsolatot az *közösségi jóllét és a gazdasági versenyképesség* hatásterülettel. Ebben az összefüggésben azonban elhatárolást kell tennünk a *jó állam és a jó közigazgatás jogállami elvei* (továbbiakban: *jogállamiság*) és a *biztonság és bizalom a kormányzatban* hatásterületek indikátoraitól. Kutatócsoportunk a *demokrácia* hatásterületen belül a jogbiztonsággal összefüggésben a jogállamiság kapcsán alapvetően a jog igazságába (*justice*), a *demokratikus alapértékek jogvédelmébe vetett bizalmat, a jog tartalmi jóságát* vizsgálja. A jogállamiság, a demokratikus alapértékek és az emberi jogok kérdésköre a mezoszintű, „liberális” demokráciakoncepcióhoz kapcsolható, vizsgálata alapvető jelentőségű az egyes jogintézmények demokratikus működésének kiszámíthatósága szempontjából. A *legsúlyosabb, formális jogbiztonság-tartalom, azaz a jogalkotásba vetett bizalom* és az erre épülő biztonságérzet vizsgálata a *biztonság és bizalom a kormányzatban* hatásterületen indokolt.

A Demokrácia Hatásterületi Kutatócsoportban végzett kutatás a *demokrácia „minimalista” koncepcióját tekinti kiindulópontjának*. Ez azt jelenti, hogy a különböző fogalmi dimenziók közül elsősorban (illetve leginkább) a *sine qua nonokra* koncentrálnak, azaz a *verseny és a részvétel* tartalmi regisztereiben rögzíti le saját demokrácia-konceptualizációját. A demokrácia fogalma ugyanakkor magában hordozza a hatékony joguralom követelményét, annak részeként pedig az effektív intézményi működést, valamint az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét is. Ezért kutatócsoportunk a fenti két alapvető tartalmi összetevőt kiegészíti a kategória egy további, elsősorban a „közepes” (avagy liberális) *felfogásban* hangsúlyozott konstitutív elemével, a *szabadságjogok*, illetve a *jogállamiság* komponensével. Kutatócsoportunk ugyanakkor lemond a „maximális/kiterjedt” megközelítésre jellemző tartalmi-tematikus területek (*deliberáció*, illetve társadalmi egyenlőséget, gazdasági fejlődést, jó életminőséget és széles körű elégedettséget eredményező „jó kormányzás”) vizsgálatáról.

A jelzett konceptualizáció nem csupán a különböző demokráciamegközelítésekhez, de voltaképpen az azokat (nem mindig reflektált, nem mindig explicit formában, de alapvető-

en) követő demokráciamérésekhez képest elhelyezi vállalkozásunkat. Ily módon megállapíthatjuk, hogy például a *thin* koncepció kétdimenziós (verseny + részvétel) fogalomértelmezését egyértelműen és kizárólagosan érvényesítő Vanhanen-indexnél több, míg a jó kormányzás, a gazdasági teljesítőképesség vagy a politikai kultúra szempontjait is beemelő, *thick* megközelítésű Economist's Democracy Indexnél kevesebb alhatásterületet, illetve kormányzati képességet kívánunk indikátorokkal összekapcsolni. Kutatásunkról elmondható továbbá, hogy megközelítési „szintje” a vonatkozó tematikus területek számát, illetve arányát tekintve valamennyivel alatta marad a Freedom House demokrácia-checklistjének is, amely a közepesen kiterjedt, mezoszintű, ún. *liberális demokrácia* alkotóelemeire koncentrálnak kiemelten nagy hangsúlyt fektet a demokratikus alapjogok és az egyéni szabadságok, illetve a hatalmi fékek és ellensúlyok mérésére. Nem egészen pontos, inkább csak közelítő jellegű analógiával azt mondhatjuk, hogy vállalkozásunk leginkább a Polity IV „minimalistán” túlmutató, a „közepes” megközelítés szempontjait viszont inkább csak korlátozottan alkalmazó mérésével mutat rokonságot.

Kutatásunkban a demokrácia általunk legfontosabbnak tekintett komponenseit, valamint az azokra ható kormányzati képességeket a fogalom történetileg reflektált és a plurális értelmezési környezetre figyelemmel levő konceptualizációjával alapoztuk meg, majd pedig a definíciókban fellelhető legfontosabb értelmi dimenziókból vezettük le. A kormányzati képességek meghatározása során a demokráciaértelmezések első két szintjének elemeit vettük alapul (inkább az első szintre fókuszálva), és a demokrácia fogalmának legtagabb megközelítésén alapuló definíciók sajátos területeit lefedő indikátorképzésre nem vállalkoztunk. Mindezek alapján vállalkozásunkban az alábbi *kormányzati képességeket* azonosítottuk:

1. *Politikai verseny biztosítása/garantálása*. A szektorhoz tartozó kormányzati képesség a közélet demokratikus működése érdekében biztosítja (illetve garantálja) annak egyik alapvető feltételét, a korlátozásoktól mentes, méltányos verseny érvényesülését a politikai alternatívák, szervezetek és programok között. Az adott kormányzati képesség elsősorban a pártversenyre és a választási versenyre vonatkozó jogi-eljárási keretek szabályozásán, a közéleti szerepvállalással kapcsolatos attitűdök és informális társadalmi normák befolyásolásán, valamint a média és a hírközlés szabályozásán keresztül érvényesíthető.

2. *Politikai részvétel biztosítása/előmozdítása*. A szektorhoz tartozó kormányzati képesség úgy határozható meg, hogy a kormányzat a közélet demokratikus működésének érdekében biztosítja/előmozdítja annak egyik alapvető feltételét, a közügyek intézésében és befolyásolásában, illetve a politikai döntéshozatalban való részvétel megvalósulását. Az adott kormányzati képesség elsősorban a választások, a népszavazások és a népi kezdeményezések jogi-eljárási kereteinek kialakításán, a gyülekezési jog szabályozásán, az oktatási rendszer és a tanterv meghatározásán (például az állampolgári nevelés beiktatásával), a részvételre buzdító hirdetések, aktivizáló célzatú kampányok útján, valamint a közéleti részvétellel kapcsolatos attitűdök és informális társadalmi normák befolyásolásán keresztül érvényesíthető.

3. *Társadalmi részvétel biztosítása/előmozdítása*. A szektorhoz kapcsolódó kormányzati képesség azt mutatja, hogy a politikai döntéshozatal során az érintett társadalmi alrendszer és releváns szervezett érdekcsoportok, valamint nem kormányzati (NGO) szervezetek véleménye és szakmai javaslatának 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.

4. *Jogállamiság, demokratikus szabadságjogok biztosítása/garantálása.* A szektort jellemző kormányzati képesség a jogállamiság egyik elemeként megjelenő demokratikus alapértékek, a demokratikus szabadságjogok védelmében mutatkozik meg. A kormányzati képesség az e jogok érvényesülését biztosító, emberi jogi tárgyú nemzetközi kötelezettségvállalások tételével és a bennük foglalt emberi jogok tiszteletben tartásának ellenőrzésére szolgáló különböző ellenőrzési mechanizmusok kiépítésével érvényesíthető. A kormányzati képesség a demokratikus emberi és kisebbségi jogok, szabadságok, valamint az egyenlő bánásmód követelményét garantáló hazai intézmény- és eszközrendszer működtetésével biztosítható.

5. *Sajtószabadság, szólásszabadság biztosítása/garantálása.* A szektorhoz tartozó kormányzati képesség a kormányzók és a kormányzottak közötti párbeszéd leghatékonyabb és leghasznosabb eszközének, a média szabadságának biztosítása, amely egyben a társadalmi kontroll feladatát is ellátja. A szólás- és sajtószabadság a kormányzati képesség alapja. A kormányzati képesség és hatékonyság kizárólag a szabad sajtó körülményei között mérhető demokratikusan, azaz hitelesen. A sajtó csupán kvázi hatalmi ág, de valóságos hatalom. Küldetését csak akkor töltheti be, ha szabad.

6. *Demokratikus politikai rendszert garantáló választási rendszer kialakítása/működtetése.* A szektorhoz kapcsolódó kormányzati képesség a választási rendszernek, azon alkotmányos alapintézménynek a kialakítása és megfelelő működtetése, amelyben a pártok érdekei a legközvetlenebbül a felszínre kerülnek, és a legkönnyebben felismerhetők. Megjelennek azok a szempontok, amelyek tükrözik az adott párt társadalmi pozícióit, nagyságát, szerveztségét, jellegét, ideológiai és értékrendszerét. A választási rendszer fogalmának értelmezéséhez ugyanis mindenekelőtt rendszeres időközönkénti, szabad és tisztességes választásokra van szükség, márpedig ilyen választások tartása a demokrácia alapfeltétele.

Látható, hogy a hatásterület első két komponense, a *politikai verseny* és a *politikai részvétel* szektora egyenes adaptációja, operacionalizálásra előkészített változata a demokráciafogalom (szinte) minden meghatározásban jelen levő két alapvető fogalmi dimenziójának. Említést érdemel ugyanakkor, hogy a második komponens értelmileg szűkített, a *par excellence* politikai részvételre korlátozott jelentésben került az operacionalizálás előzetes stádiumába. A harmadik komponens ebből következően a *részvétel* fogalmának másik, tartalmilag elkülönülő és így a vizsgálat során külön kezelendő területének leválasztásával alakult ki. *Társadalmi részvétel* alatt jelen vállalkozás a hatalmi-pártpolitikai elemektől lényegében mentes, „civil” közéleti aktivitásban való állampolgári participációt ért (a nemzetközi irodalomban használt *public participation* kifejezés tartalmához közelítő értelemben). Érzékelhető, hogy a sorban következőként említett hatásterületi szektor, a *jogállamiság, szabadságjogok* a közepes megközelítésben hangsúlyozott harmadik fogalmi dimenzió operacionalizált használatra való adaptálását jelenti. Az ötödik szektor, a *szólás- és sajtószabadság* is részben ezt a mezoszintű megközelítésekben hangsúlyozott fogalmi elemet tartalmazza, ugyanakkor a politikai verseny keretfeltételét, valamint a politikai részvétel fontos faktorát/katalizátorát is azonosíthatjuk benne. Az utolsó, hatodik komponens szintén levezethető az első kettőből, illetve voltaképpen azok keretfeltételének, kiterjesztett/járulékos, ám az indikátorképzés so-

rán külön kezelendő elemének tekinthető. A *választási rendszer* ugyanis értelmezésünkben a politikai versenyen, illetve a politikai részvételen keresztül képes garantálni a *politikai rendszer demokratikus működését*.

A *JÁK-indexen belül a demokrácia hatásterület kutatási eredményeként megállapítható, hogy a saját méréseknél jó alkalmat látunk a már bevett nemzetközi kutatásokba való bekapcsolódásra és az elismert kutatóintézetekkel való kapcsolatfelvételre, azok módszertanának és tapasztalatának intézményesített formában való felhasználására. A kutatás elindított egy gondolkodási folyamatot, amely a demokrácia operacionalizálhatósága és „mérhetősége” körül forog. Ez a folyamat lehetőséget biztosít a JÁK eredményeinek olyan irányú felhasználására, amely az egyes tagországok – köztük Magyarország – sajátosságait megjeleníti, ugyanakkor lehetővé teszi az egységes kritériumok alkalmazását.*

## 9. HATÉKONY KÖZIGAZGATÁS HATÁSTERÜLET

A hatékony közigazgatás hatásterület horizontális és kiegészítő (vö. „6+1 hatásterület”) jelleggel lett meghatározva. Értelmezésünkben ez a közigazgatás azon szűkebb szerepére utal, amely az állami működést mint infrastruktúraszerűen kiszolgáló igazgatási gépezetet (adminisztrációt) írja le. A jelen közigazgatásának fejlesztési irányait értéktartalommal megtöltő Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program hasonlóképpen a „hatékony nemzeti közigazgatást” jelöli meg a jó állam egyik alapfeltételének. A Jó Állam Kutatóműhely logikai struktúrájához is igazodva, viszont a nemzetközi értékelési keretrendszerektől elszakadva tehát nem „jó” közigazgatásra (good governance), hanem egy lecsupaszított, „hatékony” közigazgatásra fókuszálunk.

A „hatékonyság” egyúttal kijelöli a *közigazgatási teljesítmény* mérési fogalomkészletének definiálási szükségét is. A közigazgatás mint sajátos személyi állománnyal ellátott szervezetrendszer nem közszolgáltatások szállítójaként jelentkezik, hanem inkább infrastrukturális jelleggel, a közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek számára teremti meg az előfeltételeket. Ebből a köztes szerepből fakadóan a közigazgatás folyamatai elsősorban a közigazgatás *minőségét* fejlesztik, és *képessé tesznek* más szereplőket arra, hogy eredményesebben ellássák társadalomirányító, közszolgáltatást nyújtó funkciójukat. A közigazgatási *teljesítménynek* tehát ezt a pozíciót kell középpontba állítania, amely a közszektor minden területére kihat. Ugyanakkor pontosan ez a sajátossága az, ami megnehezíti az adatgyűjtést és a standardizálást.

Bármilyen definíciós megoldást is választunk, azt biztosan állíthatjuk, hogy a hatékonyság méréséhez szükséges az inputok és outputok beazonosítása. Ezt a megközelítést pedig indokolt kiegészíteni egy – a kutatás átfogó célját támogató – praktikus dimenzióval, amely a Magyary Program beavatkozási irányait megtestesítő pillérek (feladat, eljárás, szervezet, személyzet) elemzési körbe vonását jelenti. Nota bene, a közigazgatás-fejlesztési projektek is ehhez a célrendszerhez igazodnak, így sok esetben a későbbi méréseket is megkönnyíti az elméleti összekapcsolás. Fontos leszögezni, hogy a JÁK feladata nem az aktuális közigazgatási reformprogram monitoringja és azok eredményeinek közvetlen megjelenítése az indikátorrendszerben. Ugyanakkor ha továbbra is fő mérési feladatunknak tekintjük a közigazgatás céljainak, rendeltetésének való megfelelés leírását és kvantifikálását, akkor legitimnek véljük a mindenkori kor-

mányzat – és benne a közigazgatás-fejlesztés szakpolitikai felelősének – stratégiai és operatív szintre lebontott „közigazgatás-képének” vizsgálati keretként való alkalmazását.

A JÁK mérési megközelítése a hatékony közigazgatás hatásterületén tehát némileg módosulni látszik, hiszen a közigazgatás kapacitásai és eredményei egyaránt a kormányzati képességeket támogatják. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatás szervezeti és személyzeti erőforrásai, valamint az általuk megvalósított eljárások és szolgáltatások teljesítménymutatói mind a képessé tevés hatásmechanizmusát erősítik.

Módszertani megközelítésünk abból a felismerésből fakad, hogy a közigazgatás akár input, akár output oldali mérhetősége mind makro-, mind mikroszinten reálisan a közigazgatási tevékenységek és szervezetek komplexitását és heterogenitását jól leírni képes „mintavételek” útján biztosítható. A három alterülethez így jól kapcsolható egy-egy minta, amelyek a panelvizsgálat módszerével minden évben adott szempontok mentén felmérhetők, és változásaik pontosan nyomon követhetők.

Ezen mintavételre az alábbiak szerint teszünk javaslatot:

(1) *Eljárás alterület.* Azért, hogy a kutatást a megfelelő keretek között tarthassuk, a vizsgálatokat az Európai Bizottság által közzétett és elfogadott Common List of Basic Public Services listában felsorolt közigazgatási eljárásokra javasoljuk lefolytatni („közigazgatási ügyfélkosár”). Az eljárásokat nemcsak az állampolgárok, hanem a vállalkozások esetében is vizsgálat alá kívánjuk venni. Ennek elsősorban az a célja, hogy visszacsatolást kapjunk mind az egyszerűsítési, mind az „egyszerű állam” kormányzati programok keretében indított adminisztrációs tehercsökkentési program eredményeit illetően. Fontos megjegyezni, hogy az általunk választott indikátorok szándékosan átfednek az OECD Government a Glance indikátorrendszerében szereplő vizsgálati dimenziókkal is, aminek kifejezetten az a célja, hogy a későbbi nemzetközi összehasonlítást lehetővé tegye.

(2) *Szervezet alterület.* Egy-egy közigazgatási szerv átfogó, teljesítménymenedzsment-alapú méréséhez javasolt olyan szervezetek kiválasztása, amelyek már rendelkeznek kiinduló indikátorrendszerrel és ebből származó mérési adatokkal. Erre kínál lehetőséget az ÁROP szervezetfejlesztési programja, amelynek keretében több mint negyven központi főhatóság részesül támogatásban teljesítménymenedzsment-rendszerének implementálására. Javaslatunk értelmében ágazati, szakmai és méretpontok szerinti „reprezentatív” (két területi kormányhivatalt is tartalmazó), húsz elemszámú mintán keresztül kívánjuk mérni a szervezeti erőforrások felhasználásának és teljesítményének alakulását (évről évre).

(3) *Személyzet alterület.* A közszolgálati személyi állomány mérése kínálja a legtöbb lehetőséget a rendelkezésre álló nyilvántartási rendszerek ismeretében. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem felelősségi körében megvalósuló közszolgálati továbbképzési rendszer hajszálpontos (aggregált) adatokkal szolgálhat a teljes populációra vetítve, ami a humán erőforrás egyik legfontosabb hatékonysági tényezőjét, a képzést, készségfejlesztést illeti. A szoft jellegű adatok mérésére – a motivációs elkötelezettségnek a korábbi években már alkalmazott méréseit alapul véve – 1500 fős, nagymintás, országos, kérdezőbiztosos, reprezentatív felmérés lefolytatására teszünk javaslatot, kiegészítve kismintás kompetenciaértékelésekkel, valamint a (2) pontban megismert szervezetek személyi állományának a személyzeti rendszert górcső alá vevő értékelésével.

A következő alfejezetben felvázolt mutatórendszer az egyes alterületeken belül 4–6 alindexet tartalmaz, amelyek a felsorolt részindikátorokból képzett kompozitmutatók. A részindikátorok mérési módszerüket tekintve négy csoportba sorolhatók. Az (1) objektív „kemény” adatok és a (2) véleményfelmérések percepcióis szubjektív adatain túlmenően alkalmazunk (3) előre definiált értékészleten alapuló pontszámozást, illetve (4) checklistszerű bináris változókat (vagy alkalmazza az adott eszközt, vagy nem).

Jelen fejezetnek más hatásterületekhez való viszonya a horizontális jellegből fakadóan részben ismert, másfelől érdekes kutatási kérdéseket vetnek fel azok az ellentétes irányú mechanizmusok, amelyek az egyik dimenzióban pozitív, a másikban negatív hatásokat keltenek. Az ilyen kényes, egyben optimális egyensúlyok megtalálása (trade-off) adhatja a JÁK-kutatás egyik legnagyobb hozzáadott értékét a mindennapi kormányzati célkijelölés és stratégia-végrehajtás színterein.

## 10. A JÓ ÁLLAM ÉS A JÓ KÖZIGAZGATÁS JOGÁLLAMI ELVEI HATÁSTERÜLET

Aligha vitatható, hogy a „jó állam” bármelyik fogalmát fogadjuk is el, annak feltétlenül része kell hogy legyen az olyan jogállami értékek érvényesülése, mint a jogbiztonság, a jogalkotás és a jogalkalmazás kiszámíthatósága és az állami szervek jogszerű működése.

Ha tehát a kormányzás minőségét, teljesítményét a *good governance* felfogása(i) alapján kívánjuk értékelni, ahhoz azt is fel kell mérni, hogy a jogállamiság követelményei hogyan, milyen mértékben érvényesülnek. Annak ellenére, hogy több nemzetközi szervezet viszonylagos rendszerességgel végez ilyen típusú összehasonlító vizsgálatot, számos módszertan ismert az ún. jogállami index mérésére, az a vállalkozás, hogy tudományos alapossággal mérjük fel a jogállamiság helyzetét a mai Magyarországon, különböző nehézségeket vet fel.

Az elmúlt hetekben kezdte meg tevékenységét az a lehető legkisebb, mindössze két főből álló team, amely a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek a Jó Állam Kutatóműhely (JÁK) keretei között kidolgozandó „jó állam”-index jogállami kutatási részprogramját valósítja meg.

A munka jelenlegi szakaszában az alkalmazható elemzési keretek (alapfogalmak, kutatási módszerek) kidolgozása folyik, a jelen tanulmány ennek állásáról, illetve a felmerült vagy megoldandó problémákról számol be.

### 10.1. A jogállam fogalma

#### 10.1.1. Elméleti, gyakorlati versus speciális fogalomalkotás

Épp amennyire közmegegyezés látszik abban a tekintetben, hogy a jó államnak vagy a jó kormányzásnak nélkülözhetetlen része a jogállami értékek érvényesülése, illetve garantálása, annyira nincs közmegegyezés a jogállam(iság) fogalmáról.<sup>8</sup> A konceptualizációs problémát a fogalom absztrakt jellege, az általa jelzett jelenségek, intézmények komplex természete

<sup>8</sup> STATON, Jeffrey K.: Rule-of-Law Concepts and Rule-of-Law Models. *The Justice System Journal*, Vol. 33, No. 2, 2012. 1.

te jelenti. Az empirikus kutatás szempontjából nem is az a legfőbb nehézség, hogy a jogállamiságnak nincs széles körben elfogadott általános meghatározása, hanem hogy összetevőiről, alkotóelemeiről sincs egyetértés.

A kutatás egyik kiemelt feladata olyan jogállamiság-definíció meghatározása, amely azonosítja a fogalom jelentéskörébe tartozó legfontosabb, önállóan mérhető (vagy értékelhető) területeit, részelemeit.

Ennek során egyaránt figyelembe vehetők a tudományos szakirodalmi, elméleti fogalomalkotások, az alkotmányos joggyakorlatban (például az alkotmánybírósági judikatúrában) kialakult követelmények, a már ismert jogállami indexek során alkalmazott definíciók.

A jogtudomány körében többféle definíció, így különösen a klasszikus Albert V. Dicey,<sup>9</sup> a Lon Fuller<sup>10</sup> és a Joseph Raz<sup>11</sup> által kidolgozott meghatározás a legismertebb. Amíg azonban ezek elsősorban a jogállamiságnak, azaz az államjoghoz kötöttségnek és a polgári jogegyenlőségnek az általános alapelveit foglalják össze, a nemzetközi jogállami indexek módszertanában inkább jól paraméterezhető intézményi jellemzőkre, teljesítményekre helyezik a hangsúlyt.

Összességében a jogállami panel által végzett kutatás egyik leglényegesebb feladata az empirikus adatfelvétel számára nyújtott fogalomalkotás lesz.

### 10.1.2. Összehasonlító versus konkrét (egyedi) vizsgálat

Mind a fogalommeghatározás, mind az alkalmazott módszertan kiválasztása szempontjából lényeges, hogy pontosan mi a kutatás alapvető célja, illetve rendeltetése. A nemzetközi diskurzusban létező jogállami indexek, mérések – a jogállamiság adott állapotának felmérése mellett – elsődlegesen nemzetközi összehasonlítás céljából készültek, ami jelentős mértékben behatárolja a konceptualizációs lehetőségeket. A komparatív kutatások számára ugyanis olyan jogállamiság-fogalom használható, amely a lehető legnagyobb mértékben veszi figyelembe a vizsgált államok intézményi, kulturális, tételes jogi és egyéb sajátosságait. Ezért az ilyen vizsgálatok a jogállamiságban elsősorban olyan alapelveket, értékeket látnak, amelyeknek a megvalósítására számos alkotmányos-jogi megoldási mód lehetséges. Minél szélesebb körű az összehasonlítás, az alkalmazott fogalmi rendszernek annál absztraktabbnak, illetve „befogadóbbnak” kell lennie.

Ezzel szemben ha a vizsgálat tárgya egy adott ország (a későbbiekben esetleg idősoros) állapotának vizsgálata, akkor a jogállami definíció sokkal konkrétabb, a vizsgált ország szempontjából relevánsabb lehet. Egy konkrét példával élve, amíg egy széles nemzetközi összehasonlításra irányuló vizsgálat az alkotmányvédelem tekintetében bármilyen intézményi megoldást „elfogad”, addig Magyarországon az erre irányuló elemzésnek nyilvánvalóan a már kialakult és intézményesült forma, azaz az alkotmánybírósági alkotmányvé-

9 DICEY, A. V.: *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. (10th ed.) Macmillan & Co., London, 1957.

10 FULLER, Lon L.: *The Principles of Social Order*. Duke University Press, 1981.

11 RAZ, J.: *The Rule of Law and Its Virtue*. *Law Quarterly Review*, 1977. 93.

delem hatásosságára kell irányulnia. Ilyen esetben az alkalmazott követelményrendszer sokkal kötöttebb és konkrétabb lesz, s ezzel együtt sokkal pontosabb, illetve „adekvátabb” eredmények várhatók.

### 10.1.3. Nemzeti versus nemzetközi jogállami standardok

A következő problémát az jelenti, hogy még ha ez utóbbi kutatási célt jelöljük is meg, a fogalmi kereteket a hatályos alkotmány, azaz a 2011. évi Alaptörvény alapján határozzuk-e meg, vagy a jogállamiság nemzetközi standardjainak megfelelő követelményrendszert állítsunk-e fel. Közismert ugyanis, hogy a magyarországi jogállamiság bírálatai nem kis részben azt az alkotmányos politikát kritizálják, amely az elmúlt években formálta az Alaptörvényt, illetve annak módosításait.

A konceptualizáció folyamán az összehasonlító vagy egyedi, illetve a nemzeti vagy nemzetközi standardok alkalmazásáról való döntés – és annak alátámasztása – ugyancsak a kutatás első szakaszának kiemelt feladata.

## 10.2. Mérhető-e a jogállamiság?

### 10.2.1. Standard versus speciális módszertan

A vizsgálat egyik eldöntendő előkérdése, hogy a már működő jogállami indexek valamelyikének módszertanát alkalmazzuk-e – azaz annak megfelelően tulajdonképpen egyfajta magyar országjelentést készítsünk –, vagy teljesen új és önálló, a magyar sajátosságoknak megfelelő metodika alapján végezzük a felmérést.

A főbb nemzetközi jogállami indexeket mutatja az alábbi táblázat:

2. táblázat • Főbb nemzetközi jogállami indexek

Bertelsmann Foundation	Bertelsmann Transformation Index	Jogállam
Freedom House	Freedom in the World	Jogállam
Freedom House	Countries at the Crossroads	Jogállam
Global Integrity	Global Integrity Index	Jogállam és az igazságszolgáltatás elérhetősége
Rule of Law Indicators	United Nations	Jogállam
The Political Risk Services Group	International Country Risk Guide	Jog és rend
World Bank	The World Justice Project	Jogállam
American Bar Association, Vera	Vera-Altus Justice Indicators Project	Jogállam
Worldwide Governance Indicators	Worldwide Governance Indicators	Jogállam

FORRÁS: A KUTATÓCSOPORT SAJÁT SZERKESZTÉSE



A fenti kérdés eldöntésekor célszerű figyelembe venni a nemzetközi mérések legfontosabb jellemzőit.

Valamennyi széles nemzetközi összehasonlításra irányult, még azok az indexek is, amelyek csak meghatározott – rendszerint „átmeneti”, illetve harmadik világbeli fejlődő – országokat vizsgáltak, s átlagban 30–60 országra terjedtek ki, de voltak olyan felmérések is – mint például a Freedom House jogállami indexe –, amelyek során gyakorlatilag valamennyi (ez például 193) államot vizsgáltak és hasonlítottak össze.

A nemzetközi jogállamiság-indexek általában szakértői megkérdezéseken alapulnak, vannak azonban olyan kísérletek is – ilyen a Worldwide Governance Indicators –, amelyek más szervezetek, illetve felmérések eredményeit aggregálják. Az adatgyűjtés során gondosan kiválasztott szakértői csoportok – amelyek az érintett ország szakmai-tudományos közösségéből, a felmérést végző szervezet saját szakértőiből vagy csak „független” szakemberekből, esetleg az egyes jogállami intézmények vagy eljárások érintettjeiből állnak – végzik az előre megadott szempontrendszer alapján.

A nemzetközi indexek hasonlítanak egymáshoz alkalmazásuk fő céljai (a jogállamiság helyzetének felmérése előre megadott szempontrendszer alapján, valamint széles nemzetközi összehasonlítás) és az alapvetően szakértői megkérdezésen alapuló módszerek tekintetében, ám lényeges különbségek is vannak közöttük, amelyek egyaránt megfigyelhetők a jogállam eltérő definícióját, operacionalizációját (a fogalom mérhető paraméterekre bontását), valamint az alkalmazott statisztikai módszereket illetően.

A leggyakrabban több absztrakciós szinten értelmezik a jogállam összetevőit. Példaként említhető a *The World Justice Project*, amely 9 fő- és 52 altémát foglal össze, összesen mintegy 400 egyedi indikátor alapján.

### 10.2.2. Értékelés versus mérés; véleménykutatás versus tényfeltárás; kvantitatív versus kvalitatív elemzési módszerek

Alapvető módszertani kérdés, hogy a jogállami követelmények monitoringja értékeléssel vagy méréssel történjen. Ahogy már szó volt róla, a jogállamiság olyan komplex jelenség, amelynek szintje, érvényesülése aligha mérhető egzakt módon, még akkor sem, ha egyes elemei (például bizonyos intézmények, eljárások létezése) kvantifikálhatók. Egyrészt az összehasonlítás célja, másrészt a jogállamiság tartalmi érvényesülése (a formális szabályozáson túl) miatt a már működő jogállami indexek lényegében szakértői véleménykutatáson alapulnak. Az így kapott adatok aztán már kvalitatív elemzéssel értékelhetők.

A fogalmi bizonytalanság és a jól ismert módszertani problémák miatt a felmérések lényegében proxymódszerekkel készülnek, ami igen gyakori az olyan általános, nehezen definiálható jelenségek esetén, mint a jogállam. Ez azt jelenti, hogy például a legismertebb korrupciós index, a Transparency International által mért CPI (*Corruption Perception Index*) sem méri a korrupciót, illetve annak mértékét, hanem a korrupcióra vonatkozó percepciókat. Igaz, az egyéni vélemények, értékelések mérhetőek, ami bizonyos mértékig ellensúlyozhatja a fogalmi problémákat. Így adott esetben megbízhatóan meg lehet mondani, hogy az érintet-

tek mit gondolnak a jogállamiság érvényesüléséről, míg az intézményi, illetve más módon kvantifikálható jogállami teljesítmények adatai mindig bírálhatók lesznek az elkerülhetetlen fogalmi szelekció miatt.

### 10.2.3. Az operacionalizáció problémái: teljes körű versus szelektív mérés

Mint minden empirikus kutatás esetén, ezúttal is kulcsfontosságú az alkalmazott jogállam-fogalom operacionalizálása. A definíciós nehézségek tulajdonképpen itt köszönnek vissza, hiszen lényegében arról van szó, hogy mit mérünk (vagy értékelünk). A dilemma abban áll, hogy amíg – ahogy láttuk – sem a jogállamiság fogalmát, sem pedig összetevőit illetően nincs tudományos konszenzus, addig az egész kutatás hitelessége megkérdőjelezhető, ha a jogállamiság paraméterei szubjektív szempontok alapján vannak kiválasztva.

A jogállamiság állapotfelméréseinek ezzel összefüggő, ugyancsak jól ismert módszertani problémája, hogy a vizsgálat a jogállami követelmények egészére vagy legalábbis széles spektrumára kiterjedjen-e, vagy – egyfajta „reprezentáció” alapján – csak bizonyos előre meghatározott kulcsterületekre, mint amilyen például a bíróságok függetlensége vagy a közigazgatási határozatok jogszerűségének megítélése. Azokban az országokban, amelyek régi, stabil demokráciák, a szelektív adatfelvétel hiteles eredményekhez vezethet, míg olyan államokban, amelyekben akár csak bizonyos területeken alacsony a jogbiztonság, a tulajdonvédelem, vagy gyenge az igazságszolgáltatás függetlensége, ez a módszer hitelességi problémákhoz vezethet, különösen, ha a vizsgált terület bizonyos intézmények vagy eljárások formális (a tételes jogban szabályozott) meglétére koncentrál.

### 10.2.4. Aggregáció és súlyozás

Az utolsó jelentős módszertani kihívás az altémákra, paraméterekre, illetve egyedi indikátorokra bontott adatbázis értékelése, az eredmények aggregálása. A különböző statisztikai módszerekkel elérhető kvantitatív következtetések – például mediánértékek számítása – félrevezető lehet. Egyrészt a jogállamiság alighanem olyan széles kategória, amelynek egymással közvetlenül össze nem függő részei, alkotóelemei vannak, így az adatokból nyerhető korrelációk jelentős része érdektelen lehet. Másrészt az indexálás – bármilyen módon történjék is – könnyen elrejthet valós, strukturális problémákat. Mivel adott esetben alkotmányos jogok érvényesüléséről vagy a közhatalom törvényes működéséről van szó, egyes „jobban teljesítő” területek (eljárások, intézmények, egyszóval jogállami paraméterek) nem ellensúlyozhatják alapvető jogállami garanciák hiányát.

Végül arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a jogállamiság egyes – akár alapvető – összetevőinek, követelményeinek súlyozása objektív módon aligha igazolható, ami azt jelenti, hogy ezen a hatásterületen a magasabb absztrakciós szintű aggregálás nem jár racionális eredménnyel – azaz tulajdonképpen nem szolgál valós információval, hiszen ilyen konfigurációban nem is létező dolgokra vonatkozik.

A kutatás első tervezett szakaszában azonban megalapozott választ kell találni ezen legfontosabb kérdésekre.