

# A JÓ ÁLLAM MÉRHETŐSÉGE



# A JÓ ÁLLAM MÉRHETŐSÉGE

JÓ ÁLLAM KUTATÓMŰHELY  
ÁROP-2.2.21-001 „TUDÁSALAPÚ KÖZSZOLGÁLATI ELŐMENETEL”

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
Budapest, 2014

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

**Szakmai lektor:** Máthé Gábor

**Szerkesztők:** Kaiser Tamás, Kis Norbert

**Technikai szerkesztő:** Bozsó Gábor

© A szerzők  
© A szerkesztők

Kiadja: NKE Szolgáltató Kft.  
Felelős kiadó: Hegyesi József ügyvezető igazgató

Nyomdai munkák: NKE Szolgáltató Kft.

ISBN 978-615-5305-78-8

# Tartalom

Bevezető – A Jó Állam Kutatóműhely . . . . .	7
Biztonság és bizalom a kormányzatban . . . . .	13
<i>Kis Norbert – Szenes Zoltán – Vajda András – Tálas Péter – Schweickhardt Gotthilf – Fejes Zsuzsanna – Klotz Péter – Csóka Gabriella</i>	
<i>Melléklet: Indikátorok</i>	
Közösségi jóllét . . . . .	49
<i>Báger Gusztáv – Kelemen Rita – Kiss Norbert Tamás – Szabó Ildikó</i>	
<i>Melléklet: Indikátorok</i>	
Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség . . . . .	89
<i>Csath Magdolna – Alföldy-Boruss Márk – Györpál Tünde – Nagy Balázs – Taksas Balázs</i>	
<i>Melléklet: Indikátorok</i>	
Fenntarthatóság . . . . .	141
<i>Bukovics István – Bessenyei Mónika – Szakács Gábor – Rakonczai Éva</i>	
<i>Melléklet: Indikátorok</i>	
Demokrácia . . . . .	167
<i>Fejes Zsuzsanna – Kiszelly Zoltán – Pál Gábor – Szentpéteri Nagy Richard</i>	
<i>Melléklet: Indikátorok</i>	
Hatékony közigazgatás . . . . .	233
<i>Cserny Ákos – Fekete Letícia – Kádár Krisztián – Kowalik Tamás – Tózsá Réka – Ugrósdy Márton</i>	
<i>Melléklet: Indikátorok</i>	
A Jó Állam jogállami követelményei . . . . .	267
<i>Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán</i>	
A kötet szerzői kutatócsoportonként . . . . .	293



# Bevezető – A Jó Állam Kutatóműhely

## A kutatóműhely alapításának célja

A magyar állam újjászervezésének központi célkitűzése a Jó Állam megteremtése, amely a Magyarország Alaptörvényéből és a közjó fogalmából levezethető értékek megvalósulása. A Magyary 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 Közszerződési 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 feltételrendszerének és működésének megteremtéséhez.

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 Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program célkitűzéseire 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 komparatív kutatása.

A fenti célok megvalósításának 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 közigazgatás 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 intézményrendszer segítségével gyakorolja az irányítást. Ebbe beleértjük a kormányok megválasztásának, munkájuk ellenőrzésének és leváltásuknak a módját és folyamatát; 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 kidolgozza és megvitassa a JÁX kialakításához szükséges mérési módszertant, típusok szerint meghatározza és definiálja a későbbiekben alkalmazni kívánt indikátorokat. A kutatás következő szakaszában kerülhet sor arra, hogy a műhely eredményeire támaszkodva a Nemzeti Közzolgálati Egyetem időszakosan kiadja a Jó Állam Jelentést, amely kutatásalapú módszertannal a kormányzati teljesítmény és hatékonyság mérésének indikátorait publikálja.

## A kutatóműhely szakmai és módszertani koncepciója

A JÁK célja egy olyan teljesítménymérési módszer kialakítása, amely a Jó Állam értékeit valóra váltó *kormányzati hatékonyság* változását, fejlődését vizsgálja. Ennek érdekében saját adatbázis létrehozásával és fejlesztésével egy önálló értékelési rendszer folyamatos működtetésére 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 versenyszemléletű, összehasonlító megközelítést. Kiindulópontja a báziszemléletű 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 egyaránt igaz a rendszer egészére és külön-külön az egyes hatásterületekre. A tudományos megközelítés ennek a rendszernek csak meghatározott részeit képes analitikus, „kemény” módszerekkel azonosítani és leírni, és kutatásunk első szakaszában ennél többre nem vállalkoztunk. A JÁX teljes körű kiépítésének folyamatában viszont már nem tekinthetünk el a szakértői vélemények, becslések, véleményfelmérések bevonásától.

Az egyes hatásterületek mennyiségi változóiból a *kormányzati kapacitásokra* lehet következtetni, amelyek egyúttal befolyásolják a kormányzati képesség változásait. A *kormányzati képesség* fogalma alatt a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzáshoz szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelemi 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 mindenkori kormányzati célok megvalósításához. Ennek bázisán felállítható a kormányzati hatékonyság mérésének átfogó logikai kerete, amely a közjó érvényesülését hatásterületekre vetített hatásindikátorokkal méri (out-come). 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 másik vége egyértelműen negatív, illetve pozitív jelentéssel legyen társítható. Ez teszi értelmezhetővé a felhasználók számára az indikátort, így lehet üzenete a mu-



tatónak, változás esetén az elmozdulás irányának így lesz jelentése. Emellett ez alapfeltevése 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:*

1. biztonság és bizalom a kormányzatban;
  2. közösségi jóllét;
  3. pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség;
  4. fenntarthatóság;
  5. demokrácia;
  6. a Jó Állam és a jó közigazgatás jogállami elvei;
- +1 hatékony közigazgatás (mint horizontális hatásterület).

Az indikátorokhoz rendelt értékfaktor a (pozitív vagy negatív) változás irányának értékelését fejezi ki. Az egyes indikátorok összesített értékfaktora mutatja a kormányzati hatékonyság változásának fentiekben jellemzett három szintjét jellemző dinamikát. A mérések ezért egy bázisértékből kiindulva kapnak pozitív vagy negatív értékelést, és tesszik 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* sorakoznak fel 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 *módszer-tanilag* is hierarchikus. A Jó Állam jellemzőinek konkretizálása céljából – a szakértői vélemények és az elemzett módszertani eljárások, nemzetközi gyakorlatok alapján – a felsorolt 6+1 hatásterület alterületein *főindikátorok* igazítanak el, ezeknek az előnye a könnyen olvasható üzenet, az egyszerű értelmezés lehetősége. Az indikátorrendszer felépítésének alsó, legszélesebb szintjét a főindikátorokat leíró és kiszámításukra alkalmas *részindikátorok* alkotják. Megfelelő kutatási módszertan alkalmazásával ezekből állnak össze a főindikátorok mint lehetséges kompozit mutatók. Egyes hatásterületek esetében támogató indikátorok is tájékoztatnak, amelyek nem részei a főindikátoroknak, ezzel szemben lényeges 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, az eredmény- vagy hatásmutató szerepét is betöltheti.

A kormányzati képességek komplementer jellegét az alterületekhez kapcsolódó főindikátorok fejezik ki. Más szóval, vannak olyan hatások is, amelyek területhatárokra

érvényesülnek, de kiindulásul szolgálhat a hatások későbbi integrálásához, a JÁX alapjául szolgáló „nagy mátrix” összeállításához. Az alterületek integrálása, egyetlen „nagy mátrixba” foglalása csak a kutatás második fázisában lesz elvégezhető.

## 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, amelyek 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 kutatócsoportok 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 beágyazódást, 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, rugalmas, a hazai célokhoz és feltételekhez illeszkedő felhasználásuk. Ez egyben azt is jelenti, hogy a JÁX nem a nemzetközi rangsorok egyik alrendszeré 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; civilszervezetek. 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 kutatóműhely működését és adminisztrációját a Közigazgatás-tudományi Kar Közszervezési és Szakigazgatási Intézetén belül a Közpolitika és Közigazgatás-fejlesztési Tanszék biztosítja. A műhely vezetésére dr. Kaiser Tamás tanszékvezető egyetemi docens kapott megbízást.

Összegezve elmondható, hogy a JÁK működésének első szakaszában kialakultak a kutatás fenntarthatóságát biztosító személyi és szervezeti feltételek, az egyes kutatócsoportok bázisán megszerveződtek a szakmai kapcsolatok és a partnerségalapú együttműködések, megtörtént a kutatóműhely tevékenységének és kutatási eredményeinek megismertetése a szélesebb szakmai és tudományos közvéleménnyel. Kiemelten fontos, hogy elindult a releváns hazai (ÁSZ, KSH, MTA) és nemzetközi szervezetekkel való tényleges kapcsolatok konkrét személyekhez kötődő formáinak és tevékenységeinek kiépítése.

A jelen kötet célja, hogy bemutassa a kutatás első szakaszának eredményeit. Az általános bevezetőt az egyes kutatócsoportok kutatási eredményeit összefoglaló, egységes szempontok (kiindulópont, pozicionálás, alterületek, kormányzati képességek, módszertani problémák) alapján íródott háttér tanulmányok követik. Az elméleti és módszertani keretek bázisán értelmeződtek a Jó Állam egyes hatásterületeihez kapcsolódó, kiválasztott fő- és részindikátorok, amelyeknek az összefoglalását az egyes háttér tanulmányok melléklete tartalmazza.

Mindez megteremti az alapját a kutatás következő szakaszának, amelynek legfontosabb célkitűzése a Jó Állam Jelentés rendszeres kiadását megalapozó, operacionalizált mérés, valamint a hozzá kapcsolódó értékelés és visszacsatolás.

*A szerkesztők*



# Biztonság és bizalom a kormányzatban

---

KIS NORBERT – SZENES ZOLTÁN – VAJDA ANDRÁS –  
TÁLAS PÉTER – SCHWEICKHARDT GOTTHILF – FEJES ZSUZSANNA –  
KLOTZ PÉTER – CSÓKA GABRIELLA

## 1. A kormányzás jóságának értéktani kérdései

A jó kormányzás értelmezésével, mérhetőségével kapcsolatban többféle nézet és módszer létezik világszerte (Bovaird–Löffler, 2013: 69–327). Az elméleti sokszínűség és a gyakorlatok értékelésének változatossága összességükben mégis a kormányzás kultúrájának fejlődéséhez járulnak hozzá. Ezt erősíti az a nemzetközi diskurzus is, amely nem törekszik szintézisre, és nem erőltet egységes fogalmi kereteket. A kormányzás körül kialakuló, egyre élénkebb értéktani vitában a „jóság”, a „hatékonyság” a multidiszciplináris elméletek nyitott dobozává vált. Ennek keretként időtálló Thomas Jefferson (1743–1826) maximája, aki a jó kormányzás egyetlen és kizárólagos legitim célját az emberek életéről és boldogságáról való gondoskodásban látta. („*The care of human life and happiness, and not their destruction, is the first and only legitimate object of good government.*”) A boldogság (happiness) mint a mérések fókusza az elmúlt években tudományos értéket vívott ki magának. Az OECD Better Life indikátorrendszere, különböző társadalomtudományi alapra épülő mérőrendszerek (Happy Planet Index, Happiest Countries-rangsor) és a GNH projekt (nemzeti bruttó boldogság, gross national happiness) azt mutatják, hogy a végső cél, az emberek boldogsága jelenti sokak számára az egyetlen bizonyítékot arra, hogy a kormányzás jó úton halad.

A 2007-ben indult pénzügyi válság kétségtelenül felerősítette a kormányzás minőségének összetett fogalmi kérdéseit. Ebben a vitában Európában a kormányzásnak a gazdasági versenyképességgel és a társadalmi jólléttel kapcsolatos (well-being) hatása áll a középpontban. Erősödik a gazdaság, és a társadalom problémáinak államközpontú (pro-state) megközelítése, az állammal és a kormányzással (public governance) szembeni elvárások a neoliberais gondolkodás visszaszorulásával felerősödtek. A kormányzás feladataként hangsúlyos a közpénzügyek stabilitása, a technológiai és szervezeti innovációk ösztönzése. Jobbiztonságot, minőségi szabályozást és kiszámítható üzleti környezetet kell teremtenie. Mindennek a kormányzatban való társadalmi bizalom az alapja, amely szinonim az átlátható és a korrupciómentes kormányzat fogalmával. A kormányzatnak a növekvő felelősséghez egyre komolyabb intézményi és adminisztratív képességekkel kell rendelkeznie, miközben az adminisztratív terheket a polgárokról és a vállalatokról is magára kell vennie. A kormányzatok teljesítménykényszerben vannak, ennek két sarokpontja ma Európában: a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás növelése.

A kormányzásról való gondolkodásban jelentős változás, hogy a kormányzást kollektív és demokratikus folyamatként (governance) megközelítő felfogást háttérbe szorította a kormányok közhatalmi felelősségének és feladatainak (government) hangsúlyozása. A hanyatló „governance”-felfogással együtt bukott el az 1980-as évek derekától terjedő

liberális, az állami szerepvállalást mérsékelő „új közmenedzsment”- (New Public Management – NPM) filozófia. Lényege a szabályozó rendszerek liberalizálása (dereguláció), a bizonyos közösségi funkciók tekintetében a magánosítás (privatizáció) és a kiszervezés (outsourcing), volt. Az új közmenedzsment keretében alkalmazott megoldások mintájaként az üzleti szférára jellemző profi vállaltirányítási módszerek szolgáltak. Ennek következményeként azonban némely esetben hamarabb került előtérbe a gazdaságosság (economy), a hatékonyság (effectiveness) és az eredményesség (efficiency) követelménye, mint éppen azon társadalmi értékek, amelyeknek az érvényesítésére az adott közfeladatot a jogalkotó egyébként meghatározta. A piaci megoldásokat favorizáló közmenedzsment-nézeteket elsodorták a kormányok felelősségét, elszámoltathatóságát és a „kormányok kormányzásának” minőségét előtérbe helyező nemzetközi és nemzeti szintű válságkezelő stratégiák. A közélet korrupciós ügyeinek egyik magyarázata is a korábbi kormányok neoliberális menedzsmentszemlélete lett Európa-szerte. A rossz kormányzás és az új közmenedzsment-filozófia közötti párhuzamok irodalma egyre terebélyesebb.

A kormány jószágát és a kormányzás jószágát (good governance) ütköztető nézetek lényege, hogy a kormányzást felpuhító közmenedzsment-szemlélet gyengítette a kormányokat és azok felelősségét. A kormányzás helyébe ezért a kormány, a kormányzási folyamatok és konszenzusok elemzése helyébe a kormány felelős és elszámoltatható döntése, az államtalanító filozófia helyébe az államközpontú megközelítés lép.

A kormányzás minőségének primer jellemzője a kormányzati bizalom és a korrupcióval kapcsolatos társadalmi érzület. A rossz kormányzás a korrupció, azaz a magánérdek uralmának megjelenése a közérdek felett. Ennek az általánosan negatív tendenciái jelzik, hogy a feladatok és a várakozások növekedésével a kormányzatok nem tudnak lépést tartani. Legalábbis a kormányzati teljesítmény a társadalom véleménye szerint ezt mutatja (Európai Bizottság antikorrupciós jelentése, 2014). A korrupciós érzület (perception index) romló tendenciát és átlagot mutat az elmúlt években. Az OECD kormányzati körképe (Government at a Glance, GoG 2013) szerint a kormányzati bizalmi index a vizsgált országok háromnegyedében csökkenést mutat (2007 és 2012 között), az OECD országok átlagában pedig öt százalékkal (45 százalékról 40 százalékra) csökkent a bizalmi index (Gallup World Poll). A kormányzat minőségével kapcsolatos két alapvető társadalmi érzület általános romlására utaló jelek is kiemelik a tudomány művelői és a kormányok számára a kormányzati teljesítmény objektív mérésének fontosságát, a kvantifikálható értékelés eszközeinek megteremtését. Ez nem jelenti a szubjektív, percepciós indikátorok kikapcsolását.

A jó kormányzás fogalmi kereteit a paradigmaváltás mentén kell meghatároznunk. A kormányzás minőségét egy kormány közhatalmi pozíciójában kell értelmezni (governance by government). Használható például a Classification of the Functions of Government (COFOG) kormányzati feladatkatasztere. Az OECD által a „public governance” fogalmához (GoG) rendelt keretrendszer a kormánynak mint végrehajtó (executive) hatalomnak és alrendszerének a felelősségét és teljesítményét foglalja magába. A Világbank kormányzásdefiníciója: „Hagyományok és intézmények összessége, melynek révén a hatalmat (authority) egy adott országban gyakorolják. Ez magába foglalja (a) azt a folyamatot, mely révén a kormányokat kiválasztják, ellenőrzik és lecserélik, (b) a kormány azon képességét (capacity), melynek révén hatékonyan tud megfelelő (sound) szakpolitikákat megfogalmazni és megvalósítani, és (c) a polgárok és az állam által ta-

núsított tisztelet a gazdasági és társadalmi kapcsolataikat szabályozó intézmények iránt” (Kauffmann et al., 2010). A Canada Institute for Governance (2002) fogalma szerint „a döntéshozási és döntések végrehajtási folyamatának együttes elnevezése”.

Egy alkotmányos jogállami rendszerben a kormányzás fogalmának kereteit a kormánynak az alkotmányból eredő kötelezettségei és közhatalmi eszközrendszere határozza meg. Ez annyiban értékkövetelményeket is közvetít, amennyiben az alkotmány a közjó, a társadalmi értékek (public values) meghatározását is felvállalja. A kormányzás minősége, jósága és hatékonysága jelentős részben azonban nyitott értékvitá maradt. A nemzeti és a regionális stratégiák bővítik és szűkítik: okos, eredményes, fenntartható, befogadó (inclusive) kormányzás. A minőség esszenciája a közjó érvényesítése. A magyar kormányzati reform 2010 óta a Jó Államot tekinti céljának. A Jó Állam fogalma: „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. Az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. Az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében. Az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.”

A közjó fogalma a kormányzás érték tartalmának ad keretet. A közjóval kapcsolatos értéknilatkozatoknak két szintje van. Az értékabsztrakciók viszonylag tiszta és evidens kategóriákat adnak. Az értékabsztrakciók tartalma, érvényesülése és mérhetősége azonban például a közgazdasági, a közmenedzsment és a közpolitikai iskolák értékvitáját hozza felszínre.

Értékabsztrakciókat tartalmaz a kormányzás és a közigazgatás fogalmi közelítéséből kiindulva az ET Miniszteri Bizottság (2007/7) ajánlása. Az ajánlás a jó kormányzás, a közjó elvi gyűjteményét adja: joghoz kötöttség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, részvétel, magánszféra tisztelete, átláthatóság. Az értékcatalogusokban társadalmi hatások, célértékek gyakran keverednek kormányzati módszerekkel, eszközökkel. Az értékkonfliktusok erősödnek, ha az értékelés a kormányzás eszközeire (input) és közvetlen eredményeire (output) koncentrálnak. Az értékelés tisztul, amennyiben az az elért társadalmi hatásokat, ezen keresztül az értékabsztrakciókat vizsgálja. Másként fogalmazva, a kormányzás módszereiben és eszközeiben komoly viták, különösen közgazdasági és közpolitikai nézetek ütközhetnek. Viszont például a közösségi jóllét vagy a demokratikus értékek mint hatások érvényesülése önmagába többféle „jó kormányzati gyakorlatot” legitimálhat.

A közjót érvényesítő kormányzást pragmatikusan az értéknek tekintett célokban és hatásokban kell mérnünk. Az eszközökben és a célokhoz vezető kormányzati megoldásokban és eredményekben nincs abszolútizálható minőség. Azonban idealizmus lenne kerülni a kormányzati eszközök és eredmények mérését és értékelését. A „jó gyakorlatok” vagy „jó tapasztalatok” helyet adnak egy-egy kormányzati megoldás értékelésének az abszolútizálás igénye nélkül. A nemzetközi mérőrendszerek (World Economic Forum, OECD, World Bank) helyesen kerülik az értékabszolútizálást, mivel nemzetközi léptékben ez csaknem reménytelen. Nemzeti szinten azonban a kormányzás fejlesztése céljából is helye lehet. Egy metaforával illusztrálva: a zongorista, a zongora, a felkészü-



lés és egyéb körülmények értékelése önmagában nem releváns. A hatást, azaz zene és a koncert minőségét kell csak mérni: mi a publikum reakciója? Lefordítva: például a rendvédelem kormányzásának mikéntje nem releváns, a közbiztonság mint hatás a lényeges. Az eszközre nem tekintő hatásmérés mint módszer ideáltipikus a kormányzás jóságának értékelésében is. A történelem arra tanít, hogy tanuljunk belőle. Ez a feladat: a kormányzati tevékenységet átfogó értékelési rendszerek fejlesztése. Nemzetközi szervezetek a kormányzás jóságához, minőségéhez a társadalmi, gazdasági, környezeti stb. hatásokat mérő indikátorrendszerekkel közelítenek. Közvetlen értékelést nem adnak, céljuk összehasonlítható adatok, átlagok, trendek, rangsorok bemutatása, monitoring (nyomon követés), stratégiai adatbázis építése. A használt indikátorok szakirodalmi és kormányzati elemzésekben kapnak értékkeretet, minőséget. Alapcélként a nemzetközi mérések a globális összehasonlíthatóságot szolgálják, hatásukban a kormányzat minőségének fejlesztését és a kapcsolódó értékvitákat előmozdítják.

A Jó Állam indexnek (JÁX), a kormányzati teljesítmény értékelési és mérési modellezésének célja a nemzeti kormányzati hatékonyság értékeléséhez indikátor-keretrendszert alkotni és működtetni. A JÁX célja egy olyan teljesítménymérési módszer kialakítása, amely a Jó Állam értékeit célzó kormányzati hatékonyság változását, fejlődését vizsgálja. A bázisszemléletű viszonyítás jellemzője, hogy egy bázisév (például 2010) mutatójához képest méri az elmozdulást, a változás ehhez képest pozitív vagy negatív lehet. Ez abban az esetben is pozitív kormányzati teljesítményt állapíthat meg, ha egyébként relatíve gyenge, de a korábbinál jobb mutatók vannak egy adott területen. A JÁX nem követi a nemzetközi rangsorok normatív szemléletét (csak az adott állapotot nézi) és az ezen alapuló versenyszemléletű, összehasonlító megközelítést (rangsorolás).

A kormányzati hatékonyság mérésének logikai kerete:

- a közjó érvényesülését hatásterületekre vetített hatásindikátorokkal méri (outcome);
- a hatásterületeket elsődleges módon érintő kormányzati képesség változását eredményindikátorok (output) mutatják;
- a hatásterületet elsődlegesen célzó kormányzati tevékenységek, akciók mint eszközök és folyamatok kapnak indikátort (input).

Az indikátorokhoz rendelt értékfaktor (pozitív vagy negatív) a változás irányának értékelését mutatja. Az egyes indikátorok összesített értékfaktora mutatja a kormányzati hatékonyság változásának három szintjét jellemző dinamikát. A mérések ezért egy bázis-értékből kiindulva kapnak pozitív vagy negatív értékelést, és teszik lehetővé a változások pozitív (javulás) vagy negatív (romlás) értékelését. A JÁX célja tehát nem a más rendszerek számára összehasonlítási alapot adó tükrrendszer készítése. Nem célja létező indikátorrendszerek különböző kompozíciójú összesítése, rangsor készítése. A JÁX célja saját adatbázis fejlesztésével egy autonóm értékelési rendszer folyamatos működtetése, amely visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyságnak, a kormányzat minőségének változásairól egyes hatásterületeken. A mennyiségi változókból a kormányzati kapacitásokra (governance capacity) lehet következtetést levonni. A kapacitások befolyásolják a kormányzati képesség (ability) változását. A gazdasági válság kitörése óta számos mértékadó nemzetközi tanulmány következtetése (OECD GoG), hogy az állami kapacitások erősödése pozitívan hat a gazdasági és társadalmi fejlődés és válságkezelés tekintetében. A mennyiségi változókból értékalapú konzekvencia csak akkor vonható le, ha a mért érték mennyiségéhez (alacsony, csekély) a hatások vagy az eredmény (kormányzati ké-



pesség javulása) szintjén értékstatuálás is történik (például alacsony költségvetési deficit relációja a költségvetési egyensúllyal; magas a felsőfokú végzettségűek aránya és a tudástőke, fenntarthatóság, foglalkoztatás – pozitív hatások).

A jó kormányzás értékorientációit a „mérni és értékelni” célzott hatásterületek fejezik ki. A hatásterületek kategorizálása, struktúrája nagyon változatos a különböző értékelési rendszerekben. A hatásterületeken belüli alterületek és azoknak az értelmezése világítja be kellően, hogy milyen metszetben vizsgálja a kormányzást egy-egy értékelési rendszer. Ezeknek az összehasonlítása értékpreferenciák és érték kultúrák különbözőségét mutathatja. A hatásterületek nem válnak el élesen egymástól, mivel számos folyamat horizontálisan mutat társadalmi, gazdasági vagy környezeti hatásokat. A hatásindikátorok primer csoportosítása egy hatásterületre ezért nem jelenti a párhuzamos hatások tagadását.

A hatásterületek alterületekre oszlanak. Ezekhez kapcsolódnak indikátorok, amelyek primer módon abban a hatásirányban helyezhetők el. A logikai keret szerint ezek kormányzati inputok, eredmények, folyamatok indikátorai vagy közvetlen hatásindikátorok.

## 2. A biztonság és a bizalom fogalmi alapkérdései és korrelációja

A JÁX-ban bizalom alatt *a társadalom és a gazdaság szereplőinek az ország kormányzásába vetett bizalmát értjük*. Magyarországon a bizalomkutatások tágabb kontextusban a társadalmi tőke antropológiai, szociológiai (Émile Durkheim, Max Weber, Pierre Bourdieu, Andorka Rudolf), közgazdasági vagy politológiai (Alexis de Tocqueville, Robert Putnam, Francis Fukuyama) feldolgozásában jelentek meg (Sajó, 2008: 690–711). A Tárki rendszeresen végez felméréseket és elemzéseket a társadalom és a gazdaság értékszerkezetére vonatkozóan (lásd a Tárki 2013-as kutatását: [www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/](http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/)). A *specifikus* bizalmi mutatók jellemzője, hogy bizonyos közintézmények vagy társadalmi alrendszerek (társadalmi közösség, pénzügyi intézmények, média, igazságszolgáltatás) vonatkozásában mérnek. A kormánnyal, kormányzással kapcsolatos *általános* bizalom mérése szintén jelen van a hazai és a nemzetközi rendszerekben is (lásd: Confidence/trust in government: World Gallup Poll).

Az OECD a kormányzati bizalom (trust in government) mérését véleményfelméréssel végzi. Az OECD kormányzati körképe (Government at a Glance, GoG 2013) kormányzati bizalmi index a vizsgált országok háromnegyedében csökkenést mutat (2007 és 2012 között), az OECD országok átlagában pedig öt százalékkal (45 százalékról 40 százalékra) csökkent a bizalmi index (Gallup World Poll). A Tárki mérése szerint az OECD eredményeivel szemben 2009–2013 között a közintézmények iránti bizalom indexe (1–10) nőtt (kormány 2,3 >3,95; Országgyűlés 2,9 >4,13).

A bizalom a kormányzás primer célja és legfontosabb hatáseleme. A JÁX-nak azonban nem célja direkt módon sem általános, sem specifikus kormányzati és közintézményi bizalom mérése. A bizalmat, a társadalom értékszerkezetét befolyásoló tényezők összetettsége nem engedi meg, hogy a kormányzás teljesítménye és a kormánnyal szembeni bizalom között oksági következtetésekre jussunk. A történelmi környezet például hazánkban is alapvetően meghatározza az aktuális bizalmi viszonyulást: csalódás a rendszerváltás utáni kormányok eredményeiben, a 2007 utáni válságkezelésben, de akár a szocializmus évei alatt kialakult apolitikus vagy szkeptikus attitűd gyökereit is említhetjük. A távolabbi magyar történelmi tapasztalatok a néplélekben vetették meg a kétely magvait, amelyek

máig hatnak a politikával kapcsolatos érzületben. A kormányzás minősége és eredményessége ennek folytán csak egy a hatótényezők közül.

A bizalmat meghatározzák a kormányzásnak a közösségi jóllét, a demokrácia vagy a biztonság területén elért eredményei. Ezek közül ezen a hatásterületen a *biztonságot tekintjük olyan mérhető faktornak, amely a bizalomra vonatkozó értékelő következtetéseket alapoz meg*. A JÁX-ban a biztonsgmérések objektív és szubjektív mutatói a bizalom indikátorai. A biztonsgérzet az emberek és az üzleti, civil szektor szereplőinek legalapvetőbb igénye. A biztonsg megteremtése a jó kormányzás egyik legfontosabb feladata. A biztonsg megteremtése és a biztonsg (köz)érzete a kormányzattal szembeni bizalom legfontosabb faktora. A biztonsg és a bizalom ezért két olyan hatásterület, amelyek a legszorosabb kölcsönhatást mutatják. A kormányzat iránti bizalom megléte ugyanis maga is biztonsg faktor, visszahat a biztonsgérzetre. A bizalmatlanság csökkenti az emberek biztonsgérzetét, és ténylegesen gyengíti a biztonsg feltételeket is.

A biztonsgmérések az alábbi alterületekre terjednek ki.

1. táblázat: Biztonsg és bizalom

Hatásterület	Kormányzati képesség
Biztonsg és bizalom a kormányzatban	1. Külső biztonsg
	2. Közbiztonsg – terrorvédelem
	3. Katasztrófavédelem
	4. Jogalkotásba vetett bizalom
	5. Jogszolgáltatásba vetett bizalom
	6. Kormányzat politikai stabilitása
	7. Kormány átláthatósága
	8. Létbiztonsg

*Forrás: saját szerkesztés*

### 3. A biztonsg és a bizalom a kormányzatban hatásterület alterületei

#### 3.1. A külső biztonsg képessége

A külső biztonsg 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 biztonsg témáját az állami működés minden paraméterére vonatkoztató, széles horizontú felfogások. Álláspontunk szerint a külső biztonsg a kormányzati képességek oldaláról alapvetően a kormány katonai ereje

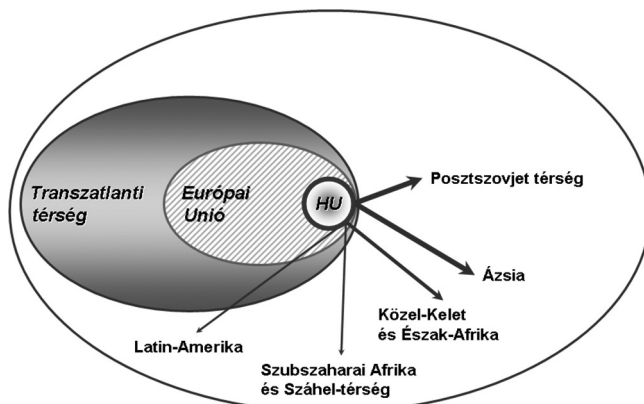
és biztonsági szövetségi kapcsolatai (kollektív védelem) mentén vizsgálható. A terrortámadás, a kibertámadás és a biztonságot veszélyeztető más jelenségek a közbiztonsághoz kapcsolódóan értékelődnek. Evidens, hogy egy ország erejét a biztonsági kihívásokkal szemben ma már nem lehet csak a katonai erővel mérni. Ezt a szűkebb felfogást a JÁX-ban azért követhetjük, mert a kormány képességeit átfogóan tekintik át általunk használt egyéb hatásterületek. Így a gazdasági biztonság vagy a környezeti biztonság más hatásterületekhez tartoznak. 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.

Az *átfogó biztonság* fogalmi megközelítés a kilencvenes években jött létre, amely magába foglalja a katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és ökológiai biztonságot. Az elmúlt két évtizedben a biztonsági fogalom folyamatosan bővült: vertikális irányban a biztonsági szektorok tovább differenciálódtak (például a gazdasági biztonságon belül önálló sodott a pénzügyi biztonság, az energiabiztonság, a szociális biztonság stb.), oldalirányban az államok mellett megjelentek a nem kormányzati szervek, a közvélemény, a piaci erők. A fogalom bővítése felfelé a nemzetközi rendszer irányába mozdult el, ahol megjelentek a regionális biztonsági aktorok, informálisan együttműködő nemzetközi csoportok. A fogalom mélyítését a humánbiztonság nemzetközi (ENSZ) elfogadása jelenti. A *nemzetközi biztonság* olyan intézkedéseket és eszközöket foglal magába, amelyek a szomszédsági, a regionális és a globális erőszakos összeütközések megakadályozását, megfékezését vagy beszüntetését, valamint a nemzetközi stabilitást szolgálják.

A *külső biztonság megteremtése egyre szélesebb körű kormányzati feladatrendszert jelent, amelyben együttesen dominálnak a különböző szektorális biztonsági területek eszközei, eljárásai és módszerei*. A külső biztonság garantálásának feladatrendszerét tovább „bonyolítják” a szövetségi rendszerből fakadó feladatok, amelyeknek a végrehajtása visszahat a nemzeti (külső plusz belső) biztonságra. A külpolitika térbeli dimenzió is egyben, amely meghatározóan befolyásolja a külső biztonság fenntartására. Ahogyan ezt a külpolitikai stratégia megfogalmazza: „A világban a transzatlanti térséghez tartozunk, a transzatlanti térségben európaiak vagyunk, Európában pedig közép-európaiak: felelősséget érzünk mind szűkebb, mind tágabb környezetünkért, így térségünkért, szövetségeseinkért és a világ sorsáért. Ebből az értékrendünkben gyökerező, földrajzilag többszörösen strukturált külpolitikai identitásból erednek az egyes térségekre és relációkra vonatkozó érdekeink, törekvéseink.”<sup>1</sup> A biztonság átfogó megközelítése tehát rendkívül komplex tevékenységet takar, mérése nagyon nehéz, a nemzetközi megoldások is kezdetleges állapotban vannak.

1 Magyar külpolitika az uniós elnökség után – A Külügyminisztérium stratégiai dokumentuma. (2011. december)

1. ábra: A globális biztonság térbeli dimenziói Magyarországra vonatkozóan



Forrás: Külügyi stratégia, 2011: 19

Magyarországon a kormánynak alaptörvényben rögzített feladata és kötelezettsége, hogy védje az ország állampolgárainak biztonságát, a szabadság és a jólét biztonságos környezetét. Ezt a komplex feladatrendszert nem tudja megoldani a külső biztonság átfogó megközelítése és gyakorlása nélkül. Tovább erősíti a biztonság nemzetközi irányultságát hazánk szövetségi és a nemzetközi közösségben betöltött státusa, felelőssége és kötelezettsége. A biztonság erősítése itthon és külföldön a Nemzeti Biztonsági Stratégiában meghatározott feladatok alapján történik (NBS, 2012).

Hazánk függetlenségének, szuverenitásának, területi épségének legfőbb nemzetközi garanciája a washingtoni szerződésen alapuló *NATO-szövetségi szolidaritás*, amelynek különösen fontos érvényesítési formája az 5. cikkben biztosított kollektív védelem, illetve a 4. cikkben lefektetett tanácskozási lehetőség a szövetségesek területi épségét, függetlenségét vagy biztonságát fenyegető veszélyek esetén. Kiemelt jelentőséget tulajdonítunk továbbá a szövetségeseket a szerződés 2. cikkének értelmében összefűző értékrendi közösségnek, illetve gazdasági kapcsolatoknak. Biztonságunkat továbbá erősíti az *EU közös kül- és biztonságvédelem-politikája*, illetve az ennek keretében folytatott együttműködés. A két szervezetben betöltött tagságunk javítja nemzeti érdekeink érvényesítésének lehetőségeit, és lehetővé teszi, hogy korunk biztonsági fenyegetéseit és kihívásait, szövetségeinkkel és az uniós tagállamokkal együtt, hatékonyabban kezeljük. Ugyanakkor megköveteli, hogy a jó kormányzás kritériumrendszerében szerepeljenek a nemzetközi tagságból fakadó követelmények, a sikeres kormányzás mennyiségi és minőségi mutatói is.

## Nemzetközi mérési módszerek

A külső biztonságot katonai erővel azonosító értékelések közül a legismertebb a Global Firepower (GFP) index. A GFP az országok (2014-es listán 106 ország szerepel) hagyományos katonai erejét 43 indikátorból számolja ki, amelyből egy hatalmi index („PwrIndx”) mutatót képez, és ezeknek a „sorba állításával” generálja az államok kato-

nai erejének listáját.<sup>2</sup> A komperatív algoritmusok úgy vannak összeállítva, hogy a GFP hatalmi index képes nagyobb, fejlett országokat kisebb, fejlődő országokkal összehasonlítani. Bár a hadi potenciált a katonai hatalmi index széles dimenzióban méri, mégis az összehasonlítás érdekében alkalmaz olyan korrekciós tényezőket, amelyek reálissá teszik az összehasonlítást (például tengeri hatalom összevetése szárazföldi országgal). A GFP index viszont nem értékeli az adott ország politikai és katonai vezetésének színvonalát, és kizárta a mérésből a nukleáris fegyvereket is. A GFP számításba veszi a fegyveres erők valamennyi haderőnemét, a humán-, a pénzügyi és a természeti erőforrásait, logisztikai képességeit, valamint az ország földrajzi helyzetét is.

2. táblázat: A katonai erő értékelése a GFP index alapján

Dimenzió	Indikátorok száma	Megjegyzés
Humánerőforrások	6	Figyelembe veszi az egészségügyi alkalmasságot, a tartalékos erő nagyságát és az életkori megoszlást is
Fegyveres erők		
– szárazföldi erők	5	
– légi erők	8	
– haditengerészet	8	
Természeti erőforrások	3	Jelenleg csak az energiahordozókat (olaj) kalkulálják
Logisztikai képességek	5	Katonai és polgári logisztika egyaránt
Pénzügy	4	Adósságot is méri
Földrajzi tényezők	4	

*Forrás: www.globalfirepower.com (Letöltve: 2014. április 5.)*

A NATO-nál a nemzeti hozzájárulások mérésére való törekvés (a washingtoni szerződés 3. pontja alapján) már a hetvenes években, az egységes védelmi tervezési rendszer bevezetésével megjelent, azonban a mutatószámok többsége (különösen a képességeredmények) nem nyilvános, csak a legfelső politikai és katonai vezetés számára elérhető. A már a hidegháború alatt mérni kezdett katonai erők nagysága, hadművelleti képessége, diszlokációja, a szövetségi rendszerbe felajánlott erők értéke, a katonai költségvetés nagysága és összetétele kiegészült a „művelti NATO” béketámogató 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.

2 Magyarország hatalmi indexe 1.71148, amellyel a nemzetek közötti ranglistán a 61. helyet foglalja el. A világ legerősebb hadserege az amerikai, a második helyen található az orosz fegyveres erők, míg a harmadik legerősebb hadsereg Kínáé. A top tíz legjobb haderővel rendelkezik India, Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, Törökország, Dél-Korea és Japán.

A legátfogóbb és legkomplexebb mérési rendszert az Európai Unió alakította ki 2010-ben, amikor létrejött az *egységes (integrált) külügyi szolgálat*. Az egyes országok és az EU nemzetközi teljesítményét az Európai Külügyi Intézet (European Council on Foreign Relations – ECFR) 2010 óta értékeli 60-80 külpolitikai indikátor (2013-ban 66 mutató) alapján. Az évente közzétett jelentés pontos diagnózist állít fel az EU egészéről, illetve az egyes tagállamok (az EU-tagok hozzájárulását 30 területen mérik) teljesítményéről. A közel száz szakértő az egyes területeket – a nemzetközi hitelminősítő intézményekhez hasonlóan – nagybetűvel (A–C) értékeli, a finomhangolást pedig plusz/mínusz jellel végzik el. Az eredmények alapján konkrét és pontos képet lehet alkotni az EU külpolitikai teljesítményéről és a tagállamok kormányzati tevékenységének eredményességéről.

3. táblázat: A biztonság mérésének külpolitikai indikátorai

Viszonyítási alap	Mérési terület	Indikátorok
Nagyhatalmi kapcsolatok		
Kína (10 mutató)	Általános és kereskedelmi kapcsolatok Emberi jogok és a kormányzás Regionális és globális kormányzás	4 tényező 1 mutató 5 tényező
Oroszország (10 mutató)	Általános kapcsolatok és kereskedelmi liberalizáció Emberi jogok és a kormányzás Európai biztonsági kérdések Regionális és globális együttműködés	2 indikátor 2 mutató 4 indikátor 2 mutató
USA (12 mutató)	Általános kapcsolatok és kereskedelmi liberalizáció Együttműködés európai biztonsági kérdésekben Regionális és globális kooperáció	3 indikátor 4 mutató 5 tényező 4 indikátor 4 indikátor 4 tényező
Szélesebb Európa (12 mutató)		
Közél-Kelet és Észak-Afrika (10 mutató)	<i>Nyugat-Balkán</i> <i>Törökország</i> <i>Keleti partnerség</i>  Regionális kérdések Észak-Afrika KK-i fejlesztés Perzsa-öböl	3 mutató 2 indikátor 3 terület 2 mutató
Multilateralizmus és válságkezelés (12 mutató)	Nemzetközi rendszer alakítása Nemzetközi jog fejlesztése Klímaváltozás és fejlődés Humanitárius segítségnyújtás Békefenntartás	3 tényező 1 paraméter 2 mutató 2 indikátor 4 mutató

Forrás: ECFR73 Scorecard, 2014: 22–127

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 szomszédság és a MENA-térség vonatkozásában, valamint a multilaterális és a válságkezelés területén. A tavalyi és az ideai felméréseket azonban az intézet (ECFR) már kiterjesztette a tagállamok teljesítményének mérésére is, mert felismerték, hogy az EU biztonságpolitikai érdekeinek, céljainak teljesítése az uniós intézmények és a tagországok közös és együttes teljesítményének eredménye. *Erős és biztonságos Európát csak úgy lehet létrehozni, ha a tagországok külpolitikai teljesítménye is a közösen elhatározott külpolitikai célokat szolgálja.*

A tagállamok Európa külső biztonságához való hozzájárulását a szakértők 30 indikátorral értékelik az uniós tevékenység meghatározó területein, amely alapján a tagállamok „vezető” (leader), „támogató” (supporter) és „lazsáló” (slacker) értékelést fogalmaznak meg. Az indikátorok mindig az EU biztonságpolitikája szempontjából fontos kérdések, ügyek, kezdeményezések, tárgyalások, akciók nemzeti támogatását, hozzájárulását mérik, s ennek során az értékelés azt vizsgálja, hogy a tagország cselekvése mennyire van összhangban az EU céljaival (egység), mekkora politikai és pénzügyi erőket fordít a területre, és milyen eredménye van a tevékenységnek. Mindezen tényezők figyelembevételével állapítják meg a szakértők a tagállamok hozzájárulását az egyes mérési területeken, illetve határozzák meg a nemzeti külpolitikai teljesítményi rangsort.

4. táblázat: Az EU-tagországok kül- és biztonságpolitikai teljesítményének mérése

Mérési terület	Indikátor	Megjegyzés
Kína (5 indikátor)	EU–Kína stratégiai kapcsolata Bilaterális dialógus az ázsiai biztonságról EU-álláspont támogatása a kereskedelmi vitákban Napenergia-program EU-álláspont támogatása Tibet, a jogállam és az emberi jogok területén	
Oroszország (5 indikátor)	EU Keleti Partnerség támogatása RU-val szemben EU-energiapolitika támogatása Jogállam, az emberi jogok és a médianyilvánosság EU-álláspont támogatása RU támogassa a szíriai konfliktus megoldását Új iráni kormány meggyőzése a nukleáris tárgyalások folytatására	HUN leader HUN slacker



USA (5 indikátor)	Az ázsiai ügyek megtárgyalása az EU-val Drónok alkalmazásának nemzetközi jogi szabályozása A transzatlanti kereskedelmi és befektetési tárgyalások támogatása Válasz az USA kémkedési tevékenységére (Snowden-ügy) Transzatlanti együttműködés a szíriai válságban	
Szélesebb Európa (5 indikátor)	Tyimosenko kiengedése a börtönből Vízamentesség elérése UKR, GEO, MDA esetében Az orosz energiatüggőség csökkentése Török társulási tárgyalások folytatása (23., 24. fejezet megnyitása) Szerb és kosovói tárgyalások támogatása	HUN leader
Közel-Kelet és Észak-Afrika (5 indikátor)	Világos EU-álláspont kialakítása Az egyiptomi katonai hatalomátvétel elítélése Az elfoglalt területek támogatási jogszerűségének kialakítása Átfogó Irán-stratégia kialakítása Szorosabb biztonsági együttműködés ÉA-val	
Multilateralizmus és válságkezelés (5 indikátor)	Fejlesztési segélyek növelése Humanitárius segélyezés erősítése Szíriai menekültek és hontalanok támogatása Francia intervenció segítése Maliban Szomália támogatása	

*Forrás: ECFR Scorecard, 2014: 118–123*

A biztonsági szektort ugyanúgy irányítani kell, mint az országot, amely a politikai irányítás, a döntéshozatal és az ellenőrzési folyamatok különféle hierarchikus és nem hierarchikus megoldásokkal való menedzselését jelentik. A biztonsági szektor irányítása lehet ugyanúgy „jó” vagy „rossz”, mint a jó vagy a rossz kormányzás. *Jó a biztonsági kormányzás, ha az országban érvényesül a demokratikus polgári ellenőrzés normarendszere, átlátható a döntéshozatal, és az erőszakszervezetek civil hatóságok irányítása alatt állnak.* A biztonsági szektor hatékony működését nemcsak annak alapján lehet megállapítani, hogy stabil biztonságot nyújt az államnak és az embereknek, hanem hogy egyben jól is vezetett. A rossz irányítás alatt sérül az embereknek, a közösségeknek és az államnak a biztonsághoz való joga, a biztonsági intézmények működése diszfunkcionális lesz.



5. táblázat: A biztonsági szektor irányításának minősége

Dimenzió	Indikátorok	Adatbázisok
A demokratikus intézmények stabilitása és állapota (5 indikátor)	A politikai hatóságok jellemzői Az intézményi és a politikai stabilitás szintje A politikai részvétel versenyképessége A végrehajtói hatalom korlátai A végrehajtói hatalom utánpótlási folyamata	Polity IV. dataset Economics Democratic Index Bertelsmann Transformation Index Fail States Index Worldwide Governance Indicators (WWGI) Peace and Conflict Instability Ledger
Civil kontroll és felelősség (3 indikátor)	Az intézmények és az ellenőrzési mechanizmusok igazságügyi és parlamenti ellenőrzése A civil társadalom állapota és a nyilvános adatokhoz való hozzáférés Az erőszak állami monopóliumának szerepe a politikában	Political Risk Service „International Country Risk Guide” WWGI (Voice and Accountability” Global Integrity Report Failed States Index Open Budget Index Civil Society Index
Jogállam (3 indikátor)	Intézményi integritás Antikorrupciós mechanizmusok létezése A korrupciós szint megítélése	Bertelsmann Transformation Index WWGI Global Integrity Report Transparency International’s Corruption Perception Index

Forrás: Ursula C. Schroeder, 2010: 30

A biztonsági szektor reformjának konkrét tartalma országról országra, esetről esetre változik, ezért ezen változások mérésében is nehéz azonos módszertant kialakítani. Másrészt a biztonsági szektor reformjának tartalma az ún. átalakuló társadalmak esetében, mint például a konfliktusban álló vagy a konfliktus utáni helyzetű országokban. Mind-egyiknél közös elem, hogy ilyen esetekben az SSR-t külső szereplők segítik, főleg globális és regionális nemzetközi szervezetek. E szereplők nemcsak segítik, hanem adott esetben kezdeményezhetik is az SSR reformját, amihez forrásokat és szakértelmet nyújtanak. A biztonsági szektor modernizálása azonban nemcsak a bukott vagy gyenge államokban aktuális feladat, hanem olyan országokban is, ahol autoritárius rezsim, illiberális demokráciák egyszisztálnak, és hiányzik a reformokra irányuló politikai akarat.

A DCAF-szakirodalom megkülönbözteti az államközpontú és a polgárközpontú biztonságot egymástól, amelyeknek a mérését eltérő indikátorokkal és indexekkel lehet csak megoldani (Schroeder, 2014). A hagyományos államközpontú biztonság mérésére a háborúk és a katonai konfliktusok regisztrálása, a militarizálódás jelenségei és a békekultúra kialakulása alkalmas. Nyilvánvaló, hogy egy ország akkor van legnagyobb bizton-

ságban, ha nem involválódik katonai konfliktusba, biztonságát széles körű nemzetközi eszköztárral biztosítja a katonai eszközök háttérben tartásával, a kényes ügyeket és a veszélyes helyzeteket pedig hagyományosan erős békekultúrával lehet megoldani.

Az állami biztonság hagyományos felfogása mellett megjelent az *egyéncentrikus biztonság* felfogás, amely a közbiztonságnál szélesebb biztonsági felfogást jelent, mert kiegészül a humánbiztonság kérdéseivel. A polgárcentrikus biztonságoknak is két szintje van: az egyik a közbiztonság és a belső biztonság helyi szintje, amelyet elsősorban a bűnözéssel és rendvédelmi kategóriákkal fejeznek ki, míg a másik az egyéni szabadság, az emberi jogok és a jogállam működésével kapcsolatos megítélést tartalmazza.

A külső biztonság mérésének *egységes nemzetközi metodológiája még nem alakult ki*. Jelenleg mintegy 230 indikátor létezik. *Jelentős fejlődésen ment át az EU összkülpolitikai teljesítményének értékelési rendszere*, de még nincs kiforrott, mindenki által ismert adatbázisháttere, illetve a szakértők politikai megítélése is sokszor vitatható. Legjobban mérhető tevékenység *a biztonsági szektor reformja*, az aktualitás miatt ennek a kidolgozását végezték el legátfogóbban a nemzetközi szervezetek. Azonban még e vonatkozásban sem teljes a kép, hiszen például nem tudjuk mérni a válságövezetekben a nem állami szereplők (milíciák, lázadók, hadurak, maffiaszervezetek stb.) tevékenységének hatását vagy a demokráciákban a nem kormányzati szervezetek (INGO, NGO) működésének eredményességét.

A tiszta katonai megítélés mérése sokkal egyszerűbben megoldható, hiszen néhány nagy adatbázis (GFP, IISS Military Balance, SIPRI-adatbázis, Global Peace Index) felhasználásával a legfontosabb indikátorok viszonylag könnyen kiszámolhatók, illetve a rendszeres értékeléssel a fejlődési trendek felrajzolhatók. Ha csak katonai vonatkozásban mérnénk a jó kormányzást, egyszerűbb lenne az összehasonlítás más országokkal (szövetségekkel, szomszédokkal, hasonló nagyságrendű országokkal) is. A korszerű biztonságpolitikai irodalom a széles, többdimenziós biztonságértékelést szorgalmazza. *Ma már a biztonságot a külpolitikai kapcsolatrendszerrel, a multilateralizmussal, a válságkezeléssel, a szövetségi rendszerekben való nemzetközi együttműködéssel szolgáljuk, nem csupán kemény biztonsági problémák megoldásával*. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a nemzetközi szervezetek és tagállamok kül- és biztonságpolitikai tevékenységének értékeléséhez szükség van tudományos kutatói támogatásra, adatbázisok fejlesztésére és karbantartására, politikusok, szakértők és hivatalnokok felkészítésére, a statisztikai adatfeldolgozással foglalkozó szervezetek adatgyűjtési és értékelési körének a biztonság irányába való elmozdítására. Erre vannak jó nemzetközi példák, amelyeket hazai szinten is közkincsé kell tenni.

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 külső biztonsággal kapcsolatos érzülete a kormányzati intézkedések által is meghatározott hatásindikátor.

### **A JÁX külső biztonság alterület indikátorai**

Főindikátor: *a Magyar Honvédség képességeinek mutatója*

1. részindikátor: magyar haderőlétszám (fő) és állomány-összetétel (%), (bázisadat, összehasonlítás): 2010 IISS Military Balance; GFP-adatbázis;

2. részindikátor: főbb haditechnikai eszközök (db), (bázisadat, összehasonlítás): 2010 IISS Military Balance; GFP-adatbázis.

Főindikátor: *védelmi kiadások*

1. részindikátor: állami honvédelmi költségvetés; KSH adatbázis, összehasonlító adat: SIPRI-, GFP-, KSH-adatbázis;

2. részindikátor: fejlesztési támogatás, adatbázis: ECRF Scorecard, GHA Report, IISS Military Balance.

Főindikátor: *a magyar lakosság külső biztonsággal kapcsolatos érzülete*

1000 fős mintán végzett percepció mérés, NKE, kurrens adatbázis: nincs.

### 3.2. A közbiztonsági képesség

A közbiztonságban jelenik meg *a kormányzati képesség arra, hogy a közrendet veszélyeztető vagy sértő jelenségeket (bűncselekmények, szabálysértések) megelőzze, feltárja és megbüntettesse*. Külön kell vizsgálni a *terrorfenyegetéssel szembeni védelmi képességet*, amely szintén a közbiztonság hatásában jelenik meg. A közbiztonság hatásmutató egyik indikátora a szubjektív közbiztonságérzet mérése. Az OECD a rendőrséggel (local police) 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 a növekedése éppen a közbiztonság romlására utalhat. A bűncselekmények abszolút számát a bűnözésen kívül meghatározza a tételes jog változása is, vagy a jogtechnikai természetű halmazati minősítések (rendbeliség). A nyomozások száma nem mutatja az akár évekkel későbbi bírósági döntést sem. A tetten ért személyek statisztikájára ugyanez igaz. A rendőrség, a bűnügyi ügyészek, a büntetőbírák létszámának növekedése szintén relatív, mégis olyan inputmutató, amely pozitív hatásirányú lehet. A kormány bűnmegelőzési stratégiájának léte, a stratégiai célok megvalósulásának aránya eredménymutató lehet.

A terrorizmus elleni kormányzati képesség mérése a következménykezelés területén a leginkább megoldható (a terrortámadást követően kialakult katasztrófa- vagy szükséghelyzet megoldása). A nemzetközi szabványok, eljárásrendek, standardok alapján a terrorizmuselhárítás (antiterrorism) hatékonysága mérhető. Ez az emberek, a közélet, az épületek, az infrastruktúra sebezhetőségének csökkentését szolgáló tevékenységeket jelenti. Problematikus a terrorizmusfelszámolás hatékonyságának mérése, amely egy offenzív, a terrortámadások és a terroristák azonosításán, feltartóztatásán és felszámolásán keresztüli megelőző tevékenység, illetve a terrorizmuselhárítás hatékonyságának kimutatása hírszerzési-titkosszolgálati területen.<sup>3</sup> A terrorelhárítás ma már speciálisan kiképzett védelmi állományt, specializált szervezetet igényel a rendvédelmen 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 közbiztonságérzet a kormányzati intézkedések által is meghatározott hatásokat mutatja.

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

A közbiztonság az általános biztonsághoz képest szűkebb értelemben használt fogalom. Olyan szabályozott társadalmi rendszert jelent, amelyben az egyes társadalmi szereplők külső zavaró tényezőktől mentesen, háborítatlanul gyakorolják jogaikat, teljesítik kötelezettségeiket. Ennek kialakításában pedig már döntő szerep jut azoknak a beavatkozó rendszereknek, amelyek a társadalmi rendet zavaró konkrét tényezők elhárítására törekednek. Amellett, hogy elfogadjuk a rendőri szerepvállalás fontosságát, hangsúlyoznunk kell, hogy a közbiztonság olyan társadalmi összetermék, amelynek a megteremtésében valamennyi társadalmi szereplőnek egyaránt részt kell vállalnia. A rendőrség egymagában nem képes közbiztonságot teremteni. A rendőrség közbiztonságot szervező munkájának értékelési dimenziói: az objektív, illetve a szubjektív közbiztonság. Az objektív közbiztonságot szokás statisztikai mutatók alapján jellemezni. Objektív mérceként szolgálhat az elkövetett bűncselekmények, szabálysértések száma, a sértettek száma, az elkövetési érték alakulása. A rendőrséget jellemző számadatok arra alkalmasak, hogy a szervezet teljesítményét vizsgáljuk. A teljesítmény két minőségi kifejeződése, a hatékonyság és a hatásosság között éles határvonalat kell húznunk. Az eredményesség fogalmát nem tekintjük valós értelemben vett minőségi jelzőnek, mert csupán azt fejezi ki, hogy a rendőrség megtett valamit, ami a cselekvések számával kifejezhető. Például azt mondhatjuk, hogy eredményes az az intézkedés vagy intézkedéssorozat, amely valamely rendészeti aktusnak a jogi szempontból megfelelő véghezvitelét jelenti. Az eredményesség fogalma nem alkalmas arra, hogy kifejezzük vele a rendőrségi cselekvés közbiztonságra gyakorolt hatását. Erre a hatékonyság és a hatásosság fogalmak szolgálnak. Míg az előbbi azt hivatott kifejezni, hogy a közbiztonság állapotában bekövetkezett változás az erők és az eszközök milyen mérvű alkalmazása révén jött létre, addig a hatásosság annyit fejez ki, hogy milyen mértékű ez az állapotváltozás. Annak mérését kell a fókuszba helyezni, hogy a rendőri intézkedések milyen tényleges hatást váltanak ki a közbiztonságban. Ezért szükségesnek tartjuk a hatékonyság és a hatásosság mérőeszközeinek kidolgozását, valamint azt, hogy a lakosság előtt a rendőri munka minőségi jelzőiként ezek jelenjenek meg. Ez a megoldás szolgálná azt, hogy a rendőrség erőfeszítései azt a lakossági érzést erősítsék, miszerint mindez kizárólag a közbiztonság erősítésének érdekében történik.

A közbiztonság objektív mérőszámai mellett szubjektív mérceként a lakosság közbiztonságérzete szolgálhat. Fontos hangsúlyoznunk, hogy validált kérdőívekkel ez a közbiztonságtudat is jól vizsgálható, és mérőszámokkal jól kifejezhető. Egzakt kutatások bizonyítják, hogy a magyar társadalom a rendőrségtől várja leginkább a közbiztonságot sértő cselekményektől való védelmet. A hazai társadalomban nem éri el az európai színvonalat a biztonságról való öngondoskodás mértéke. Ezért a rendőrség evidens érdeke a lakosság félelemérzetének csökkentése, mert ezzel szoros összefüggésben változik a rendőrség társadalmi megítélése is.

A szubjektív közbiztonságérzet mérésénél alapvetően *öt rendőri funkciót* kell meghatározni, amelyek alapján a helyi lakosság megítéli a rendőrség munkáját:

1. *Közösségi munka*: a közösség körében végzett szolgálat, amelynek része a helyi problémák megismerése, illetve a lakosság ellátása információkkal. Ehhez jó indikátor lehet az, hogy az egyes rendőri szervek mennyi időráfordítással és milyen széles lakossági körben látnak el szolgálatot, például fogadóóra, közmeghallgatás a vagy egyéb közösségi alkalmakon.

2. *Elérhetőség a lakosság számára*: a segélyhívás és segítségkérés, valamint a reakcióidő. Ehhez jó indikátor lehet a hívásvárakozás ideje, illetve ami ennél is sokkal fontosabb, a reakcióidő, vagyis a híváskezdeményezés és a rendőri intézkedés megkezdése közötti idő.

3. *Beavatkozás*: válságok, tömegek, rendezvények kezelése. Ezek a tényezők elsősorban a közösségtől való elvonó tényezőt jelentenek. Ugyanakkor ezen munka hatékonysága jelentősen kihat a rendőrség megítélésére. Jó indikátor lehet az, hogy mekkora rendőri erő alkalmazása mellett sikerült fenntartani a közrendet.

4. *Helyi nyomozások*: a nyomozati munka eredményessége nem azonos azzal, hogy a bejelentett bűncselekmények mekkora hányadát terjesztik fel vádindítvánnyal. Sokkal inkább lehetne váderedményességgel mérni.

5. *A közrend fenntartása*: itt nem elég sem a bűncselekmények, illetve szabálysértések száma, sem pedig a rendőri létszám. Ennek alapvetően két oka van. Elsőként az, hogy a rendőri létszám viszonylag csekély kihatással van a jogsértések számára, sokkal nagyobb szerepe van magának a környezetnek, illetve a lakosság összetételének. Másodsorban pedig az, hogy nem kizárólag a rendőrség tartja fenn a közrendet, hiszen jelentős szerephez jut az önkormányzati rendészet, és a civil társadalom önvédelmi szerveződései is tényezők ebben. Ezért ennél a funkcionál indikátorként az szolgálhat, hogy az adott típusú közrendet sértő cselekményekkel szembeni rendőri fellépés milyen mértékű változást eredményez a cselekmények számában.

## **A terrorizmus elleni fellépés mérhetőségének nehézségeiről**

A terrorizmus elleni fellépés hatékonyságának kifejezésére több nemzetközi, a kormányzati teljesítményt mérő adatbázis is létezik. Ugyanakkor a nemzetközi szakirodalom szkeptikus azzal kapcsolatban, hogy a hatékonyságmérés jelenlegi nemzetközi gyakorlata és módszerei kellőképpen releváns eredményeket szolgáltatnak-e, különösen azokban az országokban, ahol alacsony, illetve csekély a terrorfenyegetettség. A terrorizmus által legfenyegetettebb országok esetében a terrorizmus elleni fellépés hatékonyságának legkézenfekvőbb és legelfogadottabb mértékegysége a terrorcselekmények, a halálos áldozatok, a sebesültek és a túsok számának, illetve a terrormerényletek által okozott anyagi veszteségek mértékének alakulása.

A terrorizmus jellegéből (például a problémakör politikai érzékenységből, a terrorizmus ellen fellépő intézményekkel szembeni társadalmi-politikai elvárásokból) fakadóan az alacsony terrorfenyegetettségű országok esetében meglehetősen szubjektív a terrorizmus intézményi megítélése. Míg a nemzetközi terrorizmus-adatbázisok többsége a 2008–2009-es magyarországi romagyilkosságokat egyértelműen a terrorcselekmények kategóriájába sorolja, a magyarországi intézmények nem tekintették/tekintik annak. A fentiekkel elsősorban arra kívántunk rámutatni, hogy a terrorizmus elleni fellépés hatékonyságának mérésére vonatkozóan az alacsony terrorfenyegetettségű államokban felettebb nehéz olyan általános vagy átfogó indexet vagy indexeket megadni, amelyek alkalmasak lennének a működési hatékonyság releváns mérésére. A szakirodalom szerint a terrorizmus elleni fellépés legátfogóbb fogalma a *terrorizmus elleni harc (combatting terrorism)*, amely három komponensből áll:

- terrorizmuselhárításból (antiterrorizmus), ami egy védekező, az emberek, a közélet, az épületek, az infrastruktúra sebezhetőségének csökkentését szolgáló tevékenység;

- terrorizmusfelszámolásból (counter-terrorism), ami egy offenzív, a terrorista támadások és a terroristák azonosításán, feltartóztatásán és felszámolásán keresztüli megelőző tevékenység;
  - a következménykezelésből (consequence management), ami a terrortámadást követően kialakult katasztrófa- vagy sürgőshelyzet megoldását szolgáló tevékenység.
- A nemzetközi szervezetek közül az ENSZ rendszerezését tekinthetjük a legátfogóbbnak:
- a politikai, kormányzati eszközök közé tartozik a terroristák híveinek egyes politikai sérelmeivel való foglalkozás, a politikai vezetés elkötelezettsége a konfliktusmegoldás mellett a politikai engedmények megtétele, a szélesebb politikai folyamatokban való részvétel, az amnesztia, illetve a diplomáciai nyomás a terrorizmust támogató országokra;
  - a gazdasági és szociális eszközök közé tartozik a terrorizmust támogató rétegek gazdasági-szociális sérelmeivel való foglalkozás, olyan politika folytatása, amely csökkenti a politikai erőszakhoz való folyamodásra való hajlandóságot, illetve a terrorizmus pénzügyi aspektusaival való foglalkozás;
  - a pszichológiai, kommunikációs és oktatási eszközök közé tartozik például a politikai ellenlábassal való közös értékalap megteremtésére tett kísérlet, fórum biztosítása a véleménynyilvánítás szabadságának, a média használata, illetve a terrorizmus elleni PR-kampányok;
  - a katonai eszközök közé tartoznak a csapásmérő műveletek, a fegyveres erők bevetése, a személyi állomány toborzása és kiképzése, a műveleti eljárások;
  - a bírósági és jogi eszközök közé tartozik a terrorizmussal szembeni törvényhozás, a tanúk védelme és a bíróságok felkészítése az ilyen esetekre;
  - a rendőrségi és a büntetés-végrehajtási eszközök közé tartozik a célpontok megtámadásának megnehezítése, a nemzetközi rendőri együttműködés erősítése, a jogalkalmazásban és a jogkikényszerítésben részt vevők képességfejlesztése, beépülők alkalmazása, a rendőrségi fellépés, a terroristahálózatok börtönbeli formálódásának megakadályozása;
  - a titkosszolgálati eszközök közé tartozik a régi és új technológia, valamint a humánfelderítés alkalmazása, a titkosszolgálati információk cseréje, a beépülők alkalmazása, a titkos tárgyalások, illetve a korai riasztási rendszer kialakítása;
  - az egyéb eszközök közé tartoznak például a bevándorlással kapcsolatos intézkedések, az áldozatok támogatása, illetve a kormányzati stratégiák.

### 3.3 A katasztrófavédelmi képesség

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



A társadalom jogosan várja el, hogy a közbiztonságuk, a saját testi épségük, a társadalom alapvető létszükségletéhez kellő javak biztonságának kérdésköre a lehető leghatékonyabb módon legyen kezelve, megoldva. A katasztrófák kialakulásának, bekövetkezésének legfőbb jellemzői, hogy előre nem láthatóak, előrejelzésük nehéz, olykor lehetetlen, a legváratlanabb időben és helyen következnek be, hatásuk összetett. Erre a komplex és nehéz feladatra az egyik megoldás az egységes hazai hivatásos katasztrófavédelmi szervezet kialakítása. Az egységes katasztrófavédelmi rendszer 2012. január 1-jétől jött létre, válaszul a jelentkező feladatokra, amelyek kihívásként jelentkeznek napjainkban. A katasztrófák felszámolásával, a védekezés irányításával, az önkéntes mentőerők bevonásával kapcsolatos feladatok fejlesztésének nélkülözhetetlenségére a jelentősebb hatású hazai káresemények irányították rá a figyelmet (egyre gyakoribb árvizek, extrém időjárás, rendezvényeken bekövetkező tragédiák, vörösiszap-katasztrófa). A katasztrófavédelem három területet foglal magába, amelyek további területekre oszthatók. A három szakterület a tűzvédelem, a polgári védelem és az iparbiztonság.

A katasztrófavédelem az állam egyik olyan feladata, amely nagy költségkihatással jár, s ennek mérése elsősorban szakmai méréseken keresztül valósul meg. A katasztrófa elleni védekezés sok esetben nem mérhető, mivel a megmentett értékek vonatkozásában nem lehet egzakt adatokkal dolgozni. Ezért csak az állam kiadásai és a védekezésben részt vevők adatai lehetnek pontos kiinduló mérőszámok. A hatékonyság kérdése szintén nehezen mérhető. A katasztrófavédelem területén hosszú évekre visszamenőleg kialakult mérési rendszer létezik. Ez elsősorban tevékenységalapú. A humánrendszereket elsősorban az ágazat és az általános követelmények rendszere alapján mérik. Az oktatási szakterületre vonatkozó méréseket a szakterület követelményeinek megfelelően végzik. A katasztrófavédelem megelőzési és hatósági feladatainak mérésére egy 2012-től megújult rendszerben zajlik.

A veszélyhelyzet kezeléséhez kapcsolódóan a helyreállításra vonatkozó adatok mérése mind a katasztrófavédelem, mind az állami rendszer mérése során megjelenik. Ebben az esetben a vis maior keret ad lehetőséget a kárérték mérésére. A beavatkozás mérése a beavatkozásban részt vevők létszámának, az alkalmazott technika mennyiségének és nem utolsósorban a felhasznált költségek adatainak a felhasználásával történik.

A humánbiztonság kérdését két szempontból is vizsgálat tárgyává lehet tenni. Egyik szempont a lakosság, az állampolgárok biztonsága, biztonságérzete, míg másik szempont a katasztrófavédelmi szervekkel jogviszonyban lévőek biztonsága. A lakosság, az állampolgárok biztonságának szavatolása összetett feladatrendszerből áll össze. Nem elégséges csak a katasztrófavédelem elleni küzdelemre létrehívott szervek, szervezetek összehangolt tevékenysége, hanem megköveteli a lakosság aktív részvételét is. A katasztrófavédelemben részt vevő szervek, szervezetek elsődleges feladata az emberek életének, testi épségének védelme. Ez megjelenik mind a jogszabályi, mind a szakmai feladatrendszerben. Az emberi élet védelmének elsőbbségét nyomon lehet követni az állam biztonsági politikájában is. A humánbiztonság mind a három szakterületen megjelenik, különböző hangsúllyal. Fel lehetne állítani rangsort a három szakterület humánbiztonságával kapcsolatban, de a szakterületeken belül is elsődlegességet élvez az emberi élet védelme. A tűzvédelmi jogszabályokban is az emberek biztonságát még inkább növelő változások történtek. A biztonság kérdésének vizsgálata során nem szabad elfeledkezni a szakterület komplex szemléletmódjáról, a védekezés ilyen irányú megközelítéséről. A humánbiztonság esetében az önkéntesség kérdését is meg kell vizsgálni. A jogszabályi módosulások

lehetőséget teremtenek a lakosság egyre szélesebb mértékű bevonására. Jelenleg a járási szintű önkéntes mentőszervezetek teljes körű megalakítása folyik. De az önkéntes tűzoltó-egyesületek is nagyobb szerepet kaptak a szakmai feladatokból azzal, hogy meghatározott feltételek megléte esetén adott területen önállóan avatkozhatnak be a mentési feladatokba. Ez a megoldás lerövidíti az első beavatkozás megkezdésének idejét, s növeli a humánbiztonságot.

A humánbiztonság másik aspektusa a katasztrófavédelmi szervekkel jogviszonyban állók biztonságának kérdése. Ebben a biztonságot egyrészt a beavatkozás során kell vizsgálni, másrészt az adatvédelmi kérdések vonatkozásában is vizsgálni kell. A beavatkozás biztonsági kérdéseit jogszabályok, szakmai iránymutatások, normák és közjogi szervezetszabályozó eszközök szabályozzák. Jogszabály szabályozza a védekezésben részt vevők biztosításának kérdéskörét. A humánbiztonsághoz hozzátartozik a katasztrófavédelmi feladatot ellátók fokozottabb büntetőjogi védelme. Ezzel az állam kifejezi a „köz, a biztonság” védelmének érdekében kifejtett tevékenység jelentős szerepét.

A magyarországi katasztrófavédelem működésének szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy a magyar kormány támogassa a kutatásokat, a fejlesztési elképzeléseket e területen. Az egyes szakmai területek tevékenységének eredményeit, jellemzőit alapos vizsgálat alá kell vetni, különösen a szervek szakmai határtevékenységét, a komplex kezelés és irányítás eredményességének szempontjából. A megelőzés kulcsfontosságú a katasztrófák elleni védekezésben. A megelőzés minden olyan tevékenység vagy előírás alkalmazása, amely a katasztrófát előidéző okokat megszünteti vagy minimálisra csökkenti, a károsító hatás valószínűségét a lehető legkisebbre korlátozza. A megelőzési tevékenységnek tartalmaznia kell egy olyan általános szakmai keretet a katasztrófák kockázatával szembeni védelmet szolgáló hazai intézkedésekre vonatkozóan, amelynek célja a katasztrófák elleni védelem és az azokkal szembeni ellenálló képesség magasabb szintjének elérése a katasztrófák hatásainak megelőzése vagy csökkentése, valamint a megelőzés kultúrájának megteremtése útján. A katasztrófavédelmi szabályozás egyik célja az állam, a közigazgatási, a hivatásos katasztrófavédelmi és rendvédelmi szervek, a védelmi bizottságok, a települési önkormányzatok, az érintett vállalkozások, az önkéntes és karitatív szervezetek és végül, de nem utolsósorban az állampolgárok közötti együttműködés megerősítése, a koordináció elősegítése annak érdekében, hogy javuljon a természet és az ember által okozott katasztrófák megelőzése, az azokra való felkészültséget és reagálást szolgáló rendszerek hatékonysága. A változáshoz kapcsolódó jogszabályok változásokat hoztak a megelőzés területén. A változások mindhárom szakterületet érintették, s a szabályozás mellett átalakult a hivatásos katasztrófavédelmi szervek megelőzési feladataiban részt vevők feladatrendszere. A tevékenység folyamatos figyelemmel kísérése és a feladatok végrehajtásának komplex vizsgálata magával hozza a finomhangolásokat, amelyek a még jobb és hatékonyabb végrehajtást eredményezik. A megelőzési feladatok közül a legjelentősebbnek az iparbiztonság területén bekövetkezett változásokat lehet említeni. A korábbi szabályozáshoz képest szigorúbb követelmények lettek meghatározva, amelyek a veszélyes üzemekben esetlegesen bekövetkező üzemzavarok, katasztrófák megelőzését szolgálják. Megnőtt az üzemeltető felelőssége a megelőzés területén, mind az üzemen belül, mind azon kívül (az érintett település lakosságának irányába). Ezen a területen a hivatásos katasztrófavédelmi szervek által kidolgozott, egyes szakterületekre kidolgozott éves mérési rendszer adja meg az állam ilyen irányú feladatainak értékelését.



A veszélyhelyzetek kezelésekor nagy szerepe van többek között a szakszerűségnek, a gyorsaságnak, a védekezéshez szükséges erőforrások rendelkezésre állásának, az információ áramlásának. A veszélyhelyzetek kezelésével kapcsolatban a katasztrófavédelem fogalmával kell megismerkedni: a különböző katasztrófák elleni védekezés azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatósi, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, a közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, károsító hatásuk csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják. A veszélyhelyzetek kezelése összehangolt és megfelelően előkészített, tervszerű tevékenységet feltételez. A veszélyhelyzet kezelése egy átfogó és komplex feladatrendszer foglal magába. A hivatásos katasztrófavédelmi szerveken kívül jelentős feladat hárul a védelmi bizottságokra is. A veszélyhelyzetek kezelésében nagy szerepe van az előkészítő (tervkészítő) szakasznak. A katasztrófavédelmi jogszabályok rögzítik és előírják a különböző szintű tervkészítést, amelynek fontos eleme egyrészt a pontos adatok megléte, másrészt a rendszeres felülvizsgálat. A terv kimunkálásában az önkormányzatok, a vállalkozások, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek vesznek részt. A jól elkészített és pontos adatokat tartalmazó tervek a veszélyhelyzetek gyors felszámolásához biztosítanak megfelelő alapot. A veszélyhelyzet megfelelő kezelése csökkenti a károk mértékét. Ezzel az adott település, régió stb. gazdasági teljesítménye minimális mértékben sérül, s egyúttal növeli az egyén, a lakosság biztonságérzetét, s az erre létrehozott szerveknek a jó teljesítményén keresztül az állam megítélése is pozitív. E területen a veszélyhelyzetek felszámolására fordított összeg és a vis maior keret felhasználása ad mérési lehetőséget.

A katasztrófavédelem az állampolgárok nagy tömegét érinti, függetlenül attól, hogy közvetlenül érintett-e a katasztrófában, vagy sem. A tájékoztatás kérdésköre a védekezésben részt vevők számára alapvető kérdésként merül fel. A külső tájékoztatás pontos, gyors, a helyzetet követő kell hogy legyen, amely a katasztrófa felszámolása során az érintett lakosság számára szükséges, és egyúttal elősegíti a védekezési feladatokat. A tájékoztatási kötelezettséget különböző szintű jogszabályok írják elő. Ez a kötelezettség a katasztrófák elleni védekezésre való felkészülés, amely a védekezés és a helyreállítási feladatok során is megjelenik a különböző szervek kötelező feladataiként. Az üzemeltető, a polgármester, a védelmi bizottságok és a védekezésben részt vevő egyéb szervek a kötelezettség címzettjei. A tájékoztatás fontos szerepet tölt be a megelőzés és a védekezés időszakában. A veszélyben, illetve a katasztrófa hatásai alatt lévők számára különösen fontos a rendszeres tájékoztatás. Ennek elmulasztása vagy az érintettek részére nem megfelelő tartalmú közvetítése negatív megítélést válthat ki az állami feladatot végző szervezetet illetően. A tájékoztatás a felkészülés időszakában fontos információkat tartalmaz többek között a különböző típusú katasztrófák során tanúsítandó magatartásról. A tájékoztatás a polgári védelmi és önkéntes szervezetek viszonylatában is jelentős szerepet tölt be azzal, hogy a számukra meghatározott feladatokat időben, a meghatározott helyen és eszközzel el tudják látni.

A riasztási rendszerek meglétét jogszabályok írják elő. A riasztás végrehajtása a különböző veszélyek előrejelzésére szolgáló rendszerek, szervezetek jelzése alapján történik meg. A riasztási rendszer jelzéseit, azok értelmét az adott területen élőknek el kell

sajátítaniuk. A gyors időben leadott riasztás a közvetlen felkészítési és mentési feladatok végrehajtásához nyújt nagy segítséget. Magyarországon több előjelző és riasztórendszer működik. A riasztási feladatok végrehajtásában is több szervezet, szerv számára ír elő jogszabály feladatot. A riasztási rendszerek egyrészt a veszély elhárításában részt vevők, másrészt a lakosság számára biztosítják a gyors riasztási lehetőséget.

Ezen a területen a felkészítésben közreműködők számaránya az adott térség lakosságához viszonyítottan jelentheti az egyik mérést. A másik mérést a lakossági riasztási rendszerrel elérhető lakosságszám adhatja. Ehhez hozzátartoznak a riasztási rendszer költségadatai.

### **3.4. A jogalkotásba és a jogszolgáltatásba vetett bizalom**

A hatásterület része 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 (önálló JÁX-hatásterület). Az átfogó tartalom a joguralom mint a jogállam alapvének számos aspektusát érintheti: fékek és egyensúlyok a hatalmi rezsimben, 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>4</sup> A demokrácia hatásterülete (JÁX-hatásterület) a jogbiztonsággal összefüggésben alapvetően a jog igazságába, a demokratikus alapértékek jogvédelmébe vetett bizalmat vizsgálja. A formális jogbiztonság-felfogás azt jelenti, hogy a jog tartalmi jóságát a demokrácia és a jogállamiság szélesebb körű felfogásába utaljuk. A jogalkotás demokratikus eljárási kritériumai például a társadalmi részvétel szintjén, a demokrácia hatásterületén jelennek meg.

A jogalkotásba vetett bizalom objektív mutatói:

- A jogszabályok megismerhetőségének szintje mérhető például a publikált online jogszabálytár 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 jogszabályhatás-vizsgálati 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 a kormány jóságának megítélésében kevésbé tekintik prioritásnak.

A nemzetközi mérésekben a World Justice Project a „jó törvények – jó folyamatok – hozzáférhető igazságszolgáltatás”-keretlogikán alapul. A felmérés a lakosság és a szakér-

<sup>4</sup> Átfogja az alábbi szempontokat: a kormányzati munka kontrollja; korrupció; világos és stabil jogszabályok; rend és biztonság; alapjogok védelme; nyitott kormányzás; hatékony jogérvényesítés, polgári igazságszolgáltatás; hatékony bűnüldözés; igazságosság.

tők bevonásával történik. A felmérést 66 országban végezték el, két adatforrás használatával, lakossági közvélemény-kutatás és válaszadó kérdőívek használatával.

Az *ENSZ jogállamiság-indikátora* az intézményi megközelítést alkalmazva a rendőrség, az igazságszolgáltatás és a börtönök állapotát vizsgálja. Adatforrásai: adminisztratív adatok; szakértők felmérései; közvélemény-kutatások; dokumentumok felülvizsgálata. A három intézmény foglalja magában a 135 indikátort, nevezetesen a rendőrség (41 indikátor), az igazságszolgáltatás (51 indikátor) és a börtönök (43 indikátor).

A *Worldwide Governance Indicators* méri a szabályozás minőségét.

Az *Európai Bizottságnak* az európai uniós minőségi jogalkotásra vonatkozó „intelligens szabályozás”- (Smart Regulation) közleménye 2010 októberében jelent meg. Főbb tartalmi elemeiben a minőségi jogalkotásra vonatkozó új kívánalmakat jeleníti meg, nagy hangsúlyt fektetve a konzultációs célú társadalmi párbeszédre, a társadalmi hatások mérésére és az utólagos hatásvizsgálatok végzésére.

Ezen alterület része a *jogszolgáltatásba vetett bizalom*. Ennek indikátorai arra a kormányzati képességre mutatnak, amely közjogi eszközökkel erősíti a jogalkalmazás iránti bizalmat. Az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ág, feladata a kormányzati beavatkozás közjogi korlátozása. A JAX-ban a jogszolgáltatás tágabb dimenziót jelent (közigazgatási jogszolgáltatás). A bírói igazságszolgáltatás hatásmutatói csak kivételesen és közvetetten mutatnak vissza a kormányzati képességre, alapvetően a közigazgatási jogszolgáltatás területe releváns. 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.<sup>5</sup>

### 3.5. A kormány politikai stabilitása

A biztonság és a bizalom pártpolitikai természetű, érzékeny tényezője a kormányzat politikai cselekvőképessége, stabilitása: *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 (parlamentari erőviszonyok), mint képessége; a képességét alapvetően meghatározó adottság.*

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

- kormányprogramcélók megvalósításának aránya/kormányzati ciklus;
- parlamenti kormány-előterjesztések elfogadásának aránya/per év;
- a törvényeknek a kormány általi végrehajtása (például hiányzó végrehajtási rendeletek, törvény által rendelt pozíciók betöltetlensége stb.).

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

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

A nemzetközi szervezetek közül például a *Worldwide Governance Indicators* méri a politikai stabilitást (*Political stability*), amelyen a kormány befolyásoltságát és megdöntését érti.

### 3.6. A kormányzat átláthatósága

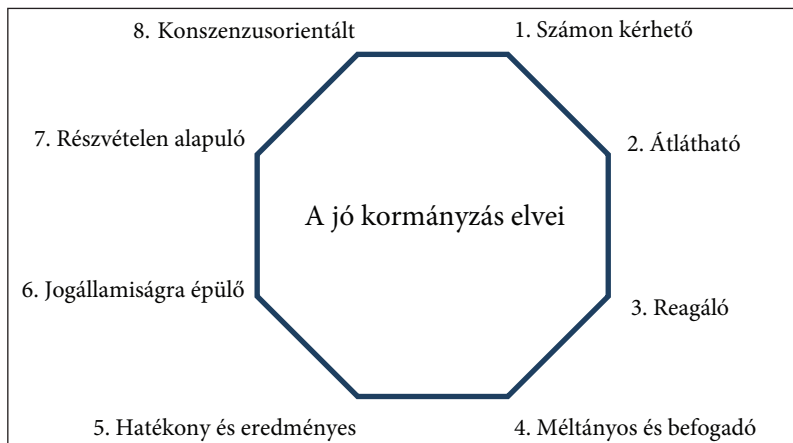
A kormányzat átláthatósága jogállami és demokratikus alapérték. Az átláthatóság a kormányzati nyitottság képességét mutatja. Az átláthatóság alapvetően eredmény, amelynek hatása a bizalom. Az átláthatóság lényege a kormányzati közérdekű adatok, a döntés-előkészítés és a döntések megismerhetősége. Az átláthatóságot és a bizalmat erősítő eszköz a kormány korrupciómegelőzési képessége.

A JÁX-ban a főindikátorok között a kormányzati közérdekű adatok, a döntés-előkészítés és a döntések megismerhetőségét mérő indikátorok eredménymutatóként jelennek meg. A korrupciómegelőzési képességet fejlesztő intézkedések input indikátornak tekinthetők.

A demokrácia létezésének egyik alapfeltétele, hogy az állampolgárok megfelelően tájékozottak legyenek mind a társadalmi folyamatok, mind a demokrácia működtetésében kulcsszerepet játszó intézmények működésének vonatkozásában. Ehhez egyéni és kollektív alapjogként kapcsolódik a szólásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága, amely lehetővé teszi az információk újraértelmezését, valamint az intézményi működés kontrollját egyéni és csoportos nézőponton keresztül.

Az átláthatóság kiemelt jelentőségét mutatja az ENSZ által a kilencvenes évek közepén kidolgozott „jó kormányzás”- (good governance) koncepció is. A koncepció a jó kormányzásra vonatkozó nyolc alapvető elvet foglalja össze.

2. ábra: A jó kormányzás elvei



Forrás: *United Nations Development Programme, Governance for sustainable human development, UNDP policy document, New York, 1997*

A jó kormányzás elvi modelljének célja, hogy hozzásegítsen a hatalmon lévők és az állampolgárok közötti demokráciadeficit csökkentéséhez, az állampolgároknak a döntésekbe való jobb bevonásához, valamint az esetleges visszaélések leleplezéséhez.

E témakörben vannak olyan nézetek is (Chun et al., 2010), amelyek szerint az információhoz való tömeges hozzáférés alapvetően átrendezi a polgárok és az állam viszonyát, új közigazgatási minőséget hoz létre. Az állam szerepe ebben a felfogásban elsősorban nem az adatbázisok létrehozása, hanem olyan új platformok megteremtése, amelyekhez ezen adatbázisok képesek kapcsolódni.

Az elmúlt években számos nyílt kormányzati kezdeményezésnek lehettünk tanúi. A nyílt kormányzati kezdeményezés keretében fogadták el a G8-ak az ún. Open Data Chartert (lásd: [www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex](http://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex)), amely öt elvet (nyílt adat alapértelmezésként; minőség és mennyiség; mindenki által használhatóság; adatok hozzáférhetővé tétele a jobb kormányzás érdekében; adatok hozzáférhetővé tétele az innováció érdekében) határoz meg a nyílt kormányzás gyakorlati elősegítésének 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. Ugyancsak e mintákat követi az a brit kezdeményezés, amely a kormányzati tevékenység fókuszába állította az adatokhoz való hozzáférést és a nyílt kormányzati működés elveit. E törekvések nemzetközi leképeződéseként tekinthető a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) kezdeményezés, amelynek Magyarország 2012 óta tagja. E kezdeményezésnek a Nyílt kormányzati nyilatkozatban (Open Government Declaration) foglalt főbb elemei a kormányzati tevékenységre vonatkozó információkhoz való jobb hozzájutás, 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 (lásd: [www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration](http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration)).

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 ki-egyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Az Alaptörvény 39. cikke rendelkezik a közérdekű adatok nyilvánosságáról, valamint a közpénzekkel való gazdálkodás alapelveiről.

Az Open Data Indexet (ODI) első ízben 2013-ban állította össze a nagy-britanniai székhelyű Open Knowledge Foundation azzal a céllal, hogy mérhetővé tegyék az országok nyílt kormányzati adatainak elérhetőségét néhány kulcsadatbázis hozzáférhetőségének elemzésével, ezáltal is elősegítve a társadalmi vitát, és ösztönözve az országokat a közérdekű adatok minőségi közzétételére. Az index több mint hatvan ország – többek között Magyarország – adatait tartalmazza, és az érintett országok szakértőinek segítségével évente frissítik, felülvizsgálják. A segítő szakértői értékelés (peer review) lehetővé teszi, hogy az adatok valósak és pontosak legyenek.

Elismerve, hogy sem a jogi szabályozás, sem a részletes kérdőívek nem adnak pontos képet egy ország közadatainak elérhetőségéről és használhatóságáról, az Open Data In-

dex (lásd: [index.okfn.org/about/](http://index.okfn.org/about/)) 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; cégszámok; 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 egy egyszerű igen/nem bináris kódban értelmezi, hanem az alábbi 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 formában 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, annál nagyobb súllyal veszi számításba a módszertan. A rendszer objektív, ellenőrizhető adatokkal dolgozik, ugyanakkor egy fejlesztésnek köszönhetően (Open Data Census, lásd: [national.census.okfn.org/](http://national.census.okfn.org/)) arra is van lehetőség, hogy az állampolgárok maguk is bekapcsolódjanak az értékelésbe, és eredményeiket az alkalmazás segítségével megosszák másokkal.

### **3.7. A létbiztonság képessége**

A kormányzatban való bizalom alapja az alapvető megélhetési feltételek biztonsága. Ezt az egyéni biztonság különböző aspektusaival (közbiztonság, jogbiztonság) egy sorban 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 egészségügyi ellátás;
- hajléktalanok ellátórendszere.

Magyarországon a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia az Európa 2020 stratégiában lefektetett, a szegénység csökkentését megfogalmazó célnak a Magyarországra lebontott mutatóihoz kapcsolódik. Az Európai Bizottság és más nemzetközi szervek jelentése a gyermekek jóllétének monitorozásáról indikátorrendszert is alkalmaz (OECD:



2009b, 2011c, UNICEF: 2005, 2007, 2010). Az ESSPROS (szociális védelem integrált európai statisztikai rendszere) tartalmaz használható mutatókat.

A JÁX rendszerében objektív mutató lehet:

- szegénységi szint alatti népesség aránya (hatás);
- lakásokat elvesztők támogatása (input);
- hajléktalanok ellátórendszere (input);
- szociális minimum garanciái (eredmény);
- egészségbiztosítottak számaránya a népességen belül (hatás);
- minimálbér-statisztika (eredmény);
- kormányzati gyermekétkeztetési akciók (input).

Az alábbiakban röviden áttekintjük a magyar kormánynek a létbiztonsággal összefüggő kötelezettségvállalásait, stratégiai dokumentumait, a vonatkozó nemzetközi és hazai statisztikai rendszereket, nemzetközi vizsgálatokat. Az Európai Tanács 2010. június 17-i ülésén fogadta el a *szegénység elleni küzdelemben 2020-ig megvalósítandó, mérhető uniós célokat, amelyekből nemzeti célokat kell levezetni.*

A létbiztonság szempontjából kiemelt célok:

- a 20–64 évesek legalább 75 százalékának munkahellyel kell rendelkeznie;
- 20 millióval csökkenteni kell a szegénység kockázatának kitett lakosok számát.

Ennek indikátorai:

- foglalkoztatás: foglalkoztatottsági ráta férfiak és nők körében;
- oktatás: korai iskolaelhagyók aránya, felsőfokú végzettséget szerzők aránya;
- szegénység és társadalmi kirekesztettség: a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők aránya.

Az ún. „Szegénység elleni európai platform” célja olyan szociális és területi kohézió biztosítása, ahol a növekedés és a munkahelyteremtés előnyeit széles körben megosztják, a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők pedig méltóságban, a társadalom aktív tagjaiként élhetnek.

Nemzeti szinten a tagállamoknak a következőkről kell gondoskodniuk:

- a megosztott kollektív és egyéni felelősség tudatosítása a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem terén;
- a különösen veszélyeztetett csoportok (például egyszülős családok, idős nők, kisebbségek, romák, fogyatékkal élők és hajléktalanok) konkrét körülményeinek kezelésére irányuló intézkedések kidolgozása és végrehajtása;
- a társadalombiztosítási és nyugdíjrendszerek kiterjesztése a jövedelemtámogatás és az egészségügyhöz való hozzáférés megfelelő szintjének biztosítása érdekében.

Az EU-SILC a jövedelmekre és az életkörülményekre vonatkozó uniós statisztikák, valamint különösen a társadalmi integrációra vonatkozó mutatók referenciaforrása. Az elszegényedés kockázatának és a társadalmi kirekesztésnek kitett emberek számát az EU-SILC az alábbiak szerint méri:

- a szegénységi rátából;
- a súlyos anyagi nélkülözési arányból;
- a rendkívül alacsony munkaintenzitású háztartásban élők arányából álló mutató alapján.

3. ábra: 3. ábra: Szegénység és társadalmi kirekesztettség az EU-ban és Magyarországon

	Szegénységi ráta a szociális transzferek után	A súlyos anyagi deprivációban élők aránya	Nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya, 0-59 éves korosztály	A szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatának kitétek aránya (a három kategóriából legalább egybe beleesik)		
	A teljes népesség százalékában			A teljes népesség százalékában		millió fő, 2012
				2011	2012	
EU 28	17	9,9	10,4	24,3	24,8	124,5
Magyarország	14	25,7	12,7	31	32,4	3,2

Forrás: Eurostat

Nemzeti szintű reformokban, így a magyar Reformprogramban (NRP) az alábbi kötelezettségvállalások tekinthetők relevánsnak.

#### Társadalmi felzárkózás:

„Magyarország az Európa 2020 stratégia szegénységi céljához kapcsolódva a gyermekes családok szegénységi rátájának, a súlyos anyagi nélkülözésben élők számának, valamint az alacsony munkaintenzitású háztartásban élők számának 20-20%-os csökkentését vállalja 2020-ig; ez – a három indikátor által lefedett népesség közötti átfedések kiszűrésével – 450 ezer fő szegénységből való kiemelésével egyenértékű.” A szegénységben élők számának csökkentését a magyar kormány – az átfogó jelentőségű gazdaság- és társadalompolitikai intézkedések mellett – elsősorban komplex programokkal, valamint a hátrányos helyzetű térségekre fókuszálva integrált területi és esélyegyenlőségi programokkal támogatja.

#### Aktív munkaerő-piaci politikák, hátrányos helyzetű csoportok aktiválása:

- decentralizált munkaerő-piaci programok végrehajtása a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért;
- közfoglalkoztatottak, alacsony képzettségűek képzése;
- munkahelyvédelmi akcióterv;
- a fiatalok munkanélküliségének csökkentését célzó intézkedéscsomag végrehajtása;
- a közfoglalkoztatás aktiváló elemeinek erősítése.

#### Oktatás:

- átfogó nemzeti stratégia kialakítása 2014-ben a korai iskolaelhagyók számának csökkentése érdekében;
- a munkaerő-piaci részvétel könnyítése – Köznevelési Híd-programok.

Fontos kiemelni az *Európai Szociális Kartát*, amely a vállalt kötelezettségek végrehajtásáról nemzeti jelentést kér, így az alábbi témákban:

- 3. cikk: a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog;
- 11. cikk: az egészség védelméhez való jog;
- 12. cikk: a társadalombiztosításhoz való jog;
- 13. cikk: a szociális és egészségügyi segítséghez való jog;
- 14. cikk: a szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés joga.

A magyar *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia* (NTFS) célkitűzései az unió szegénységi céljainak Magyarországra lebontott mutatóihoz kapcsolódnak. A dokumentum integrálja a Roma Integráció Évtizede Programot (RIÉP) és a „Legyen jobb a gyermekeknek!” nemzeti stratégiát. A felzárkózás politika célja, hogy csökkenjen a szegénységben



vagy a társadalmi kizáródásban élők aránya; csökkenjen a hátrányos helyzetű gyermekek társadalmi lemaradása, gyengüljenek a szegénység átörökítésének tendenciái, csökkenjenek a roma és nem roma népesség közötti társadalmi különbségek, javuljon a roma nők helyzete. A 2012–14. évre szóló kormányzati intézkedési terv beavatkozási területei a következők voltak:

- gyermek jóllét területét érintő feladatok;
- oktatás területét érintő feladatok;
- foglalkoztatással, képzéssel összefüggő feladatok;
- egészségügy területére vonatkozó feladatok;
- lakhatással összefüggő feladatok;
- bevonással, szemléletformálással, közbiztonság javításával kapcsolatos feladatok.

Az NFTS komplex monitoringrendszer a beavatkozási területek szerint méri a szabályozási, tervezési, finanszírozási, közpolitikai, infrastruktúra-, valamint a tájékoztatási, a kommunikációs és a szolgáltatási eszközök előrehaladását.

#### 4. Záró következtetések

A kormányzás minőségének értékdilemmáit napjainkban az új közmenedzsment-felfogás helyébe lépő neoweberiánus filozófiával írja körül a szakirodalom. A jogállami közigazgatást, erős executívát és közhatalmi megközelítést középpontba állító felfogás a korábbi menedzsmentparadigmák kritikájára épül (Pollitt–Bouckaert, 2011). A gazdasági válság és a kormányok korrupciója új célokkal, új elvekkel tagadja a 2008-as válság előtti kormányzási filozófiákat. Az értékdilemmákra azonban nem adnak egyenes választ a közpolitikai iskolák, a neoweberi irányzat elvei sem. A tudománynak soha nincsenek világos válaszai. Tétélei legfeljebb szakértői véleménynek tekinthetők. A társadalomtudományokban alapkérdés ugyanis az, hogy mennyi esélye van a tényleges értékteremtésnek és az objektív értékelésnek. A tudományos iskolák gyakran papírtigrisekké válnak, amikor a tényleges gazdasági és társadalmi hatások, társadalmi érzületek ellentmondanak az ok-okozati logikának és a „laboratóriumi” következtetéseknek. A kormányzással kapcsolatos értékkövetelmények vitája ezért a demokratikus nézetkülönbségek terepe is. A nemzetközi mérések mellett a nemzeti szintű értékelések, statisztikai alapú mutatók és rangsorok sokszínűsége tudja csak kifejezni azt az értékrelativizmust, amely a kormányzás jóságához és hatékonyságához kapcsolódik. Nem értékválságról, hanem az új értékek kereséséről van szó. A világ ma az új, kísérletező, „alternatív” mérési és értékelési rendszerekre nyitott. A gazdasági és politikai tanácsadók rangsorbiznisze mellett nagyobb szerepet kell vállalnia a tudománynak a kormányzat értékkeresésében és értékelésében. Magyarország 2010 utáni története jól példázza, hogy pozitív társadalmi és gazdasági hatást produkáló, újszerű kormányzati eszközök csak nyitott és dogmáktól mentes kormányzati filozófiák, közpolitikai és közgazdasági iskolák számára lesznek érthetőek és értelmezhetőek (lásd: Polgári Szemle 10. évf. 1–2. szám 6–39.). A nemzetközi és nemzeti kormányzati folyamatok azonban a gazdasági válság utáni tanulási időszaknak még az elején tartanak.

## Felhasznált irodalom

- Aghast, M. D. – Botero, J. C. – Martinez, J. – Ponce, A. – Pratt, Ch. (2013): *World Justice Project. Rule of Law Index 2012–2013.*, Washington.  
[www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index](http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index) (Letöltve: 2014. május. 10.)
- Báger Gusztáv – Kovács Árpád (2010): „A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége”. In: Báger Gusztáv – Kovács Árpád (szerk.): *A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok.* Állami Számvevőszék Kutató Intézete.
- Born, Hans and 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. Routledge, Taylor & Francis.
- Bovain, Tony and Löffler, Elke (2003): „Evaluating the Quality of Governance: Indicators, Models and Methodologies”. *Internatinal Review of Administrative Sciences.* Vol. 69., September, pp. 313–328.
- Chun S. A. – Shulman S. – Sandoval R. – Hovy E. (2010): „Information Polity – Government 2.0: Making Connections between citizens, data and government”. *Information Polity.* Vol. 15., No. 1–2., pp. 1–9.
- Curtin, Deirdre – Vessel, Ramses (2005): *Good Governance and the European Union: Reflection on Concepts, Institutions and Substance.* Antwerpen–Oxford–New York.
- Dacey, A. V. (1885): *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution.*  
[www.constitution.org/cmt/awd/law\\_con.htm](http://www.constitution.org/cmt/awd/law_con.htm) (Letöltve: 2014. május. 10.)
- European Commission (2014): *Report from the Commission to the Council and the European Parliament.* EU Anti-Corruption Report. Brussels, COM.
- European Council of Foreign Relations (2014): *European Foreign Policy Scorecard.* London, January.
- G8 Open Data Charter and Technical Annex.* (2013)  
[www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex](http://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex) (Letöltve: 2014. május. 10.)
- Gartner, Heinz (2007): *Nemzetközi biztonság.* Fogalmak A-tól Z-ig. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- Gazdag Ferenc (2011): *Biztonsági tanulmányok, biztonságpolitika.* Budapest, ZMNE.
- Hamada, M. T (2013): *Measuring the Politics and Governance of Security Sector Reforms.* 12th National Convention on Statistics. Mandaluyong City.  
[www.index.okfn.org/about/](http://www.index.okfn.org/about/) (Letöltve: 2014. május 10.)
- Kaufmann, Daniel – Kraay, Aart – Mastruzzi, Massimo (2010): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.* September.  
[info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf](http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf) (Letöltve: 2014. május 10.)
- Magyary Zoltán *Közigazgatás-Fejlesztési Program* (2012): Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- Markus, Andrew (2011): *Mapping Social Cohesion.* The Sanlon Foundation Surveys. Summary Report. Monash University.
- Nagy Márta (2007): „Ambrogio Lorenzetti: A Jó Kormányzás Allegóriája – erényábrázolások az itáliai trecento művészetben és antik előzményeik”. *Acta Academiae Pedagogicae Agriensis.* Nova Series Tom. XXXIV., Eszterházy Károly Főiskola Történelemtudományi Intézete.
- Nézőpont Intézet (2013): *Jó Kormányzás Index 2012.* Módszertan és eredmények.  
<http://nezopointintezet.hu/files/2013/03/JÓ-KORMÁNYZÁS-INDEKX-2013.pdf> (Letöltve: 2014. május 10.)
- OECD (2009): *Doing Better for Children.*  
[www.oecd.org/els/social/childwellbeing](http://www.oecd.org/els/social/childwellbeing) (Letöltve: 2014. május 10.)
- OECD (2013): *Government at a Glance 2013.* OECD Publishing.  
[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance\\_2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance_2013-en)
- OECD (2014): *Society at a Galance 2014.*  
[www.oecd.org/els/societyataglance.htm](http://www.oecd.org/els/societyataglance.htm)

- Open Government Declaration* (2011)  
[www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration](http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration) (Letöltve: 2014. május 10.)
- Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert (2011): „Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management”. In: *Governance, and the Neo-Weberian State: Third Edition*. Oxford University Press.
- Sajó András (2008): „Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése”. *Közgazdasági Szemle*. LV. évf., július–augusztus, 690–711. o.
- Schroeder, Ursula (2010): „Measuring Security Sector Governance – A Guide to Relevant Indicators”. *Occasional Paper*. No. 20.,  
[www.dcaf.ch/Publications/Measuring-Security-Sector-Governance](http://www.dcaf.ch/Publications/Measuring-Security-Sector-Governance) (Letöltve: 2014. március 14.)
- Szabó József (1995): *Hadtudományi lexikon I–II*. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság.
- Szenes Zoltán (2013): *Biztonságpolitika és válságkezelés*. Budapest, NKE.
- Szenes Zoltán (2013): *Válságkezelés és békefenntartás az ENSZ-ben*. Konferenciakötet. Budapest, NKE.
- Sivák József – Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest, Wolters Kluwer Kft.
- Stiglitz, Joseph. E. – Sen, Amartya – Fitoussi, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.  
[www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf). (Letöltve: 2014. május 10.)
- UNICEF (2007): *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries*.  
[www.unicef.org/media/files/ChildpovertyReport.pdf](http://www.unicef.org/media/files/ChildpovertyReport.pdf) (Letöltve: 2014. május 10.)
- United Nations (2007): *Indicators of Sustainable Development. Guidelines and Methodologies*. New York.

## Melléklet: Indikátorok

### 1. Alterület: Külső biztonság

- 1.1. Főindikátor: *a magyar honvédség képességeinek mutatója*
  - 1.1.1. Részindikátor: *magyar haderőlétszám (fő) és állomány-összetétel (százalék)*, (bázisadat, összehasonlítás): 2010 IISS Military Balance; GFP-adatbázis
  - 1.1.2. Részindikátor: *főbb haditechnikai eszközök (darab)*, (bázisadat, összehasonlítás): 2010 IISS Military Balance; GFP-adatbázis
- 1.2. Főindikátor: *védelmi kiadások*
  - 1.2.1. Részindikátor: *állami honvédelmi költségvetés*, KSH-adatbázis, összehasonlító adat: SIPRI, GFP-adatbázis, KSH-adatbázis
  - 1.2.2. Részindikátor: *fejlesztési támogatás*, adatbázis: ECRF Scorecard, GHA Report, IISS Military Balance
- 1.3. Főindikátor: *a magyar lakosság külső biztonsággal kapcsolatos érzülete*, 1000 mintán végzett percepció mérése, NKE, kurrens adatbázis: nincs

### 2. Alterület: Közbiztonság

- 2.1. Főindikátor: *bűncselekmény-felderítési hatékonyság*
  - 2.1.1. Részindikátor: *nyomozások száma – erőszakos bűncselekmények/év*, a Legfőbb Ügyészség statisztikája
  - 2.1.2. Részindikátor: *nyomozások száma – vagyon elleni bűncselekmények/év*, a Legfőbb Ügyészség statisztikája
- 2.2. Főindikátor: *a bűnüldözés kormányzati erőforrásai*
  - 2.2.1. Részindikátor: *a rendőrség létszáma és állami támogatása*, BM-statisztika
  - 2.2.2. Részindikátor: *a bünyügyi ügyészek létszáma*, a Legfőbb Ügyészség statisztikája
  - 2.2.3. Részindikátor: *a büntetőbírák létszáma* (Kúria-statisztika)
  - 2.2.4. Részindikátor: *a terrorelhárításra specializált rendvédelmi állomány létszáma*, BM-statisztika
  - 2.2.5. Részindikátor: *terrorelhárításra specializált szervezet, költségvetési ráfordítás, GDP-arány* (BM-statisztika)
- 2.3. Főindikátor: *bűnmegelőzési képesség*
  - 2.3.1. Részindikátorok: *a kormány bűnmegelőzési stratégiájának eredménytáblája*
- 2.4. Főindikátor: *lakossági közbiztonságérzet* (bázisképzés 2014), 1000 fős mintán, változásmérés, területi arányos lakossági véleményfelmérés
  - 2.4.1. Részindikátor: *erőszakos és vagyon elleni bűncselekményekre vonatkozó felmérés*
  - 2.4.2. Részindikátor: *terrorfenyegetéssel kapcsolatos felmérés*

### 3. Alterület: Katasztrófavédelmi képesség

- 3.1. Főindikátor: *a katasztrófavédelem erőforrásai*
  - 3.1.1. Részindikátor: *katasztrófavédelemre specializált szervezet, költségvetési ráfordítás, GDP-arány, BM OKF*
  - 3.1.2. Részindikátor: *katasztrófavédelemre specializált rendvédelmi létszám, BM OKF*
  - 3.1.3. Részindikátor: *katasztrófavédelem, önkéntes létszám, BM OKF*
- 3.2. Főindikátor: *a lakossági biztonságérzet (bázisképzés 2014, változásmérés): természeti katasztrófa, ipari katasztrófa, tűzvédelem*
- 3.3. Főindikátor: *a katasztrófavédelmi és megelőző tevékenység hatékonysága*
  - 3.3.1. Részindikátor: *az árvízvédelmi gátrendszer hossza/folyószakasz*
  - 3.3.2. Részindikátor: *elhárítási tevékenység, statisztika, BM OKF*

### 4. Alterület: Jogalkotás és jogszolgáltatás iránti bizalom

- 4.1. Főindikátor: *a jogszabályok/jogalkotás megismerhetősége*
  - 4.1.1. Részindikátor: *a hivatalos online jogszabálytárak használati statisztikái*
  - 4.1.2. Részindikátor: *az online jogszabály-tervezetek aránya, összes jogszabály-előterjesztés/év*
- 4.2. Főindikátor: *a jogszabályok/jogalkotás minősége*
  - 4.2.1. Részindikátor: *a jogszabály-deregulációs rendszer működése*
  - 4.2.2. Részindikátor: *az AB által alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályok száma (jogszabály elfogadásának éve szerint)*
  - 4.2.3. Részindikátor: *az új törvények egy éven belüli módosításainak száma*
  - 4.2.4. Részindikátor: *az új kormányrendeletek egy éven belüli módosításainak száma*
- 4.3. Főindikátor: *a jogalkotás hatékonysága*
  - 4.3.1. Részindikátor: *előzetes hatásvizsgálat, adott évben elfogadott jogszabályok (százalék)*
  - 4.3.2. Részindikátor: *utólagos hatásvizsgálat, előző évben elfogadott jogszabályok (százalék)*
- 4.4. Főindikátor: *pártatlan és ésszerű időn belüli jogalkotás*
  - 4.4.1. Részindikátor: *a közigazgatási eljárásokban elfogultsági kifogások száma, NKE-mintavétel*
  - 4.4.2. Részindikátor: *a bírósági és közigazgatási eljárások, jogszabályi eljárási határidők csökkentése/csökkenése (százalék), jogszabályok*
  - 4.4.3. Részindikátor: *mintavételes felmérés ügytípusonkénti mintán, átlagos közigazgatási elsőfokú eljárási idő/csökkenés (százalék)*

### 5. Alterület: A kormány politikai stabilitása

- 5.1. Főindikátor: *a kormányzati célok eredményessége*
  - 5.1.1. Részindikátor: *a kormányprogram szerinti célok megvalósításának aránya/kormányzati ciklus, NKE*
  - 5.1.2. Részindikátor: *a parlamenti kormány-előterjesztések elfogadásának aránya/év*

- 5.2. Főindikátor: *kormányzati végrehajtó képesség*
  - 5.2.1. Részindikátor: *a törvények kormány általi végrehajtása rendeletekben, százalékos arány/törvényi felhatalmazás*
  - 5.2.2. Részindikátor: *a törvények kormány általi végrehajtása egyéb közjogi intézkedésekkel, százalékos arány/törvényi felhatalmazás*

## 6. Alterület: A kormányzat átláthatósága

- 6.1. Főindikátor: *a kormányzati közérdekű adatok, döntés-előkészítés és a döntések megismerhetősége*
  - 6.1.1. Részindikátor: *az online közadatkereső adatmennyisége*
  - 6.1.2. Részindikátor: *a kormány-előterjesztések szakmai javaslatainak társadalmi vitája, százalék/összes, kormány-előterjesztés*
  - 6.1.3. Részindikátor: *a közérdekű adatigénylési perben a kormányt elmarasztaló ítéletek száma*
  - 6.1.4. Részindikátor: *az Open Data Index<sup>6</sup> közérdekű adatmonitoringjának eredménye*
- 6.2. Főindikátor: *korrupciómegelőzési képesség*
  - 6.2.1. Részindikátor: *a kormányzati korrupciómegelőzési program céljainak megvalósulási aránya*
  - 6.2.2. Részindikátor: *a közigazgatásban a korrupciós kockázat elemzési rendszerének működése*
  - 6.2.3. Részindikátor: *a bejelentőpanasz-védelmi rendszer működése a közigazgatásban*
  - 6.2.4. Részindikátor: *az integritásirányítási rendszer működése a közigazgatásban*
  - 6.2.5. Részindikátor: *a közszolgálati etikai szabályozás és érvényesítése a kormányzati szektorban*

## 7. Alterület: Létbiztonság

- 7.1. Főindikátor: *a jövedelemminimum (biztonság) megteremtése*
  - 7.1.1. Részindikátor: *a szegénységi szint alatti népesség aránya a teljes népességben, KSH*
  - 7.1.2. Részindikátor: *a kiadáskompenzáló szociális támogatások, átmeneti segélytámogatásban részesítettek száma/év; egy főre jutó összeg/év, KSH*
  - 7.1.3. Részindikátor: *jövedelempótló szociális támogatásban részesítettek, egy főre jutó havi átlagos összeg/év*
  - 7.1.4. Részindikátor: *a minimálbér reálértékének emelkedése, százalék/bázisév, KSH*
- 7.2. Főindikátor: *a lakhatási minimum (biztonság) megteremtése*
  - 7.2.1. Részindikátor: *a lakásukat elvesztők támogatása, GDP-arányos költségvetési ráfordítás/év, KSH*

6 Az Open Data Indexet (ODI) az Open Knowledge Foundation NGO működteti azzal a céllal, hogy mérhetővé tegyék az országok nyílt kormányzati adatainak elérhetőségét néhány kulcsadatbázis hozzáférhetőségének elemzésével.

- 7.2.2. Részindikátor: *szociális lakásgazdálkodás, GDP-arányos költségvetési ráfordítás/év* KSH, NGM
- 7.2.3. Részindikátor: *a hajléktalanok ellátórendszere, átmeneti férőhelyek száma és kihasználtsága/területi megoszlás*
- 7.3. Főindikátor: *a rászorulóknak ellátási minimumának megteremtése*
  - 7.3.1. Részindikátor: *gyermekétkeztetés, kormányzati akciók, költségvetési ráfordítás/GDP*
  - 7.3.2. Részindikátor: *a nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia létbiztonságot erősítő céljainak megvalósulási aránya, EMMI–NTFS monitoringrendszere*
  - 7.3.3. Részindikátor: *az egészségbiztosítottak számaránya a népességen belül*





# Közösségi jóllét

---

BÁGER GUSZTÁV – KELEMEN RITA –  
KISS NORBERT TAMÁS – SZABÓ ILDIKÓ

## 1. Jövedelmi helyzet

A lakosság életkörülményeinek, jóllétének komplex összefüggésrendszerében az egyik legfontosabb tényező a háztartások anyagi helyzete, jövedelmi állapota. A háztartás vagy azon belül az egyén anyagi helyzete többszörösen hat az emberek közérzetére, összességében a társadalom állapotára, a közösségi jóllétre. Jelen társadalmunkban a jövedelem erősen befolyásolja a sikeresség érzetét, a társadalmi megbecsültséget. Az egyén önbecsülésének egyik pillére, hogy munkáját a külvilág hogyan értékeli, ennek pedig egyik kifejező eszköze a munkáért kapott jövedelem. Ily módon a jövedelmi helyzet előrevetíti a társadalmi hasznosságérzetet, a társadalmi megbecsültséget, a sikerességet, az önbecsülést és végső soron az általános közérzetet.

### 1.1 Általános áttekintés

Az anyagi helyzet gyakorlati következményeinek a szempontjából érvényesebb megközelítés nem az egyén jövedelmének, hanem a háztartások anyagi helyzetének vizsgálata. A háztartás fogalma (KSH, 2014d) szerint olyan közösségként határozza meg a háztartást, amelyben – függetlenül a rokoni kapcsolat meglététől – a személyek jövedelmi, fogyasztási szempontból egy egységet képeznek, életviteli költségeiket részben vagy egészben közösen viselik. A háztartás fogalma tehát nem azonos a családdal, hiszen a fogalom elsősorban gazdasági tartalmú, ezzel együtt az esetek túlnyomó többségében egy család képez egy háztartást. Ez a tény még erősebb alapot ad annak a feltételezésnek, hogy az egy háztartásban élők jövedelme a fogyasztás és a jóllét szempontjából eloszlik a háztartásban élő személyek között. A szülők ellátják gyermekeiket, az aktív, kereső fél éppen munkanélküli házastársával osztozik jövedelmén. Indokolt tehát a jövedelem felhasználásával kapcsolatban a háztartást tekinteni egységnek.

Az anyagi helyzet kihat az életminőség objektív tényezői közül szinte minden területre. Bár tudjuk, hogy a háztartás jövedelmi helyzete egy szegmense az életminőségnek és a jóllétnek, mégis, mivel igen erős hatása van az életminőség többi területére, hétköznapi értelemben előfordul, hogy az anyagi helyzetet azonosítják is az életminőséggel. A rendelkezésre álló anyagi források hatnak többek között a szabadidő aktív, tartalmas eltöltésére, az egyéneknek az oktatásban való részvételére, a háztartás lakóközösségére, a lakás minőségére és mindezek befolyásán keresztül a háztartáshoz tartozó személyek fizikai és mentális egészségi állapotára.

A jövedelmi, anyagi helyzet leírására számos indikátor áll rendelkezésre. A legnagyobb közösség, a nemzet szintjén a lakosság átlagjövedelme beszédes mutató. Ezen belül is a nettó és a bruttó jövedelmek összevetése mellett fontos információkat tartalmazhat az

állam beavatkozása előtti, illetve utáni – a szociális juttatással együtt számolt – jövedelmi helyzet összehasonlítása. A társadalom anyagi homogenitásával kapcsolatos megfontolandó eredményeket hozhat különböző szempontok szerint a jövedelmi különbségek vizsgálata. Az életkori csoportok szerinti bontás a munkaerőpiac befogadó jellegéről szolgáltat információkat, de az iskolai végzettség, az idegennyelv-ismeret, a munkaerőpiacon betöltött szerep, foglalkozás szerinti jövedelemkülönbségek, a különbségek mértéke szintén beszédes adatok. Az ország területi egységének értékeléséhez, a fejlettebb és a leszakadó régiók, területek azonosításához adhat segítséget a lakosok jövedelmének lakóhely szerinti területi, regionális vizsgálata (KSH, 2005).

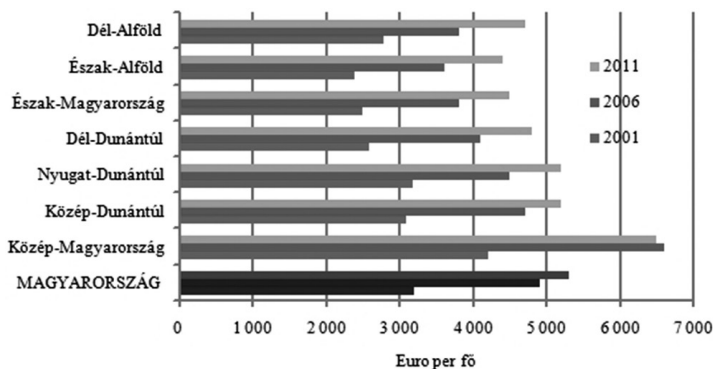
## **1.2 Főindikátor**

A közösségi jóllét szempontjából a jövedelmi helyzet leírásához főindikátornak a *háztartások nettó elkölthető jövedelmét* leíró változót választottuk. A jövedelmet leíró mutatók közül ennek a legerősebb a kapcsolata az életminőséggel, hiszen ez a változó reagál a mindennapok kötelező kiadásaira is, így jó becslést ad arra, hogy az anyagi javak mennyit tudnak hozzátenni a háztartás életminőségéhez, akár egészségügyi kiadásokról, akár oktatásba, képzésbe fektetett összegről, akár bármilyen jóllétet emelő fogyasztási tételről legyen is szó.

A háztartások elkölthető nettó jövedelme azon jövedelemösszeget jelenti, amelyet a háztartások fogyasztásra és felhalmozásra fordíthatnak. Szokás szabadon elkölthető vagy rendelkezésre álló jövedelemnek is nevezni, ami szintén arra utal, hogy a háztartás kötelező, valamint az elengedhetetlenül szükséges kiadásainak levonása után fennmaradó összeg fogyasztásra, szolgáltatásokra vagy anyagi felhalmozásra használható. Ezen mutató annyiban fejlettebb, hogy pontosabb képet ad a háztartások életminőségéről, hiszen a szabadon elkölthető jövedelmi többlet szükséges a szabadidős, kulturális tevékenységek minőségi eltöltéséhez éppúgy, mint a hobbitermékek vagy bármilyen más nem alapvető fogyasztási termékek megvásárlásához (OECD, 2013).

A háztartások elkölthető jövedelmét tekinthetjük országos szinten átlagosan forintban vagy euróban, illetve a hazai GDP százalékában is. Mindegyik változatnak megvan a saját előnye és alkalmazhatósága. A konkrét értékek előnye az összehasonlítás lehetősége nemzetközi szinten, a GDP százalékában való vizsgálat pedig inkább a gazdasági folyamatok egy fontos visszacsatoló indikátora.

1. ábra: A háztartások nettó elkölthető jövedelme regionális bontásban (2001, 2006, 2011)



Forrás: Eurostat, 2013

Az 1. ábra elsődleges üzenete, hogy bár minden régióban a tendencia egyértelműen a növekedés, az egyes régiók között igen nagy különbségek figyelhetők meg. A legmagasabb értékek jellemzően Közép-Magyarországon szerepelnek, ahol a 2006 és 2011 közötti növekedés számottevő, míg 2006-ról 2011-re enyhe visszafordulás figyelhető meg. A többi régió közül kiemelkedő a Közép- és Nyugat-Dunántúl, ahol a növekedés mértéke és annak abszolút értéke is meghaladja a többi régióra számolt értékeket.

### 1.3 Részindikátorok

A dimenzió főindikátora mellé négy további részmutatót javasolunk az indikátorrendszerbe:

- az alkalmazásban állók havi nettó keresetét;
- a háztartások megtakarítását;
- a háztartások eladósodottságát;
- a jövedelmi átrendeződést.

Az alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresete mutató arról ad képet, hogy a lakosság gazdasági motorja, az aktív kereső polgárok milyen jövedelmi feltételek között vállalnak munkát. Alkalmazásban állónak (KSH, 2014a) tekintendő az a munkavállaló, aki a munkáltatóval munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll, s a munkaszerződése, a munkavégzésre irányuló megállapodása alapján, havi átlagban legalább 60 munkaórában, munkadíj ellenében munkavégzésre kötelezett. Alkalmazásban állónak számítanak többek között a bedolgozói jogviszonyban foglalkoztatottak; a szorgalmi időben vagy a szünidőben foglalkoztatott diákok; a Magyarországon bejegyzett vállalkozásnál munkadíj ellenében munkát végző külföldi állampolgárok, függetlenül attól, hogy a munkavégzés a munkáltató hazai vagy külföldi kirendeltségén, telephelyén történik; valamint a munkavégzés céljából külföldi kiküldetésben lévők is. A feltételek teljesülése esetén idesorolandó a mezőgazdasági idénymunkás, növénytermesztési idénymunkás, idegenforgalmi idénymunkás, nem magyar állampolgárságú személy.

Az anyagi helyzet tágabb fogalom a jövedelemnél. A háztartás anyagi helyzetét vizsgálva a rendszeres bevételek mellett figyelembe kell venni a háztartás anyagi felhalmozását és esetleges anyagi kötelezettségvállalását, adósságát is. Bár a birtokolt ingatlanok és

ingóságok értéke nagyban befolyásolja a háztartások életminőségét, ezeknek az értékeknek a felderítése igen sok esetben akadályokba ütközik, ezért statisztikai vizsgálatuk torz eredményekhez vezethet. A pénzbeli felhalmozások és hiányok kezelésében segíthetnek az intézményi, hivatalos adatok, ha nem is a háztartások szintjére lebontva, de az egész lakosságra vonatkozóan.

A *háztartások bruttó megtakarítási rátája* a háztartások adott évi megtakarításának, illetve rendelkezésre álló jövedelmének hányadosa. Rendelkezésre álló jövedelem – kiegészítve a magánnyugdíjpénztárak nettó vagyonyváltozása miatti korrekcióval – az a jövedelemösszeg, amelyet a háztartások fogyasztásra és felhalmozásra fordíthatnak. A rendelkezésre álló jövedelemből a megtakarítás a végső fogyasztási kiadások finanszírozása után fennmaradó összeg, amely fordítható felhalmozásra, részben tőkefelhalmozásra (állóeszközök és készletek felhalmozására), részben pénzügyi eszközök (például értékpapír, bankbetét, hitelek) igénybevételére.

A KSH-nak a háztartásokra vonatkozó adatfelvételén kívül – amely egy önbevallásos adatközlés – a lakossági hitelek (és általában a háztartási szektor részére nyújtott hitelek) témakörében az MNB gyűjt adatokat, igen nagy részletettséggel. Az adatközlés a bankrendszer (bankok, szakosított hitelintézetek és a százmilliárd forintot meghaladó mérlegfőösszegű fióktelepek) háztartási hitelfortfólióját mutatja be terméktípusonként, minősítési kategóriák, illetve fizetési késedelem szerinti bontásban. Az indikátorrendszerbe az Eurostat által kezelt adatot, a lakossági hitelek alapján számított *lakossági adósság mértékét* javasoljuk, amelyet az indikátor a GDP arányában ad meg.

A társadalom *jövedelmi átrendeződését*, összetételének stabilitását vizsgálhatjuk azaz, hogy a jövedelmi tercilesek között mekkora a vándorlás mértéke. Azon alapelv szerint, hogy egyértelműen pozitív vagy negatív értéket felvehető legyen a mutató, a tercilesek közötti átrendeződésre vonatkozó változók közül azt az indikátort javasoljuk, amely az egynél több tercilist lefelé lépők arányát mutatja a teljes populációban. Az Eurostat erre vonatkozó adatai 2006-tól az 2012-es évig érhetők el.

## 2. Társadalmi kirekesztettség

A társadalmi kirekesztettséget nagyon nehéz egy mutatóba sűríteni. Kapcsolata a szegénységgel egyértelmű, mégis nagyon összetett (Koncz, 2002). A szegénység sok esetben együtt jár a hatalomnélküliséggel, a kiszolgáltatottság érzetével, az élet értelmének megkérdőjelezésével, az általános rossz közérzettel (Andorka–Spéder, 1996). A közösségi jóllét szempontjából pedig meghatározó, hogy a társadalomban milyen mértékben van jelen a szegénység, az anyagi és a társadalmi kirekesztettség miatti negatív attitűd.

### 2.1 Általános áttekintés

Koncz Katalin (2002) megközelítésében társadalmi kirekesztettségéről beszélhetünk egy háztartás, egy közösség esetében, ha az alábbi feltétel közül valamelyik igaznak bizonyul:

- nem részesedik a gazdasági fejlettség adott szintjén a társadalom rendelkezésére álló anyagi és kulturális javak, szolgáltatások egy főre jutó átlagának legalább a felével;
- nem rendelkezik a javak és szolgáltatások átlagos mértékének tartós birtoklásához szükséges hatékony érdekérvényesítési képességgel, életpályájának minden szakaszában;

- nincs lehetősége arra, hogy részt vegyen a teljes értékű állampolgári lét gyakorlásához szükséges politikai döntéshozatali folyamatokban.

Bár a társadalmi kirekesztettség a probléma gócpontja, a számszerűsítő mérések sok esetben az anyagi kirekesztettségre koncentrálnak. A kettő szoros kapcsolatban áll, sőt az összefüggés oly módon irányítható is, hogy az anyagi depriváció szinte minden esetben maga után vonja a társadalmi kirekesztettséget. A szegénység, a rossz anyagi körülmények a jövedelmi helyzet egy szegmense, a közösségi jóllét szempontjából annyira hangsúlyos terület, hogy külön dimenzióként szükséges szerepeltetni. Az anyagi források erős kiegyenlítetlensége a társadalomban – különös tekintettel a rossz, nagyon rossz körülmények között élők magas arányára – jelentősen rontja a közösségi jóllétet nem csupán a negatívan érintettekén keresztül, hanem a társadalom egészére vonatkozóan. Az anyagi depriváció általában együtt jár, illetve maga után vonzza a társadalmi kirekesztettséget is, amely két hatás egymást erősíti, s a perifériára kerültek számára egyre nehezebb az anyagi, társadalmi felzárkózás (KSH, 2013). A mutatók kiválasztásánál a rossz anyagi körülmények között élők objektív megragadása, az egyenlőtlenségek kifejezése mellett szempont volt a hazai és nemzetközi fejlesztési célok megfogalmazásához használt mutatók szerepeltetése is.

## 2.2 Főindikátor

Az anyagi deprivációra vonatkozó mutatók a szegénység és a társadalmi kirekesztettség összetett jelenségét hivatottak leírni. A depriváció elsődleges jelentése a megfosztottság. Ez általánosan elfogadott alapvető javak és szolgáltatások anyagi tételeinek hiányára utal, azaz kényszerű nélkülözésre. A nemzetközi összehasonlíthatóság célját szolgálja, hogy nem egy pénzben kifejezett küszöb, anyagi tétel vagy szolgáltatás meglétét vagy hiányát vizsgálja a mutató, hanem kilenc tételt sorol fel, amelyek a következők:

- hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátraléka van;
- lakása megfelelő fűtésének hiánya;
- váratlan kiadások fedezetének hiánya;
- kétnaponta hús, hal vagy azzal egyenértékű tápanyag fogyasztásának hiánya;
- évi egyhetes, nem otthon töltött üdülés hiánya;
- anyagi okból nincs személygépkocsija;
- anyagi okból nincs mosógépe;
- anyagi okból nincs színes televíziója;
- anyagi okból nincs telefonja.

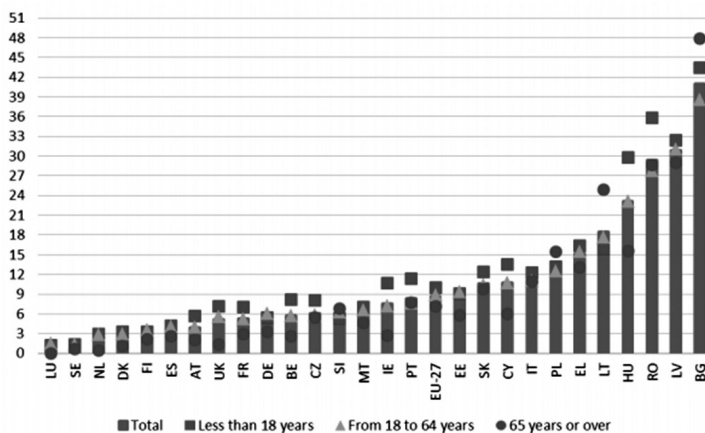
Anyagi depriváltságról beszélünk abban az esetben, ha az egyén a felsorolt kilenc tétel közül legalább hármát anyagi okok miatt nélkülözni kényszerül. A súlyos anyagi depriváció pedig azon személyekre vonatkozik, akikre a felsorolt kilenc problémából legalább négy jellemző (KSH, 2012).

Az indikátorrendszerbe a *súlyos anyagi deprivációban élők arányát* tartalmazó indikátort javasoljuk. A súlyos anyagi deprivációban élők arányának adott érték alá csökkentése szerepel a kiemelt európai célok között. Az EU 2020 társadalomra vonatkozó célkitűzéseiben a szegénység visszaszorítása, a nagymértékű társadalmi, anyagi egyenlőtlenségek lefáradása a legfontosabb irányelvek. Ezen célok mérőszámaként a javasolt mutató azért alkalmas, mert figyelembe tudja venni az eltérő életkörülményeket, a pénz-

re egységesen nem váltható javakat, és kezelni tudja az egyes országokban különböző szokásokat, trendeket. A kilenc kockázati tényező között olyan tételeket fogalmaz meg, amelyek nem csupán önmagukban jelentenek problémát, hanem további gazdasági, kulturális, társadalmi javakhoz való hozzájutásnak is gátjai, valamint további nehézségek megjelenését is előrevetítik.

A súlyos anyagi deprivációban élők arányának tekintetében nemzetközi összehasonlításban Magyarország az Európai Unió átlaga alatt szerepel. A 2. ábra a 2011-es adatokat foglalja össze, érdekessége, hogy életkor szerinti bontásban is szerepelteti az adatokat.

2. ábra: A súlyos anyagi deprivációban élők aránya az Európai Unióban, 2011



Forrás: Eurostat, 2013a

A nemzetközi összkép 2012-re nem sokat változott, mint ahogy Magyarország helyzete sem a nemzetközi rangsorban. Hazánkban 2008 óta minden évben növekszik egy-két százalékkal a súlyos anyagi deprivációban élők aránya. A 2008-as adat szerint a lakosság 17,9 százaléka élt veszélyeztetett nélkülözésben, ez az érték 2011-re 23,1 százalék lett. Ekkor az Európai Unió egészére számított érték 8,9 százalék volt. 2012-re szinte minden olyan ország esetében, amelyknél a vizsgált mutató az Európai Unió átlaga feletti, romlott a helyzet, azaz nőtt az anyagi deprivációban élők aránya. Az Európai Unió egészére számítva is egy százalékkal nőtt, 2012-ben 9,9 százalék ez az érték. Magyarországon ennél nagyobb mértékben, 2,6 százalékkal nőtt, átlépte a 25 százalékos értéket (25,7%), azaz a lakosság több mint negyede súlyos anyagi deprivációban él.

A depriváltság szempontjából a problémák mélyebb feltárása és az állami beavatkozás hatékonysága végett is fontos információt szolgáltat annak vizsgálata, hogy a depriváltak, illetve a súlyosan depriváltak körében a megadott kilenc kockázati tényező közül melyek a legjellemzőbbek. Bár a definícióban felsorolt kilenc tényező egyenrangú, megítélésükben nincsen sem sorrendiség, sem súlyozást illető különbségtétel, az előfordulási arányuk általában jellemző egy-egy országra vagy egy ország lakosságán belül egy-egy csoportra.



A kockázati tényezőket egyesével vizsgálva, hazánkban igen nagyok a gyakoriságbeli különbségek (KSH, 2013). Vannak nagyon nagy százalékban jelen lévő kockázati problémák, és a kilenc tétel között szerepelnek a magyar lakosságra egyáltalán nem jellemző elemek is. Ez azt jelenti, hogy az érintett lakosság nagyrészt ugyanazokkal az égető problémákkal küzd. A kilenc tétel közül a legtöbb egyénnek a váratlan kiadások fedezetének hiánya jelent problémát. A lakosság közel háromnegyede (74,3%) számol be arról, hogy nincsenek meg azok a szükséges anyagi tartalékai, amelyeket egy váratlan, de szükséges kiadásnál fel tudna használni. A jóllét, a közérzet szempontjából ez a tény – nyilvánvalóan az anyagi bizonytalanság, ezáltal a szorongás, az aggodalom miatt – erős negatív befolyásoló tényezőnek tekinthető.

A magyar lakosság körében a második leggyakoribb probléma a minimum évi egyhetes üdülés hiánya (67,0%). Ez a tétel társadalmi szinten talán a legnehezebben kezelhető, hiszen nem egy kritikus helyzet jelenlétéről, hanem egy pozitív, kellemes élmény hiányáról van szó. Emiatt is igen jelentős a kockázati értéke, hiszen a kikapcsolódás, a szabadidő, a rokoni, baráti kapcsolatok ápolása, a fizikai pihenés és a mentális egészség szempontjából a szabadidő tartalmas eltöltése, a mindennapi rutinból való kiszakadás legalább évente egy alkalommal elengedhetetlen.

A lakosság 32 százaléka él úgy, hogy a táplálkozásából hiányzik a megfelelő mennyiségű hús vagy annak megfelelő tápanyag, amelyet anyagi okok miatt nem tud megvenni. A háztartást illetően a kilenc deprivációs tétel közül talán a legnagyobb problémát a hiteltörlesztéssel kapcsolatos fizetési hátralék okozza. Magyarországon a lakosság több mint egynegyede (26,4%) került ilyen helyzetbe. E kockázati tényező előfordulása nőtt az elmúlt években. A lakosság 22,6 százalékára jellemző, hogy anyagi okok miatt lemond a személygépkocsi fenntartásáról. Egy kritikus problémát jelző tétel, a lakás nem megfelelő fűtésének előfordulása nőtt a legnagyobb mértékben az elmúlt időszakban. Míg ez az érték 2010-ben csupán 10,7 százalék volt, 2012-ben 14,5 százalékra nőtt.

Három fogyasztási tétel anyagi okból való mellőzése nem jellemző hazánkban: a telefon, a mosógép és a színes televízió (1,6%, 0,6%, 0,4%). Ez azt jelenti, hogy ezeket az eszközöket azok is megvásárolják, akikre a többi hat kockázati tényező közül egy vagy akár több tétel is jellemző (KSH, 2013).

### 2.3 Részindikátorok

A részindikátorok közül a legfontosabb a *szegénységi arány*, amely szoros összefüggésben van az anyagi depriváltsággal. Ennek jelentősége abban áll, hogy forintosított értékhez viszonyít. A lakosság jövedelmi középértéke alapján meghatározott szegénységi küszöb azt fejezi ki, hogy azok a személyek, akiknek a havi megélhetéséhez ennél kevesebb összeg áll rendelkezésre, anyagi szempontból a társadalomban perifériára szorultnak tekinthetők. Őket nevezzük anyagi szempontból szegényeknek. Az arányszám hivatalos meghatározása szerint a szegénységi arány a medián ekvivalens jövedelem 60 százalékánál kevesebb jövedelemmel rendelkező háztartásokban élő személyek arányát fejezi ki a teljes lakossághoz viszonyítva.

A társadalmi kirekesztettség és befogadás az anyagi, a jövedelmi egyenlőtlenségek következménye. Egy adott társadalomban a munkaerő-piaci különbségeket, az egyes szektorokra jellemző átlagkeresetek eltéréseit, a foglalkozások anyagi megbecsültségének

fokozatait természetes jelenségnek tekinthetjük. Azonban a túlzott szélsőségek jelenléte, amennyiben a magas jövedelműek keresete sokszorosa a rosszul keresők havi bevételének, erős társadalmi feszültségeket szülhet, a szegregáltság örvénye erősödhet (Vastagh, 2012). A jövedelmek között meglévő különbségek mértékét ragadja meg az a mérőszám, amely az ekvivalens jövedelmek eloszlásában a *felső 20 százalék és az alsó 20 százalék* jövedelmeinek a hányadosát mutatja. Beszédes mutató a jövedelmi egyenlőtlenségekről, a szélsőségek jelenlétéről és mértékéről.

A *gyermeket érintő szegénység* mérésére a nehéz anyagi és szociális körülmények között élő gyermekekre vonatkozóan a szegénység generációk közötti átörökítését is mérő mutatót javasoljuk. A mutató arról ad információt, hogy adott iskolai végzettségű szülők gyermekei között mekkora arányban vannak szegénységi kockázatban élő gyermekek (Huszár, 2012). Ezen belül is a maximum alapfokú iskolát végzett szülők gyermekei között a *szegénységi kockázatban élők arányát* leíró mutató használatát javasoljuk. A mutató a társadalom egészére, a társadalmi változásokra vonatkozóan arról is információkat szolgáltat, hogy a szegénység generációk között való átörökítése mennyire erőteljes.

Az anyagi fogyasztásban megnyilvánuló hátrányok közül az indikátorrendszerbe azt az indikátort javasoljuk, amely az összes személyen belül azoknak az arányát mutatja, akiknek pénzhiány miatt *fizetési elmaradásuk* van. Az indikátor az anyagi javakban megnyilvánuló különbségeket mutatja.

### 3. Szociális védőháló

A szociális védőháló, a szociális juttatások kezelése az állam egyik legfontosabb, a közösségi jóllétet szolgáló funkciója. A szociális védőháló minősége több irányból is hat a közösségi jóllétre. A szociális juttatások nyilvánvaló hatása, hogy a bajbajutottak, a rászoruló jóllétét megemeli. De a szociális rendszer minősége nem csak a rászorultakon keresztül hat a közösségi jóllétre. A közösség minden tagjának jóllétére hatással van, hiszen az a tudat, az a biztonságérzet, hogy ha bajba kerül az egyén, számíthat az állam szociális megtartó erejére, önmagában befolyásolja az életminőséget. Emellett a közösségi jóllétre az egyének érzelmein keresztül is hatással van az a tény, hogy a rászorulókat támogatást kapnak, az egyén szociális érzékenysége nincs túlterhelve.

#### 3.1. Általános áttekintés

A szociális ellátórendszer feladata a jövedelmi különbségek, a szegénység enyhítése, a rászorulókat támogatása. A hatékonyság szempontjából fontos és nagyon nehezen mérhető kérdés az ellátások célzottsága. Hazánkban közepesnek tekinthető a valóban rászorulókat elérése. A támogatások nem csupán azon háztartásokat, egyéneket érik el, akiknek valóban szükségük lenne rá. Emellett az az égetőbb probléma is jelen van, hogy a leginkább rászorulókat nem éri el minden esetben. A társadalmi újraelosztás hatásának megszerzésére lehetőséget ad, ha a jövedelmi bevételeket az állami beavatkozás nélkül, a szociális juttatások (például gyés, gyed, táppénz, nyugdíj, családi pótlék, segélyek stb.) figyelembevétele nélkül tekintjük, és úgy számolunk szegénységi arányt. Bár a szegénységi küszöb s így a szegénységi arány függ a teljes lakosság jövedelmi helyzetétől, emiatt a szociális juttatások figyelmen kívül hagyása az egész rendszer számértékeit módosítja.

ná, az így számolt szegénységi mérőszám fontos információkat üzent az állami szociális védőháló szerepéről.

A szociális juttatások hiányában a szegénység, az anyagilag kiszolgáltatottabb helyzetben lévő gyermekek és idősek szegénységi aránya sokszorosára nőne. A szociális juttatások hiánya a szegénységben élő gyermekek számát két és félszeresére engedné megugrani. A nyugdíjak figyelmen kívül hagyása a csak nyugdíjból élő, 65 évesnél idősebb korcsoportba tartozók helyzetét olyannyira súlyosbítaná, hogy szegénységi arányuk több mint hússzorosára növekedne, ami azt jelentené, hogy az idősek körében tízből kilencen a szegények közé tartoznának (Tokaji, 2011).

A szociális védőháló minőségének mérése objektív indikátoroknak nem könnyű feladat. A pontos minősítés az alapján lenne lehetséges, ha tudnánk, hogy hány rászorulóból hány kap támogatást, vagy van-e, illetve mennyi a kielégítetlen társadalmi igény valamilyen szociális beavatkozásra. Ezzel szemben a szociális védőhálóra vonatkozó statisztikai adatok a szolgáltatásokról, juttatásokról, a juttatások mértékéről, a juttatásban részt vevők számáról szólnak. Nem tudjuk például, hogy a mind több kiskorúnak a gyámhatósági nyilvántartásba vétele annak köszönhető-e, hogy a gyermekek védelmének szempontjából egyre jobban működik a szociális védőháló, vagy azt jelenti-e, hogy nő a rászoruló gyermekek száma. Az indikátorok kiválasztásánál elsődleges szempont az volt, hogy a mutatóban való változás egyértelműen pozitív vagy negatív értelmezést tudjon kapni.

### 3.2 Főindikátor

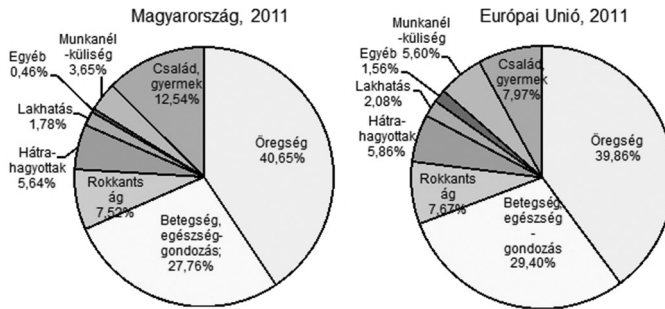
A szociális védőháló mennyiségi szempontú megragadását teszi lehetővé a lakosságon belül egy főre jutó szociális juttatások nagyságát kifejező mutató. A szociális védelemre fordított kiadások közé tartoznak a háztartásoknak vagy az egyéneknek címzett pénzbeli vagy természetbeni transzferek, amelyek a háztartásokra vagy az egyénekre nehezedő kockázatok és szükségletek terheit enyhítik (KSH, 2014f). Amennyiben az állam ráfordítása áll az elemzés középpontjában, érdemes a GDP-arányos megközelítést vizsgálni. A nemzetközi összehasonlításhoz érvényesebb adatokat szolgáltat a pénzben kifejezett, Európában megadott, egy főre jutó átlagos összeg. Mivel célunk elsősorban a hazai változások és állami beavatkozások megragadása, ezért az *egy főre jutó szociális juttatásoknak a GDP százalékában* való megadását javasoljuk a főindikátornak.

A szociális juttatásokra vonatkozóan az Eurostat által validált adatok az ezredforduló óta állnak rendelkezésre. Az állam 2001-ben a hazai GDP kevesebb mint 20 százalékát (19,5%) költötte szociális juttatásokra. Tendenciáját tekintve ez az arányszám az elmúlt évtizedekben folyamatosan emelkedik. 2011-ben a GDP 23 százaléka került társadalmi juttatásokként lakossági újraelosztásra. Bár a szociális transzferek GDP-arányos növekedése jellemzi hazánkat, ennek mértéke elmarad az Európai Unió egészére számított 29 százalékos arányszámtól. Európában a szociális juttatások mértéke Dániában a legnagyobb, ahol a GDP 34,2 százalékának megfelelő összeget költ az állam a szociális háló működtetésére. A legalacsonyabb ez az érték Lettorszában, ahol a szociális juttatások a GDP 15,1 százalékából állnak.

A szociális támogatások áttekintését szolgáló egységes – ESSPROS rövidítésű – európai rendszer az Európai Uniót alkotó tagállamok szociális védelmi rendszereinek az adatait tartalmazza. A szociális védelem a közösségi vagy magánszervezetek azon beavat-

kozásait jelenti, amelyek könnyíteni akarnak a különféle kockázatok vagy szükségletek miatt a háztartásokra és az egyénekre nehezedő terheken, feltéve, hogy ellenszolgáltatás nélkül, és nem egyéni keretek között nyújtják.

3. ábra: A szociális juttatások megoszlása funkció szerint hazánkban és az Európai Unióban



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2013

A szociális védelem alá eső kockázatok vagy szükségletek csoportosítása a következő: betegség/egészség gondozás, rokkantság, öregség, hátrahagyottak, család/gyermek, munkanélküliség, lakás, társadalmi kirekesztettség (KSH, 2014c). A szociális védőháló szerkezetéről, súlypontjairól ad fontos információt, hogy mely szociális területek milyen arányban részesülnek a szociális védőhálóra költött teljes összegből.

### 3.3 Részindikátorok

A részmutatók közé az *egy főre jutó rendszeres szociális segély mértékét* leíró mutató felvételét javasoljuk. A települési önkormányzatok által nyújtott, jövedelempótló pénzbeli ellátás célja, hogy minimális életszínvonalat biztosítson a jövedelemnélküliek számára. Az új feltételű támogatásra egy családban egyidejűleg csak egy személy jogosult, a jogosultság és az összeg megállapítása a korábbi egy főre jutó jövedelem helyett az ún. fogyasztási egységre vetített jövedelem alapján történik. A fogyasztási egység a családtagoknak a családon belüli fogyasztási hányadát kifejező arányszáma. Az első nagykorú családtag, illetve a fogyatékos gyermek arányszáma 1,0, míg a házastárs (élettárs) és a gyermekek arányszáma ennél kisebb (0,9–0,7). A támogatás összegét úgy határozzák meg, hogy a támogatás törvényben meghatározott legmagasabb összegéből kivonják a család havi összjövedelmét.

2009-ben jelentősen átalakult a szociális támogatások rendszere. Ebben az évben vezették be az aktív korúak, azaz a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátást. Az ellátás feltétele, hogy nem biztosított a megélhetés, azaz a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 90 százalékát, és nincs vagyona. Az aktív korúak ellátásának keretében a rászoruló életkoruk, egészségi állapotuk, munkaképességük alapján rendszeres szociális segélyben vagy foglalkoztatást helyettesítő támogatás-

ban részesülhetnek. Azok a személyek, akik egészségkárosodottnak minősülnek, vagy betöltötték 55. életévüket, valamint azok, akik 14 éven aluli gyermekük napközbeni intézményi ellátását nem tudják biztosítani, továbbra is rendszeres szociális segélyre jogosultak. 2009. január 1-jétől támogatott álláskereső jogcímen segély nem állapítható meg, de a korábban megállapított segély tovább folyósítható. 2010. január 1-jétől a települési önkormányzatok helyi rendeletben a rendszeres szociális segélyre jogosultak további köreit határozhatják meg.

Az állam családokat, gyermekek nevelését támogató juttatása, a családi pótlék az egyik legfontosabb, a fenntarthatóságot, a negatív demográfiai változások csökkentését, a következő nemzedék támogatását szolgáló szociális juttatás. Az indikátorrendszerbe való bevonásra az *egy családra jutó átlagos családi pótlék összegét* javasoljuk. Az állam ezen beavatkozását igen nehéz egy mutatóval kifejezni, hiszen a változó családi támogatási rendszer változó társadalmi jellemzőkre reagál. A családi támogatásra költött teljes összeg félrevezető lehet, hiszen nem tudjuk, hogy hány érintett között kellett elosztani azt. Ugyanígy a támogatottak száma sem csupán az állami gondoskodás köréről, hanem a demográfiai változásokról is szól. Ezt tovább nehezíti a családi támogatások sokfélesége. Ezen támogatások egyrészt típusukban is többfélék lehetnek (például pénzbeli juttatás, adótámogatás), és a juttatás rendszere is többször változott az elmúlt évtizedekben. A családi pótlékot az állam havi rendszerességgel nyújtja a gyermek nevelésének, iskoláztatásának költségeihez. 1990. április 1-jétől 1996. március 31-ig alanyi jogon járt a még nem tanköteles, a tanköteles, illetve a már nem tanköteles, de közoktatási intézményben tanuló eltartott, valamint a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek után. 1996. április 1. és 1998. december 31. között a családi pótlék az egy, illetve két gyermeket nevelő családok esetében csak akkor járt, ha a tárgyévét megelőző naptári évre számított egy főre jutó havi jövedelem nem haladta meg a jogszabályban rögzített mértéket. A három és több gyermeket, illetve a tartósan beteg gyermeket nevelők esetében az ellátás továbbra is alanyi jogon járt. 1999–2002 között újra alanyi jogon járt a családi pótlék a még nem tanköteles, illetve a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek után. A tanköteles (6–16 éves), illetve a már nem tanköteles, de közoktatási intézményben tanuló, 20 év alatti eltartott után a szülő iskoláztatási támogatásban részesült. A két ellátást együtt nevelési ellátásnak hívták. 2003-tól a nevelési ellátás megszűnt, helyébe ismét a családi pótlék lépett (KSH, 2014b).

A kisgyermekgondozás intézményes lehetőségei számos visszacsatoló hatáson keresztül befolyásolják az érintett családok életkörülményeit. A *bölcsődei férőhelyek száma* azért kerülhet a szociális juttatások közé, mert az ingyenes bölcsődei ellátás anyagi terhet vesz le a háztartások költségvetéséről. Azon családok esetében, amelyeknél anyagi okok miatt mindkét szülő rákényszerül az aktív munkavállalásra a gyermek hároméves kora előtt, ez a kényszerítő erő feltételezhetően olyan erős, hogy ingyenes bölcsődei ellátás hiányában fizetős szolgáltatást kell igénybe venniük. A bölcsődei helyek száma emellett a gyermeket vállalók, a kisgyermekesek támogatásának egyik legrelevánsabb módja.

Részindikátornak javasoljuk a *nyugdíjasok (65–74 évesek) és a nyugdíj előtt álló keresők (50–59 évesek) jövedelmének arányát* leíró indikátort. A mutató arról ad információt, hogy a nyugdíjba vonulással átlagosan milyen arányban változik az egyének jövedelme. A nyugdíjról, az időskori társadalmi védőhálóról szóló változók többségénél nem határozható meg egyértelműen a pozitív vagy negatív változás iránya, illetve a változás

valós oka, hiszen az állam akcióján kívül alapvető demográfiai tényezők határozzák meg például a időskorúakra fordított juttatások összegét. Ez a változó azt mutatja, hogy az államnak mennyire sikerül hozzásegíteni az idősebb korosztályt korábbi életszínvonalának a megtartásához.

## 4. Foglalkoztatottság

### 4.1. Általános áttekintés

A foglalkoztatottság mérésére világszerte nagyszámú mutatót dolgoztak ki. Ezek közül csak az OECD és az Európai Unió által alkalmazott mutatókat tekintjük át.

A *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)* meghatározása szerint a foglalkoztatottság mérésének szempontjából releváns mutató a munkában állóknak<sup>1</sup> a teljes munkaképes korú<sup>2</sup> népességhez viszonyított százalékos aránya. Ez a mutató képes szemléletesen illusztrálni, hogy az adott ország kormányzati intézkedései milyen mértékben ösztönzik a munkavállalást (OECD, 2008: 130), de egyúttal a közösségi jóllét emelkedéséhez szükséges munkavállalási szándékot is jellemzi mind a társadalom, mind a kormányzat szempontjából.

Ugyanakkor az OECD a munka és a keresetek, valamint más tényezők együttes értékelésével is meghatározhatónak tartja a foglalkoztatottság hatását a közösségi jóllét minőségére, ahogy azt az *1. táblázat* is mutatja (OECD, 2013c: 60). A táblázat hat indikátort elemez abból a szempontból, hogy fontosak-e a közösségi jóllét szempontjából, illetve az egyes indikátorok statisztikai szempontból milyen minőségi színvonalon képesek az adott társadalmi hatás jellemzésére.

---

1 A munkában állás definíciója nem egységes, az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) szerint például ehhez elegendő a bizonyos időszakra meghatározott egyórányi fizetett munka.

2 A munkaképes kor tekintetében meg kell jegyezni, hogy országonként változó, az OECD-országokban általában 15 és 64 éves kor közötti.

1. táblázat: foglalkoztatottság és a kereset minőségét meghatározó indikátorok

	A koncepció célja	Indikátorok							
		Releváns a jóllét mérésének és monitoringozásának szempontjából				Statistikai minőség			
		Érvényesség	Egyértelműen értelmezhető (jó/rossz)	Politikai változásokkal irányítható	Megbontható legyen	Koncentrált mutató	Összehasonlítható	Országos lefedettség	Ismételt adatgyűjtés
Foglalkoztatottsági ráta (lakosság gazdasági aktivitása)	A munkahelyek mennyisége	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hosszú ideje tartó munkanélküliség		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kényszerből részmunkaidős foglalkoztatottság		✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓
Átlagkereset	A munkahelyek minősége	-	✓	✓	-	-	-	✓	✓
Határozott időtartamban foglalkoztatottak		✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓
Munkahelyi balesetek		✓	✓	✓	-	-	-	-	✓

Forrás: OECD, 2013c: 60.

A táblázatból megállapítható, hogy a foglalkoztatási ráta, amely a lakosság teljes gazdasági aktivitásának mérésére szolgál, megfelelőnek minősül mind a közösségi jóllét mérésének, mind a statisztikai minőségnek a vonatkozásában.

Az Eurostat munkaerő-piaci statisztikái a munkaerő-piaci hatásokat az egyének, a háztartások és a vállalkozások tekintetében is mérik. Ezek a statisztikák lefedik a rövid távú és a strukturális munkaerő-piaci változásokat mind a kínálati, mind a keresleti oldalon, valamint pénzügyi és más szempontból is. Ezeket a szempontokat az Eurostat a következők szerint osztályozza:

- a foglalkoztatottság és munkanélküliség – a munkaerő-felmérés (LFS);
- az állásajánlatok alakulása;
- az eredmények – a bruttó és a nettó keresetek, a kereseti felmérés (SES), a nemek közötti bérszakadék, a minimálbér;



- a munkaerő költségei: vállalkozások – negyedéves munkaerőköltség-index (LCI), az éves bérköltség adatok, a munkaerőköltség-felmérés (LCS);
- a munkaerő-piaci politikák (LMP-k);
- a munkahelyi viták (lásd: [epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction)).

A fenti felsorolásból az Európai Unió a foglalkoztatottság és a munkanélküliség konzisztens mérésére a munkaerő-felmérést (Labour Force Survey-t, röviden LFS-t) alkalmazza, amelynek definíciója szerint foglalkoztatottnak tekintendő mindenki, aki a vonatkozási héten legalább egyórányi, jövedelmet biztosító munkát végzett, vagy rendszeres munkájától csak átmenetileg (betegség, szabadság, ideértve a szülési szabadságot is) volt távol. Ugyanakkor ez a mutató – a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet ajánlását követve – az új évezredben a gyermekgondozással kapcsolatos ellátásokban részesülőkkel és a vonatkozási hétre jellemző tényleges tevékenységet végzőkkel is kibővítvé tartalmazza a foglalkoztatottak számát. Mindez azt jelenti, hogy ha az e csoportba tartozók a vonatkozási héten munkát kerestek, és megfeleltek a „munkanélküli” kritériumának, akkor munkanélkülinek, ha pedig dolgoztak, akkor foglalkoztatottnak minősülnek.

Az Európai Unió munkaerő-felmérése (EU-LFS) a legnagyobb európai háztartásokra vonatkozó mintavételes felmérés, amely negyedéves és éves adatokat tartalmaz a munkaerő-piaci részvételre vonatkozóan. Az EU-LFS az alábbi fő kategóriákat<sup>3</sup> különíti el:

- foglalkoztatott;
- munkanélküli;
- inaktív (lásd: [epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/introduction)).

Az EU-LFS hátránya, hogy jelenleg csak 33 (részt vevő) országra terjed ki a mintavétel,<sup>4</sup> amely minden negyedévben 1,8 millió interjú alapján. A mintavételi arány az egyes országok között 0,2 és 3,3 százalékban mozog (lásd: [epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/introduction)).

Az EU-LFS fontos információforrás a helyzet és a tendenciák megismeréséhez az uniós munkaerőpiacon. Leginkább ez az alapja a havi harmonizált munkanélküliségi rátának, amely az Eurostat egyik legfontosabb rövid távú mutatója. Sokszínűsége, információbősége és a nagy mintavétel miatt a felmérés is fontos forrása a többi európai statisztikának (például az oktatási statisztikának és a regionális statisztikának, lásd: [epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/introduction)).

Az Eurostat méri a munkaerő-piaci politikákat (Labour Market Policy – LMP)<sup>5</sup> és azok hatékonyságát is, ami a Jó Állam tekintetében megkerülhetetlen feladat. Az Eurostat által vizsgált munkaerő-piaci politikai intézkedések olyan beavatkozásokra terjednek ki, amelyeknek fő célja, hogy az emberek új készségeket és tapasztalatot szerezzenek, il-

3 Az adatok az alábbiak szerint bonthatók tovább: kor, nem, iskolai végzettség, állandó és ideiglenes, valamint teljes, részmunkaidős foglalkoztatás.

4 Ezek az országok az Európai Unió 28 tagállama, a három EFTA-ország (Izland, Norvégia és Svájc) és két EU-tagjelölt ország, azaz Macedónia és Törökország.

5 Az LMP-intézkedéseket hat kategóriában rendezte az Eurostat: oktatás; munkahelyi rotáció és állásmegosztás; foglalkoztatás ösztönzése; támogatott foglalkoztatás és rehabilitáció; közvetlen munkahelyteremtés; startupösztönzők.

letve szerezhessenek a munkaerőpiac területén, és ezzel javítsák a foglalkoztathatóságot, és/vagy a munkaadókat ösztönözzék új munkahelyek megteremtésére.

Ennek alapján megállapítható: a vizsgált kormányzati intézkedések közé tartoznak azok a különböző beavatkozási formák, amelyeknek célja a munkanélküli és az egyéb inaktív csoportok aktiválása, hogy így azok valamilyen formában foglalkoztatottá váljanak, majd ezt követően adott esetben a rendszeres aktív foglalkoztatásban vegyenek részt. Ezek főként rövid távú és átmeneti tevékenységek és részben folyamatosan támogatott munkahelyek, de általános, tartós foglalkoztatási formaként hosszú távon nem tarthatók fenn a munkaerő-piaci viszonyok között (Eurostat, 2014a: 5).

A foglalkoztatottság, foglalkoztatási arány vagy foglalkoztatási ráta egy adott gazdaság munkaerőpiacának tehát olyan fontos jelzőszáma, amely a közösségi jólétre is kihat, hiszen egy gazdaságban az alacsony foglalkoztatottság mély szerkezeti problémákat jelezhet, ugyanakkor arra is utalhat, hogy a gazdaságnak mozgósítható tartalékai vannak a munkaerőpiacán.

## 4.2. Főindikátor

Az OECD és az Eurostat által alkalmazott mutatók elemzése alapján a foglalkoztatottság közösségi jólétre vonatkozó mérésének szempontjából a *lakosság gazdasági aktivitási mutatóját* tartjuk a legalkalmasabb főindikátornak, hiszen ez a mutató a lakosságnak a foglalkoztatásban<sup>6</sup> való részvételi hajlandóságát is mutatja.

A Központi Statisztikai Hivatal a lakosság gazdasági aktivitásának – a foglalkoztatottság, illetve a munkanélküliség – vizsgálatára 1992-ben új statisztikai adatgyűjtést vezetett be.<sup>7</sup> A munkaerő-felmérés, amely a magánháztartásokra kiterjedő reprezentatív felvétel, a 15–74 éves személyek gazdasági aktivitásáról nyújt információt. Az adatgyűjtés célja, hogy a foglalkoztatottság és a munkanélküliség alakulását a nemzetközi statisztikai ajánlásoknak megfelelően, a mindenkor munkaügyi szabályozástól, illetve annak változásától függetlenül, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet fogalmain felhasználva figyelje meg.

A magyar munkaerő-felmérés a vizsgált népességet egy meghatározott időszakban (a kikérdezés hetét megelőző héten, a hetet hétfőtől vasárnapig számítva) végzett tevékenységük alapján osztályozza, a következők szerint:

- foglalkoztatott az, aki az adott héten legalább egyórányi, jövedelmet biztosító munkát végzett, illetve volt olyan munkahelye, ahonnan átmenetileg (betegség, szabadság stb. miatt) volt távol;
- munkanélküli az, aki az adott héten nem dolgozott, és nincs is olyan munkája, amelyből átmenetileg hiányzott; a kikérdezést megelőző négy hét folyamán aktívan keresett munkát; két héten belül munkába tudott volna állni, ha talált volna

6 Demográfiai értelemben foglalkozáson azt a tevékenységet értjük, amelyet a foglalkoztatott személy a kérdés időpontjában rendszeresen, megélhetésének fő forrásaként folytat, tekintet nélkül a gazdasági ágazatra, amelyben tevékenységét kifejti, és függetlenül foglalkozási viszonyától. A foglalkozás a társadalmi-foglalkozási ismérvek közül az egyik legfontosabb, alapvetően meghatározza az egyes személyek gazdasági viszonyait és a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt helyét.

7 A mutatószám tartalmazza: a teljes és nem teljes munkaidőben alkalmazásban álló (fizikai, szellemi) foglalkoztatottak számát; a munkaszerződés szerint havi átlagban 60 munkaóránál rövidebb munkaidőben foglalkoztatottak számát; az egyéb foglalkoztatottak számát; az állományba nem tartozók (kifizetések alapján számításba vettek) számát és a szervezett tevékenységben részt vevők számát.

megfelelő állást, illetve már talált munkát, ahol 2002-ig 30, 2003-tól 90 napon belül dolgozni kezd;

- gazdaságilag aktívak: azok, akik megjelennek a munkaerőpiacon, azaz a foglalkoztatottak és a munkanélküliek;
- gazdaságilag nem aktívak azok, akik a vonatkozó héten nem dolgoztak, illetve nem volt rendszeres jövedelmet biztosító munkájuk, és nem is kerestek munkát, vagy kerestek, de nem tudtak volna munkába állni;
- passzív munkanélküli: a gazdaságilag nem aktívak közül az, aki szeretne dolgozni, és két héten belül munkába tudna állni, ha találna megfelelő állást, de nem keres munkát, mert foglalkoztatását reménytelennek látja;
- aktivitási arány: a gazdaságilag aktívak a megfelelő korcsoportba tartozó népesség százalékában;
- munkanélküliségi ráta: a munkanélküliek a megfelelő korcsoportba tartozó gazdaságilag aktív népesség százalékában; és
- foglalkoztatási arány: a foglalkoztatottnak a megfelelő korcsoportba tartozó népességhez viszonyított aránya.

A fentiekben kifejtettek alapján és az így meghatározott mutató átfogja a foglalkoztatottak és a munkanélküliek számát is, így egy olyan főindikátorra képes válni, amely megfelelően jellemzi az ország foglalkoztatottságában bekövetkező változásokat, amelyek jelentősen hatnak a közösségi jóllét szintjére, különös tekintettel a munkanélküliség viszonylagosan magas szintjére, amely a leginkább negatív hatású a pszichére és a mentális egészségre nézve (Wilson–Walker, 1993: 154), valamint a szubjektív jóllétre (Clark–Oswald, 1994: 658).

### 4.3. *Részindikátorok*

A további két mutató, azaz a közfoglalkoztatottak száma és a megváltozott munkaképességű személyek száma is érzékenyen kihat a közösségi jóllét alakulására.

A *közfoglalkoztatottak száma* indikátor álláspontunk szerint képes úgy árnyalni a foglalkoztatásra vonatkozó összképet, hogy az sokoldalúbban, pontosabban tükrözze a foglalkoztatás és a közösségi jóllét közötti kapcsolatot, illetve a kormányzati beavatkozás hatását is szemléletesen mutatja be.

A *megváltozott munkaképesség* fogalma a foglalkoztathatóság szempontjából fogalmazza meg a fogyatékoság, illetve az egészségkárosítás miatti akadályozottságot. Ebben a megközelítésben megváltozott munkaképességű az a személy, akinek a munkavállalási és munkahely-megtartási, valamint az abban való előrehaladási esélye testi vagy szellemi állapotváltozása, funkcióvesztése, illetve rendellenessége miatt csökkent. Megváltozott munkaképességről csak az aktív korúak esetében beszélhetünk. Az időskori egészségkárosodás, egészségromlás miatt bekövetkező munkaképesség-csökkenés nem tartozik ebbe a kategóriába (Pulay, 2009: 17). Ezt figyelembe véve tartottuk szükségesnek a megváltozott munkaképességű személyek számának kimutatását a lakosság gazdasági aktivitására vonatkozó mutáton belül. Ez a mutató képes azokat a közösségi jóllét minőségét növelő kormányzati intézkedéseket kimutatni, amelyek a fogyatékkal élő, a foglalkoztatásban részt vevő személyek helyzetének javulását közvetlenül kívánják segíteni.

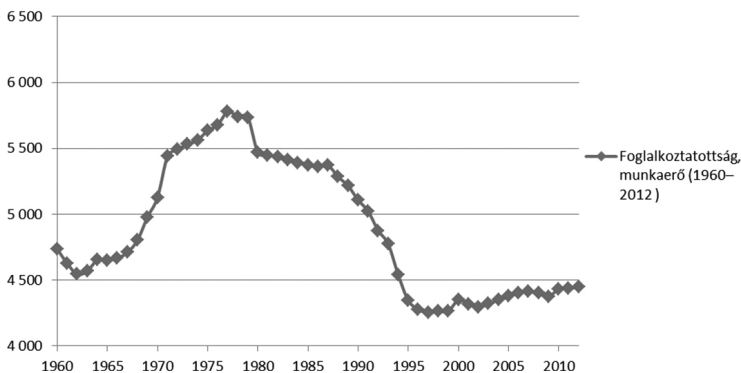
Jóllehet a fenti két részmutató kizárólag egy részterület tekintetében képes egy-egy változási folyamat leírására, azonban társadalmi, gazdasági hatása miatt indokolt, hogy a közösségi jóllét mutatói között szerepeljenek.

#### 4.4. Kormányzati intézkedések

A foglalkoztatás tekintetében ezeken a mutatókon keresztül jól leírhatóak a kormányzati intézkedésekkel indikált hatások. A 4. ábra is illusztrálja, hogy 2010-et követően pozitív változások következtek be Magyarországon. Például a munkahelyvédelmi akciótervről szóló, 2012. évi CXLVI. törvény a foglalkoztatás ösztönzésének érdekében az alábbi adókedvezményeket vezette be:

- a szakképzettséget nem igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállalók után érvényesíthető adókedvezmény;
- a huszonöt év alatti és az ötvenöt év feletti foglalkoztatott munkavállaló után érvényesíthető adókedvezmény;
- a tartósan álláskereső személyek után érvényesíthető adókedvezmény;
- a gyermekgondozási díj, a gyermekgondozási segély, valamint a gyermeknevelési támogatás folyósítását követően foglalkoztatott munkavállalók után érvényesíthető adókedvezmény.

4. ábra: Foglalkoztatottság, munkaerő (1960–2012)



Forrás: KSH, 2013

Továbbá a Széll Kálmán terv 2.0. keretében a Karrier Híd program, az új közmunka-program, a Startmunka program, a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának elősegítése és a szakképzési rendszer fejlesztése valósult meg, míg a közszolgálati életpályamodell bevezetése jelenleg is csak terv.

Ezen intézkedések pozitív hatását mutatja az Eurostatnak a munkanélküliségre vonatkozó, 2014. május 2-án megjelent statisztikája, amely szerint 2013. február (11,2%) és 2014. február (7,9%) között Magyarországon csökkent a legnagyobb mértékben a munkanélküliség mértéke (Eurostat, 2014b: 1).

## 5. Lakáskörülmények

### 5.1. Általános áttekintés

A lakhatás kapcsán populációs szinten az urbanizáció mértékét szokták számszerűsíteni, a háztartásokra vonatkoztatva pedig két fő szempontot lehet vizsgálni: azt, hogy mennyire megfelelő körülményeket biztosítanak a lakások, illetve azt, hogy mennyibe kerül a lakás-lakhatás fenntartása. Utóbbinak az esetében leginkább a háztartások jövedelméhez érdemes viszonyítani, azaz azt kell számszerűsíteni, hogy a jövedelem mekkora hányadát veszi igénybe a lakhatás fenntartása.

A lakások minőségét hagyományosan a lakások komfortfokozatával (vezetékes vízzel, vízöblítéses vécével, fürdőszobával való ellátottságával) lehet mérni, bár ez az indikátor a fejlett országokban rendre magas értékeket mutat, így a differenciáló ereje kicsi (inkább globális összehasonlításokra alkalmas). A lakhatási viszonyokat erőteljesen befolyásolja az is, hogy mennyi ember él átlagosan egy háztartásban, illetve, hogy mennyire zsúfoltak a lakások a méretükhöz képest. Utóbbi tényező mérésére a laksűrűséget használják (egy szobára jutó lakók száma).

A lakások felszereltségére vonatkozó mérések alapvetően a háztartás által birtokolt eszközöket számszerűsítik. A háztartások tartós fogyasztási cikkekkel (hűtő, fagyasztó, mikrohullámú sütő, színes tévé, mosógép) való ellátottsága mellett a telekommunikációs eszközökkel (telefon, számítógép, internetcsatlakozás) való ellátottságot vagy a személygépkocsik számát is mérik a statisztikák. Az alapvetőnek minősülő tartós fogyasztási cikkek (például hűtő) rendre magas arányban találhatók meg a fejlett országok háztartásaiban, így mára e statisztikák differenciáló ereje jelentősen mérséklődött. A személygépkocsi üzemben tartása erőteljesen összefügg a jövedelmi helyzettel, és az életkörülményeknek ugyan jellemzője, de a lakáskörülményeket nem igazán írja le. Az információhoz való hozzáférés egyre növekvő jelentőségének köszönhetően a rendelkezésre álló statisztikák közül a háztartások „modernségének” mértékét leginkább az informatikai eszközökkel lehet megállapítani. Ezen belül a számítógéppel való ellátottság és az internetkapcsolat jöhet szóba. A számítástechnikai eszközök nagy változatosságot mutatnak, az internetelérés tipizálása kisebbet: a széles sávú internetelérés – a konkrét technológiától és a pontos sáv szélességtől függetlenül – alkalmas arra, hogy az információs társadalomban megfelelő csatlakozást biztosítson a világhálóhoz.

A lakhatási körülmények elsősorban a háztartások jövedelmi helyzetétől függenek, de a lakásvizonyokra számos kormányzati beavatkozás is hatással lehet. Ilyen a lakástámogatási rendszeren keresztül a lakástulajdonlás és -felújítás, a jobb lakáskörülmények ösztönzése, illetve a szociális bérlakások biztosítása a rászorulóknak. Az internetcsatlakozások számát alapvetően az infrastruktúra kiépítettsége és a fogyasztói kereslet határozza meg, de szerep juthat a kormányzati beavatkozásoknak is (például célzott adókedvezmények biztosítása, hozzáférési pontok létesítése, az internet beemelése az oktatásba, a szolgáltatók közötti verseny ösztönzése az alacsonyabb árak érdekében). A lakhatásra fordított kiadások jelentős részét a rezsiköltségek teszik ki: a kormányzat a közüzemi szolgáltatások szabályozásával lehet hatással erre a területre (például a váltási költségek csökkentésével a verseny erősítése, az elismert költségek pontosabb szabályozásával a hatóságai árak csökkentése).

## 5.2. Főindikátor

A javasolt főindikátor a háztartások bruttó korrigált szabadon elkölthető jövedelméhez mérten a lakhatásra fordított kiadások aránya. Az indikátor eleme az OECD Better Life Indexének, mégpedig a „Housing”-dimenzióban (OECD, 2014c). Az indikátor számításakor minden költségelemet figyelembe vesznek: bérleti vagy számított bérleti díj (utóbbi saját tulajdonú lakás esetén egyenértékesíti a vásárlással kapcsolatos, korábban felmerült költséget), karbantartás, felújítás, közüzemi számlák, bútorok, háztartási gépek. A felmerülő háztartási kiadásokat a háztartások jövedelméhez viszonyítja, így százalékos értéket kapunk. Magyarországon ez az érték 2012-ben pont megfelelt az OECD átlagnak: 21 százalék volt.

## 5.3. Részindikátorok

A lakhatás dimenziójában az alábbi részindikátorok használatát javasoljuk:

- Egy lakóra jutó szobák száma: az indikátor az ingatlanok szobaszámának és az ott lakók számának az arányaként képződik az OECD Better Life-indexe esetében (a konyhasarkot, tárolót, műhelyt, mellékhelyiséget, fürdőszobát, garázst, vállalkozási célokot szolgáló helyiségeket figyelmen kívül hagyva). Az EU-országokra vonatkozó adatok forrása az Eurostat. A KSH a hazai statisztikákban a száz szobára jutó népesség számát közli.
- Széles sávú internetkapcsolattal rendelkező háztartások aránya: a KSH az internetkapcsolat mellett a számítógéppel rendelkező háztartások arányát is számszerűsíti, illetve a számítógép- és internethasználat jellemzőiről is közöl statisztikát 2005 óta. Az eszközök gyors avulása miatt a számítógép rendelkezésre állása helyett az internet-előfizetés megléte jobban jelzi az infokommunikációs eszközök használatát. A széles sávú internetkapcsolat megléte azonban nemcsak a háztartások előfizetési hajlandóságától és fizetőképességétől, hanem a széles sávú szolgáltatások elérhetőségétől is függ (ami vidéki, hátrányos helyzetű településeken még jelenleg is korlátozott lehet).

## 6. Oktatás

### 6.1. Általános áttekintés

A közszolgáltatások között az oktatás olyan terület, ahol fokozottan érvényesül az állami szerepvállalás, nemcsak a szabályozásban, hanem a szolgáltatásnyújtásban, azaz az oktatási intézmények működtetésében is. Az oktatás a fejlett országokban a költségvetési kiadások tekintélyes hányadát teszi ki, az oktatási rendszer működése a közbeszéd tárgya, és az érintettek (diákok és szülők) bevonódása az intézmények irányításába sok országban jelentős. A lakosság megfelelő iskolázottságának, képzettségének alapvető gazdasági jelentősége is van: egyéni szinten a munkaerő-piaci boldogulás és a jövedelmi szint fontos meghatározó tényezője, nemzetgazdasági szinten pedig a versenyképesség egyik fő hajtóereje.



Oktatásnak az OECD (OECD, 2014b) definíciója szerint a szervezett és tartós, tanulási célt szolgáló kommunikációt nevezzük, ahol a kommunikáció két vagy több személy közötti információátadást jelent, a szervezettség pedig azt, hogy az információátadás valamilyen cél, illetve tanterv szerinti mintázatban vagy sorrendben történik. Az oktatási rendszer két fő része a közoktatás (más szóval köznevelés) és a felsőoktatás (ez a két részterület ágazatirányítási, szakpolitikai szempontból is valamelyest elkülönülhet). A nemzetközi statisztikákban sokszor ennél részletesebb bontással lehet találkozni, mégpedig az ISCED-97 osztályozással (az OECD is ezt használja): ez megkülönbözteti az általános iskola előtti oktatást (ISCED 0), az általános iskolai oktatást (ISCED 1–2), a középiskolai oktatást és szakképzést (ISCED 2–3), a felsőfokú szakképzést (ISCED 4), a felsőoktatást (ISCED 5) és a doktori képzést (ISCED 6). A statisztikák nemzetközi összehasonlítását (és a besorolásnak a magyar oktatási rendszerre való pontos használatát) nehezíti, hogy az egyes országok máshol húzzák meg a határokat az egyes oktatási intézmények között (sőt Magyarországon is ismert a négy-, hat- és nyolcosztályos gimnáziumok rendszere).

Az oktatási rendszereket az utóbbi egy-két évtizedben olyan új trendek is befolyásolják, amelyek a globalizációból, a felgyorsult technológiai fejlődésből és a folyamatos alkalmazkodási kényszerből adódnak. Ezek a tényezők nemcsak a hagyományos oktatási intézmények tevékenységét alakítják át (például az informatikai eszközök megjelenésével és használatával), hanem a munkavállalók folyamatos (tovább)képzését is igénylik. Erre a koncepcióra vonatkozik az élethosszig tartó tanulás (life-long learning) fogalma.

Az oktatási rendszer javítására irányuló kormányzati beavatkozások lehetséges köre itt is széles. Az intézmények finanszírozása, a diákok támogatása, az infrastrukturális és humán feltételek biztosítása, fejlesztése, a tananyagra vonatkozó követelmények megállapítása, az oktatási minőség mérése, ellenőrzése, a tanárképzés rendszere, az érintettek bevonása az intézmények irányításába – mindezen területek befolyásolják azt, hogy az oktatási intézmények milyen hatékonysággal és eredményességgel állítják elő az oktatási szolgáltatásokat.

A rendszert a biztosított erőforrások oldaláról általában a finanszírozással és a létszámokra, kapacitásokra vonatkozó statisztikákkal szokták jellemezni, a kimeneti oldalon pedig a népesség iskolázottságával. Az iskolai végzettség ugyanakkor nincsen feltétlenül összefüggésben azzal, hogy az egyén a munkaerőpiacon milyen értéket képvisel, és milyen gazdasági teljesítmény létrehozására képes. Az oktatás eredményességének a mérése az utóbbi évtizedben hangsúlyos területté vált. Az eredményesség nemzetközi összehasonlítását többféle felmérés is szolgálja (ezek közül legismertebb a PISA-felmérés), de van mérőrendszer az oktatási intézmények összehasonlítására is (Magyarországon ez az országos kompetenciamérés). A kompetenciamérések sajátossága, hogy az oktatási rendszer változásait, a tanulók tudásszintjének a változását késleltetve mérik (a PISA-felmérés például 15 éves diákok körében készül, így sokévnnyi oktatásuk eredményét méri).

A felsőoktatás eredményességének a mérése sokkal kevésbé kiforrott terület. Az egyetemek értékelésére számos nemzetközi rangsor van forgalomban: ezek az oktatás minősége mellett nagy súlyt helyeznek a kutatási és publikációs tevékenységekre. A felsőoktatás ilyen módon nemcsak oktatási, hanem tudományos, kutatási tevékenységével is hozzájárul a nemzetgazdaság fejlődéséhez (és a területi dimenziót tekintve „kilóg” az oktatási dimenzióból). A felsőoktatási eredményesség mérésére sok helyen alkalmaznak diplomás pályakövetési rendszereket is, ezek azonban nem összehasonlíthatóak (bár



egyes nemzetközi, elsősorban üzleti képzéseket rangsoroló módszerek figyelembe veszik az elhelyezkedési arányokat és a volt hallgatók fizetését is oktatási rangsoruknak az összeállításánál. A diploma megnöveli az egyén munkaerő-piaci értékét és így jövedelmét. Így van ez hazánkban is, a diplomások jövedelemtöbblete jelentős (OECD, 2013a). Éppen az egyénileg is érzékelhető jövedelemtöbblet és az ezáltal keletkező továbbtanulási motiváció okozza azt, hogy a felsőoktatási képzések finanszírozása esetében már nem annyira egyértelmű az állami szerepvállalás, mint a közoktatásban (bár néhány országban ott is jelen vannak a magániskolák, illetve sok helyütt az egyházi iskolák). Többféle példa is adódik a nemzetközi gyakorlatban: tandíjas, részleges térítési díjhoz kötött és közösségi finanszírozású felsőoktatási képzésekkel is lehet találkozni.

Az oktatási rendszer nagy szerepet játszik a társadalmi mobilitásban; az pedig, ha a tehetséges gyerekek hozzáférnek a jó minőségű oktatási szolgáltatásokhoz, és ezáltal később képesek lesznek magasabb értéket teremteni a társadalom számára, egyben társadalmi és gazdasági érték is. Az oktatási rendszerek működésének értékelésével kapcsolatban ezért az is fontos szempont, hogy a hozzáférésben és az elért kimenetekben milyen különbségek mutatkoznak a társadalom egyes csoportjai között. Ahogyan a magyar közoktatásról készített 2010-es szakpolitikai értékelés egyenlőtlenségekkel foglalkozó fejezete fogalmaz: „Egyenlőtlenségek [...] az oktatásban is természetes jelenségként léteznek. Okaik lehetnek biológiaiak, társadalmi háttérűek vagy a gazdaság működésére visszavezethetők. Megszüntetésük lehetetlen, de keretek között tartásuk, mérséklésük a fejlett országokban kiemelt cél a gazdasági fejlődés és a társadalmi kohézió megőrzése érdekében.” (Györgyi–Kőpatakiné, 2011)

Az oktatási rendszerek működéséről indikátoralapú értékelést rendszeres időközönként az OECD készít (Education at a Glance címmel). A 2013-as riport témakörei: az oktatás outputjai (a lakosság iskolai végzettsége) és ennek hatásai (a magasabb képzettséggel elérhető előnyök), az oktatás rendelkezésére álló pénzügyi és humán erőforrások (például oktatási kiadások), a hozzáférés (például továbbtanulási arány), illetve az iskolák működése (például a tanórák száma, a tanárok terhelése). Hazánkban a „Jelentés a magyar közoktatásról” sorozatban található rendszerszerű elemzések: ezek a jelentések három-négy évente jelentek meg, az utolsó a 2010-es évről – ugyanakkor jelenleg nincsen információ arról, hogy a következő jelentés előkészületei folynának.

## 6.2. Főindikátor

Ha az oktatási dimenzióban egy főindikátort kell választani, akkor azt – a fokozott állami szerepvállalás és az érintettek szélesebb köre miatt – a közoktatás területéről érdemes megtenni. Mivel a jóléthez közvetlenül az járul hozzá, hogy az egyéneknek milyen hasznos munkaerő-piaci kompetenciák vannak, és így mekkora jövedelemre tehetnek szert (illetve alacsonyabb képzettségi szinten azt is meghatározzák a kompetenciák, hogy az illetőnek lesz-e munkája), ezért a lehetséges indikátorok közül az oktatás eredményességét mérő indikátort célszerű választani. A teszt ismertsége és elismertsége, illetve a nemzetközi összehasonlítás lehetősége miatt a *PISA-felmérés eredményeit* javasoljuk a közoktatás eredményességi indikátoraként használni.

A PISA-felmérés három területen (matematika, természettudományok, szövegértés) méri az oktatás minőségét, elsősorban a munkaerő-piaci és továbbtanulási alkalmasságra

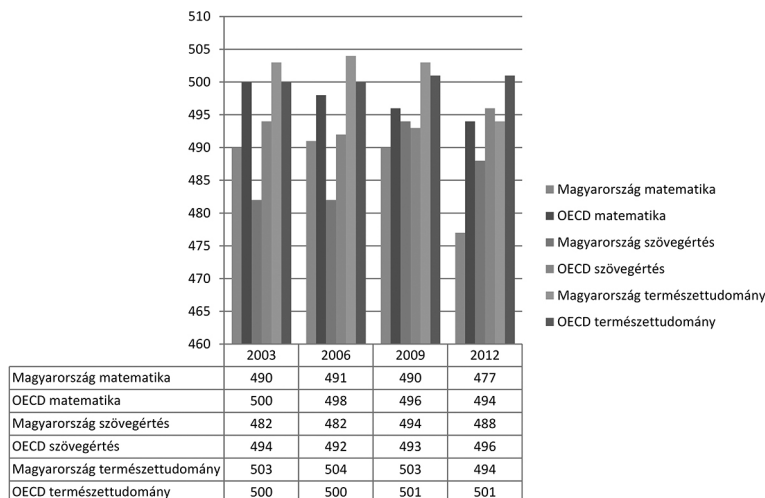
koncentrálva. Az eredményeket az OECD pontszámként jeleníti meg országonkénti bontásban, illetve az átlagos érték mellett azt a statisztikát is közli, hogy mekkora volt a gyengén és a jól teljesítő diákok aránya (azaz az eredmények, vagyis az oktatási minőség szórására és ezáltal az oktatási rendszerben lévő egyenlőtlenségekre is ad információt). A három területet az OECD külön kezeli, az eredményeket külön jeleníti meg (nem vonja össze egy mutatóba), mivel azok eltérő kompetenciákat mérnek. A pontszám javulása jelzi a tanulói kompetenciák javulását, és az OECD nagy hangsúlyt helyez a változások bemutatására.

A pontszámok sokszor az egyes országok rangsorba állításával képzett sorszámként is megjelennek a sajtóban. Ez az országok nemzetközi versenyében, illetve az összehasonlítás megkönnyítése érdekében érthető, de egyébként az OECD által nem támogatott gyakorlat.

A PISA-eredmények főindikátorként való használata kapcsán két módszertani probléma merül fel. Először is, a teljesítmény nyomon követését limitálja az időzítés: a PISA eleve csak késéssel méri az oktatáspolitikai beavatkozások hatását (hiszen a 15 éves korosztály körében készíti el a felmérést), ráadásul csak háromévente készül el a vizsgálat. Másodszer, az eredményeket a három kompetenciaterületre külön-külön közli, azaz tulajdonképpen három alindikátorról beszélhetünk (és az OECD nem támogatja módszertanilag a három indikátor összeadását, átlagolását vagy bármilyen egybevonását). Ennek feloldása lehet *a*) mindhárom indikátor nyomon követése; *b*) valamilyen fókuszterület kiválasztása a három közül az aktuális szakpolitikai beavatkozási igények alapján (az OECD is háromévente más-más fókuszterületet választ, ahol az adott kompetenciát alaposabban elemzi); *c*) valamilyen állandó elv alapján egy terület kiválasztása (például mindig az a terület, amelyben a legnagyobb az elmaradásunk vagy a legkisebb az előnyünk az OECD-átlaghoz képest).

A PISA-felméréshez hasonló, tanulói kompetenciát mérő nemzetközi rendszerek a TIMSS és a PIRLS. A TIMSS a matematikai és a természettudományi kompetenciákat méri fel 4. és 8. osztályos tanulók körében, a PIRLS pedig szövegértést mér a 4. osztályosok esetében. A felmérést az IEA (International Association for the Evaluation of Education Achievement) koordinálja, és négy-, illetve ötévente kerül rá sor.

5. ábra: A PISA-felmérés eredményei Magyarországon és az OECD-országokban



Forrás: OECD, 2013

A kompetenciák mérésére és ez alapján az egyes oktatási intézmények teljesítményének az összehasonlítására biztosít lehetőséget az országos kompetenciamérés. Ezen minden intézmény és minden, a felmért korosztályba tartozó tanuló részt vesz, és a felmérés a matematikai és a szövegértési kompetenciákra terjed ki. Mivel intézményi szintű teljesítményértékelési célra is használják a felmérést, ezért gyakori, hogy a pedagógusok kifejezetten a teszt megírására készítik fel előtte a diákokat (Tóth, 2011).

A matematika terén elért eredmények minden felmérési évben elmaradtak az OECD átlagától, 2009 és 2012 között azonban jelentős volt a visszaesés. A szövegértésben 2009-ben felzárkózás mutatkozott, majdnem elértük az OECD átlagát, azonban 2012-re itt is visszaesés következett be. A természettudományos kompetenciákban egészen 2009-ig jobban voltak a magyar diákok, mint az OECD-átlag (és a pontszám nagy stabilitást mutatott), 2012-re azonban az eredmény itt is jelentősen visszaesett. Ami a magyar eredményekben különösen problémás (és amely adatok ismertetésére itt nem térünk ki), az a tanulók közötti különbségek nagysága (a rosszul teljesítő diákok magas aránya).

#### 6.4. Részindikátorok

Az oktatási területen az alábbi részindikátorokat határoztuk meg:

- Korai iskolaelhagyók aránya: az EU 2020 stratégia kulcsmutatója. Az indikátor azt vizsgálja, hogy a 18–24 éves populáció mekkora része „rekedt meg” alacsony iskolai végzettséggel (azaz már nem tanul, és legfeljebb általános iskolai végzettséget szerzett). Az, ha valakinek csak ilyen alacsony szintű végzettsége van, komoly akadályokat jelent számára a munkaerő-piaci elhelyezkedésben.
- A felsőfokú vagy annak megfelelő végzettségűek aránya: a 30–34 éves életkorú populációra vonatkozó indikátor az EU 2020 stratégia kulcsmutatója. A mutató azt fejezi ki, hogy egy adott korosztálynak mekkora része szerzett felsőfokú végzettséget. Az EU 2020-ban szereplő korosztály ugyanakkor rendkívüli mértékben késleltetett

hatást mutat, hiszen a populáció jelentős része a közoktatást követően rögtön elkezdi felsőfokú tanulmányait.

- Oktatásra fordított közkiadások a GDP százalékában: „A mutató az oktatásra fordított költségvetési kiadások teljes összegét mutatja a GDP százalékában kifejezve. Általában az állami költségvetés finanszírozza az oktatást, vagy az oktatási intézmények költségeinek és beruházásainak közvetlen átvállalásával (az oktatási intézmények közvetlen kiadásai), vagy a tanulók és családjuk ösztöndíjakkal és egyéb állami kölcsönökkel történő támogatása útján, illetve a magánvállalkozások és nonprofit intézmények képzési tevékenységét ösztönző állami szubvenciókkal (magánháztartásoknak és magánvállalkozásoknak juttatott transzferek). E tranzakciótípusok összesítve jelentik az oktatásra fordított költségvetési kiadásokat.” (Forrás: KSH, 2014a)

## 7. Egészségügy

### 7.1. Általános áttekintés

Az egészségügy működésében világszerte megfigyelhető a fokozott állami szerepvállalás: ez érinti az egészségügy speciális szabályozási környezetét, de általában a szolgáltatások finanszírozását és sok esetben az egészségügyi szolgáltatók fenntartását, működtetését is. A fejlett országokban az egészségügyi kiadások jelentős részét a közkiadások teszik ki (és ez még a magánbiztosítási rendszerre alapvető példaként használt Egyesült Államokra is igaz), így az állam működésének megfelelése e szektort közvetlenül és nagymértékben befolyásolja.

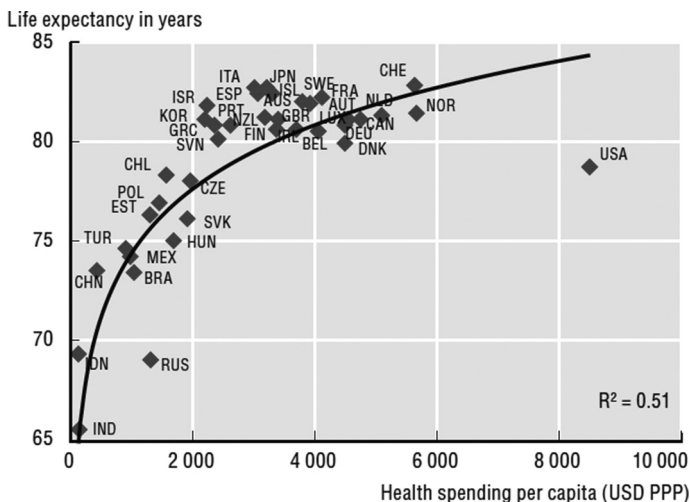
Az Egészségügyi Világszervezet definíciója szerint az egészségügyi szolgáltatások „minden olyan szolgáltatást magukba foglalnak, amelyek a betegségek diagnosztizálására és gyógyítására, illetve az egészségi állapot javítására, fenntartására vagy helyreállítására irányulnak” (WHO, 2014a). Ezeket a szolgáltatásokat személyes és nem személyes (vagy közösségi) egészségügyi szolgáltatásokra oszthatjuk fel. A személyes egészségügyi szolgáltatások biztosításával foglalkozik az egészségbiztosítás (vagy társadalombiztosítás), míg a közösségi szolgáltatásokkal a közegészségügy (vagy népegészségügy).

A WHO az egészségügyi rendszert az alábbiak szerint határozza meg: „Egy jó egészségügyi rendszer minden ember számára jó minőségű egészségügyi ellátást biztosít, akkor és ott, ahol szükségük van rá. A nyújtott szolgáltatások pontos köre országonként változik, de minden esetben igényli azt, hogy a finanszírozási mechanizmus szilárd alapokon nyugodjék, jól képzett és megfelelően fizetett munkaerő álljon rendelkezésre, megbízható információkhoz lehessen jutni a szakpolitikai döntések meghozatalához, megfelelő állapotú legyen az infrastruktúra, és jó minőségű gyógyszerekhez és egészségügyi technológiákhoz lehessen hozzáférni.” (WHO, 2014a)

Széles a köre azoknak a kormányzati beavatkozásoknak, amelyek az egészségügyi rendszer javítására irányulnak. Idetartozik az egészségügyi finanszírozási rendszer kialakítása (a szolgáltatások finanszírozása, a gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök részfinanszírozása vagy a pénzbeli ellátások, például táppénz, biztosítása), a közegészségügyi és népegészségügyi rendszer működtetése (az intézményrendszer felügyeletének adminisztratív feladataitól kezdve az egészségügyi felvilágosító kampányokig), a közös-

ségi tulajdonú ellátórendszer működtetése (például kórházak, rendelők fenntartása), az egészségügyi rendszerszervezés és finanszírozás (például egészségbiztosítási alap és OEP), a humán erőforrás biztosítása (például a képzési intézményrendszer működtetése), illetve az egészségügyi rendszer javítására irányuló fejlesztéspolitikai beavatkozások.

6. ábra: A vásárlóerő-paritáson számított egészségügyi kiadások és a várható élettartam közötti összefüggés



Forrás: OECD Health at a Glance, 2013 (OECD, 2013d)

A kormányzati beavatkozást az egészségügyi területen összefoglalóan leginkább a GDP-arányos egészségügyi kiadások nagyságával, a lakosság pénzügyi védelmét pedig ezen belül a magánkiadások arányával szokták jellemezni (vagy a zsebből fizetett egészségügyi kiadások arányával, tekintettel arra, hogy egyes rendszerekben a magánbiztosítások is pénzügyi védelmet jelentenek a hirtelen fellépő egészségügyi kiadásokkal szemben). Az az összefüggés, hogy a magasabb egészségügyi kiadások jobb egészségi állapothoz vezetnek, statisztikai szinten igazolható, ám a kapcsolat nem túl erős, és számos egyedi tényező befolyásolja egy-egy ország teljesítményét. Az egy főre jutó egészségügyi kiadások és a várható élettartam közötti összefüggést mutatja be az OECD (OECD, 2013d). A görbe felett található országok hatékonyabb egészségügyi rendszert működtetnek, legalábbis abban az értelemben, hogy adott nagyságú egészségügyre fordított forrásnál az átlagosan várhatónál magasabb várható élettartamot biztosítanak a lakosságuknak.

Az egészségi állapotnak ugyanakkor számos olyan meghatározó tényezője van, amely kívül esik az egészségügyi ellátórendszer működésén. A WHO szerint (WHO, 2014b) az egészségi állapotot az egészségügyi szolgáltatásokon túl társadalmi és gazdasági tényezők (jövedelem, társadalmi státus, képzettség), más ellátórendszerek működése (például szociális rendszer), a fizikai környezet minősége (például tiszta víz és levegő, munkahelyi biztonság, közbiztonság, közlekedésbiztonság), az egészség-magatartás (egészségkultúra, például dohányzás, mozgás) és egyéni, megváltoztathatatlan tényezők (nem, genetikai adottságok) is befolyásolják. Vita tárgya, hogy melyik tényező milyen mértékben

„felel” az egészségi állapot alakulásáért (és nincs is igazából jó módszertan arra, hogy ezen tényezők hatását pontosan mérni lehessen), de az az eddigi kutatásokból kiderül, hogy az egészségügyi rendszeren kívüli tényezőknek komoly hatása van.

Az egészségügyi rendszerrel kapcsolatos mérésekben gyakran fordulnak elő kiadásra vonatkozó mutatók (mennyit költünk egészségügyre, illetve a szolgáltatások valamely típusára, és ki finanszírozza ezeket a kiadásokat), kapacitásadatok (humán erőforrás, például orvosok száma, a különböző ellátók száma és ellátási kapacitása, például a kórházi ágyak száma), illetve az egészségi állapotot leíró mutatók (például megbetegedések előfordulási gyakorisága, halálzási mutatók, halálokok megoszlása). Az egészségi állapotnak az egyéni megkérdezésre alapozott felmérését végzi az Európai Lakossági Egészségfelmérés (ELEF); ennek része az észlelt egészségi állapot, illetve a mindennapi tevékenységekben való korlátozottság. Az utóbbi két évtizedben kapott nagyobb szerepet az egészségügyi rendszerek működésében a minőség mérése: ilyen, nemzetközi összehasonlításra is alkalmas mérőrendszert fejleszt például az OECD (OECD, 2014a). Az utóbbi években nagyobb figyelem irányult a kutatásokban a hozzáférésebeli különbségek és az egészségügyenlétlenségek vizsgálatára.

Az Európai Bizottság által támogatott, a közös európai egészségügyi indikátorkészlet kialakítását végző ECHI (European Core Health Indicators) projekt (EC, 2014) egy 88 főindikátorból álló mutatószámkészletet alakított ki (illetve bizonyos indikátorok esetében még folyik az indikátorfejlesztés) annak érdekében, hogy az európai egészségügyi rendszerek fő paramétereit összehasonlíthatóvá tegyék. Számos esetben az egyes indikátoroknak különböző alábontásai (például nemenként vagy más társadalmi-gazdasági-területi jellemző mentén) is szerepelnek az adatbázisban, így összességében a 88-nál jóval több egyedi indikátor képezheti a nemzetközi összehasonlítások alapját. A 88 főindikátort az alábbi dimenziókba rendezik: demográfiai és társadalmi-gazdasági indikátorok (például népességszám, születési arányszám), az egészségi állapot leírására vonatkozó indikátorok (például várható élettartam, csecsemőhalandóság), az egészségi állapotot befolyásoló tényezők (például dohányzás gyakorisága, egészséges táplálkozás), az egészségügyi szolgáltatások nyújtása (például egészségügyi kiadások, kórházi kapacitások, gyermekkori oltások), illetve egészségfejlesztési tevékenységek (például az egészséges táplálkozásra vonatkozó szakpolitikák). Az egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó mutatószámok között néhány minőségi ismérv is szerepel (például infarktus utáni harminc napon belüli halálozás aránya).

Az egészségügyi terület jellemzésére főindikátorként valamilyen kimeneti mutatót, azaz a tevékenységek eredményét mérő indikátort szükséges választani (még akkor is, ha láttuk, hogy az egészségi állapotra számos más tényező is hat).

## 7.2. Főindikátor

*Az egészségben eltöltött életevek száma (HLY)* főindikátorként egy olyan eredménymutató, amely az egészségi állapotra (mint az egészségügyi ellátórendszer működésével befolyásolni kívánt fő kimeneti mutatóra) vonatkozik.

Az egészségi állapot mérésére általában valamilyen halálozási statisztikából számított mérőszámot használnak. A leggyakoribb ilyen mérőszám a születéskor várható élettartam. Ennek egyik legkomolyabb korlátja az, hogy az életminőséget nem veszi figyelembe, azaz



a valamilyen korlátozottság (például mozgáskorlátozottság, ágyhoz kötöttség) mellett élt éveket ugyanakkora értékkel veszi figyelembe, mint a teljes egészségben töltött időt. Ezt a problémát korrigálja az egészségben eltöltött életevek száma (HLY, healthy life years) mutató. Az indikátor a születéskor várható összes életéből kivonja azoknak az évekeknek a számát, amelyek során a populáció tagjai várhatóan tartós, a mindennapi tevékenységek elvégzésében korlátozottak lesznek. Az Eurostat a mutató értékét külön kalkulálja férfiakra és nőkre (illetve a születéskor várható érték mellett a 65 éves életkorban várható további életevek számát is közli). Az átlagos érték mellett a földrajzi területek, a társadalmi csoportok közötti különbség is fontos szempont, ez az egészségyenlőtlenségeket fejezi ki.

A HLY-hez hasonló megközelítést jelent a DALY- (disability-adjusted life years) indikátor, amelyet a WHO (2013) alkalmaz a betegségteher számszerűsítésére, az egész világra kiterjedően. Bizonyos értelemben a HLY „ellenpárjának” is tekinthető: azokat az éveket adja ugyanis össze, amelyek egy „ideálisan várható” időponthoz képest korai halálozás éveiből és a valamilyen betegség vagy korlátozottság miatt elvesztett időből (azaz „kevésbé értékes” évekből) adódnak össze. A DALY inkább egy koncepciót jelent, mintsem egy standard módon használt indikátort, mivel a különböző számítások különböző súlyokat rendelhetnek az életkorhoz és az akkor jelentkező korlátozottsághoz, illetve különbözőképpen állapíthatják meg az ideálisan várható életkort (amelyhez képest a veszteség jelentkezik). A WHO az elemzéseiben a különféle betegségek terhet alábontva is megállapítja. Hasonló elvet alkalmaz, de elsősorban az egészség-gazdaságtani számításokban használt a QALY- (quality-adjusted life year) mutatószám: itt az egyes lehetséges egészségügyi beavatkozások (például egy új gyógyszer finanszírozása) következtében megnyert minőségi éveket számszerűsítik, ahol is a nem teljes egészségben töltött éveket diszkontáltak (alacsonyabb) értéken veszik figyelembe.

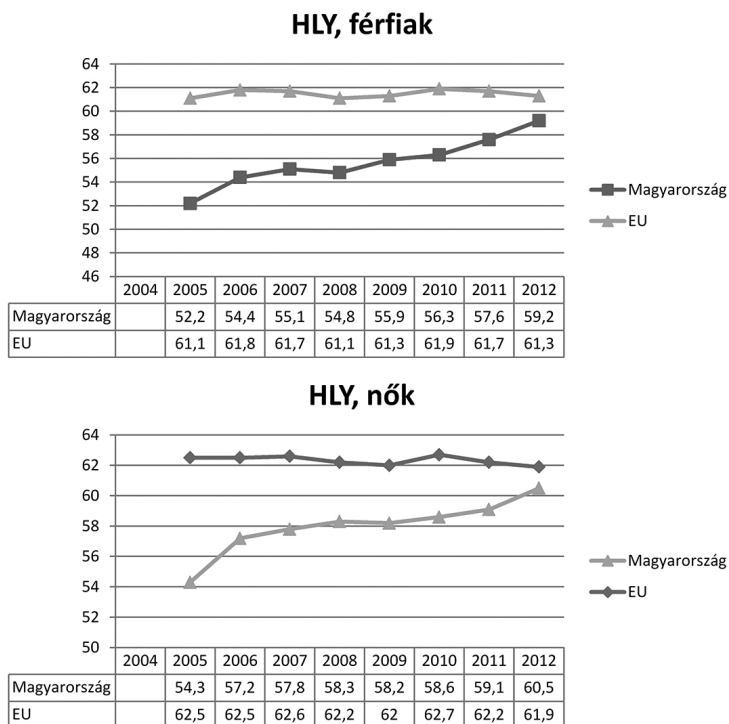
Mint az előző alfejezetben is említettük, az egészségi állapotot mérő kimeneti mutatók az egészségügyi ellátórendszer teljesítményén kívül sok más tényezőtől is függenek. Az egészségügyi ellátórendszer teljesítménye mérésének céljából alakították ki az 1970-es években az elkerülhető halálozás indikátorát. (Nolte et al., 2009) Ez a mutató egy olyan listára épül, amely a betegségek meghatározott köréhez életkorokat rendel, és a halálozási statisztikából azokat a halálozásokat összesíti, amelyek megfelelő időben és megfelelő minőségben nyújtott egészségügyi ellátás esetében nem következtek volna be (azaz megfelelő ellátás esetén az adott betegségben való adott életkor előtti elhalálozás megelőzhető, elkerülhető lett volna). A nemzetközi összehasonlításokat itt is akadályozza az, hogy a mutatószám nem része a standard statisztikai méréseknek, már csak azért sem, mert számítási módjára is többféle verzió van.

Összességében, figyelembe véve a rendelkezésre állás szempontját is, *az egészségben eltöltött életevek száma (HLY) mutató alkalmazása tűnik a legjobb választásnak*. Az indikátor mellett szól az, hogy az Európai Unió is ezt használja a populáció jó egészségben eltöltött élethosszának a mérésére (lásd például: EC, 2013), és az adatsorokat az Eurostat évente publikálja. A magyar lakosság egészségi állapota rosszabb, mint az EU-átlag, de *az utóbbi évtized során a kezdeti nyolc-kilenc évnél nagyobb különbség másfél-két évre csökkent. A következő időszakban e trend folytatódása várható*.

Amennyiben az indikátorrendszerhez egy darab indikátor előállítására szükséges, akkor a férfiakra és nőkre számított HLY-k születési arányok alapján súlyozott átlagát lehet kalkulálni a teljes népesség HLY-jének a jellemzésére.



7. ábra: Az egészségben töltött életek alakulása Magyarországon és az EU-ban



Forrás: Eurostat, 2013

### 7.3. Részindikátorok

Mint azt a 8.1. pontban is említettük, az egészségügyi rendszerek leírására gyakran használják a kiadások nagyságát és megoszlását az egyes szereplők között, az erre vonatkozó adatokat is érdemes részindikátorként használni. A közösségi jóllét több dimenziójában is szerephez jutnak azok a felmérések, amelyek az egyéni észlelésen alapulnak: az egészségi állapottal kapcsolatban is végez ilyen mérést az Eurostat.

Az alábbi részindikátorok alkalmazását javasoljuk a fentiek alapján:

- *Születéskor várható élettartam*: a mutatószám azt fejezi ki, hogy „egy újszülött az adott év halandósági viszonyai (korspecifikus halálozási valószínűségek) mellett még átlagosan hány évi élettartamra számíthat” (a KSH definíciója, KSH, 2014g). Mivel ez a legszélesebb körben használt és legismertebb mutató, részindikátorként indokolt felvenni a listára.
- *Egészségügyi kiadások a GDP arányában*: az indikátor azt mutatja be, hogy a magán- és a közszektor összesen az adott évi GDP-nek mekkora hányadát fordította egészségügyi szolgáltatások vásárlására (ideértve a társadalombiztosításon kívüli egészségügyi termékeket és szolgáltatásokat is). A KSH által az egészségügyi számlák esetében használt meghatározás az OECD definíciójára épül.

- *Egészségügyi magánkiadások aránya*: az indikátor az egészségügyi kiadásokon belül a nem állami forrásból származó kiadások arányát adja meg százalékos formában. Az alacsonyabb arány a lakosság nagyobb arányú pénzügyi védelmét jelöli a hirtelen fellépő egészségügyi kiadásokkal szemben, azaz a nagyobb állami szerepvállalást (jelenleg a magánkiadások aránya Magyarországon magasabb az OECD-átlagnál).
- *Jó és nagyon jó észlelt egészségi állapotúak aránya*: az indikátor azt mutatja be, hogy a felmérés évében a lakoságnak mekkora aránya érzekelte a saját egészségi állapotát jónak vagy nagyon jónak. Az indikátor nemzetközi összehasonlíthatóságát a kulturális különbségek korlátozzák.

## 8. A méltányos közteherviselés mérése

### 8.1. Általános áttekintés

A közösségi jóllétet álláspontunk szerint a méltányos közteherviselés<sup>8</sup> képes megfelelően szolgálni. A méltányos közteherviselés alatt a kormányzati adóbevételekhez való méltányos hozzájárulást érjük, tekintettel az adópolitika fókuszában álló olyan célokra, mint: a pénzügyi egyensúly biztosítása, a vállalkozni kívánók megbecsülése, valamint a fogyasztási forgalmi adók szerepének növelése mellett a jövedelmeket terhelő adók súlyának csökkentése. Ennek méréséhez az OECD és az Eurostat meglévő tárgybeli indikátorait tekintjük át.

Az OECD a közösségi jóllét vizsgálatakor a jövedelem tekintetében felveti: jelentős szerepe van annak, hogy a bruttó jövedelemhez viszonyítva hogyan alakul a nettó jövedelem, a háztartások mérete és összetétele, valamint az adóterhek aránya (OECD 2013c: 235). Az OECD szerint például a közösségi jóllét, az életminőség és az életkörülmények felmérésének szempontjából elengedhetetlen a függéseket okozó termékek adómértékére<sup>9</sup> vonatkozó kormányzati intézkedések vizsgálata (OECD, 2013b: 215).

Az Eurostat a közteherviselés szempontjából vizsgálja az adóbevételek struktúráját, az adók kivetésének közgazdasági szintjét, gazdasági funkcióját, a környezetvédelmi célú adók mértékét és az ingatlanokat terhelő adókat oly módon, hogy az összevethető legyen a tagállamok tekintetében (Eurostat, 2013b).

### 8.2. Főindikátor

A méltányos közteherviselés álláspontunk szerint leginkább *a jövedelemtípusú (közvetlen) és a fogyasztási típusú (közvetett) adókból származó bevételek arányának különbözőségével* írható le.

Ezt támasztja alá az a szakértői vélemény, amely szerint: „Az államháztartás bevételei közül nagyságrendjük és a gazdaságot érintő hatásuk szerint is a legjelentősebbek

8 A Magyar Katolikus Lexikon szerint a közteherviselés olyan kötelezettség, amely a közjó érdekében általános, és minden állampolgárra kiterjed. Erkölcsi alapja az igazságosság, a szolidaritás és a felebaráti szeretet. A közteherviselés évszázados küzdelem eredménye, a polgári jogegyenlőség vívmánya, amely ellentétes mindennemű előjoggal.

9 Empirikus kutatást végeztek annak érdekében, hogy vizsgálják a dohánytermékeket terhelő adóknak a dohánytermékeket fogyasztó személyek szubjektív jóllétére való hatását (Gruber–Mullainathan, 2002).

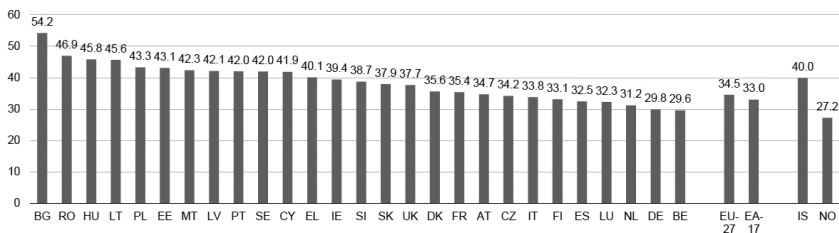
az adók és a járulékok. Az egyes adótípusok újraelosztási hatása eltérő lehet. A direkt adók esetében könnyebben érvényesíthető az azonos elbánás elve, és a kedvezményeken keresztül az állam bizonyos csoportokat célzottan tud támogatni. Az indirekt adók esetében a fogyasztó döntése, hogy milyen terméket vásárol, így az ezen keresztül adott kedvezményekkel kevésbé célozva lehet egyes társadalmi csoportokat támogatni.” (Benedek–Firle–Scharle, 2006: 22) Tehát az indirekt adók tekintetében bekövetkező változás egységesen az egész társadalomra, azaz a közösség jóllétére van hatással. „A fejlett országokban az adónemek szerint számított adószerkezet jelentősen különbözik, nincs fejlettséghez kötött »normális« adószerkezet. Az adószerkezet eltérései alkotmányos és társadalmi hagyományokat tükröznek.” (Hetényi, 2006: 74) Hetényi István idézett megállapítását azzal egészíthetjük ki, hogy az adószerkezeti eltérés alapja egyben kormányzati célkitűzés is lehet.

Az adóbételek ilyen tárgyú elkülönítését az OECD (OECD, 2008: 224–227), az Eurostat (lásd: [epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Tax\\_revenue\\_statistics\\_-\\_government\\_revenue\\_from\\_taxes\\_and\\_social\\_contributions](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Tax_revenue_statistics_-_government_revenue_from_taxes_and_social_contributions)) és a KSH (KSH, 2010) is alkalmazza, hiszen a gazdasági jelenségek vizsgálatának szempontjából célszerű ez az elkülönítés, hiszen ebből egyértelműen megállapítható, hogy az adók mely társadalmi csoportot terhelnek, illetve milyen kormányzati célt jelenítenek meg.

Az Eurostatnak a tárgybeli mutató 2012. évre vonatkozó eredményeit a 8. és a 9. ábra szemlélteti. Mint látható, a jövedelemtípusú (közvetlen) adók mértéke Magyarországon a harmadik legnagyobb, miközben a fogyasztási (közvetett) adók mértéke hazánkban a második legkisebb az EU-országok között.

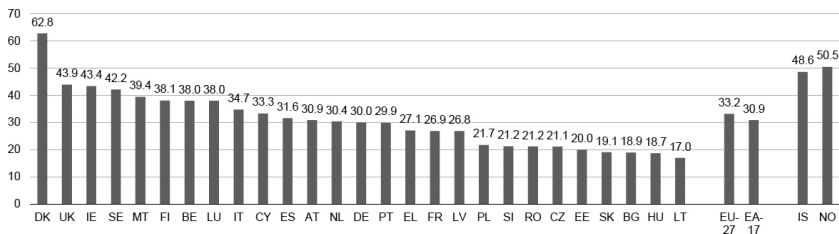
A jövedelemtípusú (közvetlen) adók magas szintje nem ösztönzi a munkavállalást, és a bruttó és nettó jövedelem közötti ollót kinyitja. Míg a jövedelemtípusú (közvetlen) adók alacsony szintje pozitív hatással van a munkanélküliség csökkentésére, és a közösségi jóllét célkitűzését is megfelelően szolgálja. A fogyasztási típusú (közvetett) adók magas szintje visszavetheti ugyan a fogyasztást, azonban ebben az esetben a fogyasztó dönthet a rá háruló adó mértékéről, hiszen befolyásmentesen választhat a tekintetben, hogy milyen terméket, szolgáltatást milyen mértékben vesz igénybe, és ezzel közvetve a közösségi jóllétre is pozitív hatást gyakorol. A fogyasztási típusú (közvetett) adók alacsony szintje ugyanakkor képes a fogyasztást még inkább növelni, ami egyértelműen pozitív folyamatokat generál a közösségi jóllét vonatkozásában (OECD, 2008: 224–227).

8. ábra: A jövedelemtípusú (közvetlen) adók mértéke



Forrás: Eurostat, 2013b: 27

9. ábra: A fogyasztási típusú (közvetett) adók mértéke



Forrás: Eurostat, 2013b: 27

### 8.3. Részindikátorok

További két indikátorral kívánjuk a főindikátor által megjeleníthető hatásokat árnyalni: az egyik az adófizető magánszemélyek száma és az adóbevételeknek a GDP-hez viszonyított aránya.

Az *adófizető magánszemélyek száma* képes jellemezni, hogy a társadalom milyen arányban vesz részt a közös szükségletek fedezésében. Az adófizető magánszemélyektől érkező bevételek jelentős szórást mutatnak, ezért annak vizsgálata inkább a társadalom jövedelmi helyzetét képes illusztrálni. Erre tekintettel az adófizető magánszemélyek számát tartottuk megfelelő részindikátornak, amely jól mutatja, hogy hány fő vesz ténylegesen részt magánszemélyként a közösségi kiadások bevételi oldalának előteremtésében.

Az *adóbevételeknek a GDP-hez viszonyított aránya* indikátor az OECD szerint megmutatja, hogy az adott ország adó címen milyen mértékű bevételre tehet szert (OECD, 2008: 224), amelyből képes az egyes kiadásokat finanszírozni, tehát az adott ország lehetőségeit jelentősen befolyásoló adóbevételek mértékét teszi összehasonlíthatóvá. Ez a mutató képes szemléltetni, hogy a közösségi jóllét szempontjából milyen anyagi lehetőségei vannak az országnak. Ez a mutató a jövedelemadó és a fogyasztási adók arányához viszonyítva jól árnyalja a kormányzati intézkedések közösségi jólléti minőségét.

Az OECD-elemzés szerint az adóbevételeknek a GDP-hez viszonyított aránya az 1990-es években lassú növekedést mutatott, amely a 2000-es években megállt, és a stabilizálódás irányába mutatott az összes OECD-tagország tekintetében, amely megállapítás Magyarországra is érvényes (OECD, 2008: 224).

Az Eurostat legutóbbi tájékoztatójában kifejti, hogy ez a mutató évről évre érzékenyen változik, ami mögött okként olyan meghatározó tényezők állnak, mint például a gazdasági aktivitás, a foglalkoztatottság, az áruk és a szolgáltatások értékesítésének mértéke és az adójogszabályok (adókulcsok, kedvezmények) változása (lásd: [epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Tax\\_revenue\\_statistics\\_-\\_government\\_revenue\\_from\\_taxes\\_and\\_social\\_contributions](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Tax_revenue_statistics_-_government_revenue_from_taxes_and_social_contributions)).

### 8.4. Kormányzati intézkedések

A méltányos közteherviselés céljával összhangban a Széll Kálmán terv 2.0. előirányzatainak megfelelően a következő kormányzati intézkedések valósultak meg:

- a személyi jövedelemadó arányos, egykulcsos rendszerének megszilárdítása;

- a pénzügyi tranzakciós illeték, a környezetvédelmi termékdíj, a kisadózó vállalkozások tételes adójának és a kisvállalati adónak a bevezetése;
- az online pénztárgép használatának előírása;
- az adózási adminisztrációs terhek, az adó- és vámhatósági adminisztráció csökkentése;
- az adómorál erősítése, az adónorma hatékonyságának, egyértelműségének javítása.

## 9. Szubjektív jóllét

### 9.1. Általános áttekintés

A jóllét – általános, módszertani értelemben – egyrészt az objektív realitásokkal (a lakosság tudatosságától függetlenül létező feltételekkel), másrészt a szubjektív jólléttel (észlelésekkel és értékelésekkel) kapcsolatban értelmezhető. Ez utóbbi koncepciót a sokoldalúság (a pozitív szemlélet: az élettel való elégedettség és boldogság; valamint a negatív szemlélet: az aggodás és kétségbeesés) egyaránt jellemzi. A koncepció másik fontos jellemző vonása, hogy az észlelések és az értékelések az élet különböző területeit (család, munka, egészség stb.) felölelő, átfogó módon történnek. A szubjektív jóllét koncepciójának további fontos dimenziója, hogy egyidejűleg jellemzi a jelenlegi valóság és a jövővel kapcsolatos várakozások kifejezése. E tulajdonságai miatt a szubjektív jóllét mérése igen nagy, jelenleg még változatlan kihívást jelent.

Az OECD a szubjektív jóllét mérésének tekintetében irányelvként határozta meg, hogy nagyobb hangsúly kerüljön ennek a területnek a mérésére, és ezzel kapcsolatban célként tűzi ki, hogy

- az adatokban a szubjektív jóllét növelésére irányuló intézkedések megjelenítését növelni kell;
- az adatokból levonatható következtetések irányultságát is szükséges pontosítani, javítani;
- a szubjektív jóllétre vonatkozó adatok összehasonlíthatóságát növelni kell;
- indokolt a szubjektív jóllétre vonatkozó adatok tartalmi elemzését egyértelműsíteni.

Az OECD szerint e mérési irányok mentén van lehetőség arra, hogy a szubjektív jóllét hosszú távon, nemzetközileg is elemezhető legyen a statisztikai adatok alapján is (OECD, 2013b: 9). Ugyanakkor a szubjektív jóllét mérésének vizsgálata közben az OECD megállapítja, hogy a szubjektív jóllét lényeges eleme egy még szélesebben többdimenziós fogalomnak, amely az *emberi jóllét* (OECD, 2013b, 181). Összegzésként az OECD a szubjektív jóllét mérésére egy kérdőíves módszert dolgoz ki, amelyhez kérdésmodulokat is összeállít (OECD, 2013b).

Az Európai Unió a szubjektív jóllét vizsgálatának során arra a következtetésre jutott, hogy az egyes egyének jóllétét leginkább az alábbi tényezők határozzák meg (EU, 2013: 41):

- a foglalkozási státusz;
- a családi státusz;
- a képzettségi szint;
- az anyagi depriváció;
- az életkor;
- a lakáskörülmények;
- az egészség.

Az Európai Unió 2013-ban a szubjektív jóllét vizsgálatokor kísérletet tett arra, hogy kapcsolatot teremtsen a jóllétre vonatkozó statisztikai adatok és a kormányzati intézkedések között, ám a kutatás nem vezetett eredményre. A kutatás fontos megállapítása volt, hogy a jólléti adatok önmagukban nem alkalmasak a kormányzati döntések egyértelmű minősítésére. Azt viszont egyértelműen alátámasztotta, hogy a szubjektív jóllétre vonatkozó adatok, azoknak a változása és elemzése a kormányzati döntéshozókat képes pozitív irányba befolyásolni (EU, 2013: 96). Ennek lehetőségét illusztrálja például az a felmérési eredmény, amely szerint 2007-ben Magyarország esetében Bulgária után a második legkisebb volt az étellel való elégedettség foka, s ez kismértékben magasabb értéket ért el 2011-ben (EU, 2013: 85), továbbá, hogy Magyarország a stressz tekintetében az EU 27 tagországa közül szintén az utolsó előtti helyet, miközben a vitalitás szempontjából a sokkal kedvezőbb 11. helyet foglalta el 2011-ben (EU, 2013: 82).

Az Eurostat kutatása szerint a szubjektív jóllétet egy keretkoncepció alapján célszerű mérni, amelybe mindenekelőtt a pszichológiai szükségletek, a bizalom- és biztonságérzet, a személyes értékek megnyilvánulása, a rokonsági kapcsolatok és a személyi kompetenciák tartoznak.

### 9.3. Főindikátor

Az Eurostat 2013-ban a szubjektív jóllét mérésére szolgáló modult épített be az EU-SILC<sup>10</sup> lakossági adatfelvételbe. Ennek keretében Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal az eddigi legnagyobb mintás, közel 18 ezer megkérdezettre kiterjedő vizsgálatot végzett. A megkérdezettek 0–10-es skálán értékelték a szubjektív jóllétnek a kérdések formájában megfogalmazott különféle kulcsváltozóit. A 2013. évi első felmérés figyelemre méltó ismereteket nyújtott a magyarországi szubjektív jóllétről (KSH, 2014h). Ezt az *élettel való általános elégedettséget* jelző mutató tudja leginkább kifejezni, amely mutató tekintetében a megkérdezettek a fenti skálán értékelik, hogy mennyire elégedettek az életükkel (0 = egyáltalán nem elégedett, 10 = teljesen elégedett). A válaszok átlagértéke a teljes népességben 6,15 pont volt. Az elégedettség a fiatal felnőttek körében a legmagasabb, ami a 45–54 éves korcsoportig az életkor előrehaladtával jelentősen csökken. A 16–64 évesek körében átlagosan a nők elégedettebbek, ez időskorban megfordul, és a 65 évesek és idősebbek körében már a férfiak az elégedettebbek (KSH, 2014h: 1).

### 9.4. Részindikátorok

A szubjektív jóllétet leíró további indikátor *az egyén által végzett tevékenységek tartalmassága*, amely a munkában, a magánéletben vagy akár a hobbiban, sportban való sikeresség és hasznosság érzésének a kifejezésére szolgál (0 = egyáltalán nem tartalmaz, 10 = kifejezetten tartalmaz). A válaszok alapján a teljes népesség átlagértéke – az élettel való általános elégedettség mutató átlagértékét meghaladóan – 7,08 volt, azaz az emberek inkább tartalmaznak tekintik tevékenységeiket, mint nem. A nők átlagosan tartalmasabbnak értékelik tevékenységeiket (7,13), mint a férfiak (7,01). Életkor szerint vizsgálva a

10 Statistics on Income and Living Condition: éves gyakoriságú, nagymintás, nemzetközileg összehangolt adatfelvétel, amely széles körű információkat szolgáltat az EU-tagállamokban élő lakosság társadalmi, jövedelmi, demográfiai jellemzőiről, munkaerő-piaci helyzetéről, továbbá lakás- és életkörülményeiről.

16–34 éves fiatalok átlagértéke (7,47) a legmagasabb, a 35–54 évesek körében az átlaghoz hasonló (7,11), míg az idősebb korcsoportokban a legalacsonyabb (6,83) a tevékenységek tartalmasságának átlagértéke (KSH, 2014h: 2).

A másik részindikátor pedig az *emberekbe vetett általános bizalom*, amely a fenti skálán méri az emberekbe vetett bizalom átlagértékét (0 = senkiben sem bízunk, 10 = a legtöbb emberben meg lehet bízni). A mutatónak a teljes népességre számított átlagértéke 5,30 volt. A nők bizalmatlanabbak (5,20) a férfiaknál (5,54). Minél magasabb valakinek az iskolai végzettsége, annál nagyobb az emberekbe vetett bizalma. A legfeljebb általános iskolai végzettségűek átlagértéke a legalacsonyabb (4,94), míg az felsőfokú végzettségűeké a legmagasabb (5,87). (KSH, 2014h: 2).

Tekintve, hogy a jelenlegi gyakorlat szerint e vizsgálat évenkénti rendszerességgel történik, javasoljuk annak mérlegelését, hogy Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal kisebb minta (négy-ötezer megkérdezett) alapján félévente ismétlje meg a felmérést.

## 10. Összefoglaló

A közösségi jóllét hatásterületének elemző vizsgálata alapján a munkacsoport a „jó kormányzás” számára az alábbi két fő következtetés figyelembevételét javasolja:

- olyan gazdaság- és társadalompolitika kialakítására és megvalósítására indokolt törekedni, amely mind az anyagi jóllét feltételeinek széles körű megteremtése, mind az életminőség javítása terén érzékelhető fejlődést eredményez, de oly módon, hogy prioritást kapjon az életminőség jobbítása;
- a szubjektív jólléttel kapcsolatos lakossági érzékelések és értékelések jelenleginél átfogóbb és mélyebb megismerése alapján csökkenteni szükséges a jelenlegi mérési módszerekkel, indikátorokkal jellemzett közösségi jólléti színvonal és a jólléti helyzetnek az állampolgárok általi szubjektív megítélése között fennálló jelentős eltéréseket.

Mindezt figyelembe véve, a Jó Állam index számára – a mellékletben felsorolt indikátorok bázisán – a következő indikátorok elfogadását javasoljuk:

- a háztartások nettó elköltető jövedelme;
- a súlyos anyagi deprivációban élők aránya;
- az egy főre jutó szociális juttatások;
- a lakosság gazdasági aktivitása;
- a lakásra fordított kiadások aránya;
- a PISA-felmérés eredményei;
- az egészségben eltöltött évek száma;
- a jövedelemtípusú (közvetlen) és a fogyasztási típusú (közvetett) adókból származó bevételek aránya;
- az étellel való általános elégedettség.

*A közösségi jóllét hatásterület munkacsoportja*



## Felhasznált irodalom

- Andorka Rudolf – Spéder Zsolt (1996): „A szegénység Magyarországon 1992–1995”. *Esély*. 4. sz.
- Benedek Dóra – Firle Réka – Scharle Ágota (2006): „A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága”. In: *Pénzügyminisztérium Kutatási Füzetek*. 17.
- Clark, A. E. – Oswald, A. J. (1994): „Subjective well-being and unemployment”. *Economic Journal*. Vol. 104. pp. 648–659.
- EC (2014): *European Core Health Indicators (ECHI)*. Európai Bizottság.  
[ec.europa.eu/health/indicators/echi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/indicators/echi/index_en.htm) (Letöltve: 2014. április 30.)
- Eurostat (2013a): *Europe 2020 targets: poverty and social exclusion active inclusion strategies*.  
[ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/33\\_poverty\\_and\\_social\\_inclusion.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/33_poverty_and_social_inclusion.pdf) (Letöltve: 2014. április 30.)
- Eurostat (2013b): *Statistical books. Taxation trend sin the European Union*. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Belgium.
- Eurostat (2014a): *Statistical books. Labour market policy – expenditure and participants*. Luxembourg. Publications Office of the European Union. Belgium.
- Eurostat (2014b): *Press releases: Euro area unemployment rate at 11,8%*. Belgium. Eurostat Press Office.  
[epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-02052014-AP/EN/3-02052014-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-02052014-AP/EN/3-02052014-AP-EN.PDF) (Letöltve: 2014. május 2.)
- EU (2013): *Quality of life in Europe: Subjective well-being*. Luxembourg. Publications Office of the European Union.
- Gruber, J. – Mullainathan, S. (2002): „Do cigarette taxes make smokers happier?” *NBER Working Paper*. No. 8872. Cambridge.: National Bureau of Economic Research.
- Györgyi Zoltán–Kőpatakiné Mészáros Mária (2011): „Oktatási egyenlőtlenségek és sajátos igények”. *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet.
- Hetényi István (2006): „Az adórendszer és az adóigazgatás fejlődésének tendenciái az OECD-országokban, és az ezzel kapcsolatos hazai teendők”. In: Vigvári András (szerk.): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*, Új Mandátum Könyvkiadó.
- Huszár Ákos (2012): *A szegénység generációk közötti átöröklése*.  
[www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/szegenysegorokitese.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/szegenysegorokitese.pdf) (Letöltve: 2014. április 30.)
- Koncz Katalin (2002): „A társadalmi kirekesztettség és a szegénységkockázat nemek szerinti különbségei.” *Esély*. 1. sz.
- KSH (2005): *A jövedelem mint az anyagi jólét és a szegénység mérőszáma*.  
[www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/jovedelem.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/jovedelem.pdf) (Letöltve: 2014. április 30.)
- KSH (2010): *Adózás az Európai Unióban*. [www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel31007.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel31007.pdf)
- KSH (2012): *A társadalmi kirekesztődés nemzetközi összehasonlítására szolgáló indikátorok*, 2011.  
[www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/laekindikator/laekindikator11.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/laekindikator/laekindikator11.pdf) (Letöltve: 2014. április 30.)
- KSH (2013): *A relatív jövedelmi szegénység és a társadalmi kirekesztődés (Laeken-i indikátorok)*, 2012.  
[www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/laekindikator/laekindikator12.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/laekindikator/laekindikator12.pdf) (Letöltve: 2014. április 30.)
- KSH (2014a): *Fogalomtár*.  
[www.ksh.hu/docs/hun/agrar/html/fogalomtar.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/agrar/html/fogalomtar.html) (Letöltve: 2014. április 30.)
- KSH (2014b): *Fogalomtár*.  
[www.ksh.hu/docs/hun/modsz/modsz24.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/modsz/modsz24.html) (Letöltve: 2014. április 30.)
- KSH (2014c): *Módszertani dokumentáció*.  
[www.ksh.hu/apps/meta.objektum?p\\_lang=HU&p\\_menu\\_id=110&p\\_ot\\_id=100&p\\_obj\\_id=FSV](http://www.ksh.hu/apps/meta.objektum?p_lang=HU&p_menu_id=110&p_ot_id=100&p_obj_id=FSV) (Letöltve: 2014. április 30.)
- KSH (2014d): *Módszertani megjegyzések*.  
[www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogy09m.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogy09m.pdf) (Letöltve: 2014. április 30.)
- KSH (2014e): *Oktatásra fordított közkiadások (1991–2011)*.  
[www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tsdsc510.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdsc510.html) (Letöltve: 2014. április 30.)

- KSH (2014f): *Szociális védelemre fordított összes kiadás*.  
[www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tps00098.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tps00098.html) (Letöltve: 2014. április 30.)
- KSH (2014g): *Születéskor várható élettartam, nemenként (2001–2012)*.  
[www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tps00025.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tps00025.html) (Letöltve: 2014. április 30.)
- KSH (2014h): *Érdekességek a szubjektív jóllét (well-being) magyarországi vizsgálatából*. Budapest, KSH.
- Nolte, Ellen – Bain, Chris – McKee, Martin (2009): „Population health”. In: Smith, Peter C. – Mossialos, Elias – Papanicolas, Irene – Leatherman, Sheila (eds.): *Performance Measurement for Health System Improvement*. Cambridge University Press.
- OECD (2008): *Factbook. Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2013a): *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*. OECD Publishing.  
[dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en](https://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en) (Letöltve: 2014. április 30.)
- OECD (2013b): *OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics*. OECD Publishing.  
[doi: 10.1787/factbook-2013-en](https://doi.org/10.1787/factbook-2013-en)
- OECD (2013c): *Guidelines on Measuring Subjective Well-being*. Paris, OECD Publishing.  
[dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en](https://dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en) (Letöltve: 2014. április 30.)
- OECD (2013c): *How's Life? Measuring Well-Being*. OECD Publishing.  
[dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en](https://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en) (Letöltve: 2014. április 30.)
- OECD (2013d): *Health at a Glance 2013: OECD Indicators*. OECD Publishing.  
[www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf](http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf) (Letöltve: 2014. április 30.)
- OECD (2014a): *Health Care Quality Indicators*. OECD.  
[www.oecd.org/els/health-systems/healthcarequalityindicators.htm](http://www.oecd.org/els/health-systems/healthcarequalityindicators.htm) (Letöltve: 2014. április 30.)
- OECD (2014b): *Glossary of Statistical Terms*. OECD.  
[stats.oecd.org/glossary/index.htm](http://stats.oecd.org/glossary/index.htm) (Letöltve: 2014. április 30.)
- OECD (2014c): *Better Life Index*. OECD.  
[www.oecdbetterlifeindex.org/](http://www.oecdbetterlifeindex.org/) (Letöltve: 2014. április 30.)
- Pulay Gyula (2009): *A megváltozott munkaképességű személyek támogatási rendszere társadalmi-gazdasági hatékonyságának vizsgálata*. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete.
- Tokaji Károlyné (2011): „Szociális védelem”. In: *Társadalmi helyzetkép, 2010*.  
[www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/thk/thk10\\_szocialis.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/thk/thk10_szocialis.pdf) (Letöltve: 2014. április 30.)
- Tóth Edit (2011): „Pedagógusok nézetei a tanulóteljesítmény-mérésekről”. *Magyar Pedagógia*. 111. évf., 3. sz. 225–249. o.
- Vastagh Zoltán (2012): „A szegénység struktúrájának változásai 2001 és 2010 között”. *Statisztikai Szemle*. 4. sz.
- WHO (2013): *WHO methods and data sources for global burden of disease estimates, 2000–2011*. World Health Organisation.
- WHO (2014a): *Health topics*. World Health Organisation.  
[www.who.int/topics/en/](http://www.who.int/topics/en/) (Letöltve: 2014. április 30.)
- WHO (2014b): *The determinants of health*. World Health Organisation.  
[www.who.int/hia/evidence/doh/en/](http://www.who.int/hia/evidence/doh/en/) (Letöltve: 2014. április 30.)
- Wilson, S. H. – G. M. Walker (1993): „Unemployment and Health: A Review”. *Public Health*. Vol. 107. pp. 153–162.

## Melléklet: Indikátorok

### 1. Alterület: Jövedelmi helyzet

- 1.1. Főindikátor: *a háztartások nettó elkölthető jövedelme*. A nettó elkölthető jövedelem szociális juttatások után azon rendelkezésre álló összeg havonta, amelyet a háztartások fogyasztási cikkekre és szolgáltatásokra költhetnek anélkül, hogy csökkentenék hosszú távú pénzügyi keretüket, és növelnék kötelezettségeiket.
  - 1.1.1. Részindikátor: *az alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresete*. Az alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresete mutató arról ad képet, hogy a lakosság gazdasági motorja, az aktív kereső polgárok milyen jövedelmi feltételek között vállalnak munkát.
  - 1.1.2. Részindikátor: *a háztartások megtakarítási rátája*. A háztartások bruttó megtakarítási rátája a háztartások adott évi megtakarításának, illetve rendelkezésre álló jövedelmének hányadosa. Megtakarítás a rendelkezésre álló jövedelemből a végső fogyasztási kiadások finanszírozása után fennmaradó összeg, amely fordítható felhalmozásra, részben tőkefelhalmozásra (állószerkezetek és készletek felhalmozására), részben pénzügyi eszközök (például: értékpapír, bankbetét, hitelek) igénybevételére.
  - 1.1.3. Részindikátor: *lakossági eladósodottság*. A változó a magánszektorban (háztartások, nonprofit szervezetek) jelen lévő adósság mértékét mutatja a GDP arányában.
  - 1.1.4. Részindikátor: *jövedelmi áttrendeződés*. A társadalom jövedelem szerinti összetételének stabilitását vizsgálhatjuk azzal, hogy a jövedelmi tercilisek között mekkora a vándorlás mértéke. A változó a tercilisek közötti áttrendeződésre vonatkozó változók közül az egynél több tercilist lefelé lépők arányát mutatja a teljes populációhoz képest.

### 2. Alterület: Társadalmi kirekesztettség

- 2.1. Főindikátor: *a súlyos anyagi deprivációban élők aránya*. A teljes lakosságon belül azon személyek aránya, akikre az alábbi kilenc problémából négy vagy több jellemző:
  - hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátraléka van;
  - lakása megfelelő fűtésének hiánya;
  - váratlan kiadások fedezetének hiánya;
  - kétnaponta hús, hal vagy azzal egyenértékű tápanyag fogyasztásának hiánya;
  - évi egyhetes, nem otthon töltött üdülés hiánya;
  - anyagi okból nincs személygépkocsija;
  - anyagi okból nincs mosógépe;
  - anyagi okból nincs színes televíziója;
  - anyagi okból nincs telefonja.

A mutató szorosan összefügg a szegénységgel, de annál tágabb problémát jelent, hiszen nemcsak jövedelemhiányt, hanem társadalmi elszigetelődési folyamatot, szociális hátrányok sorozatát is előrevetíti. A mutató szerepel az EU 2020 céljai között.

- 2.1.1. Részindikátor: *szegénységi arány*. Az arányszám a medián ekvivalens jövedelem 60 százalékánál kevesebb jövedelemmel rendelkező háztartásokban élő személyek arányát fejezi ki a teljes lakossághoz viszonyítva.
- 2.1.2. Részindikátor: *a felső és az alsó jövedelmi ötödök aránya*. Az ekvivalens jövedelmek eloszlásában a felső 20 százalék és az alsó 20 százalék jövedelmeinek a hányadosa. Beszédesebb mutató a jövedelmi egyenlőtlenségekről, a szélsőségek jelenlétéről és mértékéről.
- 2.1.3. Részindikátor: *a fizetési elmaradással rendelkezők aránya*. A lakosságon belül azoknak az arányát mutatja, akiknek pénzhiány miatt fizetési elmaradásuk van.
- 2.1.4. Részindikátor: *a gyermekekre vonatkozó szegénységi kockázat*. A nehéz anyagi és szociális körülmények között élő gyermekekre vonatkozó, illetve a szegénységnek a generációk közötti átörökítését mérő mutató. A mutató arról ad információt, hogy a legfeljebb alapfokú iskolai végzettségű szülők gyermekei között mekkora arányban vannak szegénységi kockázatban élő gyermekek.

### 3. Alterület: Szociális védőháló

- 3.1. Főindikátor: *szociális juttatások egy főre*. A lakosságon belül egy főre jutó szociális juttatások nagyságát kifejező mutató a szociális védőháló mennyiségi szempontú megragadását teszi lehetővé. A szociális védelemre fordított kiadások közé tartoznak a háztartásoknak vagy az egyéneknek címzett pénzbeli vagy természetbeni transferek, amelyek a háztartásokra vagy az egyénekre nehezedő kockázatok és szükségletek terheit enyhítik.
- 3.1.1. Részindikátor: *a rendszeres szociális segély mértéke*. A települési önkormányzatok által nyújtott, jövedelempótló pénzbeli ellátás, amelynek célja, hogy minimális életszínvonalat biztosítson a jövedelemnélküliek számára. Az új feltételű támogatásra egy családban egyidejűleg csak egy személy jogosult, a jogosultság és az összeg megállapítása a korábbi egy főre jutó jövedelem helyett az ún. fogyasztási egységre vetített jövedelem alapján történik.
- 3.1.2. Részindikátor: *az egy családra jutó átlagos családi pótlék összege*. A családi pótlékot az állam havi rendszerességgel nyújtja a gyermek nevelésének, iskoláztatásának költségeihez való hozzájárulásként.
- 3.1.3. Részindikátor: *a bölcsődei férőhelyek száma*. A kisgyermekgondozás intézményes lehetőségei számos visszacsatoló hatások keresztül befolyásolják az érintett családok életkörülményét. A bölcsődei férőhelyek száma azért kerülhet a szociális juttatások közé, mert az ingyenes bölcsődei ellátás anyagi terhet vesz le a háztartások költségvetéséről.
- 3.1.4. Részindikátor: *a 65–74 éves nyugdíjasok és az 50–59 éves nyugdíj előtt állók jövedelmének aránya*. A mutató arról ad információt, hogy a nyugdíjba vonulással átlagosan milyen arányban változik az egyének jövedelme, az államnak mennyire sikerül hozzásegíteni az idősebb korosztályt a korábbi életszínvonalának megtartásához (aggregált helyettesítési ráta).

#### 4. Alterület: Foglalkoztatottság

- 4.1. Főindikátor: *a gazdaságilag aktív népesség száma*. Gazdaságilag aktívak (gazdaságilag aktív népesség) a munkaerőpiacon megjelenők, vagyis a foglalkoztatottak és a munkanélküliek együtt.
- 4.1.1. Részindikátor: *a közfoglalkoztatottak száma*. Azok a személyek, akik
- a munka törvénykönyvéről szóló, 2012. évi LXXXVI. törvény rendelkezései szerint munkaviszonyt létesíthetnek, kivéve azokat, aki tizenhatodik életévüket nem töltötték be;
  - a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló, 1991. évi IV. törvény szerinti álláskereső vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény (2011. évi CXCI. törvény) szerinti rehabilitációs ellátásban részesültek.
- 4.1.2. Részindikátor: *a megváltozott munkaképességű foglalkoztatott személyek száma*. Azok a személyek, akik testi vagy szellemi fogyatékosok, vagy akiknek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodás miatt csökkennek.

#### 5. Alterület: Lakhatás

- 5.1. Főindikátor: *a lakhatásra fordított kiadások aránya*. A háztartások lakásfenntartásra (lakástulajdon vagy -bérlet költsége, rezsi, karbantartás) fordított kiadásainak és a háztartások elkölthető jövedelmének az aránya.
- 5.1.1. Részindikátor: *az egy lakóra jutó szobák száma*. A háztartások szobaszámának és lakószámának a hányadosa kifejezi, hogy mennyire kényelmes életteret biztosít a lakásállomány.
- 5.1.2. Részindikátor: *a széles sávú internetkapcsolattal rendelkező háztartások aránya*. A széles sávú internetelérés méri a háztartások felszereltségének technikai fejlettségét.

#### 6. Alterület: Oktatás

- 6.1. Főindikátor: *a PISA-felmérés eredménye*. A PISA-felmérés a közoktatási rendszer eredményességét jellemzi azáltal, hogy háromévente felmérést készít a 15 éves diákok szövegértési, matematikai és természettudományos kompetenciáit illetően.
- 6.1.1. Részindikátor: *a korai iskolaelhagyók aránya*. Az indikátor azt vizsgálja, hogy a 18–24 éves populáció mekkora részének van legfeljebb általános iskolai végzettsége.
- 6.1.2. Részindikátor: *a felsőfokú vagy annak megfelelő végzettségűek aránya*. Az indikátor azt fejezi ki, hogy a 30–34 éves korosztálynak mekkora része szerzett felsőfokú végzettséget.
- 6.1.3. Részindikátor: *az oktatásra fordított közkiadások a GDP százalékában*. A mutató az oktatásra fordított költségvetési kiadások teljes összegét mutatja a GDP százalékában kifejezve.

## 7. Alterület: Egészségügy

- 7.1. Főindikátor: *az egészségben eltöltött életek száma (HLY)*. Az életminőséget is figyelembe véve méri a várható élettartamot (az indikátor a korlátozottságtól mentes várható életek számát fejezi ki).
  - 7.1.1. Részindikátor: *születéskor várható élettartam*. A mutató kifejezi, hogy egy újszülött az adott év halandósági viszonyai mellett átlagosan hány évi élettartamra számíthat.
  - 7.1.2. Részindikátor: *egészségügyi kiadások a GDP arányában*. Az adott év egészségügyi kiadásai az adott év GDP-jének az arányában.
  - 7.1.3. Részindikátor: *az egészségügyi magánkiadások aránya*. A mutató azt fejezi ki, hogy az egészségügyi célú kiadásokból mekkora részt fizetnek a háztartások (és mekkora részt az állam).
  - 7.1.4. Részindikátor: *a jó és nagyon jó észlelt egészségi állapotúak aránya*. A mutató az egészségi állapot kérdőíves önértékelésén alapul.

## 8. Alterület: Méltányos közteherviselés

- 8.1. Főindikátor: *a jövedelemtípusú és a fogyasztási típusú adókból származó bevételek arányának különbözete*. Az indikátor a jövedelemtípusú (személyi jövedelemadó, társasági adó) és a fogyasztási típusú (általános forgalmi adó, jövedéki adó, vám) adók egymáshoz viszonyított arányának különbözetét jellemzi.
  - 8.1.1. Részindikátor: *az adófizető magánszemélyek száma*. Személyi jövedelemadót fizető magánszemélyek száma. Személyi jövedelemadó fizetésére azok a személyek kötelezettek, akik Magyarországon bármilyen jogcímen jövedelmet szereznek.
  - 8.1.2. Részindikátor: *az adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya*. Az indikátor a gazdálkodó szervezetek és a lakosság befizetései mellett a fogyasztáshoz kapcsolódó bevételek összességének a GDP-hez viszonyított arányát mutatja.

## 9. Alterület: Szubjektív jóllét

- 9.1. Főindikátor: *az étellel való általános elégedettség*. A szubjektív jóllét vizsgálatának kulcsváltozója, az étellel való általános elégedettség szubjektív érzete.
  - 9.1.1. Részindikátor: *az egyén által végzett tevékenység tartalmassága*. A munkában, a magánéletben, a sportban és a hobbitban való sikeresség és hasznosság szubjektív érzékelése.
  - 9.1.2. Részindikátor: *az emberekbe vetett általános bizalom*. Az egyén emberekbe vetett általános bizalma önértékeléssel.

# Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség

---

CSATH MAGDOLNA – ALFÖLDY-BORUSS MÁRK –  
GYÓRPÁL TÜNDE – NAGY BALÁZS – TAKSAS BALÁZS

## 1. Bevezetés

Az olaszországi Siena város polgármesteri hivatala tanácstermének falain hat freskó látható, amelyek a jó és a rossz kormányzást ábrázolják, és azoknak a hatásait a városra és az országra. A freskókat Ambrogio Lorenzetti festette a 14. század elején. A jó kormányzás hatására jól működik a város és az ország, látjuk a boltokat, a piacokat, a békésen dolgozó embereket, a nyugalmat, a biztonságot, a jó gazdasági körülményeket. A boldogságot táncoló emberek szimbolizálják. Ugyanakkor a rossz kormányzást romos épületekkel, üres utcákkal, a működő üzletek helyett fegyverekkel, barátságtalan, ápolatlan tájakkal jellemzi a festő. Egyszerűsítve azt is mondhatnánk, hogy a jó kormányzás a békét, a nyugalmat és az eredményességet, a rossz pedig a poklot: a sikertelenséget, a békétlenséget hozza az embereknek.

A jó és rossz kormányzás témája tehát már a középkorban foglalkoztatta az embereket. A kormányzás feladataira és minősítésére nincsenek általánosan elfogadott definíciók. Kormányzáson általában a nemzeti ügyek rövid és hosszú távú menedzselését értjük.

Osborne és Gaebler (1992) a jó kormányzást a következőkkel jellemzi:

- decentralizált;
- jövőkép és misszió alapján működik;
- eredményorientált;
- állampolgár-orientált;
- vállalkozó szellemű;
- jövőorientált.

Huther és Shah (2005) szerint a kormányzás olyan sokoldalú koncepció, amely magában foglalja a hatalom gyakorlásának valamennyi elemét, közöttük a nemzet erőforrásaival való, a formális és informális intézményrendszer segítségével megvalósuló gazdálkodást. A kormányzás minőségét pedig elsősorban azon lehet lemérni, hogy ezen hatalomgyakorlás következtében hogyan alakul az állampolgárok életminősége.

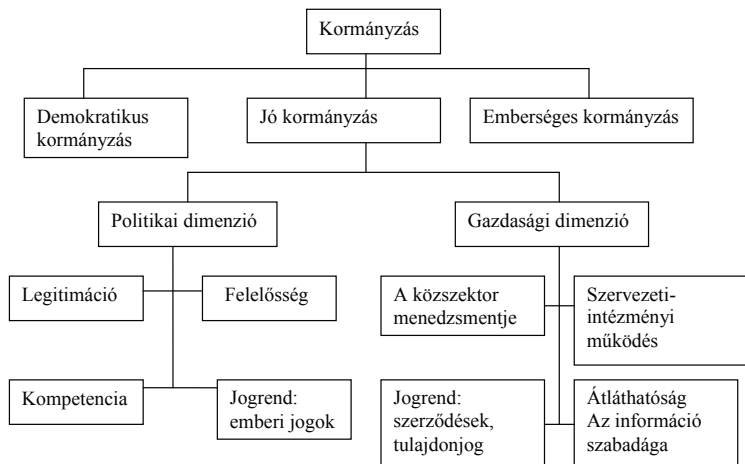
Ezt a gondolatot viszi tovább Landell-Mills és Serageldin (1992), akik szerint a kormányzás annak módja, ahogyan egy kormány az ország gazdasági és társadalmi erőforrásait a fejlődés szolgálatába állítja.

Azonban ez a megfogalmazás szűk. Hiszen bele kell hogy tartozzék az is, ahogyan a kormány kapcsolatot tart a civil szférával. De része továbbá az is, hogy milyen szerkezetben és milyen intézményrendszerek segítségével működik a kormány. Fontos szempont végül az állami tulajdonban lévő cégek, intézmények működési hatékonysága is: mennyi ráfordítással mekkora új értéket hoznak létre.



Ehhez a szemlélethez áll közel Landman (2003) modellje, amely háromféle kormányzást határoz meg. Ezek egyike a „jó kormányzás”, amelyet politikai és gazdasági dimenziókkal ír le. A modellt az 1. ábrán láthatjuk.

1. ábra: A kormányzás elemei



Forrás: Landman, 2003: 92. oldal

Más szerzők elsősorban a kormányzás minősége és a gazdasági sikerek közötti összefüggéseket vizsgálják. Egy ismert definíció szerint a jó kormányzás a kormány azon képessége, amelynek segítségével hatékonyan tud az ország szempontjából olyan politikákat megfogalmazni és végrehajtani, amelyek segítik az ország gazdasági fejlődését (Kaufmann–Kraay–Mastruzzi, 2006). La Porta (1999) is azon a véleményen van, hogy az a jó kormányzás, amely támogatja egy ország gazdasági fejlődését. Mások arra hívják fel a figyelmet, hogy a jó kormányzás a gazdasági versenyképesség egyik legfontosabb forrása.

Rothstein és Teorell (2008) szerint pedig a gazdasági növekedés alapvető feltétele a jó kormányzás és a kormányzati intézményrendszer hatásos és hatékony működése. Véleményük szerint nem a vállalkozó szellem vagy az erőforrások – például a pénz – hiánya gátolja elsősorban egy ország gazdasági fejlődését, hanem sokkal inkább a kormányzás és a kormányzati intézményrendszer minőségének hiányosságai, főleg a gyenge hatásosság és a rossz hatékonyság. A hatásosság azt vizsgálja, hogy a kormány jól méri-e fel a problémákat, a fejlesztési célokat, a hatékonyság pedig azt elemzi, hogy mekkora inputtal – költségekkel – éri el a tervezett eredményt.

A kormányzás hatásosságának és hatékonyságának mérése azért fontos kérdés, mivel bizonyítottan erőteljesen befolyásolja a gazdaság és a társadalom sikeres működését. Ezt mutatja be Acemoglu és Robinson (2012) híressé vált könyve, a „Why Nations fail?”<sup>1</sup> Mások arra hívják fel a figyelmet, hogy a kormányzás akcióképességének is fontos vizsgálati

1 Magyarul „Miért buknak el a nemzetek” címmel jelent meg 2013-ban, a HVG gondozásában.

szempontnak kell lennie. Ezen azt értjük, hogy milyen gyorsan veszi észre a változtatási kényszereket, és azokra milyen gyors és hatásos választ tud adni. Vannak olyan kutatók is, akik a kormányzás minőségét három szempont szerint vizsgálják. Ezek: a „jó kormányzás” („good governance”), a hatékony kormányzás („efficient governance”) és a versenyképes kormányzás („competitive governance”). Véleményük szerint mindháromra szükség van ahhoz, hogy a kormányzás tartósan sikeres útra tudjon vezényelni egy országot. De mit is értünk ezen a három fogalmon? Ezt foglalja össze a 2. ábra.

2. ábra: Mit vizsgálunk?

Jó kormányzás	Hatékony kormányzás	Versenyképes kormányzás
Kinek jó? Lakosság? Cégek? (TQM) A „közjó” fogalma Jó célok kitűzése Jövőkép – sikeres gazdaság, egészséges társadalom; – gazdasági, társadalmi felzárkóztatás (gazdasági, társadalmi építkezés); – kompetencia/erőforrás-építés; – függőségcsökkentés	Meglévő erőforrások hatékony hasznosítása (föld, épületek, pénz, egyéb vagyon, ember, tudás) Rugalmas és hatékony intézményrendszer „Kemény és puha erőforrások” (motiváltság: Kennedy: „Ne azt kérdezd...”) Társadalmi tőke	Nemzetközi összehasonlítás, versenyképességi elemzések, rangsorok (IMD-, WEF, INSEAD-, IMF-, VB-, Doing Business-kutatás stb.) – tőkevonzó képesség; – üzleti környezet (transzparencia, korrupció, bürokrácia)
<b>„Hatásosság”</b> <b>(effectiveness)</b> <b>„Távlatosság”</b> <b>„Befelé tekintés”</b>	<b>„Hatékonyság”</b> <b>(efficiency)</b> <b>„Rövidebb táv”</b> <b>„Befelé tekintés”</b>	<b>„Üzleti szemléletű”</b> <b>„Kifelé forduló”</b>

*Forrás: saját szerkesztés*

Ez azonban csak egy lehetséges közelítés. A kutatók között továbbra is komoly vita zajlik arról, hogy konkrétan milyen indikátorokkal, jellemzőkkel mérhető az, hogy jó-e, hatékony-e, versenyképes-e a kormányzás. Egyáltalán, jók-e ezek a fogalmak, vagy a globalizáció korában más módon kell mérni a kormányzás minőségét? Például kiindulhatnánk a menedzsmentirodalomban használt „TQM” (Total Quality Management) gondolatmenetéből, amely szerint a jó vezetés az, amely maximális elégedettséget biztosít a vevőknek – kormányzás esetén az állampolgároknak (ez például a GNS: „gross national satisfaction” indikátorral mérhető) –, miközben harmonikus kapcsolatot épít ki az úgynevezett „stakeholderek”-kel, kockázatviselőkkel vagy más fordításban az „érintettekkel”. A kormányzás esetén ezek a hazai és a nemzetközi partnerek, cégek, szervezetek lehetnek. Ez esetben is fennáll azonban az a kérdés, hogy hogyan mérhetjük az állampolgárok elégedettségét és a kapcsolatok harmonikusságát, vagyis azt, hogy a kormányzás mekkora „közjót” (public good) teremt. Végül az is fontos kutatási kérdés, hogy mérhető-e ugyanolyan indikátorokkal egy feltörekvő és egy fejlett ország kormányzásának jellemzői, hiszen eltérőek lehetnek az elérendő fejlesztési célok. Például egy fejlődő or-

szágban mást jelenthet a gazdasági versenyképesség javítása, mint egy élenjáró, fejlett országban. Ez azonban azt jelenti, hogy meg kell fogalmazni azokat a célokat, amelyeket az adott ország társadalmi-gazdasági sikerességéhez rövidebb és hosszabb távon el kell érni. A célok megfogalmazása ezért is fontos, mert így tudjuk meghatározni, hogy mit is kell mérnünk.

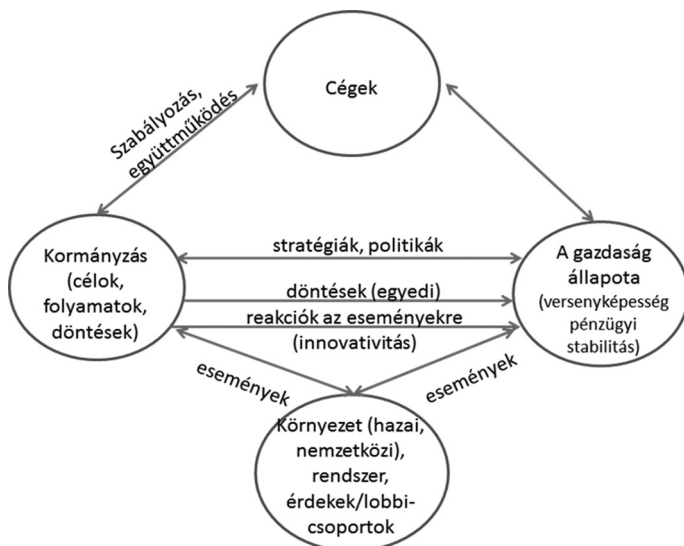
A kormányzás minőségének és hatékonyságának mérése iránti érdeklődés növekedését jelzi, hogy például az Európai Unióban az Ecofin (Council of EU Economic and Finance Ministers: az unió gazdasági és pénzügyminisztereinek tanácsa) rendszeresen felhívja a figyelmet a kormányzás hatékonyságának mérésére.

A „pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport azt vizsgálja, hogy hogyan hozható összefüggésbe a kormányzás eredményessége a gazdaság sikeres működésével, elsősorban a gazdasági-pénzügyi stabilitás és a versenyképesség területén. A vizsgálat során figyelembe veszi a nemzetközi elemzések ajánlásait és következtetéseit, de vállalkozik arra is, 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 ország számára annak helyzetét és jövőbeli céljait tekintve különösen fontosak. Ennek megfelelően vizsgálja, hogy:

- hazánk társadalmi-gazdasági helyzetében mit tekinthetünk jó kormányzásnak;
- milyen indikátorok, jellemzők segítségével vizsgálhatjuk a kormányzást, és vonhatunk le következtetéseket annak minőségére, jóságára 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. Az összefüggéseket a 3. ábra szemlélteti.

3. ábra: A vizsgálandó rendszer elemei



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

A kormányzás munkájának fontos eleme ezért az intézményrendszer működési hatékonyságának javítása (ami például egy jól működő, fejlett piacgazdaságban már nem jelenthet kiemelt feladatot), az üzleti szektor környezetének vállalkozóbarát és korrupciószegény alakítása és a társadalmi/egyéni magatartásformák kívánatos változásának ösztönzése kormányzati eszközökkel. A kormányzás minőségét az is méri, hogy ezeket a változtatásokat milyen sikerrel viszi végig (a „változtatásmenedzsment”, a sikeres „közmenedzsment”, a cél-eszköz rendszer, az intézményrendszer, valamint a kultúra harmóniájának megteremtése).

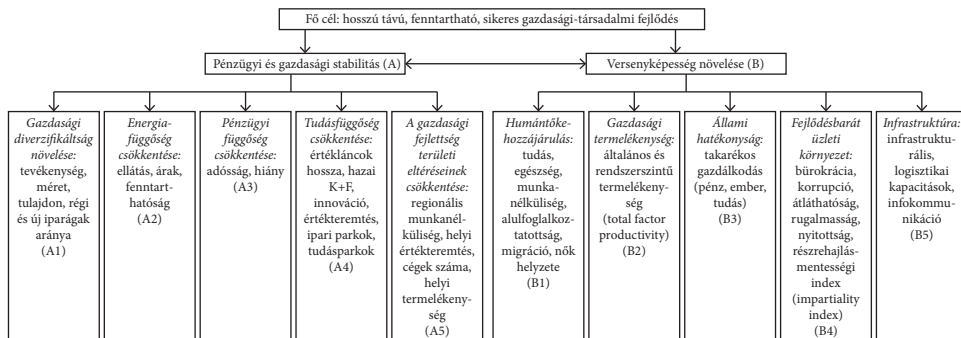
Végül fontos feltételezés az is, hogy a jó és sikeres kormányzás egyik eredménye az ország katonai biztonsága mellett a gazdasági biztonság, azaz a nemzetközi függőség/kitettség csökkentése.

- Valószínűsíthető, hogy az EU-s tagság hatással (pozitív vagy negatív) volt a rendszerváltó országok kormányzásának minősége.
- Valószínűsíthető, hogy a kulturális különbségek (hatalmi távolság, individualizmus/kollektívizmus, kapcsolati/teljesítménykultúra, univerzális/partikuláris kultúra) befolyásolják a kormányzás „filozófiáját” és „gyakorlatát” egyaránt.

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

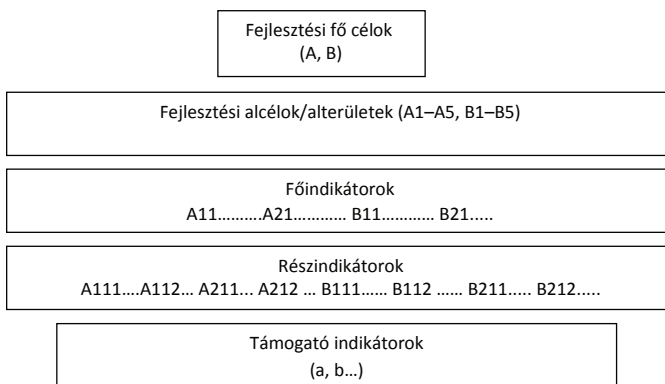
Az elmondottakkal összhangban a „pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport szerint meg kell fogalmazni azokat a fontos célokat, amelyek az ország jelenlegi fejlettségi szintjéről kiindulva a gazdaság erősödését és a versenyképesség javulását eredményezik. Ezekhez kapcsolódóan lehet kialakítani a vizsgálandó területeket, főindikátorokat és az azok kiszámításához használt részindikátorokat. Létezhetnek továbbá olyan indikátorok is, amelyeket nem lehet vagy nem célszerű belefogalmazni a főindikátorokba, viszont fontos értékelési szempontokat testesítenek meg. Ezeket a tanulmányban támogató indikátoroknak hívjuk, és szintén definiáljuk őket. A célrendszert, amelyhez az indikátorrendszert kapcsoljuk, a 4. ábrán láthatjuk, az indikátorrendszer felépítését pedig az 5. ábra világítja meg.

4. ábra: A stratégiai célok rendszere



*Forrás: saját szerkesztés*

5. ábra: Az indikátorrendszer felépítése

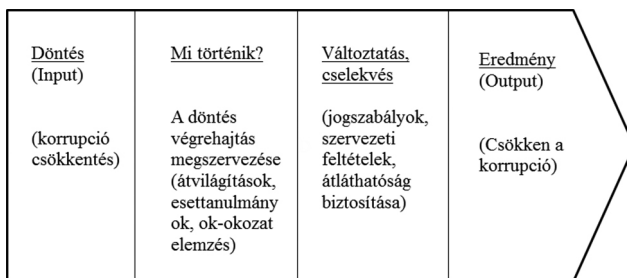


*Forrás: saját szerkesztés*

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

Megemlítendő, hogy az indikátorok között „áthatások”, oda-vissza hatások 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 indikátorokat (lásd: 3. ábra). Nézzük az összefüggésrendszert egy egyszerűsített ábrán.

6. ábra: A döntések hatásmechanizmusának értéklánca



*Forrás: saját szerkesztés*

A 6. ábrán egy elhatározott állami döntést láthatunk a korrupció mértékének csökkentésére. De mi mindennek kell jól működni ahhoz, hogy végül is megszülessen a mérhető eredmény (output), a korrupció csökkentése?

A hatásmechanizmusnak ehhez hasonló, természetesen sokkal átfogóbb értékláncait kell megszerkesztenünk és – a kutatás második szakaszában – „élő adatokkal” tesztelnünk ahhoz, hogy Magyarország adott helyzetében és céljai mellett megbízhatóan minősíteni tudjuk a kormányzás minőségét.

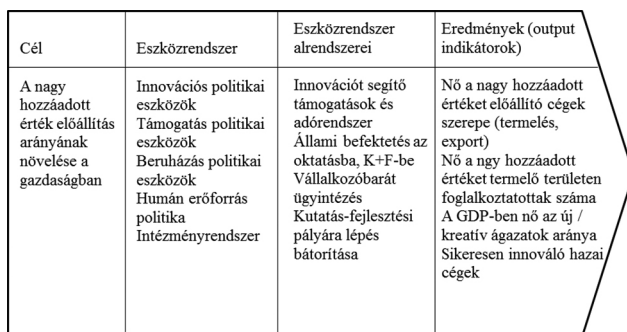
Nézzünk egy másik hatásmechanizmus-értékláncot.

A 4. ábrán az A4 célcsoport (tudásfüggőség csökkentése) egyik alcélja a nagy hozzáadottérték-előállítás arányának növelése. Ennek eredményeit mérhetjük a következőkkel:

- nagy hozzáadott értéket előállító cégek (mikro-, kicsi, közepes, nagy) aránya: a termelésből; az exportból;
- hazai kutatási eredmények hány százalékából lesz sikeres piaci termék/szolgáltatás;
- a foglalkoztatottak hány százaléka dolgozik nagy hozzáadott értéket előállító munkahelyen;
- a GDP hány százalékát állítják elő az új/kreatív ágazatok.

Az értéklánc ennek alapján a következőképpen állítható fel.

7. ábra: A nagy hozzáadottérték-előállítás arányának növelése terén elért eredmények modellezése



*Forrás: saját szerkesztés*

A 7. ábra is érzékelteti az összefüggések modellezhetőségének bonyolultságát.

Végül a „pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport által megfogalmazott indikátorok nem függetlenek más műhelyek indikátoraitól. Ez érthető, hiszen például a sikeres gazdaság a feltétele annak, hogy a lakosság számára megfelelő jólét lehessen biztosítani. 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 jelentősen befolyásolja a gazdasági szereplők környezetét. Végül a demokrácia területéhez is kapcsolódik, mivel egy demokratikus rendszerben, a kutatások bizonyosága szerint, könnyebben törnek felszínre az új, innovatív ötletek, amelyek rendkívül fontosak a gazdaság sikerességének, a versenyképesség javításának szempontjából.

## **2. Pénzügyi stabilitás, gazdasági versenyképesség: célok**

Minden nemzet számára fontos cél, hogy gazdasága hosszú távú fejlődési pályán lehessen, ami biztosítani képes a társadalmi-humán fejlődés feltételeit is. A sikeres gazdaság egyrészt pénzügyi és gazdasági stabilitást, másrészt javuló versenyképességet jelent. Nézzünk néhány gondolatot ezzel kapcsolatban.

### **2.1. Pénzügyi-gazdasági stabilitás, gazdasági biztonság**

Mijalkovič és Milošević (2011) a gazdasági-pénzügyi stabilitás kapcsán három fogalmat definiál:

- gazdasági biztonság: egy nemzet gazdasági potenciáljának védettsége a fizikai veszélyektől és az ország gazdasági stabilitását és függetlenségét fenyegető külső és belső veszélyforrások hiánya;
- gazdasági stabilitás: a gazdasági rendszer szabályos és következetes működése, a kívánatos és tervezett gazdasági fejlettség elérése, annak folyamatos védettsége, beleértve a termelők és a fogyasztók érdekeit egyaránt;
- gazdasági autonómia: függetlenség más országok gazdaságától, nemzetközi támogatásuktól és segélyektől.

A gazdasági függetlenség fontos eleme a technológiai fejlettség és az energiabiztonság. A gazdasági biztonság, stabilitás és autonómia egymással összefüggő fogalmak. A gazdasági biztonság korunkban kap egyre nagyobb hangsúlyt. Általánossá válik az a vélemény, hogy az erős gazdaság nemcsak azért fontos nemzetbiztonsági kérdés, mert segítségével megfelelő erőforrásokat lehet a honvédelemre fordítani, hanem azért is, mert a nemzetbiztonság erősen függ a gazdasági biztonságtól. Egyre elfogadottabb az a vélemény, hogy a nemzetgazdasági biztonság stratégiai kérdés, amelynek fontosságát nem lehet túlbecsülni. Hiszen a gazdaság a társadalmi fejlődés alapja. A gazdasági biztonságot nagyban meghatározza, hogy egy ország mennyire szorul rá külföldről behozandó erőforrásokra termelésének a fenntartásához.

Ronis (2011) szerint a gazdasági biztonság magában foglalja az infrastruktúra fejlettségét, a társadalmi és erkölcsi normákat, a stabil kormányzást, a jól működő társadal-



mi, politikai és gazdasági intézményrendszert. De fontos részét alkotják az iskolák, a színvonalas oktatási programok, a technológiai fejlettség, a tudományba és a kutatás-fejlesztésbe való beruházások is. Moller (2000) szerint pedig a sikeres gazdasági működés fontos feltételei a gazdasági önállóság, a gazdasági függetlenség, a megfelelő mennyiségű és minőségű hazai nyersanyag, a termelési kapacitás, a hazai piac, azaz minél nagyobb függetlenség az exporttól és az importtól. A gazdasági biztonság, stabilitás szempontjából kitüntetett szerepe van az energiaellátottságnak, illetve az energiafüggőségnek.

Egy országnak erős az energiafüggősége, ha a közlekedés alapvetően benzin- és dízelhajtású járművekkel történik, ha a lakásokat olajjal vagy gázzal fűtik, és ha az ipari, mezőgazdasági tevékenységek jelentős mennyiségű nem megújuló, fosszilis energiát igényelnek. A függőség akkor jelent komoly biztonsági problémát, ha az ország híján van elegendő fosszilis energiaforrásnak. De egy nemzetgazdaság sebezhetősége akkor is nő, ha olyan a termelés szerkezete, hogy a termelés fenntartásához szükséges nyersanyagokat, alapanyagokat vagy félkész termékeket csak külföldi szállítóktól tudja beszerezni. Ugyanakkor az is igaz, hogy a globalizáció, a szabad kereskedelem terjedése egyben megnöveli annak a lehetőségét, hogy ezeket az inputokat több helyről is be lehessen szerezni. Egy Kennan-definíció<sup>2</sup> szerint az energiabiztonság jelenti egy ország képességét alternatív energiák termelésére és az energiafelhasználás hatékonyságának jelentős javítására. Zilmer (2012) szerint a megújuló energiák alkalmazása erősebbé és gazdaságilag biztonságosabbá tesz egy országot. Először is azért, mert csökkenti az olajtól való túlzott függőséget, továbbá növeli a gazdaság rugalmasságát. Ezért azok az országok, amelyeknek a gazdasága erősen függ a rendelkezésre álló, illetve importálandó olaj/gáz mennyiségétől, gazdaságilag kiszolgáltatott helyzetbe kerülhetnek. Az olajtól való függőség csökkentésére több lehetőség is van. A rövidebb távú megoldás a hatékonyabb felhasználás és a fosszilis – nem megújuló – olaj minél nagyobb arányú kiváltása megújuló zöldenergia-forrással. Hosszabb távon pedig a gazdasági szerkezet korszerűsítése segíthet. Ez azt jelenti, hogy a gazdasági szerkezeten belül csökkenteni kell a nagy energiaigényű tevékenységek arányát.

A megújuló energiára való átállás innovációt és új munkahelyeket teremt, továbbá hozzájárul a nagyobb hozzáadott értéken alapuló gazdasági növekedéshez.

Összefoglalva a kérdés lényegét, azt mondhatjuk, hogy egy országban akkor van energiabiztonság, ha biztonságosan, megszakítások nélkül és megfelelő áron tud hozzájutni a szükséges energiához anélkül, hogy az rontaná a környezeti állapotát. Az elmondottak alapján fontos, hogy a kormányok jó gazdaságpolitikát alkossanak és valósítsanak meg. Ezen belül lényeges szempont, hogy a gazdaság működésének az energiaigénye ne okozzon biztonsági problémát.

Hazánk esetében kiemelten kezelendő az energiabiztonság kérdése, mivel a gazdasági szerkezetünket az erős energiaigényesség jellemzi, ami jelentős energiaimportot tesz szükségessé. A humánerőforrások, a humántőke mennyisége és minősége a gazdasági biztonság és a versenyképesség szempontjából egyaránt kulcskérdés, hiszen bizonyítható, hogy a kiváló humánerőforrások jelentős mértékben járulnak hozzá a gazdasági biztonság növeléséhez. Az erőforrások rendelkezésre állása, illetve megszerzhetősége

2 Ebel, E. E. (az energiaügyi és a nemzetbiztonság program vezető tanácsadója) idézi őt „Comments on the Economic and Security Implications of Recent Developments in the World Oil Market” című anyagában. Center for Strategic and International Studies. Washington 2000 (csis.org/testimony/comments-economic-and-security-implications-recent-developments).

csak a vizsgálandó kérdéskör egyik területe. A másik a hasznosítás hatékonysága. A gazdasági biztonság szintje ugyanis nemcsak a rendelkezésre álló erőforrások nagyságától és minőségétől, hanem azok hatékony hasznosításától is függ. Például a humántőke tekintetében ez jelenti a megfelelő termelékenységi szintet, a tudás és a képességek hatékony hasznosítását. A rendelkezésre álló pénz vonatkozásában pedig annak korrupciómentes, takarékos felhasználását.

De mit tud tenni a gazdaságpolitika a gazdasági biztonság megerősödéséért? Ezzel kapcsolatban egy kanadai tanulmány (2004) megfogalmazása szerint a kormányoknak törekedniük kell a gazdasági biztonság megteremtésére; a gazdasági biztonság azon feltételek fenntarthatósága, amelyek mellett biztosítható a munkaerő- és tőketermelékenység hosszú távú és relatív javíthatósága és ennek következtében a lakosság javuló életszínvonala, beleértve azon tisztességes, becsületes és dinamikus üzleti környezet fenntarthatóságát, amely bátorítja az innovációt, a beruházásokat és a fenntartható gazdasági növekedést.

Egy másik tanulmány (1995) szerint pedig a kormánynak támogatnia kell:

- az innovációt a magánszektorban;
- a cégek kutatási-fejlesztési együttműködését;
- a kisebb, dinamikus és innovatív cégek fejlődését;
- a korszerű infrastruktúra létrejöttét;
- az információtechnológia fejlődését;
- az oktatást és képzést.

Ez azt jelenti, hogy szükség van jövőbe tekintő, jövőképet megfogalmazó gazdaságstratégiára. Ezt azért kell hangsúlyoznunk, mert egyes nézetek szerint az államnak nincs szerepe a gazdaságban. A gazdaság akkor működik jól, ha az állam csak a működési feltételeket biztosítja, de nem próbálja a gazdaságot gazdaságpolitikai, iparpolitikai célokkal és akciókkal befolyásolni, irányítani. Fukuyama (2004) ezzel kapcsolatban arra figyelmeztet „Államépítés” (State Building) című könyvében, hogy azok a fejlett országok, amelyek még ma is arra ösztönzik a kevésbé fejletteket, hogy gazdaságuk korszerűsítését bízzák a piacra, elfeledkeznek arról, hogy erős gazdaságukat jelentős állami rásegítéssel építették ki. Ennek egyik formája a hazai piac és ipar védelme, azaz a protekcionizmus volt. A kevésbé fejlett országok sem várhatják csak a piactól gazdasági lemaradásuk csökkentését. Az érdekek ugyanis ellentétesek. A betelepülő cégek profitot akarnak termelni. Az olcsó termelés növeli a cégek piaci versenyképességét, de nem csökkenti annak az országnak a gazdasági lemaradottságát, ahol az olcsó összeszerelő tevékenység folyik. Éppen ellenkezőleg: növeli a függőségét, tartósítja a lemaradását.

Természetesen arra is rá kell mutatni, hogy a gazdaságpolitika nem lehet pazarló, és alapos, jövőbe mutató szakmai elemzéseken kell alapulnia. Továbbá világos és mérhető célokat és hatékonyan kivitelezhető akciókat kell tartalmaznia. Fontos az állandó ellenőrzés, visszajelzés és a szükség szerinti módosítás is. Az idézett gondolatok összefoglalásaként úgy fogalmazhatnánk, hogy az egészséges gazdaságpolitika, az energiabiztonság, az erőteljes fizikai és humán-infrastruktúra, beleértve az egészségügyi és oktatási rendszert – utóbbinál különösen a tudományos és a műszaki képzést –, megteremti egy ország gazdasági biztonságát, és hozzájárul versenyképességének a javításához. Ez pedig a nemzetbiztonság szempontjából hosszú távon ugyanolyan fontos, mint a katonai biztonság.

A gazdasági fejlődés meghatározó eszköze a monetáris és fiskális politika is. A monetáris politika – hagyományos megfogalmazás szerint – az a gazdaságpolitikai eszköz, amellyel a jegybank a gazdaságban forgó pénzmennyiség nagyságának befolyásolásával kívánja a gazdasági folyamatokat a megfelelő irányba terelni. Expanzív a monetáris politika, amikor növeli, és restriktív, amikor csökkenti a forgalomban lévő pénz mennyiségét. A központi bank határozza meg az alapkamatokat, és dönt a tartalékok nagyságától. Végezhet ezen túl nyílt piaci műveleteket, hogy ezzel pénzt pumpáljon a gazdaságba. Az USA központi bankja, a FED például a válság kitörése után állampapírok vásárlásával segítette a gazdaság dinamizálását. A monetáris politika jelentős hatással van az inflációra, a gazdasági növekedésre és ezen keresztül a munkanélküliség alakulására.

A fiskális, azaz a költségvetési politika a legegyszerűbb megfogalmazás szerint az a gazdaságpolitikai eszköz, amellyel – a bevételek és a kiadások szabályozásán keresztül – az állam befolyásolja a gazdasági és társadalmi mozgásokat, struktúrákat. Ez azt jelenti, hogy a fiskális politika alapvetően meghatározza a gazdasági fejlődés irányát azzal, hogy a költségvetésből milyen adókat és kikre vet ki, illetve milyen célok megvalósítását támogatja. Az adópolitika hosszú távon befolyásolhatja a gazdaság szerkezetét és versenyképességét a tekintetben, hogy mely tevékenységek, cégek kapnak adókedvezményt, a kiadásoknál pedig, hogy melyek számíthatnak támogatásra. Ugyanis az adókedvezményben vagy költségvetési támogatásban részesülő cégek versenyelőnyre tesznek szert a többiekkel szemben.

A vizsgálódások során két tényezőre – a költségvetési hiányra és az adósságra – különös figyelmet kell fordítanunk. A költségvetési hiány növekedését a szakértők többsége a gazdasági függőség növekedésének tekinti. A hiányt ugyanis a kormányok általában az adósság növelésével fedezik. A brit kormány nemzetbiztonsági stratégiája (2010) így fogalmaz: „Országunk akkor tud megbirkózni a jelenlegi és a jövőbeli veszélyekkel, ha kezelni tudja a költségvetési hiányt. Nemzetbiztonságunk a gazdasági biztonságtól függ. A költségvetési deficit egyben biztonságdeficit is.”

Az adósság kapcsán hangsúlyozni kell, hogy az adósságprobléma és a fejlesztési lehetőségek között szoros összefüggés van. A kelet-európai országok egy részének eladósodottsága különösen nagy probléma, mivel ezek az országok gazdaságilag kevésbé fejlettek, és az adósságnak és kamatainak a törlesztése elszívja a forrásokat a gazdaság fejlesztésétől, ezzel egyben a gazdasági biztonság növelésétől is. Ugyanis miközben fejleszteniük kellene elmaradt gazdaságukat, aközben az adósságszolgálat óriási pénzkiszívást jelent a gazdaságból.

A Nemzetgazdasági Minisztérium honlapján<sup>3</sup> ezzel kapcsolatban az olvasható, hogy a magas államadósság magas visszafizetési teherrel jár, ami korlátozza a kormány cselekvési lehetőségét; annak az 1100 milliárd forintnak, amelyet adósságszolgálatra költünk, egy jelentős hányadát fejlesztésekre fordíthatnánk. Növeli továbbá a kockázatot az is, ha egy ország adósságállománya kevés szereplő kezében összpontosul. Végül említsük meg, hogy nemcsak az államadósság, hanem a cégek és a lakosság eladósodottsága is komoly gazdasági probléma.

3 [accessibility.government.hu/download/1/a8/20000/Changes\\_in\\_public\\_debt\\_after\\_the\\_regime\\_change](http://accessibility.government.hu/download/1/a8/20000/Changes_in_public_debt_after_the_regime_change).

## 2.2. Gazdasági versenyképesség

Az OECD (1997) a nemzeti versenyképességet a következőképpen határozza meg: „Egy nemzet versenyképességét azzal mérhetjük, hogy – szabad és tisztességes piaci feltételek mellett – mennyire képes olyan termékeket és szolgáltatásokat előállítani, amelyek keresettek a nemzetközi piacokon, és hogy mennyire képes hosszabb távon is növelni a lakosság reáljövedelmeit.” Tehát a versenyképesség növekedése javuló életszínvonalat kell hogy biztosítson az emberek számára.

Ronis (2011) ehhez hozzáteszi, hogy minél több nemzetközileg versenyképes termék és szolgáltatás előállítására képes egy ország, annál inkább biztonságban érezheti magát.

Cohen (1984) hasonlóan fogalmaz: „A versenyképesség azt méri, hogy egy ország gazdasága milyen mértékben képes olyan termékek és szolgáltatások előállítására, amelyek eredményesen értékesíthetők a nemzetközi piacokon, és így állampolgárai jóléte folyamatosan emelhető.”

Minden ország célja, hogy versenyképessége fenntartható legyen. Egy doktori disszertáció szerzője (2011) szerint a versenyképesség azt méri, hogy az ország hogyan hasznosítja az erőforrásait: földjét, munkaerejét, tőkéjét, technológiáit, infrastruktúráját, tudását és képességeit. Akkor fenntartható a versenyképesség, ha olyan hatékonyan hasznosítja az ország az erőforrásait, hogy az így elért eredmények segítségével folyamatosan javítani tudja az emberek életszínvonalát és életminőségét egyaránt. Az utóbbi azt jelenti, hogy nemcsak anyagiakban javul az emberek helyzete, hanem tudásuk és egészségük is javul, továbbá nem romlik környezetük állapota sem.

Porter (1998) szerint: „Minél jobbak egy ország innovációs képességei, és minél magasabb az általános tudásszintje, annál nagyobb az esély arra, hogy sikeres, versenyképes gazdasággá váljék. Az esély azonban csak megfelelő állami politikával tehető reálissá. Enélkül a tudás és a képességek kihasználatlanul maradnak, sőt, le is épülhetnek.”

A definíciókból azt láthatjuk, hogy a versenyképesség egyrészt attól függ, hogy milyen termékek és szolgáltatások előállítására képes egy ország, másrészt pedig attól, hogy a rendelkezésére álló erőforrásokat milyen hatékonyan hasznosítja. Az első tényezővel kapcsolatban azt mondhatnánk, az a cégek hatáskörébe tartozik, hogy milyen színvonalú, minőségű és tudástartalmú termékeket és szolgáltatásokat állítanak elő. A cégek döntéseit azonban befolyásolja, hogy milyen a rendelkezésre álló infrastruktúra, amelybe tágabb értelemben nemcsak az utakat, a telekommunikációs lehetőségeket, hanem a szellemi infrastruktúrát – oktatási, és egészségügyi rendszert, kutatási intézményeket – is beleértjük. Például gyenge társadalmi tőke esetében nincs elegendő bizalom a társadalomban. Emiatt nehézkessé válik az ügyintézés, nő a bürokrácia, ami rontja a versenyképességet. De a bizalomhiány megnyilvánul az üzleti kapcsolatokban is. Például alacsony bizalmi szint mellett nehéz stratégiai szövetségeket, vállalati csoportokat – klasztereket – létrehozni, amelyekre viszont a nemzetközi piacokon való sikeresebb fellépés érdekében szükség lenne. A gazdasági versenyképességre közvetlenül és közvetve is jelentős hatás van a gazdaságpolitika, az oktatáspolitika és az innovációpolitika.

Az ILO egyik tanulmánya (1997) figyelmeztet: „A tudásteremtés és -hasznosítás a legfontosabb azon országok számára, amelyek előbbre akarnak lépni a fejlettségben. Az eredmények eléréséhez viszont időben kell lépni, mivel a döntések hatásai csak késleltetve jelentkeznek. Így már ma be kell ruházni a tudásba ahhoz, hogy a jövőbeli fejlődési

célokat el lehessen érni. Minden ország szeretne fejlettebbé válni, de hogy milyen gyorsan lesznek képesek egy magasabb szint elérésére, az a rendelkezésünkre álló emberi tőke mennyiségétől és minőségétől függ. Azok az országok, amelyek időben felismerték a humántőke fejlesztésének fontosságát, és meg is tették a szükséges lépéseket, át tudtak ugrani fejlődési szinteket, és gyorsított fejlődési pályára tudtak lépni.”

„Tudjuk, hogy sokszor a politikusok úgy érvelnek, hogy azért nincs több pénz oktatásra, mert a gazdaság még nem elég erős, és nem tud több pénzt kitermelni erre a célra. Csakhogy ez téves érvelés – állítja az ILO-tanulmány. Így fogalmaz: – Egy kiváló oktatási rendszer nemcsak virága a gazdaság fejlettségének, de magja is.”

A humántőkébe való mai befektetés a jövőt építi. A Nobel-díjas Thurow (1999) ezt úgy fogalmazta meg, hogy a jelen tönkretelheti a jövőt, például akkor, ha a jelen fogyasztás javára lemondunk a jövőbeli sikerekhez szükséges mai beruházásokról. Majd így folytatja: a tanult, képzett emberek fontosak az új tudás teremtéséhez, új termékek és gyártási folyamatok feltalálásához, az egyre bonyolultabb berendezések működtetéséhez és javításához, de az új és bonyolult termékek használatához is.

Goldinnak és Katznak (2008) a humántőke fontossága melletti érvelése szerint az ipari forradalom idején a 19. században a gazdasági növekedés legfontosabb feltétele a fizikai tőkébe való beruházás volt, a 20. század kezdetére azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a nemzetek folyamatos gazdasági sikerességéhez a humántőkébe való beruházáson át vezet az út. A kevésbé iskolázott lakosság ugyanis nem teszi lehetővé, hogy egy ország hasznosítsa a gyorsan fejlődő technológiákat, és kihasználhassa a globalizáció kínálta előnyöket. A növekvő képzettség javítja a termelékenységnövelés esélyeit is, mivel az emberek nemcsak egyre többet, de egyre okosabban is tudnak dolgozni. A termelékenység növekedése pedig a gazdasági növekedés egyik fontos feltétele.

A humántőkét tekintve nemcsak a minőség, hanem a mennyiség: a lakosság számának alakulása és a migráció is vizsgálandó tényező. A demográfiai kérdések általános fontosságára – mások mellett – egy biztonsági kutatás hívja fel a figyelmet. A „Rand” kutatóintézet – a William and Flora Hewlett, a Rockefeller és a David and Lucile Packard Alapítvány, valamint az USA Hadseregének (US Army) támogatásával – vizsgálatokat végzett a demográfiai tényezőknek a biztonságra gyakorolt hatásáról. A kutatás eredményeit Nichiporuk (2000) publikálta. A könyv a bevezetőjében arra hívja fel a figyelmet, hogy a biztonságot veszélyeztető sok tényező mellett nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a jövőben a demográfiai változások, a migráció és a népességváltozás is komoly gazdasági és biztonsági problémát jelenthet. Továbbá a kifelé irányuló migráció veszteséget okoz a tudástőkében, ami rontja a gazdasági fejlődés esélyeit. A gazdasági versenyképesség fontos feltétele a folyamatos társadalmi-gazdasági innováció is. Az az ország, amelyik ezen a területen lemarad, az a versenyképességben is lemarad. Az innováció feltétele a megfelelően képzett és a képességeit kiteljesíteni képes ember.

Kao (2007) megfogalmazása szerint egy nemzet biztonságához általában, gazdasági biztonságához pedig különösen fontos az innováció. Az innovációt erősen gátolja, ha egy nemzet elsősorban arra törekszik, hogy megőrizze, amije van, vagy a múlt sikereit próbálja megismételni. Az innovációhoz jövőbe tekintésre, nyitottságra van szükség. Ezért az innováció az egyének, a cégek és a nemzetek azon képessége, hogy saját jövőjüket mai cselekedeteikkel megteremtsék.

Meg kell azonban említenünk, hogy az innováció több, mint kutatás-fejlesztés. Az innováció egyrészt jelenti a megvalósult ötletet, másrészt magában foglal mindenféle megújulást, új módszerek bevezetését a gazdaság és a kormányzás területén egyaránt. Az innováció szemlélet is: nyitottság és a változásra való készség. Éppen ezért az innováció gazdasági haszna jelentős lehet.

A felsorolt érvelések alapján – figyelembe véve hazánk adottságait és az azokból következő problémákat és lehetőségeket – állítottuk össze a 4. ábrán látható célrendszert, amelyhez a főindikátorokat mint a célok elérését segítő kormányzati képességeket leíró indikátorokat rendeltük. A továbbiakban részletesebben is megvizsgáljuk az egyes célokhoz tartozó fő- és részindikátorokat.

Megjegyzendő, hogy a két terület – a pénzügyi stabilitás, valamint a gazdasági versenyképesség – indikátorai nem függetlenek egymástól. Ahogy azt bizonyítottuk, például a monetáris és a fiskális politika jelentős hatással van a versenyképességre. A humántőke állapota pedig korlátokat szab a tudásfüggőség gyors csökkentésének. A két fő terület elválasztásának alap gondolata egyrészt a jelenlegi állapot szerinti stabilitás, illetve függőség mérése, másrészt azon területek kiemelése, amelyeken a versenyképesség jövőbeli alakulásának tekintetében a legtöbbet lehet tenni. A kapcsolatrendszer a két fő terület között kétirányú és dinamikus. Egyrészt a jelenlegi pénzügyi és gazdasági adottságok korlátozzák a versenyképesség javításának lehetőségeit, másrészt a versenyképesség javítása a jövőben hozzájárul a pénzügyi és gazdasági stabilitás javításához, a gazdasági-pénzügyi függőség csökkentéséhez.

### 3. A vizsgált célokhoz kapcsolódó indikátorok tartalma, felépítése

#### 3.1. Pénzügyi stabilitás (A)

A pénzügyi stabilitás területén öt fő célkitűzést fogalmaztunk meg:

- a gazdasági diverzifikáltság növelése (A1);
- az energiafüggőség csökkentése (A2);
- a pénzügyi függőség csökkentése (A3);
- a tudásfüggőség csökkentése (A4);
- a gazdasági fejlettség területi eltéréseinek csökkentése (A5).

##### 3.1.1. A gazdasági diverzifikáltság növelése (A1)

Egy versenyképes ország (gazdaság és társadalom) megteremtésének céljából mindenképpen szükséges a gazdaság minél magasabb fokú diverzifikáltságára törekedni. A diverzifikáltságon pedig szerkezeti (strukturális), valamint méret, tulajdon és tevékenységi kör, szakma szerinti diverzifikációt kell érteni.

A tevékenység és szakma szerinti diverzifikáció fontos eleme az úgynevezett hagyományos, valamint a technológia- és tudásigényes ágazatok aránya. A fentiek szerint a gazdasági szerkezet fontos indikátorai a következők: milyen a hazai és a külföldi tulajdonú cégek aránya; milyen a globális cégek és a kkv-k aránya; milyen a termelési és a szolgáltatási tevékenység, valamint az energiaigényes és a tudásigényes tevékenységek aránya. A magyar gazdaságot a külföldi tulajdon és a globális cégek túlsúlya a GDP-termelésben és az exportban (de nem a foglalkoztatásban!), a tudás- és kreativitásalapú



szolgáltatások alulrepresentáltsága és az energiaigényes és tudásszegény összeszerelő termelőtevékenység túlrepresentáltsága jellemzi. Mindez együttesen gazdasági kockázatot jelent. Valamennyi tudományos elemzés szerint a sikeres gazdaságokra az erős hazai szektor, az erős és sok kkv, a tudás- és kreativitásalapú tevékenységek – közöttük szolgáltatások – túlsúlya a jellemző. A magyar gazdasági szerkezet további problémája az alacsony szintű szakmai diverzifikáltság. Ez azt jelenti, hogy nem elég sokszínű és választékos a gazdasági szerkezet. Vannak domináns ágazatok – például az autóipar és beszállítói –, ami rendkívül sebezhetővé teszi az ország gazdaságát. Az erősebben diverzifikált gazdaságok – például Ausztria, Lengyelország – a kutatások tanúsága szerint ugyanis jobban átvészelik a válságos periódusokat. A diverzifikáltság nem mérettényező, azaz nem mennyiségi, hanem minőségi jellemző.

A „gazdasági diverzifikáció növelése” célt (A1) két főindikátorral mérjük:

- A1.1. szerkezeti diverzifikáció: a technológia- és tudásintenzív ágazatok szerepe a gazdaságban;
- A1.2. méret és tulajdon szerinti diverzifikáció.

### ***A1.1. Szerkezeti diverzifikáció: a technológia- és tudásintenzív ágazatok szerepe a gazdaságban***

A szerkezeti diverzifikáció minél magasabb szintje növeli egy gazdaság rugalmasságát, alkalmazkodóképességét, és csökkenti sérülékenységét, függőségét. Minél több gazdasági ág van jelen egy országban, annál szélesebb körben képes termékekkel és szolgáltatásokkal a világpiacon megjelenni. A széles exportpaletta azt jelenti, hogy – a monokulturális gazdaságokkal ellentétben – az ország jövedelme nem egy-két termék vagy erőforrás világpiacon árától függ. Napjaink globalizált világában a gazdasági elzárkózás már a legnagyobb államok számára is lehetetlenség. A termeléshez és a létfenntartáshoz szükséges millióféle nyersanyaggal, alapanyaggal egyetlen ország sem rendelkezik, így termelésének fenntartásához minden ország importra szorul. Az pedig tartósan nem működik, hogy a külkereskedelem csak importból áll, a negatív folyó fizetési mérleg hosszú távon nem – vagy csak óriási tőkevonzó képességgel – tartható fenn. Ezért mindenképpen szükséges, hogy az adott gazdaságban legyenek olyan vállalatok, amelyek exportképesek, azaz a világpiacon vagy legalább a regionális piacra termelnek. Így a gazdaság exportbevételekhez juthat, amelyekből képes importkiadásait fedezni. Monokulturális gazdaságokban az exporttermék világpiacon árának csökkenése annyira negatív hatást gyakorol a gazdaságra és a befolyó jövedelemre, hogy az ország nem képes elegendő bevételt szerezni importszükségleteinek fedezésére. Ennek következménye a gazdasági teljesítmény és a jólét drasztikus visszaesése lesz. Ezért egy diverzifikált gazdaság mindenképpen nagyobb rugalmasságot és kisebb sérülékenységet jelent, mivel ha módosul a fogyasztók ízlése, érzékenysége, vagy új szereplők jelennek meg a kínálati oldalon, és ezeknek a következtében valamely ág vagy ágak exporttermékei (szolgáltatásai) iránt csökken a kereslet, akkor más ágak termelése és exportja még képes lehet ellensúlyozni ezen negatív hatást, és képes fenntartani a gazdaság működőképességét. Emellett a diverzifikált gazdasági szerkezet azért is előnyös, mert a gazdaság adott esetben képes lehet átállni megdráguló vagy kieső importtermékek, alapanyagok gyártására. Valamint egy diverzifikált gazdaság saját belső fogyasztóit is magasabb színvonalon, szélesebb vá-



lasztékban képes kiszolgálni, ami a fogyasztói szükségletek magasabb szintű kielégítésén keresztül magasabb egyéni hasznosság (jóléti) szintet eredményez.

Kérdés azonban, hogy az ipar- és innovációs politikán keresztül az állam milyen szerkezeti diverzifikáció kialakulását segítse elő. Milyen ágazatok, ágak megjelenése és megerősödése jár nagyobb haszonnal a gazdaság és a társadalom számára? A válasz megadásához néhány közgazdasági alapösszefüggés ismertetése szükséges. Napjaink globalizációja nemcsak azt jelenti, hogy az áruk és a szolgáltatások, valamint a termelési tényezők (tőke, munkaerő, információ) nemzetközi áramlása gyorsult fel, hanem a technológiáé és a tudásé is. A low-tech ágazatok technológiája szinte minden gazdaság számára elérhető, így ezen javak előállítására szinte bármely gazdaság – egyes ágak kapcsán természeti adottságainak megfelelően – képes. Ebből adódóan a gazdaság szerkezeti diverzifikációjának növelése inkább a technológia- és tudásintenzív, high-tech ágak és ágazatok szerepének növelését jelenti. Ezen high-tech ágak megtelepedése és megerősödése több szempontból is kulcskérdés a gazdaság és társadalom hosszú távú fejlődésének szempontjából. Ugyanis ezen ágazatok jelenléte egyrészt a nemzetgazdaság magas technológiai színvonalát feltételezi, másrésztől működésük tovább növeli ezt a színvonalat. Márpedig a Solow-féle növekedési modell világosan levezeti és kimondja – a gyakorlati tapasztalat pedig egyértelműen alátámasztja –, hogy egy társadalomban a jólét hosszú távú növekedésének egyetlen alapja van, ez pedig a technológiai haladás. Vagyis a tudás- és technológiaintenzív ágak jelenléte magasabb technológiai haladást fog eredményezni, a magasabb technológiai haladásnak pedig hosszú távon a jólét magasabb szintű növekedése lesz az eredménye. Ráadásul a magasabb szintű technológia a fenntartható fejlődést is segíti, hiszen magasabb szintű technológiával ugyanannyi erőforrásból több jószág, vagy megfordítva, ugyanannyi jószág kevesebb erőforrás felhasználásával állítható elő. Mindennek az lesz a következménye, hogy azok a gazdaságok, amelyek a világgazdasági munkamegosztásban növekvő mérethozadékú ágakra képesek szakosodni, a szakosodás fokozódásával egyre olcsóbban tudnak termelni, míg azok, amelyek csökkenő mérethozadékú ágakra kell hogy szakosodjanak, egyre drágábban termelhetnek. A világgazdaság teljes „igazságtalanságát” növeli, hogy jellemzően a technológia- és tudásintenzív ágak növekvő mérethozadékúak, míg a low-tech ágak jelentős része csökkenő mérethozadékú. Azaz azon országok, amelyek a nemzetközi munkamegosztásban és kereskedelemben high-tech ágakra képesek szakosodni, egyre olcsóbban fognak előállítani relatíve egyre drágábban értékesíthető jószágokat, míg amelyek low-tech ágakra szakosodnak, azok egyre drágábban fognak termelni relatíve (más jószágok árváltozásához viszonyítva) egyre olcsóbban értékesíthető jószágokat. Egyértelmű, hogy az első csoportba tartozó országok és társadalmak hosszú távon sokkal fejlettebbek és gazdagabbak lesznek.

Az előzőekből következően a gazdaság diverzifikáltsága kapcsán nagyon fontos, hogy a gazdaság szerkezete a technológia- és tudásintenzív ágazatok felé mozduljon el. A Jó Állam politikájának egyértelműen ez kell hogy legyen az egyik legfontosabb prioritása, mert enélkül semmilyen más eszközzel nem érhető el a gazdaság és a társadalom hosszú távú fejlődése és konvergenciája a fejlettebb társadalmak irányába. Mindezekből adódóan a „Jó Állam” kutatás „pénzügyi stabilitás és versenyképesség” kutatócsoportjának az A1-es sorszámmal jelölt célkitűzése – a gazdasági diverzifikáció növelése – kapcsán a szerkezeti diverzifikációt a technológia- és tudásintenzív ágak gazdaságban játszott

szerepének alakulásával mérjük. Az állam ipar-, innovációs és oktatási politikája akkor sikeres, ha a technológia- és tudásintenzív ágaknak a gazdaságban betöltött szerepe nő. Az A1. főindikátorunk három részindikátora ezt méri:

- A1.1.1. a technológia- és tudásintenzív ágak szerepe a gazdaságban (az ezek által előállított hozzáadott érték viszonyítva az összes előállított hozzáadott értékhez, GDP-hez);
- A1.1.2. a technológia- és tudásintenzív ágak szerepe a foglalkoztatásban (az itt foglalkoztatottak létszáma az összes foglalkoztatott létszámához viszonyítva);
- A1.1.3. a technológia- és tudásintenzív ágak szerepe az exportban (exportjuk értéke viszonyítva az export összértékéhez).

A főindikátor mindhárom részindikátoránál a pozitív irányba való elmozdulás jelenti a jó értéket, így a főindikátornál is a nagyobb érték a hosszú távon nagyobb társadalmi jólétet jelenti. A technológia- és tudásintenzív ágakat az OECD-értelmezés és a KSH-kategorizálás alapján választják ki. Támogató indikátorként vizsgáljuk a technológia- és tudásintenzív ágakban működő kkv-k számát a kkv-k össz mennyiségéhez viszonyítva.

Ez a támogató indikátor azért fontos, mert nem elég egy gazdaság számára az, ha csak a transznacionális vállalatok tevékenykednek a technológia- és tudásintenzív ágazatokban, mivel ezek a termelésüket napjaink globalizált világában pillanatok alatt képesek át helyezni a bolygó másik pontjára. Ebben az esetben pedig nemcsak technológia, hanem sikeres exporttermék nélkül maradhat a gazdaság. Ezért nagyon fontos, hogy minél több kkv is működjön ezen a területen. Ezzel a célkitűzéssel kiemelten foglalkozik az A4-es terület, amely a tudásfüggőség csökkentésének lehetőségeit vizsgálja, azonban támogató indikátorként már itt is meg kell jelenjen.

### ***A1.2. Méret és tulajdon szerinti diverzifikáció***

Ahogy az előző pont végén is szerepelt, nagyon fontos, hogy egy gazdaságban minél erőteljesebb legyen a kkv-k szerepe. Ennek egyik okát már említettük: azt, hogy napjaink globalizált világában a transznacionális vállalatok nagyon könnyen képesek termelési folyamataikat a világ bármely más pontjára áthelyezni. Ennél azonban talán még fontosabb ok az, hogy a kkv-szektor erőssége meghatározó tényező az ország versenyképességének szempontjából is. A gazdaság versenyképességét és a társadalom életszínvonalát döntően befolyásolja, hogy a foglalkoztatottság döntő hányada a kkv-khoz kötődik. Így rajtuk múlik az, hogy mennyire képesek a humántőke tudását, képességeit kiaknázni és jövedelemtermelő tevékenységre fordítani, ezen keresztül pedig jövedelmet, megélhetést biztosítani a háztartásoknak. A foglalkoztatásból adódóan ugyancsak nagyrészt a kkv-kon múlik, hogy mennyire képesek továbbfejleszteni a humántőke meglévő képességeit, ezen keresztül javítva az ország jövőbeni versenyképességét. A kormányzati politika sikerességét ezen a területen azzal tudjuk mérni, hogy növekszik-e a kkv-szektor aránya az előállított hozzáadott értéken belül, valamint azzal, hogy növekszik-e a szerepe az ország exportján belül. Ez utóbbi indikátor fejezi ki azt, hogy sikerült-e javítani a kkv-szektor versenyképességét, hiszen a világpiacon csak versenyképes termékekkel és szolgáltatásokkal lehet megjelenni. Amennyiben tehát nő a kkv-k szerepe az exportban, az azt jelenti, hogy javult a versenyképességük, az innovativitásuk, s ezen keresztül javult az ország versenyképessége is. Az ország, a társadalom és a közösségi jólét szem-

pontjából az a hasznosabb, ha az előállított hozzáadott érték minél nagyobb aránya hazai gazdasági szereplőknél keletkezik, mert ez esetben nagyobb valószínűséggel marad ez az érték (tőke- és munkajövedelem) az ország határain belül, s kerül a hazai háztartásokhoz. Ezért a gazdasági diverzifikációnál a tulajdon szerinti megoszlást is vizsgáljuk. Vagyis azt, hogy a hozzáadottérték-előállításból, illetve az exportteljesítményből milyen arányban részesülnek a hazai és a külföldi gazdasági szereplők. Utóbbi azért fontos, mert az exportképesség jelenti a világgpiaci versenyképességet. Egyáltalán nem mindegy, hogy a világgpiaci versenyképességű ágakban milyen a hazai termelési arány, mivel ezek az ágak biztosítják azt a jövedelmet, amely szükséges az ország importszükségletének fedezéséhez. Amennyiben csak külföldi tulajdonú vállalatok képesek világgpiaci versenyképességgel tevékenykedni az országban, az komoly veszélyt és fenyegetettséget rejt magában, mivel ha ezek a cégek más országba helyezik át a termelésüket, akkor a nemzetgazdaság elesik exportbevételeinek döntő hányadától, és importszükségleteit sem képes fedezni. Ennek a gazdasági teljesítmény és a jólét csökkenése lesz az eredménye. Ezért a tulajdoni diverzifikáció kapcsán akkor tekintjük a kormányzást sikeresnek, ha sikerül növelnie a gazdaság teljesítményét és hangsúlyozottan az exportteljesítményen belül a hazai részarányt. Az előzőekhez hozzá kell tenni, hogy a nemzetgazdaság szereplői nemcsak az adott ország területén szerezhetnek munka-, illetve tőkejövedelmet, hanem más országok területén is. A gazdaság és a társadalom hosszú távú fejlődését szolgálhatja az is, ha a nemzetgazdasághoz köthető vállalatok képesek külföldön is terjeszkedni, és onnan is jövedelmet repatriálni a hazai gazdaságba. Ugyanígy egyáltalán nem mindegy, hogy az adott ország területén a külföldi gazdasági szereplők által előállított hozzáadott érték milyen arányban marad az adott gazdaságban, és milyen arányban juttatják ezeket át más gazdaságokba. Azaz nem mindegy, hogy a külföldiek által itt megtermelt jövedelmet itt költik-e el, itt fektetik-e be újra, vagy repatriálják anyaországukba. Ezért ezen két tényező – tehát a hazai gazdasági szereplők által külföldről megszerzett jövedelem mértéke, valamint a külföldi gazdasági szereplők által itthonról repatriált jövedelem mértéke – mérése is fontos. Ezt a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) és a bruttó hazai termék arányával (GDP) tudjuk mérni. Utóbbi a Magyarország területén előállított összes hozzáadott értéket tartalmazza. Előbbi a magyar gazdasági szereplők által összesen előállított (megszerzett) jövedelmet jelenti. A kettő közötti különbséget úgy kapjuk meg, ha Magyarország GDP-jéből kivonjuk a külföldi gazdasági szereplők által Magyarország területén megszerzett és a hazai gazdaságukba repatriált jövedelmet, valamint hozzáadjuk a magyar gazdasági szereplők által külföldön megszerzett és a magyar gazdaságba repatriált jövedelmet. Vagyis az a jó, ha a GNI értéke minél magasabb a GDP-hez képest. Nem véletlenül, egy-egy társadalom fejlettségének vizsgálatakor sosem a GDP-t, hanem a GNI-t veszik alapul. (Például HDI-mutató, Berlage–Legesse-féle fejlettségi mérés stb.)

Az előzőekből következően az A1.2 főindikátor mérésére a következő öt részindikátort választottuk:

- A1.2.1. a kkv-szektor szerepe a termelésben (termelésének értéke a GDP értékéhez viszonyítva);
- A1.2.2. a kkv-szektor szerepe az exportban (exportjának értéke az összes export értékéhez viszonyítva);
- A1.2.3. a hazai gazdasági szereplők szerepe a termelésben (az általuk előállított hozzáadott érték az összes hozzáadott értékhez [GDP] viszonyítva);

- A1.2.4. a hazai gazdasági szereplők szerepe az exportban (exportjuk értéke az összes export értékéhez viszonyítva);
- A1.2.5. a hazai gazdasági szereplők jövedelme a gazdaság teljesítményéhez viszonyítva (a GNI értéke a GDP értékéhez viszonyítva).

A főindikátor mind az öt tagjánál a pozitív irányba való elmozdulás jelenti a jó értéket, így a főindikátornál is a nagyobb érték jelenti a hosszú távon nagyobb gazdasági eredményt.

### **3.1.2. Az energiatfüggőség csökkentése (A2)**

Mérése azért szükséges, mert a gazdaság működésének egyik legfontosabb feltétele a termelési folyamatokhoz szükséges energia megbízható, fenntartható, kiszámítható és elviselhető áron való elérhetősége. A felhasznált energiaforrások fajtái, diverzifikáltsága, származási helye egyaránt olyan gazdasági kockázatokat jelenthet, amely a gazdaság egészére és különösen a versenyképességre jelentős hatást gyakorolhat. Az energiatfüggőség csökkentését A2.1. gazdasági energetika főindikátorral mérjük, amelyet a következő öt részindikátorral írunk le:

- A2.1.1. az ipari villamos energia ára a regionális árak viszonylatában;
- A2.1.2. a gazdaság energiaintenzitása;
- A2.1.3. energiadiverzifikáció;
- A2.1.4. energiainport;
- A2.1.5. energiainport-diverzifikáció.

Az A2.1 gazdasági energetika főindikátor az energiatfüggőség gazdaságra gyakorolt hatását méri. Az A2.1.1. részindikátor a végfelhasználói villamosenergia-árakat mutatja a visegrádi országok átlagához viszonyítva. Az A2.1.2. részindikátor a gazdaság által a bruttó hazai termék előállításához felhasznált energia mennyiségét mutatja. Az A2.1.3. részindikátor a Herfindahl-index segítségével mutatja be a teljes végső energiafelhasználás energiaforrások szerinti megoszlását, amiből az energiaforrások szerinti kitettségre lehet következtetni. Az A2.1.4. részindikátor a nettó energiainport és a hazai energiafelhasználás arányában méri az ország külső energiatfüggőségét. Az A2.1.5. részindikátor a Herfindahl-index segítségével mutatja be az importált energiának a származási helyek szerinti megoszlását (EU-ország, európai nem EU-ország, Oroszország, egyéb nem európai ország). Értékéből a geopolitikai és a fenntarthatósági kitettségre egyaránt lehet következtetni.

### **3.1.3. A pénzügyi függőség csökkentése (A3)**

Egy ország versenyképességének szempontjából nagyon fontos, hogy a gazdaság, a társadalom és az egész ország működésének fenntartásához és továbbfejlődéséhez szükséges források rendelkezésre álljanak. Ugyanis amennyiben ez nincs meg, akkor nemcsak a gazdaság növekedése áll le, hanem a jelenlegi teljesítmény, valamint ezen keresztül a jólét szintje is visszaesik. A versenyképesség szempontjából azonban nemcsak az a fontos, hogy rendelkezésre állnak-e ezek a források, hanem az is, hogy mekkora ezeknek az ára, illetve mekkora ezeknek a kockázata, azaz milyen valószínűséggel esik el a forrásoktól a nemzetgazdaság. Ugyanis minél többet kell költeni a finanszírozási források megszerzésére, annál kevesebb pénz jut fejlesztésre, és annál lassabbá válik a növekedés. Ráadásul a drága finanszírozási forrás megdrágítja a termelést, nehezíti a világpiaci és hazai értékesítést, és ezen keresztül rontja a vállalatok, valamint a teljes nemzetgazdaság

versenyképességét. A források kockázata szintén nem elhanyagolható tényező. A kockázatos finanszírozási források pillanatok alatt megszűnhetnek, s ez komoly gazdasági és társadalmi törést jelenhet az ország számára. (Ahogy azt Magyarország 2008 őszén már megtapasztalhatta.) Mindezek alapján a versenyképesség javítása céljából a pénzügyi függőség csökkentésére tett kormányzati intézkedések sikerét két főindikátorral vizsgáljuk. Az egyik a nemzetgazdaság pénzügyi környezetének biztonságosságát és kiszámíthatóságát, a másik magának az államháztartásnak a pénzügyi biztonságát vizsgálja:

- A3.1. biztonságos és kiszámítható pénzügyi környezet;
- A3.2. az államháztartás pénzügyi biztonsága.

### ***A3.1. Biztonságos és kiszámítható pénzügyi környezet***

Egy nemzetgazdaság pénzügyi biztonsága szempontjából alapvető fontosságú a nettó finanszírozási képessége. Ez a képesség azt mutatja meg, hogy egy nemzetgazdaság képes-e elég megtakarítást biztosítani finanszírozási szükségleteinek biztosítására, esetleg pluszmegtakarításokat képezni, amelyeket tőkejövedelemért kölcsönadhat más nemzetgazdaságoknak, vagy fordítva, más nemzetgazdaságok megtakarításaira szorul működőképességének fenntartásához. Az indikátort úgy képezzük, hogy összegezzük a háztartási, az állami és a vállalati szektor nettó megtakarításait (összes megtakarítás mínusz összes hitelfelvétel), és ezt viszonyítjuk a GDP összegéhez. Ha az érték pozitív, akkor a nemzetgazdaság megtakarítása elegendő saját működésének a finanszírozásához, és még más nemzetgazdaságoknak is képes kölcsönadni. Ha az érték negatív, akkor más nemzetgazdaságok megtakarításaira van ráutalva. A GDP értékéhez képest minél nagyobb a külső finanszírozási igény, annál sérülékenyebb a gazdaság működése. Ugyanis ha valamilyen oknál fogva – például a nemzetközi gazdasági szereplők kockázattűrő magatartásának kockázatkerülővé módosulása – a külső szereplők elfordulnak a gazdaságtól, és nem finanszírozzák tovább azt, akkor annál nagyobb lesz a gazdaság teljesítményének visszaesése, minél nagyobb volt a finanszírozási szükséglet. A finanszírozási biztonság megeremtésének érdekében az államnak mindenképpen ösztönöznie kell a háztartásokat megtakarítási hajlandóságuk növelésére. Ez a magasabb pénzügyi biztonság mellett azért is fontos, mert a korábban idézett Solow-féle növekedési modell egyértelműen kimondja, hogy minél magasabb egy gazdaságban a megtakarítási hajlandóság, annál nagyobb lesz hosszú távon a gazdasági növekedés esélye. Ugyanis ez esetben olcsó finanszírozási források állnak a vállalati beruházások rendelkezésére, amelyek így versenyképes termékeket, szolgáltatásokat tudnak fejleszteni és piacra dobni.

A nettó finanszírozási képességet a folyó fizetési mérleg és a tőkemérleg eredményéből is számolhatjuk. Azonban fontos észrevenni, hogy egy nemzetgazdaságnak a finanszírozási képessége azért is javulhat, mert a vállalatok nem bíznak a jövőben, vagy romlik a versenyképességük, s ezért a beruházási tevékenységük visszaesik. Így csökken a finanszírozási igényük. Ez történt az elmúlt időszakban Magyarországon is. Ez azonban semmiféleképpen nem a versenyképesség javulását mutatja. Ezért a nettó finanszírozási képesség támogató indikátoraként mindenképpen figyelnünk kell a GDP-arányos beruházási ráta alakulását is.

A nettó finanszírozási képesség értékének hosszú távú következménye a nemzetgazdaság külső adósságállományának alakulása. Egy gazdaság vizsgálatakor a külső adós-

ságállományt az egyik legfontosabb kockázati tényezőként vesszük figyelembe. Minél magasabb az értéke, annál törekenyebb a gazdaság teljesítménye és hosszú távú fejlődési lehetősége. Magas adósságállomány után több kamatot kell fizetniük az egyes gazdasági szereplőknek. Ez azt jelenti, hogy a vállalatoknak kevesebb pénzük marad kutatás-fejlesztésre, innovációra, beruházásokra. Ez egyértelműen rontja a vállalati szektor és ezen keresztül a teljes nemzetgazdaság versenyképességét. Magas adósságállomány után a háztartásoknak is jövedelmük magasabb hányadát kell kamatfizetésre fordítaniuk, ezért kevesebb pénzük marad megtakarításokra (aminek következtében kevesebb tőke lesz a gazdaságban, ezért megint csak drágábbá válnak a beruházások) vagy fogyasztási javak vásárlására. Ez utóbbi pedig a vállalatok termékei, szolgáltatásai iránti keresletet csökkenti, ami a gazdasági teljesítmény csökkenéséhez, növekvő munkanélküliséghez vezet. Magasabb adósság után az államnak is több kamatot kell fizetnie, ennek káros hatásairól majd a következő indikátor kapcsán beszélünk. Ráadásul a magasabb adósságállomány – amennyiben a gazdaság nettó finanszírozási képessége negatív – magasabb országgockázatot is jelent. Ezért a piaci szereplők csak magasabb kamatért hajlandók kölcsönt adni ezen nemzetgazdaság szereplőinek (bankok, vállalatok, állam, háztartások). Ez pedig tovább növeli a nemzetgazdaság kamatfizetésre fordított jövedelmének arányát, ami tovább rontja a gazdaság versenyképességét. Mindezekből adódóan az államnak mindenképpen törekednie kell a nemzetgazdaság külső adósságállományának csökkentésére. Ennek eredményességét a nemzetgazdaság GDP-arányos bruttó külső adósságának alakulásával mérjük. Ez csak az adósságjellegű külső tartozást méri, egyéb finanszírozási formákat – például közvetlen külföldi beruházások beáramlása – nem.

Amennyiben a piac bizalma meginog egy nemzetgazdaság iránt, s nem hajlandó azt többé – részben vagy egészben – finanszírozni, akkor előtérbe kerül a jegybank devizatartalékának a szerepe. Ilyen esetben a nemzetgazdaság a devizatartalék segítségével képes lejáró kötelezettségeit finanszírozni, folyófizetésimérleg-hiányának értékében importját kifizetni. A devizatartalék szükséges a jegybank nyílt piaci intervenciójához is, a saját valutája árfolyamának védelme érdekében. (Amennyiben a valutaárfolyam zuhanni kezd, a jegybank külföldi valutát ad el, s ezért cserébe hazait vásárol. Így növeli keresletét saját valutája iránt, ezzel növeli annak „árát”, azaz más valutában kifejezett értékét, ezzel felértékeli annak árfolyamát.) A devizatartalék értéke „békeidőszakban” is fontos, pontosan a „békeidőszak” fenntartása érdekében. Amennyiben a piac látja, hogy a devizatartalékok értéke elég magas, a piac bizalma is magasabb lesz a nemzetgazdaság iránt, és sokkal nagyobb hajlandósággal finanszírozza azt. A devizatartalékok optimális mértékét sokféleképpen becsülik. Az IMF ezzel kapcsolatban kifejlesztett egy főindikátort. De szokták viszonyítani az éves import értékéhez vagy a nemzetgazdaság teljes kötelezettségállományához. Mi a legegyszerűbb és talán legrégebben használt indikátort alkalmazzuk az állam jó devizatartalék-politikájának vizsgálatához. Ez a Guidotti–Greenspan-szabályra épülő mutató, amely szerint a devizatartalékoknak fedezniük kell az ország egy éven belül lejáró külföldi adósságát.

A biztonságos és kiszámítható pénzügyi környezethez az előre jelezhető és kiszámítható infláció is hozzátartozik. Ennek több oka is van. Egyrésztől az inflációnak mindig vannak költségei. Emellett az infláció torzítja az adózást is, hiszen olyan nomináljövedelem után is adót kell fizetni, amely valójában – a növekvő árszínvonal miatt – nem jelent reáljövedelmet. Valamint rontja a vállalatok mikroökonómiai működésének hatékonysá-



gát. Ezek a költségek azonban alacsony inflációs környezetben nem túl magasak. Sokkal nagyobb probléma az, ha az infláció nem úgy alakul, ahogy azt a gazdasági szereplők terveikben számolták. Ugyanis ha az infláció nem várt módon alakul, az olyan vagyontrendeződést okoz a gazdaságban, amely mögött nincs valós gazdasági teljesítmény. A vártnál alacsonyabb infláció a hitelezettek felől a hitelezők felé okoz vagyontrendeződést, míg a vártnál magasabb infláció fordítva, a hitelezők felől a hitelezettek felé. Ezért amennyiben az inflációs környezet kiszámíthatatlan – s jellemzően minél magasabb az infláció, annál nagyobb az ingadozása, azaz annál kiszámíthatatlanabb –, a hitelezők magasabb reálkamatlábbal védik magukat az ingadozásból adódó esetleges veszteségek ellen. Márpedig a magas reálkamatláb drágítja a beruházásokat, s ezáltal lassítja a gazdaság növekedését, rontja versenyképességét. Éppen ennek kivédése céljából a monetáris politika jellemzően kitűz egy inflációs célt, hogy ezzel befolyásolja a gazdasági szereplők tervezését. Ez a cél kiindulási pontként szolgál számukra. A monetáris politika annál sikeresebb és annál jobb, minél inkább sikerül az inflációt a kitűzött cél körül tartania. Ebben az esetben az inflációnak nincsenek magas költségei, kiszámítható a gazdasági szereplők számára, így az infláció nem lehet akadály a alacsony reálkamat kialakulásának, ami támogatja a gazdasági növekedést és a versenyképességet. Fontos megjegyeznünk, hogy a negatív infláció, azaz a defláció sosem kellemes a gazdaság számára. A defláció jellemzően a nemzetgazdaság valamilyen „betegségének” a tünete. A jegybankok ezért tűznek ki pozitív, nullánál nagyobb inflációs célt. Így az inflációs cél alulteljesítése ugyanúgy sikertelen gazdaságpolitikát jelent, mint a felülteljesítés. Az infláció mérésénél a maginflációt vizsgáljuk, mivel abban kevésbé tükröződnek egyes speciális intézkedéseknek az inflációra gyakorolt hatásai.

A biztonságos és kiszámítható pénzügyi környezet utolsó, mindenképpen vizsgálandó eleme a valutaárfolyam. Egy valuta le-, illetve felértékelődésének is vannak mind pozitív, mind negatív hatásai. A gazdaságpolitika hosszú távú célja lehet a saját valuta árfolyamának szinten tartása, gyengítése vagy erősítése. Azonban egy dolog biztosan nem segíti sohasem egy gazdaság működőképességét: az, ha valutájának árfolyama hektikusan ingadozik, azaz a valutaárfolyamnak nagy a volatilitása. Ezért akármi is legyen a valuta árfolyamával a gazdaságpolitika hosszú távú célja, mindenképpen kerülni kell az árfolyam túlzott ingadozását, mert az olyan pluszköltségeket okoz a gazdasági szereplőknek, amelyek rontják a gazdaság versenyképességét. A kiszámíthatatlanul ingadozó árfolyam ellen ugyanis a külfölddel gazdasági kapcsolatban lévő szereplőknek az ingadozásból adódó kockázataik csökkentése érdekében különböző határidős, opciós és egyéb ügyleteket kell kötniük. Ez pluszkölséggént jelentkezik számukra. Ráadásul minél inkább ingadozó és kiszámíthatatlan a valutaárfolyam, annál magasabbak lesznek ezen ügyletek költségei. Ezért az állam fontos feladata – a versenyképesség javítása szempontjából is –, hogy minél inkább csökkentse a valutaárfolyam volatilitását. Megjegyzendő még, hogy a gyenge valuta ösztönzi az exportot, de drágává teszi az importot, ami egy tudás- és technológiaimportra szoruló gazdaság esetében hosszú távon a fejlődés gátja lehet.

Az eddigieket összefoglalva a következő indikátorokat javasoljuk a biztonságos és kiszámítható pénzügyi környezet megteremtésének sikeressége mint állami feladat kapcsán:

- A3.1.1. nettó finanszírozási képesség (a nemzetgazdaság GDP-arányos nettó finanszírozási képességének negatív – százalékban kifejezett – eltérése a nulla százaléktól);
- A3.1.2. bruttó külső adósság (a nemzetgazdaság GDP-arányos bruttó külső adóssága);



- A3.1.3. devizatartalékok (a devizatartalékok értékének negatív irányú – százalékban kifejezett – eltérése az ország egy éven belül lejáró külföldi adósságaihoz képest);
- A3.1.4. maginfláció (a maginfláció értékének – pozitív vagy negatív irányú, százalékban kifejezett – eltérése a monetáris politika által kitűzött célértéktől);
- A3.1.5. valutaárfolyam volatilitása (a valutaárfolyam 12 hónapos implikált volatilitása százalékban mérve).

A főindikátor mind az öt tagjánál a csökkenő irányba való elmozdulás jelenti a jó értéket, így a főindikátornál is a kisebb érték a hosszú távon nagyobb pénzügyi biztonságot és versenyképességet jelenti. Támogató indikátorként használjuk továbbá:

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

A már említett GDP-arányos beruházási ráta mellett támogató indikátorként mindeképpen figyelniünk kell a közvetlen külföldi beruházások be- és kiáramló értékének egyenlegét. Egyrésztől egyértelmű, hogy egy nemzetgazdaság pénzügyi helyzetét (biztonságát, kiszámíthatóságát, jövőjének várható alakulását) jól szemlélteti, hogy mennyi külföldi beruházás, fejlesztés érkezik a nemzetgazdaságba, és mennyi hagyja el azt. Másrésztől egy ország külföldi tartozásai kapcsán a fedezet egy része – a közép-európai gazdaságok kapcsán például nagyon jelentős része – közvetlen külföldi befektetés formájában jelenik meg. Vagyis egyáltalán nem mindegy, hogy ha egy gazdaság külföldi finanszírozásra szorul, akkor az hiteltőke, portfóliótőke vagy közvetlen beruházási tőke formájában történik-e. Amennyiben a külföldi finanszírozás beruházási tőke formájában érkezik, akkor a gazdaságnak a jövőben reális esélye lehet külső adósságának a visszafizetésére. (Mivel a beruházások növelik a jövőben előállítandó értéket és jövedelmet.) Amennyiben viszont a negatív nettó finanszírozási képesség hitelfelvételben jelenik meg, akkor egyre növekvő és egyre nehezebben visszafizethető adósságállománnyal néz szembe a gazdaság, s egyre nagyobb eséllyel kerül adósságspirálba.

### ***A3.2. Az államháztartás pénzügyi biztonsága***

Az államháztartás pénzügyi biztonsága az a terület, amelyre a politikának legközvetlenebb és legnagyobb befolyása van. Ráadásul az államháztartás pénzügyi biztonsága erőteljesen hat a nemzetgazdaság teljes pénzügyi függőségére valamint versenyképességére is. Az államháztartás pénzügyi biztonságán belül vizsgáljuk, hogy az államnak mekkora finanszírozási összegre van szüksége egy adott évben, mekkora az adóssága, és hogy milyen nagyságúak a kamatfizetési kötelezettségei, amelyeket vagy adóteherből, vagy újabb adósságból tud fedezni.

A finanszírozási szükséglet kapcsán az állam éves finanszírozási igénye a mérvadó. Ez nem teljesen azonos a költségvetési hiány értékével. A különbség a két mutató között az egyes kisebb tételeken túl abból ered, hogy a költségvetési hiány mérése eredmény szemléletű. Azaz, ha X összegért vásárol az állam egy X összeget érő vagyontárgyat – például részvénytulajdont egy cégben –, az nem növeli az állam költségvetési hiányát, hiszen az eredménykimutatásban X kiadás mellett a bevétel oldalon X összegű vagyontárgy keletkezik. A finanszírozási igény viszont pénzforgalmi szemléletű, azaz a bevételek és a kiadások alakulását méri. Azaz ebben az esetben a kimutatásban csak X összegű kiadás keletkezik, bevétel nem. (Az majd csak akkor, amikor az állam eladja a vagyontárgyat. Akkor viszont

csak bevétel keletkezik, ami javítja a pénzforgalmi egyenleget, ellentétben az eredmény-szemléletű egyenleggel, ahol a vagyonsökkenés kiegyensúlyozza a bevételnövekedést.) A költségvetési egyenleg vizsgálatok az eredmény-szemléletet használják, ami teljesen jogos, mert ez mutatja meg, hogy hogyan is alakul az állam gazdasági helyzete. Akkor mi miért javasoljuk a finanszírozási igény és a pénzforgalmi szemlélet alkalmazását? Azért, mert az állam pénzügyi sérülékenysége szempontjából ez a mérvadó. Ugyanis az államnak nemcsak a költségvetési hiányát kell tudnia finanszíroznia egy adott évben, hanem azonfelül azokat a vagyonszárlásokat is, amelyeket – különböző politikai, szakpolitikai célokból – végre kíván hajtani. Amennyiben a piaci finanszírozás megszűnik, akkor az állam nemcsak a költségvetési hiányát nem képes finanszíroznia, hanem a vagyonszárlásait, jövőbeni kötelezettségvállalásait sem. (És ez igaz fordítva is, azaz vagyoneledésből nulla piaci vagy egyéb finanszírozás nélkül képes valamilyen mértékű költségvetési hiányát fedezni.) Ezért amennyiben egy állam rövid távú pénzügyi sebezhetőségét és kockázatait mérjük, az éves finanszírozási igényét kell megvizsgálni. A bruttó finanszírozási igény azt mutatja, hogy mekkora összegben kell forrásokat bevonni a piacról az adott időszakban az államnak. Ebbe beletartozik az adott évben lejáró adósság megújítandó része, valamint az éves költségvetési hiány értéke, korrigálva a vagyonszárlás bevételeivel és kiadásaival. A nettó finanszírozási igény pedig az éves költségvetési hiány értéke, korrigálva a vagyonszárlás bevételeivel és kiadásaival. Azaz az államháztartás GDP-arányos nettó finanszírozási igénye azt mutatja meg, hogy az éves bevételek és kiadások különbsége mekkora a GDP értékéhez viszonyítva. A főindikátorba mi ez utóbbi értékét javasoljuk, mert ez közvetlenül az állam politikájától függ. De nagyon fontos a bruttó finanszírozási indikátor is, mivel ha a piac megtagadja a finanszírozást az államtól, akkor a lejáró adósságát sem képes megújítani, azaz nem tudja teljesíteni a törlesztési kötelezettségeit. Ezért támogató indikátorként mindenképpen fontosnak tartjuk az állam GDP-arányos bruttó finanszírozási igényének mérését is.

Természetesen az államháztartás pénzügyi biztonságának vizsgálatok fontos tényező a GDP-arányos államadósság mértéke. A magas államadósság egyrészt jelentős terhet ró a gazdaságra, másrészt a magas államadóssággal jellemzően magas országkockázat is párosul, s ez esetben a nemzetközi piac szereplői nem vagy csak magas áron (kamattal) hajlandók finanszíroznia az adott gazdaság bármely szereplőjét. Ez a magas áron történő finanszírozás az ország versenyképességét, csökkenti a tőkevonzó képességét.

Az államadósság mértékénél azonban még fontosabb az államadósság után fizetendő kamatterhe mértéke. Hiszen lehet, hogy „A” ország államadóssága magasabb, mint „B” országé, azonban ha az adósság kamata ez utóbbinál a magasabb, akkor lehetséges, hogy az adósság után fizetendő kamatterhe „B” országban jobban meg fogja terhelni a gazdaságot, mint „A” országban. Az államadóssággal kapcsolatos legfontosabb indikátor tehát a GDP-arányos fizetendő kamatterhe mértéke. Minél magasabb ennek a mértéke, annál rosszabb az ország versenyképessége. Ezért ennek az indikátornak jelentős súllyal szerepelnie kell a főindikátorban. Amennyiben egy ország államadósság után fizetendő GDP-arányos kamatterhe magasabb, mint másoké, akkor a gazdaságnak arányosan nagyobb jövedelmet kell a megtermelt értékből kamattörlesztésre fordítania. Ez két dolgot jelenthet: első eset az, hogy száz egység megtermelt jövedelem után az államnak több adót kell beszednie a gazdasági szereplőitől, mint az alacsonyabb kamatterhellel rendelkező versenytársának. Ebből következően vállalatának adóterhe magasabb lesz, mint a

másik országban. Így termékeik, szolgáltatásaik megdrágulnak, s nemcsak a világcipacról szorulnak ki, hanem előbb-utóbb saját piacaikról is kiszorítják őket az olyan országokban termelő vállalatok, amely országoknak kisebb az államadósság utáni kamatterhük s így az adózottságuk mértéke. A magas kamatterher tehát a magas adózottságon keresztül rontja a versenyképességet, és hosszú távon kiszorítja a tőkét és a termelést az adott gazdaságból. Ha az állam nem akarja, hogy erre a sorsra jusson az ország, akkor száz egység jövedelem után nem szedhet be számottevően több adót gazdasági szereplőitől. Azonban mivel kamatterhe magasabb, kiadásait kell csökkentenie a többi államéhoz képest. A beszedett összegből kevesebb pénzt juttathat vissza az újraelosztó rendszereken (önkormányzati rendszer, nyugdíjrendszer, egészségügyi rendszer, közoktatás, tömegközlekedés stb.) keresztül a gazdaságba. Azonban ha a humántőke fejlesztésére (közoktatás, egészségügy, képzések), innovációra, kutatás-fejlesztésre, logisztikai és közlekedési infrastruktúrára, az infokommunikáció fejlesztésére fordított összegeket csökkenti, akkor ugyanúgy lemarad versenyképességben, mint ha a beszedett adó mértékét növeli. Ezek a versenyképesség kulcstényezői, ezért is szerepelnek kiemelten az anyagban. Amennyiben az állam ezen a területeken spórol (úgy, hogy a pénzek felhasználási hatékonysága nem javul közben), akkor a gazdaság hosszú távon végérvényesen lemarad a versenyképességi versenyben. Ezért nagyon nehéz megmondani, hol lehet spórolni annak érdekében, hogy a magasabb kamatterheket ki tudja fizetni. A szociális kiadásokon való takarékoskodás a társadalmi különbségeket növeli, ami hosszú távon sosem hasznos egy társadalom és egy gazdaság számára. Az államnak tehát egyértelműen törekednie kell arra, hogy az államadóssága után fizetendő GDP-arányos kamatterheket csökkentse. Az adósság átlagos kamatértéke s az ebből következő kamatterher annak is jó kifejezője, hogy a piac mennyire értékeli megfelelőnek a gazdaságpolitikát. Helyes gazdaságpolitika esetén a kamat értéke alacsonyabb, elhibázott gazdaságpolitika folytán a kamat értéke és a kamatterher magasabb lesz. Éppen ezért ez egy nagyon kiváló indikátor az állam jó működésének mérésére.

Az előzőekből adódóan a következő részindikátorokból álló A3.2. főindikátort vizsgáljuk:

- A3.2.1. az államháztartás nettó finanszírozási igénye (az államháztartás GDP-arányos nettó finanszírozási igényének negatív irányú – százalékban kifejezett – eltérése a nulla százaléktól);
- A3.2.2. bruttó adósságállomány (a bruttó államadósság GDP-arányos értéke);
- A3.2.3. az államháztartás kamatkiadásai (az államadósság után fizetett kamatkiadások GDP-arányos értéke).

A főindikátor mind a három tagjánál a csökkenő irányba való elmozdulás jelenti a jó értéket, így a főindikátornál is a kisebb érték a hosszú távon nagyobb versenyképességet jelenti. Támogató indikátorként a következőket számítjuk:

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

Az államháztartás bruttó finanszírozási igénye mérésének fontosságáról már esett szó. Az államadósság kapcsán három támogató indikátort érdemes nyomon követni: a devizamegoszlást, a forrásmegoszlást és a futamidő változását. (Természetesen fontos indikátor az államadósság átlagos kamatértéke is, de ez közvetetten megjelenik a már vizsgált

GDP-arányos kamatteher értékében.) A devizamegoszlás azért fontos, mert minél magasabb az államadósság külföldi devizában denominált aránya, annál magasabbak az árfolyamkockázatok. Ez esetben a saját valuta leértékelődése növeli az államadósság mértékét. Ezért az államnak törekednie kell arra, hogy adósságának minél kisebb hányada legyen külföldi valutában denominált. Ez többek között a már említett módon, a lakosság megtakarítási hajlandóságának ösztönzésével érhető el. Ez utóbbi a forrásmegoszlás helyes (biztonságos) irányba alakításának szempontjából is fontos. Japán GDP-arányos államadóssága 220 százalék körül van, mégis a világ legjobb adósságbesorolású államai közé tartozik minden hitelminősítőnél. Ennek oka, hogy az állam adósságának finanszírozása (is) teljesen a hazai gazdasági szereplők kezében van. A hazai forrás, ha nem is feltétlenül olcsóbb, de mindig biztonságosabb a külföldi forrásnál. Negatív világgpiaci környezetben kevésbé tud eltűnni, megszűnni, áramlását végső esetben akár jogszabályi úton is az ország határain belül képes tartani az állam. Ezért az államnak törekednie kell arra, hogy adósságának minél nagyobb aránya hazai megtakarítási forrásból legyen finanszírozva. Természetesen itt fel kell hívni a figyelmet arra a problémára, hogy az semmiképpen nem helyes, ha az állam más hazai szektorok – például a beruházási források – kárára növeli adósságának hazai finanszírozottságát, és nem a hazai gazdasági szereplők megtakarításainak ösztönzésével teszi ezt. Végül pedig meg kell említenünk a nagyon fontos futamidőt. Az államnak törekednie kell arra, hogy adósságának átlagos futamideje minél hosszabb legyen. Ennek oka az, hogy minél hosszabb a futamidő, annál több idő áll rendelkezésre a gazdaság számára, hogy például a versenyképességi tényezők javítása céljából felvett állami hitelek törlesztését, a beruházások „termővé” fordulásával előteremthesse. Rövid távú hitelek visszafizetése általában csak újabb hitelek felvételével oldható meg, hosszú távú hitelek visszafizetését már a gazdaság növekedése is fedezheti. Ráadásul a hitelek átlagos futamidejének rövidülése jelentősen növeli az államháztartás GDP-arányos bruttó finanszírozási igényét. Hiszen ahogy rövidülnek a hitelek, egyre gyakrabban kell visszafizetni azokat, és ezért mind sűrűbben kell forrást bevonni a piacról. Ez pedig – ahogy arról már korábban volt szó – növeli az ország pénzügyi sérülékenységet. Azonban hozzá kell tennünk, hogy a hosszú távú hitelek kamatai általában magasabbak a rövid távú hitelekénél (mivel nagyobb a kiszámíthatatlanság az időhorizonton), ezért meg kell találni az optimális arányt a kamatok mértéke és a futamidő hossza között. Azonban ahogy az átlagos kamat mértékének, úgy a futamidő hosszának változása is jó mutató azzal kapcsolatban, hogy a piac (belső és külső szereplők együttesen) mennyire értékeli helyesnek a gazdaságpolitika lépéseit és irányait. A csökkenő átlagos futamidő a finanszírozási politika esetleges hangsúlyeltolódása mellett azt is jelzi, hogy a hazai és külföldi befektetők kiszámíthatatlannak ítélik az adott gazdaság hosszú távú jövőjét, és kevésbé bíznak az állam jövőbeni fizetőképességének fennmaradásában.

### **3.1.3. A tudásfüggőség csökkentése (A4)**

A tudásfüggőség csökkentésének a mérése fontos, hiszen a globalizálódó világgazdaságban csak kellően képzett humántőkével, valamint a kutatás-fejlesztést támogató környezettel rendelkező ország őrzi meg a világgpiaci és világgazdasági versenyképességét egyaránt. Egy magas színvonalú oktatási rendszer hozzájárul a tudásintenzív iparágak előretöréséhez, valamint a külföldi tudástól való függés csökkentéséhez abban az esetben, ha a tudásáramlás biztosított a vállalatok és a kutatómunkahelyek között.

Vállalati szinten értelmelve az intellektuális tőkén belül kiemelten fontos szerepe van a humántőkének, hiszen ez jelenti a képességet a tárgyi és eszmei érték előállítására. A vállalat versenyképességét jelentősen befolyásolja a humántőkével, a tudással való hatékony gazdálkodás. E gondolatmenet nemzetgazdasági szintre kiterjesztve is megállja a helyét, hiszen magas hozzáadott értéket előállítani elsősorban tudásalapú munkával lehet. A tudásalapú társadalom tudásalapú gazdaságot is feltételez, amelyben a tudásintenzív iparágak egyre inkább előtérbe kerülnek. A tudásalapú gazdaság az emberi tudáson alapul, amelyet csak megfelelő oktatási rendszerrel lehet javítani, ezért a kutatás-fejlesztés és az innováció területén megmutatkozik az oktatási rendszer színvonala is. A nemzetgazdasági versenyképesség javításának céljából szükséges a hazai tudásbázist fejleszteni, hiszen csak ebben az esetben tudjuk csökkenteni a külföldi tudástól való függésünket.

Az Európa 2020 stratégia mind az oktatás, mind a kutatás-fejlesztés tekintetében tartalmaz kiemelt célokat, amelyeket 2020-ra az egész Európai Unióra vonatkozóan teljesíteni kell. Az Európai Unió GDP-jének három százalékát kell kutatás-fejlesztésre fordítani e kijelölt határidőig, Magyarországon ez a cél 1,8 százalék. A Nemzeti kutatás-fejlesztési és innovációs stratégia szerint a háromszázalékos GDP-arányos K+F-ráfordítás 2030-ra teljesül.

Szintén az Európa 2020 stratégia szerint az Európai Unióban a korai iskolaelhagyók arányát 10 százalék alá kell szorítani, e cél Magyarország esetében is azonos. További kiemelt indikátor a felsőfokú végzettségűek aránya a 30–34 éves korosztályban. Az unió teljes egészére vonatkozóan e cél a 40 százalékos, Magyarországra vonatkozóan pedig a 30,3 százalékos érték elérése. A tudásfüggőség csökkentését az A4.1. kutatás-fejlesztés és innováció, valamint az A4.2. oktatás főindikátorral mérjük.

#### ***4.1. Kutatás-fejlesztés és innováció***

A Jó Állam a kutatás-fejlesztést ösztönzi, amely megnyilvánul az állami K+F-költségek alakulásában. Ez azonban olyan befektetés, amelynek eredménye csak később, akár évek múltán jelentkezik. A kutatás-fejlesztési beruházások során, főképp alapkutatás esetén egy olyan tevékenységbe kell beruházni, amelynek az eredménye bizonytalan. Ugyanakkor amennyiben a kutatás-fejlesztés eredményei megvalósulnak, az újonnan szerzett tudás hasznosul, akkor az innováció formájában eljuthat a fogyasztóhoz, ezáltal a hazai tudás termel jelentős hozzáadott értéket. A World Economic Forum versenyképességi jelentéseiben Magyarország előkelő helyen végzett a tudományos kutatóintézetek minőségét illetően. Fontos, hogy ne csak minőségileg, hanem mennyiségileg is versenyképesek legyünk, ezért növelni kell a kutatás-fejlesztési területen dolgozók arányát az összes alkalmazott között. E részindikátor vonatkozásában nehéz egy ideális értéket meghatározni, ezért a versenytársaink (visegrádi négyek) azonos indikátoraival való összehasonlítás válik indokolttá.

Meg kell jegyezni, hogy a kutatás-fejlesztés területén a kkv-k is jelentős eredményeket érnek el, számtalan innovatív megoldás született már ebben a szektorban. Cél tehát, hogy a kkv-k a későbbiekben is fejlesszenek, innovációt hajtsanak végre, ami nemcsak munkahelyeket teremt, hanem csökkenti a tudásfüggőségünket, sőt növeli annak esélyét, hogy tudásexportőrökké válhassunk.

A kutatás-fejlesztési terület szintén fontos eleme a tudásátadás, vagyis a tudástranszfer. Az állam közfinanszírozású tudományos kutatóintézeteket, kutatómunkahelyeket, felsőoktatási intézményeket tart fenn. Az általuk létrehozott tudás csak akkor lesz ered-

ményes, ha az a gazdaságban, a társadalomban is hasznosul. Ezért az állami kutatóhelyek és a vállalkozási szféra között olyan csatornákat kell kiépíteni, amelyek segítik a kutatási eredmények gyakorlati hasznosulását.

A Jó Állam feladata tehát:

- saját K+F-ráfordításainak növelése és olyan környezet kialakítása, amely ösztönzi a vállalatokat a kutatás-fejlesztésre;
- olyan oktatási rendszer kiépítése, amely megfelelően képzett szakembereket bocsát ki;
- a megfelelő finanszírozási források biztosítása, amely nemcsak támogatások nyújtásában testesül meg, hanem a kockázati tőkének a kutatás-fejlesztésbe való befektetésének ösztönzésében is;
- a vállalkozási készségek és lehetőségek fejlesztése, amely megnyilvánul a vállalkozási ismeretek fejlesztésében és a vállalkozás indítását támogató környezet kialakításában, például inkubátorházak létrehozásában;
- a vállalatok közötti tisztességes verseny felügyelete;
- az adminisztrációs terhek és a bürokrácia csökkentése, amely például lehetővé teszi a kutatás-fejlesztés eredményeinek egyszerű, ugyanakkor hatékony védelmét (szabadalmak).

Ezen feltételek összefüggésben vannak a hatásterület több céljával is, amelyek közül e tekintetben a B4. fejlődésbarát üzleti környezet kialakítása kiemelten fontos terület.

Ezeknek megfelelően: az A4.1. kutatás-fejlesztés és innováció főindikátort a következő részindikátorokkal írjuk le:

- A4.1.1. állami K+F költségek;
- A4.1.2. K+F területen dolgozók aránya;
- A4.1.3. innovációs együttműködések.

Továbbá támogató indikátorként vizsgáljuk a következőket:

- a képzést támogató vállalatok aránya;
- egy főre jutó kutató-fejlesztő munkahelyek száma;
- a megadott szabadalmak száma;
- vállalati K+F-költségek;
- innovatív vállalkozások aránya.

A részindikátorok tekintetében a pozitív irányba elmozdulás a kívánatos, mert ezek jelentik az állam kutatás-fejlesztési ráfordításainak és a K+F-területen foglalkoztatottak arányának emelkedését, az innováció érdekében való együttműködések hangsúlyának növekedését. A támogató indikátorok értékének emelkedése pedig a vállalati K+F-ráfordítások növelését, kimeneti indikátorként az innovatív vállalkozások arányának és a bejegyzett szabadalmak számának emelkedését eredményezi.

## **A4.2. Oktatás**

A Jó Állam oktatási intézményrendszere olyan ismeretekkel és készségekkel ruházza fel az állampolgárokat, amelyek versenyképes munkaerő-piaci szereplővé teszik őket. A jól képzett munkaerő hozzájárul a tudásintenzív iparágak fejlődéséhez, hiszen annak alapját az emberi tudás jelenti. Ezért fontos, hogy az Európa 2020 stratégiának megfelelően emelkedjen a felsőfokú végzettségűek aránya a teljes lakosságon belül. Lényegesnek tartjuk, hogy az oktatási rendszer támogassa a kutatás-fejlesztést, amelyet jelen kutatásunk



során az A4.1. kutatás-fejlesztés és innováció főindikátorral mérünk. A kutatás-fejlesztési területen dolgozók arányának növelése érdekében kiemelt szerepe van a magas színvonalú tudással, módszertani ismeretekkel felvértezett kutatók képzésének is, amelyet az A4.2.2. doktori fokozattal rendelkezők aránya részindikátor tükröz. A versenyképes ismereteket nyújtó, közfinanszírozású oktatási rendszer csak akkor valósulhat meg, ha azt az állam megfelelő forrásokkal látja el. Az elemzésünk során nem kizárólag a felsőoktatást tekintjük fontosnak, ezért a GDP-arányos oktatási ráfordítások elemzésekor a teljes oktatási rendszerre fordított arányt vizsgáljuk, hiszen az alap- és középfokú oktatási intézmények adják a magasabb szintű oktatási rendszer és a tudás alapját.

Továbbá az „élethosszig tanulás” érdekében a versenyképes tudást nem elegendő csak megszerezni, hanem folyamatosan fejleszteni kell, hogy az a későbbiekben is versenyelőnyt jelentsen. Ezért elemzésünk során vizsgáljuk a felnőttképzésben való részvételt a 25–64 éves korosztályban. A korai iskolaelhagyók arányának csökkentésével pedig elérhető, hogy növekedjen a legalább középfokú iskolai végzettségűek száma.

Gyakran jelentkezik az a probléma, hogy egy induló kisvállalkozás speciális, megkülönböztető tájékozottsággal, innovatív megoldásokkal jelenik meg a piacon, és bár az alapítók birtokolják az egyes szakterületen fontos szakmai tudást, a vállalkozás mégsem lesz sikeres a vállalkozási ismeretek hiánya miatt. Ezen alapvető gazdasági, pénzügyi és vállalkozási ismereteket már a középfokú oktatási intézményekben célszerű lenne elsajátítani. Ez hozzájárulhatna a vállalkozási készség kibontakozásához, amely nemcsak munkahelyeket teremtené, hanem csökkentené a külföldi tudástól való függést is. Különösen fontosnak

tartjuk a természettudományos és műszaki képzés arányának növelését az összes felsőoktatási képzésen belül. Ezek a tudományterületek jelenthetik az alapot a tudásintenzív, high-tech szektorok megerősödéséhez.

Ezeknek megfelelően az A4.2. oktatást a következő részindikátorokkal írjuk le:

- A4.2.1. felsőfokú végzettségűek aránya;
- A4.2.2. doktori fokozattal rendelkezők aránya;
- A4.2.3. felnőttképzésben való részvétel a 25–64 éves korosztályban;
- A4.2.4. oktatási ráfordítások;
- A4.2.5. gazdasági ismereteket is nyújtó középfokú oktatási intézmények;
- A4.2.6. természettudományos-műszaki képzés aránya a felsőoktatásban.

Továbbá támogató indikátorként vizsgáljuk:

- a doktori képzésben részt vevők számát;
- a természettudományos és műszaki területen szerzett doktori fokozatok arányát;
- a korai iskolaelhagyók arányát.

A korai iskolaelhagyók aránya támogató indikátor kivételével minden részindikátor és támogató indikátor pozitív irányba való elmozdulása jelent jó eredményt, ugyanis ez egy magasabbban képzett, a tudásintenzív, high-tech szektor irányába való súlypontát-helyezésre is alkalmas, jól finanszírozott oktatási rendszer és egy saját tudását fejlesztő társadalmi és vállalati berendezkedés esetén valósul meg.

### **3.1.5. A gazdasági fejlettség területi eltéréseinek csökkentése (A5)**

Mérése azért fontos, mert a gazdasági fejlettség területi eltérései társadalmi feszültségekhez vezethetnek, és a helyi erőforrások kihasználatlanságával vagy nem hatékony hasznosulásával járhatnak együtt.



A gazdasági fejlettségben akkor vannak eltérések egy ország különböző régiói között, ha egyenlőtlen a gazdasági tevékenységek tartalmának és színvonalának, továbbá a működő cégek számának a megoszlása, és ennek következtében nagy különbségek alakulnak ki az elérhető munkahelyek színvonala, a munkanélküliség mértéke és a bérek szintje között. Ez megnyilvánul a GDP-hez és az exportozó való egyenlőtlen szintű hozzájárulásban is.

Kutatók bizonyítják, hogy a kisebb területi egyenlőtlenységű országokban nagyobb a gazdasági növekedés, és versenyképesebb a gazdaság. Többen is arra mutatnak rá, hogy a nagy egyenlőtlenységek rombolják a társadalom szövetét, gyengítik a társadalmi tőkét. A társadalmi tőke erőssége, a pénzügyi stabilitás és a versenyképesség között pedig szintén kimutatható az összefüggés. A területi egyenlőtlenység elvándorlással is járhat, mégpedig gyakran nem az országon belülre, hanem külföldre. Ha ez végleges, akkor nemcsak a humántőke számbeli, de minőségi csökkenését, tudásvesztést is jelent. Végül a területi egyenlőtlenységek növelhetik a bűnözést, ami szintén negatív hatással van a gazdasági fejlődésre, mivel csökkenti a biztonságot.

Éppen ezért a Jó Állam céljai között szerepelnie kell a gazdasági fejlettség területi eltérései csökkentésének és ezzel az ország társadalmi-politikai egyensúlyi helyzete megteremtésének. A gazdasági fejlettség területi megoszlását az A5.1. területi egyenlőtlenységek főindikátorral mérjük. A főindikátort négy részindikátor segítségével számítjuk ki:

- A5.1.1. a munkanélküliség területi megoszlása;
- A5.1.2. a GDP-termelés területi megoszlása;
- A5.1.3. a helyi vállalkozások aránya az összes vállalkozásból;
- A5.1.4. helyi szintű termelékenység.

Továbbá támogató indikátorként érdemes megvizsgálni

- a helyben működő vállalkozások méret szerinti megoszlását,
- a helyben működő vállalkozások tevékenység szerinti megoszlását;
- a „zöld munkahelyek” arányát;
- a helyi átlagbérek szintjét az országos átlaghoz viszonyítva.

Ezek a támogató indikátorok információt adnak egyrészt arról, hogy milyen típusú tevékenységek jellemzik az adott régió gazdaságát, illetve, hogy milyen méretű vállalkozások működnek az adott régióban. A „zöld munkahelyek” aránya azt érzékelteti, hogy mennyire vannak jelen az egyes régiókban az új iparágak. Ezeket az adatokat más régiókéival összevetve következtetéseket vonhatunk le a gazdasági fejlettséggel kapcsolatban. A régiót ez esetben a megyék jelentik.

### **3.2. A versenyképesség növelése**

A versenyképesség makro- és mikrotényező egyszerre. Makro annyiban, hogy a gazdasági versenyképesség megteremtésének lehetőségét erősen befolyásolja a mindenkori gazdaságpolitika. Mikro pedig azért, mert elsősorban a gazdaság szereplőinek versenystratégiái és az általuk igénybe vett erőforrások – közöttük is elsősorban a humán erőforrás – hatékony hasznosításától függ a versenyképesség mértéke.

A versenyképesség növelése célhoz kapcsolódóan öt fő vizsgálandó területet, illetve fejlesztési lehetőséget fogalmaztunk meg, amelyek a következők:

- humántőke-fejlesztés (B1);

- a gazdasági termelékenység javítása (B2);
- az állami hatékonyság javítása (B3);
- fejlődésbarát üzleti környezet kialakítása (B4);
- infrastruktúra-fejlesztés (B5).

Mind az öt célkitűzés hozzájárul a versenyképesség javításához. A nemzetközi versenyképességi elemzések több területet vizsgálnak. Kitérnek egyrészt jogi, értékrendbeli kérdésekre, amelyekkel más kutatócsoportok foglalkoznak. Másrészt vizsgálják az üzleti szintű versenyképesség menedzsmentvonatkozásait, amely nem témája a kutatásunknak, mivel az a versenyképességet javító kormányzati képességekkel foglalkozik.

### **3.2.1. Humántőke-fejlesztés (B1)**

A gazdasági sikernek korunkban és a jövőben is legfontosabb feltétele a humántőke mennyisége és minősége. Éppen ezért a versenyképesség megteremtésének is az egyik legfontosabb forrása. Hazánkban különösen fontos a humántőke mennyiségének és minőségének a fejlesztése, hiszen a magyar lakosság száma hosszú ideje folyamatosan csökken, jellemző az elöregedés, rossz a lakosság egészségi állapota, és az utóbbi időben felgyorsult a legjobb szakemberek elvándorlása, az agyelszívás. A migráció bevándorlási oldala nem sok pozitívumot jelent a magyar gazdaság számára, mivel leginkább a vesztélyzónákból érkeznek szakképzetlen bevándorlók.

A célhoz három főindikátort rendeltünk:

- B1.1. a munkaerőpiac helyzete;
- B1.2. a nők helyzete;
- B1.3. társadalmi fenntarthatóság.

Az indikátorok segítségével képet kapunk egyrészt arról, hogy milyen a meglévő humántőke hasznosulása a versenyképesség javulásának érdekében, másrészt a B1.3. indikátor segítségével a humán erőforrás jövőbeli mennyiségi alakulását értékelhetjük.

A B1.1. a munkaerőpiac helyzete főindikátort két részindikátorral vizsgáljuk. Ezek:

- B1.1.1. foglalkoztatási ráta;
- B1.1.2. a munkanélküliség átlagos időtartama.

Az első indikátort a foglalkoztatottak számának és a munkaképes korú lakosság számának egymáshoz viszonyításával számítjuk ki. Az indikátor a versenyképesség javításának fontos tartalékára világít rá. A második indikátor azért fontos, mert azt méri, hogy mekkora tudásvesztés, illetve átképzési igény következhet be amiatt, hogy emberek tartósan munkanélküliekké válnak. Vizsgálunk továbbá egy támogató indikátort is: ez az alulfoglalkoztatottak aránya. Az indikátor, amelynek értéket csak becsléssel tudjuk meghatározni, azt keresi, hogy az összes foglalkoztatott hány százaléka végez képzettségénél, végzettségénél alacsonyabb tudást igénylő munkát. Ennek ismerete azért fontos, mert csökkenti a versenyképesség javításának esélyeit, ha nem tudjuk a versenyképesség szempontjából legfontosabb erőforrást, az emberek tudását és képességeit a lehető legteljesebb mértékben a versenyképesség növelésének szolgálatába állítani. Továbbá probléma, hogy az alulfoglalkoztatottak tudása el is kopik, így az a jövőre nézve elvesz a társadalom számára.

A B1.2. a nők helyzete főindikátor kicsit hosszabb magyarázatot igényel. A humántőke hozzájárulásának növelése érdekében fontos, hogy a társadalom valamennyi tagja szerves része legyen a gazdaságnak. Bár a jogszabályokat tekintve beszélhetünk nemek

közti egyenlőségről, a valóságban még mindig sok területen találkozunk a férfiak és a nők közötti szakadékkal. Egy ország versenyképességének vizsgálatakor mindez nem hagyható figyelmen kívül, hiszen a nemek közötti egyenlőség a hosszú távú növekedés, a stabil gazdasági fejlődés egyik kulcsfontosságú tényezője. E kérdéskör nemcsak a nők számára meghatározó, hanem ösztársadalmi, gazdasági jelentősége is van. A tapasztalatok szerint míg a felsőoktatásban a nők felülreprezentáltsága figyelhető meg, addig a munkaerő-piaci részvételük elmarad a férfiakéhoz képest. Mindez több szempontból is negatív egy gazdaság számára. Részben a nők elmaradt jövedelme miatt, részben az egyetemeken, a felsőfokú szakképzéseken megszerzett tudásuk kihasználatlansága miatt. Fontos, hogy a nők a gazdaság aktív, dinamikus, innovatív szereplői legyenek. Ezzel ugyanis hozzá tudnak járulni a gazdaság versenyképességének növeléséhez. A nők munkavállalásával kapcsolatban fontos vizsgálni a már 1957-ben a római szerződésben egyértelműen megfogalmazott „egyenlő munkáért egyenlő bér” elv megvalósulását is. Több mint ötven éve léteznek szabályok e témát érintően, mégis valós probléma a nemek közötti bérkülönbség. A nők alacsonyabb jövedelmének olyan következményei lehetnek, mint az elszegényedés, illetve alacsonyabb gyermekvállalási hajlandóság. A versenyképesség-javítási céllal összefüggésben ezért indokolt a nők munkaerő-piaci helyzetének vizsgálata is.

A kkv-szektorban szintén vizsgálandó a nemek közti eltérés a vállalkozási hajlandóság tekintetében. A nők alacsony vállalat alapítási hajlandósága olyan tényezőkre vezethető vissza, mint a szerepfelfogás, negatív sztereotípa a nők vállalkozási képességeivel, készségeivel kapcsolatban, információ és női minták hiánya, férfiakra szabott támogatási rendszerek, valamint a család és a karrier összeegyeztetésének nehézségei. A Jó Államnak fel kell ismernie, hogy a női vállalkozások jelentős szerepet játszanak az önfoglalkoztatásban, a nők képzettségi szintjének jobb kihasználásában, képesek a növekedésre, és helytállnak a piaci versenyben. Fontos ezért, hogy a női vállalkozásokban rejlő potenciált az állam a lehető legmagasabb fokon aknázza ki.

A nők döntéshozatali mechanizmusban betöltött szerepének vizsgálatára nemzetközi szintereken már korábban felhívták a figyelmet. A nők ezen kérdéskört illetően egyértelműen hátrányos helyzetben vannak, alulreprezentáltak, és egyfajta „üvegplafonnal” állnak szemben. Mindez gátolja a humánerőforrás hatékony kihasználását és ezáltal a szervezetek fejlődését. Fontos kiemelni, hogy mára már több tanulmány, felmérés készült, amelyek bizonyítják, hogy azon szervezetek, amelyeknél a férfiak és nők aránya kiegyenlítődik, kiegyensúlyozottabban, hatékonyabban működnek. A szervezetek eredményesebb működése pedig a gazdaság egészére pozitívan hat.

A nők jelenlétének alacsony aránya nem csupán a gazdasági döntéshozatalban figyelhető meg, hanem a kutatás-fejlesztés területén is. A nők alacsony részvétele figyelhető meg a vállalati kutatóhelyeken, a felsőoktatási kutatóhelyeken és a K+F-intézeteknél egyaránt. A versenyképesség növelésének legfontosabb feltételei a kutatás-fejlesztés és az innováció. A nőkben rejlő tudományos potenciál jobb kihasználása olyan eszköz, amely az ország innovációs képességét növeli. A női kutató-fejlesztők alacsony aránya nemcsak a tudományos élet számára veszteség, hanem az egész gazdaság számára is, ezért fontos hogy a nők tudása is hozzájárulhasson a minél nagyobb értékteremtéshez.

A Jó Állam feladata ezért, hogy javítsa a női munkavállalók esélyeit, és lehetővé tegye, hogy képességeiket hasznosítani lehessen a versenyképesség növelésének érdekében.

A B.1.2. a nők helyzete főindikátort, az elmondottaknak megfelelően, a következő öt részindikátorral írjuk le:

- B.1.2.1. munkaerő-piaci részvétel (női munkavállalók aránya az összeshez képest);
- B.1.2.2. nemek közti bérszakadék (a gazdaságban dolgozó nők és férfiak átlagos bruttó órabérének különbsége);
- B.1.2.3. a női vállalkozók aránya (női vállalkozók aránya az összes vállalkozóhoz képest);
- B.1.2.4. részvétel a gazdasági döntéshozatalban (a nők aránya a vállalatok döntéshozatali folyamatában);
- B.1.2.5. részvétel a tudományban (a K+F-ben dolgozó nők aránya az ezen a területen dolgozók teljes számához képest).

A részindikátorok közül a B.1.2.2-es, a nemek közti bérszakadék indikátor kivételével a többi négy pozitív irányba való elmozdulása a kívánatos, azaz a munkaerő-piaci, a vállalkozói, a döntéshozatali és a tudományos részvétel növekedése. A nemek közti bérszakadéknál egyértelműen az indikátor negatív elmozdulása az optimális, hiszen a cél, hogy egyáltalán ne legyen diszkrimináció a bérezésben.

### ***B1.3 Társadalmi fenntarthatóság***

Ez az indikátor kapcsolódik a „közösségi jóllét” kutatócsoport által vizsgált indikátorokhoz. Tekintettel azonban arra, hogy a jövőbeli versenyképességet erőteljesen alakítja a rendelkezésre álló humán erőforrás nagysága, ezért foglalkoznunk kell vele. Négy részindikátorral írjuk le:

- B1.3.1. a születéskor várható átlagos élettartam;
- B1.3.2. teljes termékenységi arányszám;
- B1.3.3. a természetes fogyás mértéke;
- B1.3.4. migráció.

#### ***3.2.2. A gazdasági termelékenység javítása (B2)***

Az össz gazdasági termelékenység a gazdaságban létrejövő összes output, azaz teljes kibocsátás és a foglalkoztatottak létszámának vagy az adott időszakban ledolgozott munkaóráknak az aránya.

Az egy gazdaságban létrejövő teljes kibocsátást a GDP-vel mérjük. A termelékenység a versenyképesség egyik fontos összetevője. Nem mindegy ugyanis, hogy egységnyi inputot milyen okosan hasznosít egy társadalom. Minél jobban, annál versenyképesebb lehet. Úgy is szoktak fogalmazni, hogy a nemzeti szintű termelékenység az ország gazdaságának egészségességét, új értéket teremtő képességét méri. Kutatások bizonyítják, hogy a termelékenység növelésének egyik fontos forrása a képzés és a továbbképzés. Ezért fontos például egy társadalomban, hogy a munkaképes korú lakosság minél nagyobb arányban vegyen részt továbbképzésben. Így kapcsolat van a termelékenységi és az oktatási-képzési indikátorok között. Azonban a termelékenységet ronthatja az alulfoglalkoztatottság, vagyis az, hogy a munkaadók kihasználják-e a munkavállalók tudását, képességeit, vagy igénytelenebb, a tudást, a képességeket csak részben hasznosító munkával foglalkoztatják őket. Ezért kapcsolat van a termelékenység az alulfoglalkoztatottság mértéke között. Ehhez kapcsolódóan összefüggés mutatkozik a termelékenység és aközött,

hogy a nemzetközi cégek az értéklánc mely részét telepítik egy országba. Ha elsősorban a kis hozzáadott értéket termelő összeszerelő tevékenységet telepítik, akkor nem biztos, hogy az hasznosítja a munkavállalók képességeit, így rontja a termelékenységi mutató értékét. Ebből kifolyólag támogató indikátorként célszerű megvizsgálni, hogy egy országban az értékláncok mely részeivel kapcsolatos tevékenységek zajlanak. Az értéklánc magában foglalja egy termék előállításának vagy egy szolgáltatás nyújtásának valamennyi lépését a megtervezéstől a vevőkhöz való eljuttatásig. A globális értéklánc azt jelenti, hogy a nemzetközi cégek „feldarabolják” az értékláncot, és az egyes munkafázisokat más és más országban végeztetik el, kihasználva a helyi előnyöket.

A globális értékláncot tehát a transznacionális cégek irányítják. Az értékláncnak minél nagyobb része marad egy országban, annál nagyobb hozzáadott érték teremődik otthon, és annál kisebb az ország gazdasági függősége, a nemzetközi válságoknak való kitettsége.

Magyarország érdeke, hogy a globális értékláncon minél inkább olyan szakaszban tudjon elhelyezkedni, ahol nagy hozzáadottérték-teremtés zajlik. Ez járul ugyanis hozzá a gazdasági teljesítmények és az életszínvonal javulásához. Mit értünk hozzáadott értékben? A cégek által megteremtett termékek, szolgáltatások piaci értékéből le kell vonnunk a cégek által felhasznált inputok piaci értékét, és a különbség lesz a cégek által hozzáadott új érték. Így a hozzáadott új érték jelentős részét a munkabérek és a profit teszi ki. A termelési folyamat során a nagyobb érték általában ott teremődik, ahol szellemi munka, kreativitás rakódik rá a folyamatra. Ilyen lehet a kutatás-fejlesztés, a kreatív marketing és a vevőket kiszolgáló rendszerek működtetése.

Megjegyzendő továbbá, hogy egy ország exportja két részre osztható: a helyben teremtett érték alapján előállított termékből származó exportra és a külföldről behozott (importált) és helyben összeszerelt termékekből származó exportra. Minél nagyobb az importált egységek értéke az előállított termékekben, annál kisebb része van az értékláncnak egy országban.

Említsük meg végül, hogy van a termelékenységszámításnak egy másfajta változata is. Ez az úgynevezett „total factor productivity” vagy teljes tényező termelékenység. Magyarul talán jobb lenne rendszerszintű termelékenységnek hívni. Ez részben kapcsolódik az értéklánchról elmondottakhoz. Ugyanis figyelembe veszi, hogy ténylegesen milyen munkát végeznek az emberek, az mennyire innovatív, mekkora új hozzáadott értéket állít elő. Vizsgálja továbbá, hogy a munkavállalók mennyire korszerű technológiával dolgoznak, hiszen ha a technológia korszerűbb, akkor az megnöveli a termelékenységet is. Végül az indikátor vizsgálja a munkavégzés körülményeit, a munka megszervezését, irányítását. Hiszen a jobban szervezett, korszerűbben irányított környezetben a munkavállaló termelékenyebben tud dolgozni. A teljes rendszerszintű termelékenységet ezért befolyásolja a gazdaság szerkezete, diverzifikáltsága, a technológiai és menedzsmentszínvonal, valamint a tudásszint. Az összgazdasági termelékenységet (B2.1.) főindikátor mérésére a következő részindikátorokat használjuk:

- B2.1.1. az egy ledolgozott munkaóra jutó GDP (Ft-ban);
- B2.1.2. az egy ledolgozott munkaóra jutó GDP növekedési rátája.

Támogató indikátorként elemezzük továbbá:

- az értékláncok átlagos hosszát, amely indikátor segítségével azt vizsgáljuk meg, hogy a hazánkban működő cégtelephelyeken tipikusan az értékláncok mekkora és

milyen szakasza, azaz tipikusan az alacsony, közepes vagy nagy hozzáadott értéket előállító szakaszai találhatók meg;

- a cégek exportjának importtartalmát, amely azt mutatja meg, hogy az exportáló cégek értékben mért exportjának mekkora az importtartalma;
- a teljes tényező termelékenységét, amely idősor segítségével azt méri, hogy egy adott időtávon belül hogyan nőtt a foglalkoztatottak teljes tényező termelékenysége (rendszerszintű termelékenysége).

Az egyes-kettes részindikátor és a második támogató indikátor esetében az indikátor értékének növekedése a versenyképesség javulásához való hozzájárulást valószínűsíti. Az első támogató indikátor esetében pedig akkor beszélhetünk a versenyképesség javulásához való hozzájárulásról, ha az értékláncból a nagy hozzáadott értéket előállító tevékenységek aránya nő a magyarországi telephelyeken.

### **3.2.3 Az állami hatékonyság javítása (B3)**

Ezzel a témakörrel több kutatócsoport is foglalkozik. Elsősorban azonban a „hatékony közigazgatás” és a „biztonság és bizalom a kormányzásban” kutatócsoport indikátorai ragadják meg az állami hatékonyság lényegét. Azonban a gazdaság sikeres működésének, a versenyképesség javításának szempontjából is döntő kérdés, hogy milyen hatékonysággal működik az állam, illetve, hogy ezzel összefüggésben milyen környezetet teremt a gazdálkodók számára. Ezért az állami működés mindkét területének a gazdaságra különösen nagy hatással lévő jellemzőit a gazdasággal foglalkozó kutatócsoportban is elemeznünk kell. A hatékonyságnak két fontos eleme van. Az egyik az, hogy okosan használja-e fel, bölcsen költi-e el a kormány a pénzeket, azokat jó célok elérésére fordítja-e. Másrészt fontos az, hogy az adott kiadásból mekkora eredményt ér el. A kormányok közszolgáltatást kínálnak a lakosságnak. Akkor hatékony a közszolgáltatás, ha adott inputtal a lehetséges maximális outputot állítja elő, illetve, ha egy adott outputot/eredményt a lehető legkevesebb input felhasználásával hoz létre.

Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az adott felhasznált összeggel, kiadással mekkora értéket termel. Minél hatékonyabb a működés, annál kevesebb adót kell beszédni, és ezért a hatékonyság javítása hozzájárul a gazdasági versenyképesség növeléséhez.

Fontos ezért, hogy egy kormány ne azzal mérje a teljesítményét, hogy mennyit költött egy cél elérésére, egy feladat elvégzésére, hanem azzal, hogy egy adott összeggel mekkora eredményt ért el, mekkora értéket teremtett. Nézzük ezeket a gondolatokat kissé részletesebben. Tehát a jó kormányzás része az is, hogy milyen minőségű szolgáltatásokat nyújt az állam a polgároknak, milyen áron, továbbá, hogy ezeket a szolgáltatásokat mennyire költségtakarékosan nyújtja. Ezért ebben az összefüggésben fontos megemlíteni: önmagában nem elég arról beszélni, hogy például mennyit költ egy kormány a költségvetésből egészségügyre. Ez az indikátor csak akkor értelmezhető, ha mellé tesszük azt is, hogy ebből a pénzből milyen minőségű egészségügyi szolgáltatást kapnak az állampolgárok. Továbbmenve ezen, két indikátort ki lehet még egészíteni azzal is, hogy például milyen a gyógyulási statisztika az egészségügyi szolgáltatásokat igénybe vevők esetében. Hasonlóképpen nem az a fontos, hogy mennyit költ egy kormány a rendőrségre, és ezzel hány rendőrt sikerül az utcákra vezényelni. A szolgáltatást igénybe vevők szempontjából ugyanis az a lényeges, hogy mindezekkel összefüggésben csökken-e a bűnesetek, balesetek száma.



Általános elvárás, hogy a kormány javítsa a lakosságnak nyújtott szolgáltatások minőségét, mégpedig lehetőleg úgy, hogy a költségek ne nőjenek, azaz javuljon az állami kiadások felhasználásának hatékonysága. A kérdést úgy is feltehetnénk, hogy mennyit költ egy ország a közszféra működtetésére, és a ráfordítások hatására mennyi GDP keletkezik ebben a szektorban. Egyszerűbben fogalmazva: mennyi ráfordítással mennyi új érték keletkezik a közszférában. Természetesen nem elég mennyiségekben gondolkodni. A közszolgáltatások minőségét is mérni kell, mert az járul hozzá a társadalom jóllétéhez. A lakosságnak nyújtott szolgáltatások minőségét mérhetjük egy ideális állapothoz viszonyítva, korábbi időszakokhoz viszonyítva, vagy végezhetünk nemzetközi összehasonlítást. A közszféra hatékonyságának mérésénél vizsgálni kell az állami vállalatok működését, költségeit és eredményeit. Különösen fontos kérdés az, hogy mekkora állami támogatásra szorulnak.

Összefoglalva a gondolatokat: vizsgálandó, hogy mennyire hatékonyan működik a közszféra, beleértve az állami tulajdonban lévő cégeket, az iskolarendszert, az egészségügyet, a rendőrséget stb. A lakosság azon is méri a kormányzás minőségét, hogy milyen szolgáltatást kap ezektől az intézményektől. Más oldalról közelítve ez azt jelenti, hogy a befizetett adóért az emberek a lehető legjobb szolgáltatásokat szeretnék kapni. Ezért elszámoltathatóságot várnak el a Jó Államtól: annak áttekinthetőségét, hogy hogyan gazdálkodik a gondjára bízott bevételekkel. Nincs-e pocsékolás állami szinten? Nem kerülnek-e többre a beruházások, mint amennyi indokolt lenne? Ez utóbbihoz kapcsolódva a hatékonyság szempontjából érdekes kérdés, hogy az egyes állami beruházásoknál (például metróépítés, hídépítés) mennyire jól tervezi meg a kormány a projektek megvalósítási költségeit, és a megvalósult projektek tényleges összes költsége mennyire tér el a tervezettől. Ez esetben akár a tervezés – a célmeghatározás –, akár a végrehajtás okozta költség túllépést hatékonysági problémának kell tekinteni. Az ezen a területen tapasztalható hatékonysági problémák különösen nagy hatással vannak a versenyképességre, mivel a költség túllépés erőforrásokat von el a versenyképesség-javítás fontos tényezőitől, például az oktatástól vagy a kutatás-fejlesztéstől.

A hatékonyság mérése átfogó és bonyolult feladat, sok indikátorral közelíthető meg. Tekintettel arra, hogy a témával más kutatócsoportok is foglalkoznak, így csak néhány, a gazdaság szempontjából különösen fontos indikátort használunk. Az állami hatékonyság javítását két főindikátorral mérjük. Ezek:

- B3.1. a kormányzati szervek működési hatékonysága;
- B3.2. az állami vállalati szektor működésének hatékonysága.

A kormányzati szervek működési hatékonysága főindikátor méri a döntéshozatal és a megvalósítás összhangját, a jó célok kitűzését és azoknak a hatékony megvalósítását. A főindikátort a következő részindikátorok segítségével alakítjuk ki:

- B3.1.1. a kormányzati célok és a megvalósítás tartalmi összhangja;
- B3.1.2. az állami beruházások tervezett és tényleges megvalósítási költségei.

Az állami vállalati szektor működésének hatékonysága főindikátor segítségével azt vizsgáljuk, hogy mennyire hatékonyan működnek az állami vállalatok, mennyibe kerülnek az állampolgároknak, és mennyi értéket termelnek. A főindikátort a következő részindikátorokkal jellemezzük:

- B3.2.1. állami vállalatok támogatása, amely az állami cégeknek adott éves költségvetési támogatást viszonyítja néhány kiemelt cég esetében az éves bevételhez;
- B3.2.2. állami vállalatok költségvetési részesedése.



Az indikátor azt vizsgálja, hogy egy adott időszakon belül hogyan alakul az állami vállalatok költségvetési támogatása a költségvetés százalékában.

### **3.2.3. Fejlődésbarát üzleti környezet (B4)**

A fejlődésbarát üzleti környezet vállalkozóbarát, ami azt jelenti, hogy kiszámítható, átlátható és előre tervezhető. A versenyképesség fontos feltétele a jól működő ökoszisztéma, ami a fejlődésbarát üzleti környezetet, az abban szereplő állami intézmények működési hatékonyságát, a bürokrácia és a korrupció alacsony szintjét, a kormányzás átláthatóságát és részlelhajlás-mentességét jelenti. Elemzések bizonyítják, hogy korunkban már nemcsak a cégek, de az ökoszisztémák is versenyeznek: abban az országban, amelyikben rugalmas, üzletbarát és hatékony az ökoszisztéma működése, a cégek is könnyebben tudnak versenyképesek lenni. A Jó Állam ezért egy olyan ökoszisztémát épít ki, amely ösztönzi a vállalkozások alapítását, lehetővé teszi számukra, hogy kiszámítható környezetben, egyenlő feltételek mellett, etikus körülmények között méretessék meg magukat a piaci versenyben. Olyan intézményrendszerre van tehát szükség, amely a jogszabályokat egyszerűvé, érthetővé teszi, illetve segíti a vállalkozásokat zavartalan működésükben, stabilitásával megfelelő alapot teremt reális üzleti tervek készítéséhez. Vannak olyan vállalkozások, amelyek torzítják a versenyt, igyekeznek kiszorítani versenytársaikat a piacról, próbálnak monopolhelyzetbe kerülni. Bár a kartellezés elleni küzdelem már most is fontos terület, mégis hatékonyabbá kell tenni az ármegállapodások elleni védekezést. A vállalati fúziók során létrejövő domináns szereplő megakadályozhatja a versenytársak aktív piaci jelenlétét, ezért az államnak ezen folyamatokat is felügyelet alatt kell tartania. Egy átláthatatlan intézményrendszer és a korrupció megakadályozza a független jogalkotást és a közhatalom hatékony működését.

Mauro (1997) modellszámításokkal bizonyította, hogy a korrupció negatívan hat a gazdasági fejlődésre. A korrupció egyik tipikus területe – a kutató szerint – a közbeszerzés, ahol a korrupció általában romló közszolgáltatást és gyengébb minőségű infrastruktúra-fejlesztést okoz. Ráadásul további torzító hatásként olyan projektek valósulhatnak meg, amelyek lehetővé teszik nagyobb korrupciós tételek visszajuttatását a döntéshozókhöz ahelyett, hogy a gazdaság fejlesztését és így a közjót leginkább szolgáló projektek kapnának zöld utat. Mauro kutatásai egy további jelentős összefüggésre is rávilágítanak. A statisztikai elemzés azt mutatta, hogy az oktatásra fordított összegek és a korrupció mértéke között szoros korreláció mutatható ki: vagyis minél nagyobb a korrupció egy országban, annál kevesebb jut oktatásra. Viszont azt is bizonyítják a kutatások, hogy egy országnak a humántőkére szánt beruházásai szoros kapcsolatban vannak gazdaságának sikerességével, ezért a korrupció feltétlenül komoly, a gazdasági fejlődést gátló veszélynek tekinthető.

Kaufmann (2004) pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy a korrupció mértéke és a versenyképesség között is szoros kapcsolat mutatható ki. Kutatások bizonyítják, hogy a legkevésbé korrump országok egyben a legversenyképesebbek között vannak. Példa lehet erre Svájc, Szingapúr, Svédország és Norvégia. Az OECD egy friss tanulmánya (2012) is bizonyítja, hogy a korrupció visszafogja a gazdasági növekedést.

A Transparency International jelentései a korrupció érzékelt szintjét mutatják be egy adott évben. A korrupcióérzékelési index szakértők és üzletemberek véleményén alapul, amelyet a közszektor korrupciós fertőzöttségével kapcsolatban készítenek el. Ez az index

kiváló alapul szolgál a versenytársakkal, például a visegrádi négyekkel való összehasonlításhoz. A korrupció kapcsán említsük meg a nemzetközi kutatásokban használt „részlelhajlás-mentességi indexet” („Impartiality index”), amely annak mérését kísérli meg, hogy mennyire jellemző a kormányzati intézményrendszerre az egységes elvek alapján való ügykezelés, a kivételezés, a különböző okok miatti előnynyújtás elkerülése. Az indikátor értékét statisztikai adatok segítségével nem sikerült még mérni. A mérés elsősorban interjúk, kérdőívek segítségével, illetve szakértői becslésekkel zajlik. Egy ötvenkét országra kiterjedő kutatás következtetéseit levonva Teorell (2009) azt találta, hogy az erősen részlelhajlásmentes intézményi működés növeli a társadalmi bizalmat, erősíti a társadalmi tőkét, és javítja a lakosság megelégedettségét. Mindez együttesen pedig jó hatással van a gazdasági fejlődésre, a versenyképesség javulására.

Az adminisztrációs költségek csökkentése is kívánatos, azonban a fejlődésbarát ökoszisztéma szempontjából nem csak erre van szükség. Az ideális környezethez kapcsolódóan megjelenik a jogi, adózási és számviteli szempontú egyszerűsítés igénye is. Az adminisztrációs, bürokratikus terhek (például jelentési, beszámolási, bevallási kötelezettségek) jelentősen csökkentik a vállalkozások – kiemelten a kkv-k – versenyképességét, ugyanis nemcsak anyagi, hanem jelentős munkaidő-ráfordítással is járnak. A terhek csökkentése tehát ösztönzi a vállalkozási kedvet, amely a teljes nemzetgazdaság teljesítményének növelésével jár. Ezért tartjuk fontosnak a szabályok egyszerűségének, valamint azok megfelelő ismertetésének felmérését, amely mint vélemény típusú indikátor jelenik meg az elemzésünkben. A kiszámítható környezet szempontjából meghatározó a jogi stabilitás. A versenyképes vállalatok rövid és hosszú távú üzleti terveket készítenek, amelyeknek a megvalósíthatóságát a gyakori jogszabályváltozások veszélyeztetik, így a tervezés hatékonyságát veszti.

A vállalkozási kultúra fejlesztésével a vállalatokat ösztönözni lehet az etikus magatartásra, amely szintén jelentős vizsgálati terület az elemzésünkben. Ez a terület azonban igen komplex, hatással van rá többek között a késedelmes fizetések gyakorisága, ugyanis a kereskedelmi ügyletek során meghatározott fizetési határidőt számos vállalkozás nem tartja be, s ez a másik fél részéről súlyos likviditási problémákhoz és a „lánctartozás” jelenségének kialakulásához vezet. Gyakran a nagyvállalatok a késedelmes fizetők, amelyek gazdasági előnyükkel visszaélve nem tanúsítanak etikus magatartást a kkv-szektor szereplőivel szemben. Ezért a fejlődésbarát üzleti környezet szempontjából fontos, hogy a szerződések betartása hatékony és olcsó legyen. North (1990) bizonyítja, hogy ha a szerződések nem védik a munkát elvégzőket, illetve a szerződések kikényszerítése hosszú időt igényel és költséges, akkor az – hosszabb távon – negatív hatással van a gazdaság fejlődési képességére. A jogalkotónak olyan szabályrendszert kell kialakítania, amely nem engedi meg a jogosulatlan előnyszerzést, a jogalkalmazónak pedig szigorúan be kell tartatnia azt. A korrupció és a részrelelhajlásmentes, rugalmas, átlátható és kiszámítható környezet előmozdítja a cégek közötti együttműködést, a nyitott innovációt, amely körünkben a nemzeti szintű versenyképesség növelésének is fontos feltétele.

A nyitott innováció a cégek közötti, üzleti alapú, kölcsönös haszonnal járó együttműködést jelent az innovációs folyamatban. Eredményeképpen a cégen kívül megszületett termék-, technológia-, vezetési-szervezési és marketinginnovációk egyaránt gyorsan hasznosíthatók a cég gyakorlatában. Továbbá a cégen belül megszületett új eredményeket más cégek is gyorsan használatba tudják venni. Ez a gyakorlat tisztességes és

etikus üzleti viselkedést, az üzleti élet szereplői közötti bizalmat és kölcsönösen előnyös együttműködést feltételez, amelyet az állami intézményrendszernek is támogatnia, ösztönöznie kell.

A bizalom kapcsán említjük meg fontos környezeti tényezőként a társadalmi tőke erősségét. A skandináv országok gazdasági adatai bizonyítják, hogy a társadalmi tőke erőssége versenyképességi tényező. A társadalmi tőke azt méri, hogy egy adott társadalomban mekkora az emberek egymásba és az intézményrendszerbe vetett bizalma, mennyire mernek bízni – az üzleti és a magánkapcsolatokban egyaránt – a megállapodások betartásában. A gyenge társadalmi tőke egyrészt elbizonytalanítja a befektetéseket, másrészt – sokszor a túlbiztosítási kényszer miatt – növeli a bürokráciát, ezzel a vállalkozások költségeit. Következésképpen rontja a versenyképességet. A nemzetközi kutatások szerint a társadalmi tőke erősségét jelentősen befolyásolja a kormányzás minősége.

A fejlődésbarát üzleti környezet vizsgálatára a B4.1. versenyképességet támogató környezet főindikátort használjuk, amelyet a következő részindikátorokból építünk fel:

- B4.1.1. a korrupció mértéke;
- B4.1.2. egyszerű, jól ismertett szabályok, folyamatok;
- B4.1.3. a jogszabályváltozások száma;
- B4.1.4. a vállalatok etikus magatartása.

Vizsgálunk továbbá két támogató indikátort:

- a vállalkozások túlélési rátája;
- a társadalmi tőke.

A részindikátorok tekintetében azok negatív irányba való elmozdulása kívánatos, mert ezek jelentik a korrupció csökkenését, az egyszerű, jól ismertett folyamatokat és szabályokat, a kiszámítható jogi és számviteli környezetet, valamint az etikus üzleti magatartást. A B4.1.2. egyszerű, jól ismertett szabályok, folyamatok és a B4.1.4. a vállalatok etikus magatartása részindikátor vélemény típusú mutató, amely az üzleti élet szereplőinek megkérdezésével értelmeződik. A vállalkozások túlélési rátája támogató indikátor pozitív irányba való elmozdulása jelez jó eredményt, hiszen az indikátor értékének emelkedése esetén a vállalkozások magasabb hányada jutott el a legalább hároméves működési időig. A társadalmi tőke támogató indikátor esetén a pozitív irányba való elmozdulás a kívánatos.

### **3.2.4. Infrastruktúra-fejlesztés (B5)**

A gazdaság működéséhez szükséges infrastrukturális adottságok alapvetően befolyásolják a gazdaság versenyképességét. Az infrastruktúra helyzetét, a nemzetközi elemzésekkel összehangban, a közlekedési infrastruktúra, a logisztikai kapacitások, és az infokommunikáció színvonalának értékelésével vizsgáljuk. Az infrastruktúra fejlettségét egy főindikátorral mérjük, amely objektív méréseken alapuló, másodlagos adatforrásokat feldolgozó részindikátorokból épül fel. Az infrastrukturális cél jellemzéséhez a más célok által lefedett területek mérésétől itt eltekintünk (például energetika).

Az infrastruktúra-fejlesztés célhoz ismerni kell az infrastruktúra jelenlegi állapotát. A nemzetközi elemzésekben is használt indikátorok közül az infrastruktúra fejlettsége (B5.1.) főindikátor leírására öt részindikátort használunk:

- B5.1.1. a gyorsforgalmi úthálózat kiépítettsége;
- B5.1.2. a vasúti áru fuvarozási hálózat kiépítettsége;

- B5.1.3. logisztikai fejlettség;
- B5.1.4. a helyhez kötött internetszolgáltatás elterjedtsége;
- B5.1.5. a mobilinternet elterjedtsége.

Az infrastruktúra fejlettségén az ország gyorsforgalmi közúthálózatának, logisztikai fejlettségének és infokommuniációs adottságainak szintjét értjük. A B5.1.1. részindikátor a gyorsforgalmi úthálózat hosszát méri az ország területének arányában. A B5.1.2. részindikátor a vasúti szállítmányozás számára rendelkezésre álló kötöttpályás úthálózat hosszát mutatja az ország területének arányában. A B5.1.3. részindikátor az integrált logisztikai szolgáltatások értékének arányát méri a teljes logisztikai teljesítmény értékében. A B5.1.4. részindikátor az országra jellemző, helyhez kötött internetszolgáltatás-előfizetések, a B5.1.5. részindikátor pedig a mobilinternet-előfizetések számát méri.

#### 4. Összefoglalás, következtetések

A „pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport összesen tizenhat főindikátort fogalmazott meg, amelyeknek a kiszámítását harminc részindikátor segíti. Az elemzéseket további huszonhat támogató indikátor teszi teljesebbé. Az indikátorok véglegesítése előtt tesztelésre lesz szükség valós adatokkal. Azaz igazolni kell azokat a hipotéziseket, amelyeken a kutatás nyugszik a célokat és az azok teljesülését – mint a kormányzati képesség színvonalát – mérő indikátorrendszer tekintetében. A kutatási cél teljesülése, vagyis a Jó Állam tudományosan megalapozott és a gyakorlatban igazolt definíciója, valamint indikátorokkal való leírása csak a tesztelés után ítéhető meg tudományos igényvel. A kulcskérdés nyilvánvalóan a vizsgálati célnak a lehető legjobban megfelelő indikátorrendszer megtalálása. Ha ugyanis rosszul választjuk meg az indikátorokat, akkor félreinformálnak, rossz következtetések levonásához vezetnek.

Ahogy arra Williams (2011) is felhívja a figyelmet, a „jó kormányzás mutatóit” különböző kormányzati területek vizsgálatára alkalmas részindikátorok sokaságából kell felépíteni. Éppen ezért ezek az indikátorok sokfélék lehetnek, így ezeket több szempont szerint is lehet csoportosítani. Ilyenek lehetnek például a következők.

A felhasznált adatok forrásai és a források objektivitása. E szerint beszélhetünk tényeken, szakértői becsléseken, felméréseken alapuló indikátorokról.

- Milyen típusú mérést végzünk. E szerint vizsgálhatunk: input adatokat, folyamatokat, output, adatokat, eredmény típusú adatokat.
- Az összehasonlíthatóság lehetőségei. Ezek lehetnek: más országokhoz mérés; időbeli összehasonlítás; egy adott témára vonatkozó, speciális adat; egy legjobb teljesítményszinthez mérés (benchmark).
- Az aggregátság szintje. Ez lehet például adott országon belüli régiókra vonatkozó indikátor, egy adott országra adott témában vonatkozó indikátor, több részindikátorból felépülő aggregált indikátor.

Kutatócsoportunk esetében a legfontosabb feladat ezért az volt, hogy olyan összefoglaló (kompozit) főindikátorokat sikerüljön találnunk, amelyek jól ragadják meg a kormányzati képességeket és minőséget a gazdaság, a pénzügyek és a versenyképesség területén. A főindikátorokat pedig olyan részindikátorokkal tudjuk leírni, amelyek lehetőleg jól mérhetőek, ugyanakkor kifejezik a vizsgálandó területek lényegét.

A fő-, rész- és támogató indikátorok listáját a 6. melléklet tartalmazza.

Az indikátorok megválasztásánál figyelembe vettük a nemzetközi kutatások eredményeit és ajánlásait, azonban olyan indikátorokat is kidolgoztunk, amelyek saját helyzetünkben és jövőbeli céljaink vonatkozásában jelentősek lehetnek. Ennek kapcsán különös figyelmet fordítottunk a hazai elemzésekből és a kormányzati célokból kikövetkeztethető javítási, fejlesztési területekre. Hiszen, ahogy Besancon (2003) is fogalmaz: „A kormányzás mérése segít abban, hogy javításra vonatkozó szinteket, célokat fogalmazzunk meg, továbbá segít meghatározni, hogy a rendelkezésre álló pénzt mely területeken lehet a legjobb eredménnyel felhasználni...”

A kutatás során kiemelkedő feladat a kormányzati képességek és azoknak a gazdaság területén való eredményessége közötti ok-okozati kapcsolatok keresése. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a gazdaság működése szempontjából keresnünk kell azokat a kormányzati cselekedeteket, döntéseket, azaz inputokat, amelyeknek eredményeképpen a kívánatos eredményeket, outputokat elérhetjük.

A kormányzási képességet természetesen külső tényezők is befolyásolják. Esetünkben például az EU-s eljárások, szabályok korlátozó tényezők lehetnek. Ezekre utaltunk a tanulmány bevezetőjében.

Több olyan területre nem dolgoztunk ki indikátorokat, amelyek még fontosak lehetnének a kormányzási képességek és a gazdasági eredményesség kapcsolatának szempontjából. Ennek oka egyrészt az volt, hogy a vizsgált indikátorok száma ne lépjen túl egy bizonyos mértéket. Másrészt a viták során fog kialakulni az, hogy a többi kutatócsoport milyen olyan indikátorokat is vizsgál, amelyek a gazdasági-versenyképességi területet is érintik. Az indikátorrendszerünk véglegesítését ezért első szinten a tanulmányok vitái után, második szinten pedig az adatokkal való tesztelés után tervezzük. Éppen ezért a jelenlegi indikátorok valamennyi tulajdonsága, jellemzője nincs teljes részletességgel kimunkálva.

Úgy gondoljuk ugyanis, sokkal fontosabb, hogy először több oldalról is ellenőrzött módon, a kutatások és a gyakorlati tapasztalatok által igazoltan készüljön el a megfelelő indikátorrendszer, majd ezután pontosítjuk az indikátorokkal kapcsolatos módszertani részleteket.

## ***Felhasznált irodalom***

- Acemogly, Daron – Robinson, James (2012): *Why Nations Fail: The Origin of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Publishers, a division of Random House.
- Besancon, Maria (2003): „Good Governance Rankings: The Art of Measurement”. *WPF Reports* 36. MA. World Peace Foundation
- Cohen, Stephen (1984): „Global Competitor: The New Reality”. *Working Paper of the President's Commission on Industrial Competitiveness*. Vol. 3.
- De Silva, Sriyan (1997): *Human Resources Development for Competitiveness: a Priority of Employers*. ILO.
- Economic Security (2004): „Canadian Security Intelligence Service”. *Backgrounder*. No. 6. Economic Security.  
www.csis-scrs.gc.ca/nwsrm/bckgrndrs/bckgrndr06-eng.asp (Letöltve: 2014. április 11.)
- Fukuyama, Francis (2004): *State-Building. Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press.
- Goldin, Claudia – Katz, F. Lawrence (2008): *The Race between Education and Technology*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Huther, Jeff – Shah, Anwar (2005): „A Simple Measure of Good Governance”. In: Shah, Anwar (ed): *Public Service Delivery*. The World Bank.
- Industrial Competitiveness (1997). OECD.
- International Drivers of Corruption (2012): „A Tool for Analysis”. OECD Publishing  
dy.doi.org/10.1787/9789264167513-en (Letöltve: 2014. április 10.)
- Kao, John (2007): *Innovation Nation*. Free Press.
- Kaufmann, Daniel (2004): *Corruption: Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World Bank Institute*.  
mpr.a.u.ni-muenchen.de/8207/ (Letöltve: 2014. április 14.)
- Kaufmann, Daniel – Kraay Aart – Mastruzzi, Massimo (2006): *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2005*. The World Bank.
- La Porta, Rafael et al. (1999): „The Quality of Governance”. *Journal of Law, Economic and Organization*, Vol. 15., No. 1., pp. 229–279.
- Landell-Mills, Pierre – Serageldin, Ismail (1992): „Governance and the External Factor”. In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. World Bank.
- Landman, Todd (2003): *Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance*. University of Essex.
- Mauro, Paulo (1997): „Why Worry about Corruption”. *IMF Economic Issues*. 6. February 1997.
- Mijalkovič, Sasa – Milošević, Goran (2011): „Correlation between Economic, Corporate and National Security”. *Megatrend Review*. Vol. 8., No. 2., pp. 437–453.
- Moller, Bjorn (2000): „National, Societal and Human Security”. UNESCO.  
*National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (1995). The White House.  
www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss-95.pdf (Letöltve: 2014. április 12.)
- Nichiporuk, Brian (2000): *The Security Dynamics of Demographic Factors*. Arroyo Center. Army Research Division. Rand.
- North, C. Douglas (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press
- Osborne David – Gaebler, Ted (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Co.
- Porter, E. Michael (1998): *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press.
- Ronis R. Sheila (2011): *Economic Security*. Institute for National Strategic Studies. National Defense University Press.
- Rosselet-McCauley, Suzanne (2011): *Sustainable Competitiveness. A New Conceptual Framework*. Doctoral Dissertation. IMD.

- Rothstein Bo – Teorell, Jan (2008): „What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 21., No. 2., pp. 165–190.
- Teorell, Jan (2009): *The Impact of Quality of Government as Impartiality: Theory and Evidence*. University of Gothenburg.
- Thurow, Lester (1999): *Creating Wealth*. Nicholas Brealey Publishing.
- Williams, Gareth (2011): „What Makes a Good Governance Indicator?” *Policy Practice Brief*. Vol. 6. [www.thepolicypractice.com](http://www.thepolicypractice.com) (Letöltve: 2014. április 10.)
- Zilmer, C. Richard (2012): „Renewable Energy Vital to Our Nation’s Security, Economy”. [www.renewableenergyworld.com](http://www.renewableenergyworld.com) (Letöltve: 2014. április 30.)



## Melléklet: Indikátorok

A 6.1. pontban a kormányzati képességek mérésére tervezett indikátorokat foglaljuk össze. A tíz alterület a tíz vizsgált célcsoportnak felel meg. Összesen 16 főindikátort (kompozit mutatót) határoztunk meg. A főindikátorokat a részindikátorok írják le. A kutatás során az adatgyűjtés – statisztikai és becült adatok esetén egyaránt – a részindikátorokra történik, és ezekből megfelelő kutatási módszertan alkalmazásával áll össze a főindikátor (kompozit mutató).

A felsorolásban szerepelnek még úgynevezett támogató indikátorok is. Ezeket nem tervezzük belefoglalni a főindikátorba. Viszont a segítségükkel olyan többletinformációkat nyerhetünk, amelyek mélyebbé és átfogóbbá tehetik a kutatómunkát. Az indikátorok számozása követi az 5. ábrán látható rendszert, illetve az elemző részben használt számozást.

### 6.1 A fő-, rész- és támogató indikátorok neve és definíciója

#### 1. Alterület: A gazdaság diverzifikáltságának növelése (A1)

- A1.1. Főindikátor: *a technológiai 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.
- A1.1.1. Részindikátor: *a technológia- és tudásintenzív ágak szerepe a termelésben*. A technológia- és tudásintenzív ágak által előállított hozzáadott érték az összes előállított hozzáadott értékhez (GDP) viszonyítva.
- A1.1.2. Részindikátor: *technológia- és tudásintenzív ágak szerepe a foglalkoztatásban*. A technológia- és tudásintenzív ágakban foglalkoztatottak létszáma az összes foglalkoztatott létszámához viszonyítva.
- A1.1.3. Részindikátor: *technológia- és tudásintenzív ágak szerepe az exportban*. A technológia- és tudásintenzív ágak exportjának értéke az export összértékéhez viszonyítva.
- A1.2. Főindikátor: *méret és tulajdon szerinti diverzifikáció*. A gazdaság szerkezetét vizsgálja a cégek nagysága és tulajdona szerint.
- A1.2.1. Részindikátor: *a kkv-szektor szerepe a termelésben*. A kkv-szektor termelésének értéke a GDP értékéhez viszonyítva.
- A1.2.2. Részindikátor: *a kkv-szektor szerepe az exportban*. A kkv-szektor exportjának értéke az összes export értékéhez viszonyítva.
- A1.2.3. Részindikátor: *a hazai gazdasági szereplők szerepe a termelésben*. Hazai gazdasági szereplők által előállított hozzáadott érték az összes hozzáadott értékhez (GDP) viszonyítva.
- A1.2.4. Részindikátor: *a hazai gazdasági szereplők szerepe az exportban*. A hazai gazdasági szereplők exportjának értéke az összes export értékéhez viszonyítva.
- A1.2.5. Részindikátor: *hazai gazdasági szereplők jövedelme a gazdaság teljesítményéhez viszonyítva*. A GNI értéke a GDP értékéhez viszonyítva.

- 1.a. Támogató indikátor: *technológia- és tudásintenzív kkv-k*. A technológia- és tudás intenzív ágakban működő kkv-k száma a kkv-k összmenyiségéhez viszonyítva.

## 2. Alterület: Az energiafüggőség csökkentése (A2)

- A2.1. Főindikátor: *gazdasági energetika*. A gazdasági energetika az energiafüggőségnek a gazdaságra gyakorolt hatását méri öt részindikátorral, amelyek a gazdasági szereplők energiaköltség-szintjére, a gazdaság energiaintenzitására és az alkalmazott energiaforrásoknak való kitettségre vonatkozóan adnak jelzéseket.
- A2.1.1. Részindikátor: *ipari villamosenergia-ár a regionális árak viszonylatában*. A részindikátor a végfelhasználói villamosenergia-árakat jelzi a V4 országok átlagához viszonyítva.
- A2.1.2. Részindikátor: *a gazdaság energiaintenzitása*. A részindikátor a gazdaság által a bruttó hazai össztermék előállításához felhasznált energia mennyiségét mutatja be.
- A2.1.3. Részindikátor: *energiadiverzifikáció*. A Herfindahl-index segítségével mutatja be a teljes végső energiafelhasználás energiaforrások szerinti megoszlását, amelyből az energiaforrások szerinti kitettségre lehet következtetni.
- A2.1.4. Részindikátor: *energiaimport*. Megmutatja az ország külső energiafüggőségét. Mérése: a nettó energiaimport a bruttó hazai energiafelhasználás arányában.
- A2.1.5. Részindikátor: *energiaimport-diverzifikáció*. A Herfindahl-index segítségével mutatja be az importált energia származási helyek szerinti megoszlását (EU-ország, európai nem EU-ország, Oroszország, egyéb nem európai ország). Értékéből a geopolitikai és a fenntarthatósági kitettségre egyaránt lehet következtetni.
- 2.a. Támogató indikátor: *az energiaellátás zavartalansága*. Az energiaellátás zavartalanságának jellemzése azt feltételezi, hogy a lakossági és ipari fogyasztók számára a kívánt villamosenergia- és földgáz-vételezési lehetőség egyaránt adott, valamint feltételezi a folyamatos és zavartalan villamosenergia- és földgázellátást.

## 3. Alterület: A pénzügyi függőség csökkentése (A3)

- A3.1. Főindikátor: *biztonságos és kiszámítható pénzügyi környezet*. A biztonságos és kiszámítható pénzügyi környezetet elemzi több fontos pénzügyi indikátor kombinálásával.
- A3.1.1. Részindikátor: *nettó finanszírozási képesség*. A nemzetgazdaság GDP-arányos nettó finanszírozási képességének negatív – százalékban kifejezett – eltérése a nulla százaléktól.
- A3.1.2. Részindikátor: *bruttó külső adósság*. A nemzetgazdaság GDP-arányos bruttó külső adóssága.
- A3.1.3. Részindikátor: *devizatartalékok*. A devizatartalékok értékének negatív irányú – százalékban kifejezett – eltérése az ország egy éven belül lejáró külföldi adósságaihoz képest.

- A3.1.4. Részindikátor: *maginfláció*. A maginfláció értékének – pozitív vagy negatív irányú, százalékban kifejezett – eltérése a monetáris politika által kitűzött célértéktől.
- A3.1.5. Részindikátor: *a valutaárfolyam volatilitása*. A valutaárfolyam 12 hónapos implikált volatilitása százalékban mérve.
- A3.2. Főindikátor: *az államháztartás pénzügyi biztonsága*. Az államháztartás pénzügyi biztonságát vizsgálja a finanszírozhatóság, adósság és a kamatok szempontjából.
- A3.2.1. Részindikátor: *az államháztartás nettó finanszírozási igénye*. Az államháztartás GDP-arányos nettó finanszírozási igényének negatív irányú – százalékban kifejezett – eltérése a nulla százaléktól.
- A3.2.2. Részindikátor: *bruttó államadósság*. A bruttó államadósság GDP-arányos értéke.
- A3.2.3. Részindikátor: *az államháztartás kamatkidadásai*. Az államadósság után fizetett kamatkidadások GDP-arányos értéke.
- 3.a. Támogató indikátor: *beruházási ráta*. A beruházások értéke a GDP értékéhez viszonyítva.
- 3.b. Támogató indikátor: *a közvetlen külföldi beruházások egyenlege*. A közvetlen külföldi beruházások exportjának és importjának mérlege.
- 3.c. Támogató indikátor: *az államháztartás bruttó finanszírozási igénye*. Az államháztartás GDP-arányos bruttó finanszírozási igénye.
- 3.d. Támogató indikátor: *az államadósság devizamegoszlása*. Az államadósság külföldi devizában denominált aránya.
- 3.e. Támogató indikátor: *az államadósság forrásmegoszlása*. Az államadósság külföldi gazdasági szereplők által finanszírozott aránya.
- 3.f. Támogató indikátor: *az államadósság futamideje*. Az államadósság átlagos futamideje.

#### 4. Alterület: A tudásfüggőség csökkentése (A4)

- A4.1. Főindikátor: *kutatás-fejlesztés és innováció*. A kutatás-fejlesztés és innováció főindikátor két részindikátorral méri az innováció alapjául szolgáló kutatás-fejlesztés feltételeit.
- A4.1.1. Részindikátor: *állami K+F-költségek*. Az indikátor a teljes kutatás-fejlesztési költségek áfa nélküli összegét adja meg a bruttó hazai termék (GDP) százalékában. Az indikátor kizárólag azokat a költségeket veszi figyelembe, amelyeknek a forrását az állam adja (kutatóintézetek, felsőoktatási kutatóhelyek).
- A4.1.2. Részindikátor: *a K+F-területen dolgozók aránya*. Azt méri, hogy az összes foglalkoztatottnak hány százaléka dolgozik kutatás-fejlesztési területen.
- A4.1.3. Részindikátor: *innovációs együttműködés*. Az indikátor a más szervezetekkel (felsőoktatási intézmények, kutatóhelyek, más vállalkozások) közös innovációs projekteken aktívan részt vevő vállalkozásokat méri az összes vállalkozás százalékában.

- A4.2. Főindikátor: *oktatás*. Az oktatás főindikátor hat részindikátorral méri az oktatási rendszert.
- A4.2.1. Részindikátor: *a felsőfokú végzettségűek aránya*. Az indikátor a felsőfokú végzettségűek arányát méri a 25–64 éves lakossághoz viszonyítva.
- A4.2.2. Részindikátor: *a doktori fokozattal rendelkezők aránya*. Az indikátor a doktori fokozattal (PhD, DLA) rendelkezők arányát méri a 25–64 éves lakossághoz képest.
- A4.2.3. Részindikátor: *a felnőttképzésben való részvétel a 25–64 éves korosztályban*. Az iskolarendszereken kívüli felnőttképzésben (OKJ-s szakképzés, szakmai képzés, nyelvi képzés, egyéb képzés) résztvevők aránya a 25–64 éves lakosságban.
- A4.2.4. Részindikátor: *oktatási ráfordítások*. Az állami költségvetés éves összes oktatási kiadását mutatja a bruttó hazai termék (GDP) százalékában. Az indikátor a humántőke fejlesztésére fordított befektetést adja meg.
- A4.2.5. Részindikátor: *gazdasági ismereteket is nyújtó közép fokú oktatási intézmények*. Az indikátor a gazdasági ismereteket is oktató közép fokú oktatási intézmények megoszlását adja az összes közép fokú oktatási intézményen belül. Fontos indikátor, hiszen a gazdasági ismeretek oktatása a fiatalok vállalalkozási készségét fejlesztő eszközök egyike.
- A4.2.6. Részindikátor: *a természettudományos-műszaki képzés aránya a felsőoktatásban*. A természettudományi és a műszaki felsőoktatási képzésben részt vevők aránya az összes felsőoktatási hallgatóhoz viszonyítva.
- 4.a. Támogató indikátor: *a képzést támogató vállalatok aránya*. Az indikátor a humántőke fejlesztését célzó képzéseket nyújtó vállalkozások arányát mutatja be az összes vállalkozás százalékában. A képzések közé tartoznak a szakmai továbbképzések és a készségfejlesztési tréningek is.
- 4.b. Támogató indikátor: *az egy főre jutó kutató-fejlesztő munkahelyek száma*. Az országban működő összes kutató-fejlesztő munkahely és az összes lakosság arányát adja meg. A kutatómunkahelyek számánál figyelembe kell venni az állami, a vállalati és a nonprofit szervezetek kutatómunkahelyeit is.
- 4.c. Támogató indikátor: *a megadott szabadalmak száma*. Egy adott naptári évben jogi védelem alá vont, új, iparilag hasznosítható találmányok száma. A kutatás-fejlesztési tevékenység kimeneti indikátora.
- 4.d. Támogató indikátor: *vállalati K+F-költségek*. Az indikátor a teljes kutatás-fejlesztési költségek áfa nélküli összegét adja meg a bruttó hazai termék (GDP) százalékában. Az indikátor kizárólag azokat a ráfordításokat veszi figyelembe, amelyeknek a forrását vállalatok adják (vállalati kutatóhelyek).
- 4.e. Támogató indikátor: *az innovatív vállalkozások aránya*. Az indikátor az innovatív vállalkozások arányát méri az összes vállalkozáson belül.
- 4.f. Támogató indikátor: *a doktori képzésben részt vevők száma*. Az indikátor a képzési piramis csúcsán található doktori képzésben részt vevő hallgatók számát méri.
- 4.g. Támogató indikátor: *a természettudományos és a műszaki területen szerzett doktori fokozatok aránya*. A természettudományi és a műszaki doktori képzésben szerzett tudományos fokozatok aránya az összes megszerzett fokozathoz viszonyítva.

- 4.h. Támogató indikátor: *a korai iskolaelhagyók aránya*. A 18–24 évesek közül azon adatfelvétel idején oktatásban, képzésben nem vesznek részt.

## 5. Alterület: A gazdasági fejlettség területi eltéréseinek csökkentése (A5)

- A5.1. Főindikátor: *területi egyenlőtlenségek*. A területi egyenlőtlenségek főindikátor három részindikátorral méri az ország egyes területei közötti fejlettségi eltéréseket. A területeket a megyék jelentik.
- A5.1.1. Részindikátor: *a munkanélküliség területi megoszlása*. Az indikátor a munkanélküliség mértékét méri megyei szinten.
- A5.1.2. Részindikátor: *a GDP-termelés területi megoszlása*. Az indikátor azt méri, hogy az egyes megyék GDP-termelése hány százalékát adja a teljes GDP-nek.
- A5.1.3. Részindikátor: *a helyben működő vállalkozások aránya az összes vállalkozásból*. Azt méri, hogy az adott megyében székhellyel és/vagy telephellyel rendelkező, ténylegesen ott tevékenykedő cégek hány százalékát adják az összes működő vállalkozásnak. Fontos, hogy csak a valóban működő cégeket vesszük figyelembe.
- A5.1.4. Részindikátor: *helyi szintű termelékenység*. Az indikátor azt vizsgálja, hogy mekkora az adott megyében megtermelt nemzeti jövedelem egy foglalkoztatottra jutó értéke. Ennek alapján becsülhetjük, hogy mekkora az értékteremtés, mennyire innovatívak, nagy értéket előállítók a munkahelyek.
- 5.a. Támogató indikátor: *a helyben működő vállalkozások méret szerinti megoszlása*. Az elfogadott EU-s terminológia létszámadatai alapján mért megoszlás a megyében ténylegesen működő cégekre.
- 5.b. Támogató indikátor: *a helyben működő vállalkozások tevékenység szerinti megoszlása*. A megyében működő cégek – a KSH által alkalmazott „a gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere” (TEÁOR) szerinti bontásban vizsgált – tevékenységek alapján való megoszlása.
- 5.c. Támogató indikátor: *a „zöld munkahelyek” aránya*. Ez az indikátor azt vizsgálja, hogy az adott megyében foglalkoztatottak közül hány százalékot foglalkoztatnak „zöld iparágak”, például alternatív energia termelése, hulladékhasznosítás, környezetvédelem stb. Az indikátor fontos fejlettségi szintmérő, mivel a „jövő iparainak” jelenlétét értékeli.
- 5.d. Támogató indikátor: *helyi átlagbérek*. A helyi átlagbéreket viszonyítja az országos átlaghoz.

## 6. Alterület: A humántőke fejlesztése (B1)

- B1.1. Főindikátor: *a munkaerőpiac helyzete*. A munkaerőpiac helyzete főindikátor két részindikátorral méri az ország munkaerőpiacának állapotát.
- B1.1.1. Részindikátor: *foglalkoztatási ráta*. A foglalkoztatottak számának és a munkaképes korú lakosság számának hányadosa.
- B1.1.2. Részindikátor: *a munkanélküliség átlagos időtartama*. A munkakeresés időtartamának átlagos mértéke nemzetgazdasági szinten.

- B1.2. Főindikátor: *a nők helyzete*. A humántőke értéke jobb hasznosulásának fontos feltétele a nők nagyobb arányú érvényesülése, amelyet öt részindikátorral mérünk.
- B1.2.1. Részindikátor: *munkaerő-piaci részvétel*. A női munkavállalók aránya az összeshez képest.
- B1.2.2. Részindikátor: *nemek közti bérszakadék*: A nők és a férfiak bruttó bérének különbsége az összes dolgozó átlagához viszonyítva.
- B1.2.3. Részindikátor: *a női vállalkozók aránya*. A női vállalkozók aránya az összes vállalkozóhoz képest.
- B1.2.4. Részindikátor: *részvétel gazdasági döntéshozatalban*. A nők aránya a vállalatok felső szintű döntéshozatali pozícióiban.
- B1.2.5. Részindikátor: *részvétel a tudományban*. A K+F-ben dolgozó nők aránya az ezen a területen dolgozók teljes számához képest.
- B1.3. Főindikátor: *társadalmi fenntarthatóság*. A humántőke hozzájárulásának növeléséhez, a jövőben rendelkezésre álló munkaerő elemzéséhez fontos vizsgálni a humán erőforrás alakulásával kapcsolatos indikátorokat.
- B1.3.1. Részindikátor: *születéskor várható átlagos élettartam*. Az élve születések várható halálozási életkorának átlaga.
- B1.3.2. Részindikátor: *teljes termékenységi arányszám*. A szülőképes korú nőkre jutó születések átlaga.
- B1.3.3. Részindikátor: *a természetes fogyás mértéke*. Az adott év születési és halálozási számának különbsége.
- B1.3.4. Részindikátor: *migráció*. A népesség mozgása országhatáron kívülre, egy adott évben.

## 7. Alterület: A gazdasági termelékenység javítása (B2)

- B2.1. Főindikátor: *összgazdasági termelékenység*. A munkaerő inputtal előállított output (kibocsátás) indikátora, amely érzékelteti, hogy milyen jól gazdálkodik az ország a humán erőforrással.
- B2.1.1. Részindikátor: *egy ledolgozott munkaóra jutó GDP*. Képet ad arról, hogy mekkora új értéket állít elő egy munkavállaló átlagosan egy óra alatt.
- B2.1.2. Részindikátor: *az egy ledolgozott munkaóra jutó GDP növekedési rátája*. Idősor-indikátor. Azt világítja meg, hogy az előző évekhez mérve hogyan nőtt az egy ledolgozott munkaóra jutó GDP, azaz a termelékenység.
- 7.a. Támogató indikátor: *az értékláncok átlagos hossza*. A magyarországi telephelyeken tipikusan az értéklánc mekkora és mely részei található meg, illetve milyen változás tapasztalható.
- 7.b. Támogató indikátor: *a cégek exportjának importtartalma*. Átlagosan az exportáló cégek értékben mért exportjának teljesítéséhez mennyi importra van szükség.
- 7.c. Támogató indikátor: *teljes tényező termelékenység*. A teljes tényező termelékenység olyan átfogó indikátor, amely azt vizsgálja, hogy milyen hatékonysággal hasznosítja egy ország az erőforrásait. Idősor jellegű indikátor: azt méri, hogy az egyik évről a másikra hogyan nőtt a foglalkoztatottak teljes tényező termelékenysége.



## 8. Alterület: Az állami hatékonyság javítása (B3)

- B3.1. Főindikátor: *a kormányzati szervek működési hatékonysága*. Vizsgálja a kormányzati célok és a megvalósítás tartalmi és költségbeli összhangját.
- B3.1.1. Részindikátor: *a kormányzati célok és a megvalósulás tartalmi összhangja*. Azt elemzi, hogy milyen célokat tűzött ki eredetileg a kormány, és azokból mi valósult meg, és milyen határidővel. Az eltéréseket százalékkal mérjük.
- B3.1.2. Részindikátor: *az állami beruházások tervezett és tényleges megvalósítási költségei*. Az indikátor a terv- és tényösszegeket veti össze, függetlenül attól, hogy az eltérést rossz tervezés vagy nem hatékony megvalósítás okozta-e.
- B3.2. Főindikátor: *az állami vállalati szektor működési hatékonysága*. A főindikátor az állami vállalatok közül egy kiválasztott körre méri a működés hatékonyságát, támogatásuk és eredményeik kapcsolatát, valamint azt, hogy működtetésük mennyire terheli a költségvetést.
- B3.2.1. Részindikátor: *az állami vállalatok támogatása*. Azt vizsgálja, hogy hogyan viszonyul az éves állami támogatás nagysága a cég saját tevékenységéből származó üzleti bevételeihez.
- B3.2.2. Részindikátor: *az állami vállalatok költségvetési részesedése*. Idősor-indikátor. Azt vizsgálja, hogy hogyan alakul az összes állami vállalat állami támogatása az éves költségvetés százalékában. Az indikátor segítségével megtudhatjuk, hogy a költségvetés kiadásai között egy adott vizsgált időszakban nőtt vagy csökkent az állami vállalatok miatti állami kiadás a költségvetés százalékában.

## 9. Alterület: A fejlődésbarát környezet kialakítása (B4)

- B4.1. Főindikátor: *versenyképességet támogató környezet*. A versenyképességet támogató környezet főindikátor négy részindikátorral méri a környezetet, és lehetővé teszi a vállalkozások számára, hogy egyenlő feltételek mellett, tiszta versenyben vegyenek részt.
- B4.1.1. Részindikátor: *a korrupció mértéke*. Az indikátor az érzékelt korrupció mutatószáma, amely a nemzetközi összehasonlításban legkorruptabb és legkevésbé korrump ország közti skálán elért viszonyszám. A százalékos érték a nemzetközi összehasonlításban legjobb értéket elért országhoz képest elért értéket mutatja.
- B4.1.2. Részindikátor: *egyszerű, jól ismert szabályok, folyamatok*. Az indikátor a jogalkotói és a jogalkalmazói folyamatok mérőszáma, amely azt mutatja, hogy a bürokrácia mennyire terheli le a vállalkozásokat. A kis- és középvállalatok számára ez kiemelten fontos kérdés.
- B4.1.3. Részindikátor: *a jogszabályváltozások száma*. Az indikátor egy adott naptári évben módosított jogszabályok számát adja meg. Fontos, mert a stabil, kiszámítható környezet hozzájárul a tervezettséghez, ezzel javítja a cégek vállalkozási környezetét.



- B4.1.4. Részindikátor: *a vállalatok etikus magatartása*. Az indikátor vélemény típusú indikátor, amely a vállalati vezetők értékelése a vállalatok etikus magatartásáról a hivatalokkal, a politikusokkal, a munkavállalókkal, a fogyasztókkal való kapcsolataikban.
- 9.a. Támogató indikátor: *a vállalkozások túlélési rátája*. Az indikátor egy meghatározott évben alapított és legalább három évet „túlélt” vállalkozások arányát adja meg az alapítás évében létrejött összes vállalkozáshoz viszonyítva.
- 9.b. Támogató indikátor: *társadalmi tőke*. A társadalmat, az üzleti szférát jellemző bizalom erőssége.

## 10. Alterület: Az infrastruktúra fejlesztése (B5)

- B5.1. Főindikátor: *az infrastruktúra fejlettsége*. Az infrastruktúra fejlettsége főindikátor az ország gyors közúthálózatának, logisztikai fejlettségének és infokommunikációs adottságainak szintje alapján jelzi a gazdaság számára alapvetően szükséges tárgyi feltételek rendelkezésre állását.
- B5.1.1. Részindikátor: *a gyorsforgalmi úthálózat kiépítettsége*. A részindikátor a szállítmányozás számára előnyt jelentő gyorsforgalmi úthálózat hosszát (autóút, autópálya) mutatja az ország területének arányában.
- B5.1.2. Részindikátor: *a vasúti árufuvarozási hálózat kiépítettsége*. A részindikátor a vasúti szállítmányozás számára rendelkezésre álló kötöttpályás úthálózat hosszát mutatja az ország területének arányában.
- B5.1.3. Részindikátor: *logisztikai fejlettség*. Az integrált logisztikai szolgáltatások értékének aránya a teljes logisztikai teljesítmény értékében.
- B5.1.4. Részindikátor: *a helyhez kötött internetszolgáltatás elterjedtsége*. A részindikátor az országra jellemző, helyhez kötött internetszolgáltatás-előfizetések számát mutatja.
- B5.1.5. Részindikátor: *mobilinternet-elterjedtség*. A részindikátor az országra jellemző, mobilinternet-előfizetések számát mutatja.



# Fenntarthatóság

---

BUKOVICS ISTVÁN – BESSENYEI MÓNICA –  
SZAKÁCS GÁBOR – RAKONCZAI ÉVA

## Történeti előzmények

U Thant ENSZ-főtítkárnak 1969-ben felhívással fordult a világ közvéleményéhez: „...az emberi környezet válságba került, ha a jelenlegi irányzatok továbbra is érvényesülnek, biztosra vehető, hogy veszélybe kerül az élet a földgolyónkon.” Ezzel az ENSZ deklarálta, hogy foglalkozni szükséges a Föld globális problémáival.

A fenntarthatóság fogalmának megszületése szempontjából meghatározó volt az ENSZ Környezet és Fejlődés 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.

Ez akkor a magyar fordításban harmonikus fejlődésként szerepelt. „A harmonikus fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen igényei mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségeitől.” Lefordították azonban így is: „Az emberiségnek megvan a képessége arra, hogy a fejlődést harmonikussá tegye anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk lehetőségeit saját igényeinek a kielégítésére.”

Néhány további közismert megfogalmazás: „Olyan tevékenység, amely a mai generációk életminőségének, életszínvonalának emelését teszi lehetővé anélkül, hogy elvonná a jövő generációitól a lehetőséget legalább ugyanilyen életszínvonal elérésére.” „A földi környezetünk megszabta határai között élni.” „Törődni azzal, amit mi soha nem fogunk meglátni, vagy törődni azzal, mi fog utánunk történni.” „Nem becsapni gyermekeinket és unokáinkat.”

A harmonikus fejlődés később változott fenntartható fejlődéssé, és bár a fogalomnak nem alakult ki nemzetközileg egységesen elfogadott változata, lényegét tekintve azonban megegyezik az 1987-es jelentésben foglaltakkal. Ez az alapvető szükségletek kielégítése, bizonyos (ön)korlátozások szükségessége, a jövő generációival szembeni felelősség vállalásával.

A fogalom értelmezése sok vitát váltott és vált ki a mai napig. A vitát kiváltó problémák, kérdések többek között a következők:

- lényeges különbség van az igény és a szükséglet között;
- nehezen értelmezhető, hogy melyik a jelenlegi, és melyik a jövőbeni generáció;
- a fenntartható jelent-e fennmaradót és/vagy megfelelést;
- a fejlődés jelenthet-e, ha igen, milyen típusú növekedést vagy esetleg jobbá válást;
- ha jobbá válást is jelent, akkor miben is kell jobbá válni;
- ha egyetemes rendszerről beszélünk, akkor tulajdonképpen a fenntartható jelző nem értelmezhető, vagy a fenntartható fejlődést úgy kell-e felfogni, mint egy viszonyrendszert;
- milyen összefüggés van a fenntarthatóság és a globális vagy helyi eltartóképesség között?

Mindezekre és a további kérdésekre nem tudunk adekvát választ adni, de az leszögezhető, hogy a fenntartható fejlődés fenti típusú megfogalmazása inkább tekinthető deklarációnak, mint tudományos definíciónak.

A fenntarthatóság fogalmának elterjedése a mai gondolkodásban a paradigmaváltás jele, úgy tűnik, hogy a fenntarthatóság egyfajta világmagyarázó elvként lopózik be a köztudatba (paradigmán értjük egy tudományterületnek az adott időszakban általánosan elfogadott nézeteit, a „jó eszmék” együttesét). Már Wittgenstein is megmondta, hogy a világ nem a dolgok, hanem a tények összessége. A tények többé nem makacs dolgok, a dolgok ősprincípiuma a kaosz, és csak ilyen ismeretelméleti háttérrel lehet a fogalmakat, többek között a fenntarthatóság fogalmát is vizsgálni.

A közbeszéd, vagy a deklaratív fogalmi környezet a fenntarthatóságnak ezernyi értelmet és hangulati árnyalatot ad, gyakorlatilag a fenntarthatóság elméleti háttére nélkül. Érdeme azonban az, hogy felismerte: az emberiség minden problémája egy rendszerben létezik, és hogy a rendszer változása állandó, ezért az ehhez való alkalmazkodás szükségszerű.

Az 1987-es jelentés a fenntarthatóságot egy háromlábú székként interpretálta, amelynek három lába a környezet, a gazdaság és a szociális szféra. Ezek szorosan összefüggnek, és egy meghatározott egyensúlyt feltételeznek.

Az Országgyűlés a 18/2013 (03. 28.) számú határozata a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiájáról meghatározta annak tartalmi és szervezeti kereteit. Az Országgyűlés a határozat mellékleteként elfogadta „A fenntarthatóság felé való átmenet nemzeti koncepciója” című dokumentumot, amely Magyarország 2012–2014-es időszakra határozta meg a keretstratégiát. Az Országgyűlés meghatározta továbbá, hogy az Országgyűlés és a kormány döntéseinél a stratégiai és a programalkotási tevékenységét a keretstratégiában foglaltak érvényesülésével kell végezni. Az Országgyűlés felkérte a kormányt, hogy hozzon létre egy államtitkárokból álló testületet, amely segíti a kormányzati döntések fenntartható fejlődést érintő ügyeinek koordinációját, valamint dolgozzon ki a fenntartható fejlődést mérő mutatókészletet, továbbá a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácson keresztül két évente adjon összefoglaló tájékoztatást az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés felkérte továbbá a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsot, kísérje figyelemmel a keretstratégia megvalósítását, koordinálja annak négyévenkénti felülvizsgálatát.

A fenntartható fejlődés fogalmát először a természeti környezet elemeinek emberi felhasználásával kapcsolatban értelmezték. E szerint a jelen generációk szükségletei kielégítésének korlátot szab, hogy a természeti tőke a jövőben jelentkező igények felől nézve az idők folyamán ne csökkenjen.

A keretstratégia a fenntartható fejlődés fogalmát ennél általánosabban használja, anélkül azonban, hogy tagadná az ökológiai korlátok elsőrendű fontosságát. Az emberi társadalom fejlődése kapcsán fontos alapelv, hogy a személyek bizonyos általános társadalmi normák, nemzeti hagyományok szerinti keretek között autonóm módon eldönthetik, hogy a jó élet számukra mit jelent és mit tartalmaz. Az emberek különböző közösségeinek, továbbá a nemzet szintjén is létezik elképzelés a jó életről, a közjóról. Ebben az értelemben a fejlődés az egyének és a közösségek, továbbá az emberiség számára a jó élet feltételeinek és lehetőségeinek egymástól el nem választható, harmonikus bővülését jelenti.

Az ökológia megfigyelései szerint az élő rendszerek változása csak addig lehet fejlődés, ameddig a rendszer teljesítményének növekedése úgy megy végbe, hogy a rendszer megújulásához szükséges erőforrások a növekedéssel legalább arányos mértékben állnak

rendelkezésre. A gazdasági rendszer törvényszerűségei pedig azt sugallják, hogy az igények sosem elégíthetők ki maradéktalanul, mert az emberi vágyak teljesíthetősége mindig az erőforrások korlátosságába, szükségébe ütközik. Mindezeknek a figyelembevételével a fenntarthatóság azt jelenti, hogy az adott időpillanatban a saját jólétét megteremtő generáció nem éli fel az egyéni jó élet és a közjó biztosításának feltételeit, nem meríti ki erőforrásait, hanem megfelelő mennyiségben és minőségben a következő generációk számára is megőrzi, bővíti azokat.

Az emberiség válasza a kihívásokra a kulturális adaptáció. Ez azt jelenti, hogy megfelelő mértékű az értékek, az intézmények, a társadalmi-gazdasági szerkezet, a tudományos-technológiai ismeretek szükséges arányú megváltoztatása, fejlesztése és hozzáigazítása környezeti kihívásokhoz. A kulturális adaptáció része, hogy megelőzzük bizonyos, a későbbi nemzedékek számára külső feltételként jelentkező kedvezőtlen állapot kialakulását. Egy nemzet fenntartható fejlődési stratégiája ennek a kulturális alkalmazkodásnak a terve.

A keretstratégiában – ezek a dimenziók, kiegészítve a társadalmi dimenziót a humán dimenzióval – egészül ki az alapvető erőforrás. A keretstratégia arra épül, hogy a minden nemzedék anyagi, szellemi és lelki jólétének elősegítéséhez szükséges javak létrehozása nem lehetséges a négy alapvető – az emberi, a társadalmi, a természeti és a gazdasági – erőforrás hiányában.

Mindezeket összefoglalva, a fenntartható fejlődés az ember boldog és értelmes életvitelének előmozdítását és a közjó kiteljesítését célozza úgy, hogy az emberi tevékenységek a Föld környezeti eltartóképessége szabta határokon belül maradnak, és gondoskodunk a gyarapítható, fejleszhető emberi, társadalmi és gazdasági erőforrások megfelelő mennyiségi és minőségi állapotának fenntartásáról, bővítéséről, illetve javításáról.

A jövő nemzedékekért viselt felelősségünk értelmében a fenti négy nemzeti erőforrás megfelelő szintű fenntartását, megőrzését és gyarapítását folyamatosan biztosítani kell. E szerint a fenntarthatósági politika az utódaink erőforrásait bővítő, az ilyen beruházásokat ösztönző, valamint az erőforrásokat felélő döntéseket visszaszorító politikai cselekvések együttese.

A keretstratégia összefoglalja továbbá a nemzetközi és EU-s programokból, szakpolitikai és jogi előírásokból fakadó feladatokat. Kifejti a nemzeti erőforrásaink helyzetét, és részletesen meghatározza a fenntarthatóság felé való átmenet céljait és intézkedéseit. Ezen célokat és intézkedéseket négy alfejezetben taglalja, úgymint a családok és a polgárok felelőssége; a vállalkozások fenntarthatósága; ajánlások a kisközösségeknek, civilszervezeteknek és vallási közösségeknek; és végül az országos és a helyi kormányzás feladatai.

Mind a négy alfejezetet az emberi, társadalmi, természeti és gazdasági erőforrások szempontjából fejti ki. Külön fejezetben szól a fenntarthatóság intézményeiről és végül a fenntarthatóság méréséről. A függelékben áttekintést ad a nemzeti erőforrások állapotáról és az azokat meghatározó tényezőkről, valamint a lehetséges válaszintézkedésekről.

## **A fenntarthatóság fogalmi rendszerének vizsgálata**

A fenntarthatóság fogalmi vizsgálata megköveteli magának a fogalomnak a tudományos igényű meghatározását, pontosítását. Vizsgáljuk meg a következő fenntartható fejlődés három fogalmát.

1. 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).

2. A fenntartható fejlődés a folyamatos szociális jobblét elérése anélkül, hogy az ökológiai eltartóképeséget 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).

3. A fenntarthatóság az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése a környezetnek és a természeti erőforrásoknak a jövő generációk számára való megőrzésével (a Világ Tudományos Akadémiáinak a deklarációja, Tokió, 2000).

A fenntarthatóság értelmezése tehát legalább két fogalom elemzését igényli, mégpedig a fenntartható fejlődés és a fenntartható gazdasági fejlődés fogalmát. A fenntartható gazdasági fejlődés a gazdaság folyamatos ütemű fejlődését jelenti. A lényeges különbség tehát, hogy a fenntartható fejlődés középpontjában a szükségletek kielégítése, a szociális jólét fejlesztése áll, a természeti erőforrások védelme mellett. Ezzel szemben a fenntartható gazdasági fejlődés magába foglalja azt az ismert lehetőséget, hogy a gazdaság látványosan növekszik, a szociális olló nyílik, a leszakadó rétegek egyre esélytelenebbé válnak, a természeti környezet romlik, sőt sok esetben pusztul.

Ebben az értelemben a fenntartható fejlődés azt jelenti: úgy fejlődik, hogy nem haladjuk meg környezetünk eltartó- és tűrőképességét. Ennek lehetőségeit és akadályait az ökológiai korlátok szabják meg. A környezet helyzetét a társadalom igényei és szükségletei szabják meg. Amennyiben túlzottak ezen igények és szükségletek, és átlépik a környezet lehetőségeit, illetve korlátait, akkor fellép a fenntarthatatlan társadalom jelensége. 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, mert globális mértékű együttműködésre, a korlátok tiszteletben tartására és arányos elosztásokra lenne szükség. A fenntartható fejlődés így a hagyományos fogalommal definiált gazdasági növekedéssel nem értelmezhető, mivel az a javak és a szolgáltatások összességének értéknövekedését jelenti, nem számol a környezet tűrő- és eltartóképeségével. A környezetileg is elfogadható, társadalmilag igazságos új minőségi növekedést célozta meg a Brundtland Bizottság, és az EU is ilyen stratégiát fogalmazott meg.

A jó gondolatok azonban a gyakorlatban félreértelmeződnek. A politikai deklarációkban és a köznyelvi használatban is a fenntarthatóságon a rendszer időben való fennmaradását értik, vagyis azt, hogy a növekedés ne növelje a környezeti terheket. További probléma, hogy a fenntarthatóság nem valaminek a fennmaradását vagy megőrzését jelenti, hiszen a környezet folyamatosan változik, semmi sem örök, illetve csak a változás örök. A cél csak az lehet, hogy az örök változásban megkeressük a szükségletek és a környezeti kockázatok közötti egyensúlyt. Sajnálatos, hogy a társadalmak nem kellően érzékenyek a társadalmi és környezeti következményekre, mivel az anyagi javak előállítását mint rövid távú érdek háttérbe szorítja a hosszú távú célkitűzéseket. Az egyéni jólét megelőzi az emberiség fennmaradásának szükségességét, a rövid távú célok ütköznek a hosszú távú érdekekkel.

A jólét 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 napi gyakorlatban azonban az emberek az anyagi javak érdekében feláldozzák ezen értékeket. Az anyagi jólét azonban az összes fenti értékkel konfliktusba kerül, ha annak megszerzéséért feláldozzuk a jóllét akármelyik elemét. Ez morálisan rossz üzenet, annál is inkább, mert az erkölcs erejének hiánya miatt az óhajtott gazdasági növekedés is kudarcba fullad. Félő, hogy csak valamiféle globális összeomlás kényszeríti ki a társadalmakat a jelenlegi, kényelmesnek látszó, de közép- és hosszú távon már fenntarthatatlan környezetből.

Mindezekből azonban van lehetséges kiút, többek között felelősség magunkért, másokért, rendszerszemléletű gondolkodás, úgy az okok, mint az okozatok kezelése, az erkölcs és a tudás összekapcsolása, a fenntarthatóságnak megfelelő társadalmi modellek működtetése, minőségi társadalom, társadalmi igazságosság, a pocsékolásból a tartalék-képzés stb. (Gyulai).

Az ördögi kör: az emberek az anyagi javak megszerzésére törekednek, az anyagi javak megszerzéséhez pénzre van szükség; pénzt munkával vagy pénzzel lehet keresni, ehhez vagy dolgozni kell, vagy befektetni, mindezekhez fogyasztani kell; a fogyasztáshoz termelni kell, a termeléshez hitel kell; ahhoz, hogy hitel legyen, szükség van bankra és befektetőkre; ahhoz, hogy az adósságot vissza lehessen fizetni, növekedni kell; a növekedéshez többet kell termelni és fogyasztani, a több termelés és fogyasztás több erőforrást igényel; a több természeti erőforrás felhasználása újabb környezeti problémát okoz. Tehát intelligens növekedés kellene, de kevesebb adóból kevesebb jut oktatásra; inkluzív növekedést akarunk, de a munkahatékonyság és a nemzetközi verseny kiszorít a foglalkoztatásból; fenntartható növekedést akarunk, de a környezeti normák teljesítése gátja a versenyképes gazdaságnak.

## Egy lehetséges megközelítés

Az elmúlt időszakban a vita a fentiekben túlmenően a fejlődés és a növekedés fogalmai között zajlott. Ennek egyik feszültségmentesítő megoldása a „fenntarthatóság tudománya” elnevezés. Ennek tartalmi üzenete a szegények számára az, hogy mindenkinek legalább annyi jusson, amennyi az alapvető emberi szükségletek biztosításához kell. A gazdagok számára pedig, hogy életmódjukat és fogyasztási szokásaikat szerényebben és takarékosabban alakítsák.

Ha a fenntarthatóság fogalmát abban a kontextusban kívánjuk elemezni, amely – a Római Klub kezdeményezésére megjelent és elhíresült – „A növekedés határai” című munkával vette kezdetét, akkor a szó két alapvető jelentéstartalma közül a fenntartható fejlődést el kell vetnünk a fenntartható funkció (működésmód, létmód, életminőség) javára. Erre példaként emeljük ki az államot és annak operatív rendszerét, a közigazgatást, hiszen döntően ezen keresztül valósulnak meg a fenntarthatósági folyamatok.

A funkcionalitás és ezen belül a közigazgatás funkciói megközelíthetőek szervezéstudományi, jogtudományi és szociológiai szempontból. A feladatok továbbá összegezhetőek úgy, mint külső és belső védelem, külpolitikai aktivitás, oktatás, kultúra szociális és egészségügyi intézmények felügyelete, irányítása, gazdaságszervezés, továbbá rendszeren belüli irányító, ellenőrző tevékenység. A közigazgatást fenntarthatósági szempontból



célszerű az operatív funkcionalitás oldaláról vizsgálni. A szakirodalom általában a közigazgatás funkcióit belső és külső részfunkciókra csoportosítja. Belső funkció a gazdasági, kulturális, szociális és egészségügyi, valamint belső védelmi funkció. Külső a biztonsági és a nemzetközi együttműködés különböző formáiból adódó funkció.

Ezek után a fenntarthatóság elemzése során abból indulunk ki, hogy az ebben az értelemben vett fenntarthatóságot vizsgálni annyit tesz, mint a fenntarthatóság szükséges és elegendő feltételeit vizsgálni. Nem elegendő persze csupán magát a fenntarthatóságot vizsgálni. A társadalmi elvárások megvalósítható, gyakorlatilag kivitelezhető módszereket (eljárásokat, technikákat, törvényeket, stratégiákat) követelnek a globális funkciók fenntartására. Hogyan ragadható meg technikailag valamely (az egész emberi társadalmat és annak minden lényeges vonatkozását magában foglaló) rendszer funkcióinak fenntartása? Felfogásunk szerint mindenesetre alkalmas intézményekkel és intézkedésekkel.

Az intézmény és az intézkedés fogalma azonban egyrészt túl kevésbé egzakt ahhoz, hogy szigorú elméleti (kiváltképpen matematikai-logikai-számítástechnikai) eszközökkel kezelni lehessen. Erre a köznyelv is teljesen alkalmatlan, de nem alkalmas az egy fokkal egzaktabb államigazgatási, illetve a jogi szaknyelv sem.

A kérdésre – tehát a rendszerfunkció fenntartásának általános kérdésére – csak akkor lehet kielégítő a válasz, ha magában foglalja az intézmény működésére és az intézkedés módjára vonatkozó információt is. Ennek kapcsán aligha mondhatunk többet, mint hogy a szóban forgó rendszer (amelynek funkcionális fenntartásáról beszélünk) intézményeinek mindenesetre jól kell működniük, és pedig oly módon, hogy a megfelelő intézkedések a rendszert érő nemkívánatos események kiküszöbölését szolgálják. Ebben a kontextusban a jól működést behelyettesíthetjük az elfogadható állapotról. Egy rendszer elfogadható állapotán azon állapotot értünk, amelyre vonatkozóan megcáfolható, hogy nemkívánatos. Mikor mondható, hogy egy rendszer jól működik? Felfogásunk szerint nem akkor, ha hibamentes (habár természetesen logikailag a hibamentes működés elegendő feltétele a jó működésnek). Minthogy azonban ilyen rendszerek nem léteznek (egyes felfogások szerint bizonyítottan nem is létezhetnek), a kérdés tartalmi megválaszolása csak úgy lehetséges, hogy olyan intézmények létesítendőek, és olyan intézkedések teendőek, amelyek a rendszer diszfunkcióit folyamatosan kezelik. A diszfunkció-kezelés a rendszer nemkívánatos eseményeinek megelőzését és/vagy elhárítását, vagyis kezelését jelenti.

A fentiek arra a következtetésre indítanak, hogy a funkcionális fenntarthatóság elméleti megalapozása egy olyan elmélet kialakítását jelenti, amely nem valamely folyamat (legyen bár természeti vagy mesterséges) *leírásából* indul ki, hanem azokat a *szabályokat* és *akciókat* határozza meg, amelyeket valamely meghatározott cél érdekében adott körülmények között be kell tartani, illetve végre kell hajtani. Eszerint tehát nem egy *leíró*, hanem egy *normatív* elmélet kialakítása célszerű.

A két jelző nem teljesen független egymástól. Amikor *meghatározott célról*, illetve *adott körülményekről* beszélünk, elkerülhetetlenül *leírást* kell adnunk. Amíg a leíró elmélet legfontosabb alkotóelemei az *állítások* (kijelentések, ítéletek megállapítások), addig a normatív elméleté az *utasítások* (parancsok). Természetesen a fejlettebb leíró elméletek soha nem merülnek ki a tények (tényállítások) pusztá (taxatív, tételes) felsorolásánál, hanem törekszenek azok egymásból való levezetésére. Ennek folyamánya, hogy egyrészt következtetési szabályokat kell elfogadni, másrészt meg kell állapodni abban, hogy mely állításokat fogadunk el bizonyítás nélkül igaznak. Ezeket adott időpontban axiómáknak,

posztulátumoknak vagy hipotéziseknek szokás nevezni, nagyrészt az elmélet képviselői paradigmaízlésének, illetve preferenciáinak megfelelően. A leíró elmélet annál gyümölcsözőbb, minél több bebizonyított (tehát logikai úton levezetett) állításra tud szert tenni.

A leíró elméletben elfogadott módszer, hogy axiómákként nem mindig tapasztalati tényeket, hanem absztrakt feltevéseket fogadnak el bizonyítás nélkül igaznak. Ilyenkor az állítás megbízhatóságát (hitelet, érvényességét, helyességét) a *levezettség* helyett egyes esetekben a szemléletesség (nyilvánvalóság, intuitív meggyőző erő stb.), más esetekben a következménybeli horderő (gondolkodásökonomiai hatékonyság, a levezetésekben megmutatkozó elegancia és esztétikum) szavatolja, esetleg teszi elfogadhatóvá. Előfordulhat azonban, hogy egy nyilvánvaló állításból következő másik nyilvánvaló állítás már egyáltalán nem nyilvánvaló. Ezért (egyéb körülmények mellett) a szemléletességet a fejlett elméletekben a szabatoság ellenségének tekintik.<sup>1</sup> Eszközként olyan jelrendszer lép működésbe, amelyben lehetőleg semmi sem nyilvánvaló. Az elmélet ezáltal *formálissá* válik. A legnagyobb gyakorlati sikereket mindig a formális elméletek érték el.<sup>2</sup> Ez azután a jelrendszer *pragmatikáját* (a jeleknek a jel értelmezőjéhez való viszonyát) nehezzé és bonyolulttá teszi. A képzetlen tanulmányozó számára nyakatekertnek tűnik, az alkalmazóból pedig sokszor idegenkedést vált ki.

A formális (axiomatizált) leíró elméletben az is megtörténhet, hogy az axiómák nem elegendők a leírás céljára kiválasztott (akár valóságos, akár mesterséges, akár elképzelt) tárgy *azonosítására*. A geometria igen gyümölcsöző leírást ad a pontokról, az egyenesekről és a síkokról. Az azonban nem igaz, hogy a geometria *csupán* pontok, egyenesek és síkok leírására alkalmas.<sup>3</sup>

A formális (axiomatizált, absztrakt) leíró elméletben az is megtörténhet, hogy az axiómák, illetve az azokból levezetett állítások ellentmondanak egymásnak. Ilyenkor az elmélet érvényessége korlátozottá válik. Ha az elméletnek nem minden fogalma, illetve megállapítása feleltethető meg a tapasztalati tényeknek, illetve összefüggéseknek, akkor az elmélet alkalmazhatósága ideiglenesen korlátozottá válik. A matematikában az imaginárius szám felfedezésével megjelent a *komplex szám* fogalma. Sokáig nem volt világos, hogy mi az, ami a valóságban a komplex számokkal írható le. Az is felmerült, hogy ez az öncélú matematikai konstrukció nem is alkalmazható semmire sem, hiszen feltételezi, hogy van olyan szám, amelynek önmagával való szorzata mínusz. Márpedig nyilvánvaló, hogy ilyen szám nem létezhet. Ma már (középiskolában is tanított) alapismeret, hogy a komplex számok a váltakozó áramok leírására (igen hatékonyan) alkalmazhatóak. A normatív elmélet vonatkozásában az elfogadott szabályokat nem mindig lehet egymástól függetlenül alkalmazni, mert megtörténhet, hogy ellentmondanak egymásnak. Ennek azután jelentős gyakorlati következményi lehetnek.

A normatív elméletben (a leíró elmélet alkalmazhatósági korlátaival némileg analóg módon) megtörténhet, hogy az elmélet nem minden fogalma, illetve megállapítása alkalmazható a valóságra.

Ez úgy értendő, hogy (legalábbis időlegesen) nem tudjuk, hogyan kell betartatni (persze a szükséges fogalmak értelmezése után) az elméletben szereplő szabályokat, illetve végrehajtani az elméletben szereplő akciókat. Ezek a normatív elmélet „*neminterpretált*”

1 Erre vonatkozóan bővebben lásd: Russell.

2 Ludwig Boltzmann híres mondása szerint „semmi sem annyira gyakorlati, mint egy jó elmélet”.

3 A véges geometriákat például a kísérlettervezésben is alkalmazzák.

vagy *interpretálatlan* komponensei. Tipikus normatív komponens („társadalmi elvárás”), hogy a társadalom tegyen valamit a bűnözés *okainak* a megszüntetése érdekében. Az okság fogalmának elméleti problematikus volta (vö. Russell) miatt ezen normatíva alkalmazása sokszor kudarcra van ítélve, és nem is ez az út bizonyul mindig a legeredményesebbnek (vö. a New-Yorki közbiztonság legendás megjavulása).

A fentiek továbbgondolása alapján az alábbi felismerésre juthatunk:

1. Minden diszfunkció-kezelési szabály és akció betartatásának és végrehajtásának leggyengébb pontjai elméletileg a tudományos megalapozottság hiányában, gyakorlatilag pedig a szervezetlenségben keresendő. A szervezetlenség igen gyakori megnyilvánulásában a struktúra, a rendszer szerkezetének megváltozása hoz létre diszfunkciót.

2. A modern rendszerelmélet alapján az okok kiküszöbölésének alternatívájaként a következmények megelőzésének, illetve elhárításának a módszerei is egyszerűen kidolgozhatóak. Ezt a megközelítésmódot a környezeti adaptáció fogalomkörébe soroljuk. A funkcionális fenntarthatóságot tehát a környezeti adaptáció alapján véljük megvalósíthatónak. Olyan rendszer kialakítása a célunk, amelynek kijelölt funkciói a szerkezeti komponensek megváltozásának dacára is fennmaradnak. Ilyen tulajdonságokkal tipikusan az úgynevezett reziliens rendszerek jellemezhetőek. A reziliencia, rugalmas alkalmazkodás, egy rendszer azon képessége, hogy az alapvető funkciót tekintve képes stabil maradni változó körülmények között. Továbbá egy rendszer azon képessége, hogy megzavarását tűrni képes anélkül, hogy eközben minőségileg új állapotba kerülne, felhasználva ehhez ellenőrző, javító-, diszfunkció-kezelő mechanizmusait, mintegy újjáépítve önmagát.

3. A környezeti adaptáció adekvát eszközének a szervezetlenség elhárítására, a szervezettség helyreállítására alkalmas módszereket tekintjük. Ilyen módszereket az elmúlt évtizedekben az önszervező rendszerek elmélete produkált. Ezek között olyanok is vannak, amelyek struktúrájuk megváltoztatása ellenére képesek fenntartani funkcióikat.

A fenntarthatóság kifejezést és szemléletét – annak minden problematikája ellenére – ma már számtalan szakterület használja, átvette. Beszélhetünk például fenntartható nyugellátásról, fenntartható gazdaságról, fenntartható biztonságról vagy projektről stb., és így fenntartható közigazgatásról. A fenntartható közigazgatás esetében inkább a fenntartható fejlődésnek a szemléletéről beszélhetünk, hisz ebben az esetben úgy a fejlődésnek, mint a fenntarthatóságnak egy sajátos értelmezését és interpretációját tudjuk használni. Fontos továbbá, hogy ebben az esetben a fogalmat elsősorban a társadalomra, annak működésére alkalmazzuk.

## **Közigazgatás-tudományi megfontolások**

Álláspontom szerint a fenntartható közigazgatás fogalma operatív elemzésének elengedhetetlen előfeltétele annak közigazgatás-tudomány megalapozása, a közigazgatás-tudomány paradigmájának specifikációja. A közigazgatással kapcsolatos ismeretek tudományos szemléletének kiindulópontja, hogy míg a közigazgatás (jelentős mértékben) a jog része, addig a közigazgatás-tudomány már nem a jogtudomány része. Így a közigazgatás-tudomány és a jog sajátos viszonyba kerülnek, amelynek megértése nélkülözhetetlen a közigazgatás-tudománnyal kapcsolatos ismeretek elsajátításához. Ennek érdekében magának a tudományos gondolkodásmódnak a jellemzőit is tárgyalnunk kell. A közigazgatás-tudománynak, mint minden tudománynak, speciális szemlélete van, sa-

játságos *gondolkodásmódot* követ. Lényegének megértéséhez a gondolkodás fogalmából indulunk ki.

A jelen tanulmányban foglalt anyag nem *önmegalapozó*, azaz önmagában nem magyaráz meg minden olyan ismeretet, amelyet felhasznál. Előismeretekre támaszkodik. Ezeknek az elsajátítását segítik a szakirodalmi hivatkozások. Mindjárt előljáróban szögezzük le, hogy a jelen anyagban bőségesen vannak olyan megállapítások, amelyek el-lentmondanak megszokott szemléletünknek, *intuíciónknak*. Ezek a *kontraintuitív* megállapítások, amelyeknek a hitelét nem a közvetlen tapasztalat, hanem a róluk való tudás és a logika törvényei – gondolkodásunk szabályai – szavatolják.

A tudományos gondolkodás ott kezdődik, hogy elfogadjuk a kontraintuitivitás tényét, és nem állítjuk szembe a józan paraszti ésszel, hanem az előbbivel fejlesztjük az utóbbit. A tudományos gondolkodás *szabatos*. Nem hasonlatokkal, metaforákkal, képekkel, hangulatkeltéssel és retorikai fordulatokkal operál, hanem a *logika* mindenki által elfogadott (mert elutasíthatatlan) szabályait alkalmazza. A tudomány szemben áll a szemléletességgel. A tudományos gondolkodás nem természetes, hanem mesterséges.

Amikor a közigazgatásról tudományosan gondolkodunk, és ezáltal tudásra teszünk szert, kétféle tudást ismerünk meg. A *valamiről* való tudást és a *valaminek* a tudását. A két tudás között óriási a különbség, ugyanakkor lényegi kapcsolat van közöttük. Feltételezik egymást. Ennek „nem tudása” – nem tudomásulvétele, *ignorálása* – végzetes lehet. Használhatatlanná és feleslegessé teheti a tanulás-tanítás folyamatát és eredményét. A tudományos gondolkodást az jellemzi, hogy nemcsak tárgyakról és tényekről szerez ismereteket, hanem új ismereteket tár fel (állít elő, vezet le), hanem magukról az ismeretekről is. Ezek a *metaismeretek*.

A gondolkodásnak – és ami ettől elválaszthatatlan, a gondolatok *közlésének*, a *kommunikációnak* – többféle *megnyilvánulási formája* van. Ilyen a beszélt nyelv és az írott nyelv. Mindkét területen belül óriási eltérések vannak. Van anyanyelv, és van idegen nyelv. Van *köznyelv*, és van *szaknyelv*. De gondolatokat más módon is lehet közölni, nemcsak nyelvi úton, szavakkal, vagy írásban, hanem filmmel, zenével, festménnyel és egy sereg egyéb eszközzel. Azon túl, hogy nem tudjuk, mitől függ az emberi *gondolkodásmód*, homályos, bizonytalan ismereteink vannak a nem köznapi gondolkodásról, jelesül a tudományos gondolkodásról.

Márpedig erre van szükségünk a közigazgatás-tudomány elsajátításához. Nos, a tudományos gondolkodás ezzel a „*nem tudással*”, a „*nem tudás*” *tudásával* kezdődik. A tudományos gondolkodásnak *önértéke* van. Ez azt jelenti, hogy a tudomány egy emberi szükségletnek, a *tudásvágy*nak a kielégítését szolgálja. Ez a szükséglet független a tudomány *hasznától*.

Mint Magyary Zoltán kifejti: „A közigazgatás az állam cselekvése. A magánegyének cselekvése az állam számára közömbös, csak cselekvésük jogi hatásai érdeklik. Az állam magánjoga szabályozza az egyének egymás közti jogviszonyait, de nem érdekli az, hogy azok jogügyletet kötnek, vagy nem kötnek, hogy amit csinálnak, az helyes, célszerű, olcsó, előrelátó-e, vagy az ellenkezője. Nem így a közigazgatásnál. A közigazgatásnak is megvan a maga sajátos joga, amely szintén az államon nyugszik. A közigazgatásnál azonban az államot nemcsak a cselekvés jogi hatásai érdeklik, hanem maga a cselekvés is. Az államnak magának kell cselekednie, és pedig nem ötletszerűen, szakadozottan, tetzés szerint, hanem állandóan, összefüggően, szervezeten. Az államot tehát kell annak

is érdekelnie, hogy hogyan kell szervezni, hogyan lehet eredményt elérni, mikor kell cselekedni, és hogy különböző lehetséges megoldások közül melyik a jobb a másiknál, és miért. Az állam cselekvésénél az államot tehát nemcsak a cselekvésének jogi vonatkozásai, hanem a cselekvés módja, a cselekvés technikája, a cselekvés értéke is érdekli. Ezek olyan vonatkozások és szempontok, amelyek túlmennek, kívül esnek a jog határain, hatáskörén, és amelyek a jog számára közömbösek. A közigazgatással nem jogi szempontból foglalkozó tudomány a közigazgatástan. Mivel pedig a közigazgatási jognak is fejlett tudománya van, a közigazgatástan és a közigazgatási jog együttes összefoglaló megjelölésére szolgál az a kifejezés, hogy közigazgatás-tudomány.” (Magyary, 1942)

A közigazgatás-tudomány *mint tudomány* (és nem mint emberi tevékenység vagy mint az állam cselekvése, mint társadalmi képződmény) tudományelméleti értelemben független *jogtudománytól*.

Valamely tudományos diszciplína formális szempontból nem más, mint az alapfogalmak és a definiált fogalmak, valamint az axiómák és a tételek összessége. Felmerül a kérdés: mit jelent a közigazgatás-tudomány paradigmája? A paradigma a szó tudományelméleti értelmében valamely tudományág szemléleti modelljét jelenti. Ennek összetevői és ismérvei:

- jelenségek, amelyeket a tudományág tanulmányoz, és érvényes megállapításokat tesz róluk;
- módszerek, amelyekkel a tudomány a jelenségeket tanulmányozza;
- elmélet, vagyis a tudomány által tett, érvényesnek tartott megállapítások rendszere;
- modell, vagyis dolgoknak, entitásoknak olyan rendszere, amelynek elemeire vonatkozóan az illető tudomány érvényesnek tartott megállapításai definíció szerint automatikusan teljesülnek;
- relevanciafogalom, amelynek alapján eldönthető, hogy a tudomány mely és milyen jelenségeket tart vizsgálatra érdemesnek;
- kompetenciafogalom, amelynek alapján eldönthető, hogy a tudomány milyen kérdésekben tartja magát illetékesnek állást foglalni;
- értékismérv, amelynek alapján a tudomány önmagáról eldönti, hogy mit tart érdekesnek, milyen értékrendet fogad el.

Megjegyzendő, hogy a fenti összetevők és ismérvek négy tényfogalmat (jelenség, módszer, elmélet, modell) és három értékfogalmat (relevancia, kompetencia, értékismérv) foglalnak magukba. A tényfogalmakra tényállítások vonatkoznak, az értékfogalmakról értékítéletek szólnak. Összefoglalva: a közigazgatás-tudomány feladata, hogy a közigazgatás funkcióit és feladatait tudományos eszközökkel biztosítsa. Továbbá módszert adjon a közigazgatás kezébe, amelyekkel a rendszert fenntarthatóvá teszi. Mindezek végrehajtásának technikai szempontból két elméleti aspektusa van. Az egyik leíró, azaz deskriptív, a másik előíró, azaz normatív. A leírás megalapozza az előírást. A leírás alapelvekből indul ki, és olykor feltételezéseket, hipotéziseket, posztulátumokat, axiómákat tartalmaz.

A leírás formailag, logikailag értelmezhető kijelentő mondatokból áll. Ezeknek az igazsága csak az elfogadott alapelvek igazságából és az alapfogalmak jelentésétől függ. Nem függ véleményektől, álláspontoktól, nézőpontoktól. Hitelét a logika szabályai szavatolják. Tehát a közigazgatásra vonatkozó tudásunkat gyarapítják. Az elmélet ezzel a módszerrel, a valamiről való tudással készíti elő valaminek a tudását, a közigazgatás gyakorlatát, végrehajtásának módját és eszközhasználati ismereteit.

## A fenntartható közigazgatással összefüggő fogalmi készlet

A Jó Állam Kutatóműhely által vizsgált problémakör meglehetősen komplex, tartalmi elemei önmagukban is külön rendszert alkotnak. Ezért fontos, hogy a problémakörrel összefüggő definíciókat a lehető legmélyebben átgondolva alkossuk meg vagy alkalmazzuk a már meglévő paradigma köréből. A fogalmi rendszernél elvárás egyrészt, hogy a definíció ne csupán a jelentését adja meg egy jelenségnek vagy állapotnak, hanem hogy a definícióból igazolt, érvényes következtetéseket tudjunk levonni. A rendszerrel szembeni fogalmi elvárás pedig, hogy az több legyen, mint az alkotóelemek pusztja összegzése.

A Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program szerint a Jó Állam definíciója a következő: „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között a legmegfelelőbb módon szolgálja.”

A közjó fogalma pedig:

- az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt;
- az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelmének, továbbörökítésének érdekében;
- az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjogi elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremtí a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és a közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.

A legmegfelelőbb mód definíciója a következő: az állam működési területén eltérő hangsúlyokat eredményezhet, hiszen amíg a közigazgatás fő hívószava a hatékonyság és a nemzeti érdek, addig az igazságszolgáltatás esetében az érvényesítendő jog erőssége és a méltányosság az elsődleges szempontpár, azzal együtt természetesen, hogy ezek az elvárások kölcsönösen megjelennek a másik ágazati területen is. Kutatásunk módszertani szempontjából tekintünk a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program Jó Állam-definícióját posztulátumnak, viszont a fenntarthatóság fogalmi rendszerét már mélyebben szükséges megvizsgálni (lásd: „A fenntarthatóság” című fejezet).

## A közigazgatás mint a kritikus infrastruktúra fenntarthatósága

A közigazgatás a köz igazgatásának infrastruktúrája, része egy nagy társadalmi és természeti rendszernek. Ebből következik, hogy ha fenntartható közigazgatást akarunk működtetni, akkor az infrastruktúráját is fenntarthatóvá kell tenni és abban az állapotban tartani. Az Alaptörvény 53. cikkében meghatározott veszélyhelyzetet egyebek mellett a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű zavara válthatja ki, amelynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül és több megyét érintően akadályozott (2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról, 44. §. cd) pontja). Az e törvény végrehajtására kiadott 234/2011. (XI. 10.) kormányrendelet 2. melléklete felsorolja a veszélyeztető hatásokat. A 4. pont a kritikus infrastruktúrákkal kapcsolatos kockázatokat részletezi:

- a) a lakosság alapvető ellátását biztosító infrastruktúrák sérülékenysége;
- b) a közlekedés sérülékenysége;
- c) a közigazgatás és a lakosság ellátását közvetve biztosító infrastruktúrák sérülékenysége.



A 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szintén a közigazgatást mint nemzeti létfontosságú rendszeremet definiálja, amely elem üzemeltetőinek biztonsági tervet kell készíteniük. A tervnek tartalmaznia kell azt a szervezeti és eszközrendszert, amely biztosítja a közigazgatás védelmét. Ebben a kontextusban a kritikus infrastruktúra alatt olyan egymással összekapcsolódó, interaktív és egymástól kölcsönösen függő infrastruktúra-elemek, létesítmények, szolgáltatások, rendszerek és folyamatok hálózatát értjük, amelyek az ország működésének szempontjából létfontosságúak, és érdemi szerepük van egy társadalmilag elvárt minimális szintű jogbiztonság, közbiztonság, nemzetbiztonság, gazdasági működőképesség, közösségi és környezeti állapot fenntartásában. Mindezekből következik az intuitív megállapítás: az infrastruktúrák egymásra utalva működnek, és hálózatot alkotnak. Ez azonban nem elegendő, hogy igazolt érvényes következtetéseket tudjunk levonni belőle.

Pontosabban tehát nem azt kell definiálni, hogy a közigazgatás miért tekinthető kritikus infrastruktúrának, hanem azt: milyen adatok, indikátorok szükségesek ahhoz, hogy a közigazgatást mint infrastruktúrát leírjuk attól függően, hogy milyen állapotban van. Vagyis a kérdés az, hogy mikor és mitől kritikus a közigazgatás, mi a kritikusság definíciója. Mindebből következik, hogy a közigazgatás kritikussága relacionális fogalom, nem tulajdonsága a rendszernek, pusztán állapot kérdése. Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatás mint infrastruktúra a környezettel való együttműködéssel vizsgálható, ahol nem csak közelhatások vannak. A közigazgatás mint kritikus infrastruktúra specifikuma, hogy olyan kockázati szerkezeti rendszer, amelynek minden komponense egyben a rendszer indikátora, és védelme a hálózatnak az állandó stratégiai átstrukturálásával valósul meg. Ennek megfelelően feladat a korszerű logikai kockázatelemzés paradigmájába való bevonás és az általánosítás.

## **Fenntartható közigazgatás – minőségi közigazgatás**

Az általánosan elfogadott minőségfogalom nem kielégítő mértékben alkalmas a közigazgatás minőségének és állapotának jellemzésére, előrejelzésére. Nem teszik lehetővé a minőség fenntartásával, helyreállításával kapcsolatos cselekvések operacionalizálását. Mivel a közigazgatás számára kedvező a hosszú távú állapot, a rugalmas alkalmazkodóképesség, így a reziliencia biztosítja a minőség fenntartását, ennek a képességnek az érvényesülését.

Ez a megközelítési mód mind diszciplinárisan, mind professzionálisan jelentős mértékben eltér a közigazgatás fenntarthatóságának és minőségének a tradicionális paradigmájától. Ebben az értelemben mind a minőség, mind a fenntarthatóság kategorikus fogalom, ami azt jelenti, hogy az értelmezése minden entitás vonatkozásában igényelhető.

A minőség filozófiai megfogalmazása – miszerint valami a minőség által lesz az, ami, és ha elveszti minőségét, megszűnik az lenni, ami (Hegel) – szoros összefüggésben van a fenntarthatóság szellemiségével. Könnyen belátható: ha egy rendszer minősége maga a rendszer, akkor a rendszer fenntarthatóságának a minőség a záloga.

A közigazgatás minőségpolitikáját az a filozófiai szemlélet határozza meg, miszerint a minőség folyamat, és nem csupán program. Az elmúlt évek közigazgatási fejlesztési programjainál jól érzékelhetőek a kultúraváltási, esetenként paradigmaváltási folya-



matok, amelyek szerint központi kérdés a közigazgatás, a közigazgatás intézményeinek hatékonysága, eredményességének növelése, az állampolgárok elégedettségének javítása, vagyis a minőségi közigazgatás. Ennek elérése érdekében több módszer együttes alkalmazása lehetséges és szükséges, de ezek közül is legfontosabbak a tudományos ismeretek, eredmények használata és a korszerű menedzsmenttechnikák alkalmazása, adaptálása. A modern menedzsmentmódszerek összetevői közé tartoznak a minőségbiztosítási modellek és alkalmazásai.

A közigazgatás minőségének fejlesztését illetően az elmúlt évek eredményei igazolják, hogy Magyarországon is egyre ismertebbé és elfogadottabbá válik a minőségelvű közigazgatás gyakorlata, amely feltétele a fenntartható szolgáltató közigazgatásnak. Megállapítható tehát, hogy a közigazgatásban a minőség központi érték, azonban fogalmi készletében sok félreértéssel lehet találkozni, hiszen a minőség fogalma összetett, sokszínű, és egyszerre tartalmaz objektív és szubjektív elemeket. Továbbá a minőségszakértők elsősorban az üzleti életre dolgoztak ki elméleteket és modelleket, amelyek a közigazgatásban csak alapos adaptációval vehetők számításba. A fogalmi apparátus egy része dinamikus és pozitív szerepet játszik az állami és önkormányzati igazgatásban, míg mások a gazdaságban érvényesülnek. A közigazgatás minőségfogalma definíciójának meghatározása azért fontos, mert a definíció kiválasztása egyben a minőség értékelésének megközelítését is meghatározza.

A hagyományos akadémikus nézőpont szerint a minőség kiválóságot jelent. A cél az, hogy a tudomány, a felsőoktatás – és gyakran a politika is – a minőség megközelítésére többnyire a „legjobbnak lenni” motivációt használja. Másik nézőpont szerint a minőség: null hiba. Ez a vélekedés általában a tömegtermelésben alkalmazható hasznosan, a közigazgatás elemzésére csak áttételesen értelmezhető. Alapelve, hogy a hiba elkerülése mindig olcsóbb és hatékonyabb, mint annak utólagos kezelése.

A közigazgatásban az egyik legfontosabb megközelítés a minőség mint a célnak való megfelelés. Tekintettel arra a körülményre, hogy általános minőség, illetve minőség úgy általában nincs, a definíciónak pontosan körülhatároltnak kell lennie, vagyis minőségileg meg kell felelnie egy adott célnak. Tudományelméleti szempontból a definíció nem pusztán a jobb megértést segíti, hanem a tudományosság normáinak és módszereinek alkalmazásával ellenőrizhető megállapításokat, következtetéseket is le lehet vonni belőle. Ez a nézet a minőségnek olyan fogalmát vonja maga után, amelynek központjában az „érdekeltek” igényei állnak (még abban az esetben is, ha az érdekelteket nehéz definiálni, vagy több érdekelt igényei esetenként konfliktusban állnak).

Bár elterjedt és gyakran alkalmazott módszer, ennek a fogalommagyarázatnak gyengesége, hogy azt sugallja: mindent lehet, ameddig annak az adekvát céljait meg tudjuk határozni. Vagyis a célnak való megfelelés fogalommagyarázatot a közigazgatásban össze kell kapcsolni a cél megfelelésének fogalmával. Így az értékelés során a fejlődés érdekében kitűzött célok és azok aktualitásának átfogó jellege, tehát megfelelősége is lehet a vizsgálat tárgya.

A közigazgatás működése rendezett szabályzatokkal és dokumentumokkal biztosított. Ha ebből az aspektusból vizsgáljuk a minőséget, ebben a minőség mint küszöbérték jellemezhető. Ez azt jelenti, hogy minden normát és kritériumot teljesíteni kell, és meg kell haladni. A küszöbérték-értelmezés előnye, hogy a rendszer elég objektív, egységes és jól mérhető. Hátránya, hogy statikus, hiszen a normák szinte mindig lemaradnak a

tényleges fejlődéstől. Ez pedig maga után vonja, hogy nem ösztönöz az új lehetőségek, új nézőpontok aktuális elsajátítására és kihasználására. Ennek kiküszöbölésére célszerű a küszöbértéket mint minimális követelményt meghatározni, amely követelmény egységesítést, objektivitást és összehasonlíthatóságot biztosít, de kellő mértékben rugalmas az innovatív megközelítés, a célkitűzések tekintetében.

Összegezve: a minőségi közigazgatás legáltalánosabb definíciója szerint a minőség egy szolgáltatás azon jellemzőinek összessége, amelyek a szolgáltatást fenntarthatóan alkalmassá teszik a vele szemben rögzített és elvárt igények teljesítésére. A minőségi közigazgatás fejlesztését szolgálja, hogy Magyarországon az önkormányzatoknak közel harminc százaléka működtet minőségbiztosítási rendszert, és egyre nagyobb az érdeklődés az EU-ban bevezetésre ajánlott közös érdekeltégi keretrendszer, a CAF (Common Assessment Framework) rendszeresítése iránt. A CAF mindenki számára elérhető, térítésmentesen hozzáférhető, könnyen elsajátítható eszköz, amely a közszolgálati szervezeteknek segítséget nyújt olyan minőségirányítási technikák alkalmazásához, amelyek segítik a szervezeteket teljesítményük javításában. A CAF-modell alkalmazható a közszféra minden területén, európai, állami, regionális és helyi szinten egyaránt.

A minőségi közigazgatást – ha nem lenne köznyelvi túlságosan elhasználva – nevezhetnénk elegáns közigazgatásnak is. Ismeretes, hogy az elegánsnak van olyan értelmezése, miszerint színvonalas, profi, szellemes, felkészült, stílusos stb. Ha egy közigazgatás ilyen módon elegáns, az megfelel a fenntartható minőségi közigazgatás kritériumainak.

## **A fenntarthatóság környezeti dimenziójának számszerűsítése**

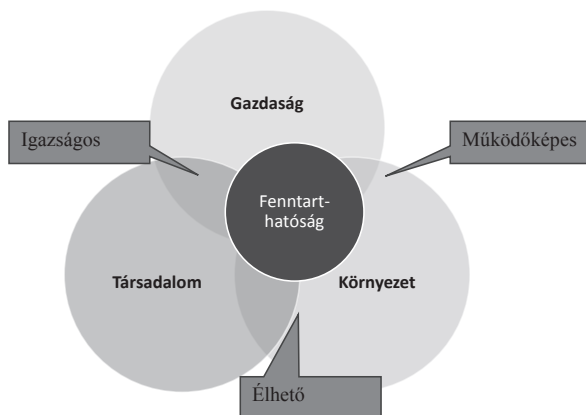
„Egy mutatókészletnek olyan egyszerűnek kell lennie, amennyire lehetséges, de nem egyszerűbbnek.”<sup>4</sup> (Albert Einstein-mondat parafrázálása)

„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 mennyiségi, hanem minőségi következményei is izgalmasak. A gazdaság és a bioszféra viszonyát jelentős részben az anyag- és energiaáramok jellemzik. Környezeti szempontból a leg-problematikusabbnak 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.” (Kerekes S.)

4 Ez így szerepelt Szabó Elemér: „A környezeti mutatók képzésének alapelvei és alkalmazásának lehetőségei” című doktori értekezésében.

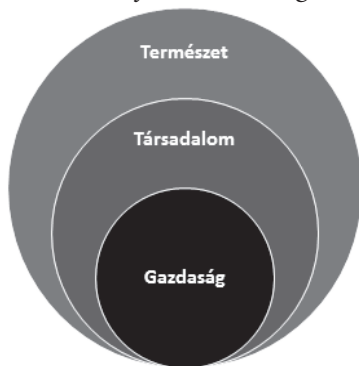
Számos módon szemléltették már a fenntarthatóságot, amelyek közül a két legismertebb:

1. ábra: A gyenge fenntarthatóság modellje



Forrás: Fleischer, 2006: 193

2. ábra: Az erős fenntarthatóság modellje



Forrás: Fleischer, 2006: 193

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-gazdaságtani és az ökológiai közgazdaságtan elméletei egységesek abban a tekintetben, hogy a természeti tőke az alapja mindenféle gazdasági tevékenységnek (Turner, 1999).

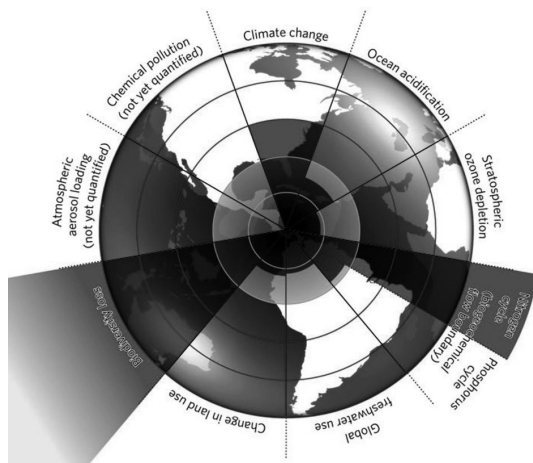
A fenntarthatóság témakörének népszerűvé válása éppen annak köszönhető, hogy a társadalom jelenleg fenntarthatatlanul működik. Ennek pedig egyre súlyosabb jelei mutatkoznak. Számos kutató igazolta és megmutatta, hogy több tényező tekintetében is megközelítettük vagy már át is léptük a földi rendszerek rugalmasságának határait. Ami nem jelent mást, mint hogy ezek a rendszerek olyan mértékben sérültek/sérülnek, hogy már nem lennének képesek regenerálódni akkor sem, ha a károsító hatás megszűnne.

## Globális korlátok (Planetary Boundaries)

Kutatások alapján kilenc kritikus fontosságú határt állapítottak meg, amelyek korlátozzák az emberi civilizáció terjeszkedését és működését:

- klímaváltozás;
- sztratoszféra ózonrétege;
- földhasználat-változás;
- édesvíz-felhasználás;
- biológiai sokféleség;
- óceánok elsavasodása;
- nitrogén és foszfor tápanyag beáramlását a bioszférába és az óceánokba;
- aeroszolterhelés;
- kémiai szennyezés.

3. ábra: A globális korlátok állapota



Forrás: Rockström et al. *Nature* és Ida Kubiszewski/*Solutions*, 2009

A Stockholm Resilience Centre által koordinált 2009-es kutatás megállapította, hogy három tényező tekintetében (klímaváltozás, biodiverzitás, nitrogénciklus) már át is léptük a kritikus határt, míg öt másik esetében elértük. Többet igényelünk és használunk fel a természeti erőforrások regeneratív képességéből, mint amennyivel az ökoszisztéma el tud minket látni. A technikai fejlődés sok mindenre tud megoldást és választ adni, de nem mindenre, mint ahogyan sokan hangoztatják vagy remélik.

„Beléptünk az antropocén korszakba, egy új geológiai érába, amelyben a tevékenységünk fenyegeti a Föld önszabályozó képességét.” (Will Steffen) Elegendő az 1987-ben kezdődött, majd 1991-ben végleg kudarcba fulladt Bioszféra II. kísérletre gondolni. A biodiverzitáson kívül kiemelten fontos az ivóvíz, a talaj, a hulladékkezelés vagy a klímaváltozás kérdése. Ahogyan már 1973-ban Konrad Lorenz is figyelmeztetett „A civilizált emberiség nyolc halálós” bűne című könyvében: „Amikor a civilizált emberiség az öt körülvevő és eltető élő természetet elvakult és vandál módon pusztítja, ökológiai összeomlással fenyegeti önmagát.”

Az 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 a döntések meghozatalakor vagy az utólagos értékeléskor kellő mennyiségű információ állna rendelkezésre a következtetések és a lehetséges következmények számbavételéhez, amikor valamely emberi tevékenység (vállalat, termék, megvalósítandó beruházás stb.) „hasznát” vagy „jóságát” megbecsüljük.

4. ábra: Az indikátorok helye és szerepe

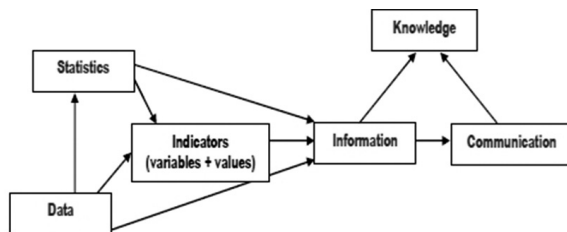


Figure 1. The relationship of indicators with other 'knowledge concepts' (from Gudmundsson 2009).

Forrás: Gudmundsson, 2009

Vegyük számba, hogy mely területeken van jelentősége az alternatív mutatók használatának!

## Figyelemfelkeltés

Kiemelten fontos terület, hogy minél többen legyenek tisztában a jelen helyzettel. Bár vannak, akik úgy vélik, hogy valamennyi kommunikációs csatornán lehet már hallani a társadalmunkat fenyegető környezeti veszélyekről, de a visszajelzések alapján a valós ismereteink messze elmaradnak a kívánatostól. Sőt, ami még elkésőbb, hogy olyan szakértőktől és döntéshozóktól is elhangoznak a válságot megkérdőjelező mondatok, akiknek pedig már tökéletesen tisztában kellene lenniük a valós helyzettel: „Mindig kétségbeesem, amikor a világ kormányai arról beszélnek, hogy 2050-re ennyi és ennyi százalékkal csökkenteni kell a károsanyag-kibocsátásunkat. Nincs ennyi időnk, minél hamarabb lépünk kell, az emberiségnek ugyanis még nem kellett ilyen komoly és összetett problémával szembenéznie!” (Jules Pretty professzor, Essex Egyetem)

## Oktatás, képzés

Az előbbi ponthoz kapcsolódik, ugyanakkor sokkal átgondoltabb és szervezettebb lépést igényel. De stratégiai fontosságú a fenntarthatóság fogalmának és megközelítési módjainak beépítése az oktatásba. Igazi áttörés akkor következhetne be, ha valamennyi egyetem képzési tematikájában helyet kapna a fenntarthatóság, és széles körben lenne lehetőség a különböző látásmódok és elméletek megvitatására.

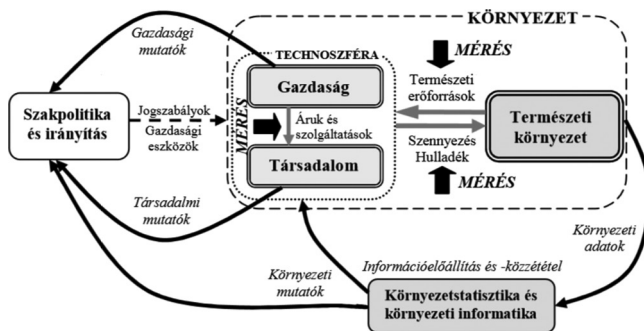
## Döntés-előkészítés (lehetséges alternatívák közötti rangsorolás)

Az egyes országok (India, Kína) rohamos fejlődése természetszerűleg avval a következménnyel is jár, hogy a gyarapodó lélekszám mellett növekszik az életszínvonal, ami miatt növekszik ezen országok lakosainak az átlagos lábnyoma. Népségük nagyságából adódóan ez a növekedés az ország környezeti hatásában jelentős fokozódást okoz. A táplálkozás, a lakhatás vagy a közlekedés azok a tényezők, amelyekben a legnagyobb változások következnek be, amikor valakinek javul az életszínvonala. Visszatérő kérdés, hogy jogosan várható-e el a bolygó jövőjének megóvása érdekében a fejlődő országok lakosaitól az, hogy mondjanak le arról a jólétről amelyet növekvő bevételeik alapján elérhetnének.

Magyarország természeti tőkéjének éves hozama nem képes lépést tartani a fogyasztással (lásd: ökológiai lábnyom). Ez azt jelenti, hogy az elmúlt negyven évben deficit volt az ország ökológiai mérlege, a keletkező hiányt behozatallal és a természeti tőkénk felélésével pótoljuk.

Az indikátor olyan paraméter vagy érték, amely rámutat, információt vagy leírást nyújt valamilyen kapcsolódó jelenségről, a környezet vagy a terület állapotáról, helyzetéről. Az indikátorok közvetítők a statisztikai megfigyelések és a gazdasági, társadalmi jelenségek között.

5. ábra: A társadalmi anyag- és információáramlás elvi vázlatja



Forrás: Szabó E., 2009 (Pillmann W. et al., 2005 alapján)

## Környezeti indikátorok, mutatók

Az olyan mutató, amely információt szolgáltat egyrészt egy szervezet fizikai környezeti teljesítményéről, másrészt a menedzsmentnek a szervezet környezeti teljesítményének javítására tett intézkedéseiről, továbbá a környezet helyi, regionális, nemzeti vagy világ-méretű állapotáról.

Egy kiválasztott terület környezeti állapotának meghatározásához adatokra van szükségünk. A környezeti indikátorok lehetnek közvetlenek, amelyeket a korábbi mérések adataiból képezünk (például egy területen a napsütéses órák évi száma, a beépítettség százalékos aránya stb.); közvetettek, ha valamely jellemző adottság alapján adnak információt (például növényfajok elterjedése – nádasok, kaktuszok, stb.); aggregáltak, ha részindikátorokból képezzük.

Az indikátorozás fontos célja a szakpolitikai beavatkozások hatékonyságának javítása a ráfordítások nagyságának, illetve a kitűzött és megvalósult eredmények közötti különbségeknek a láthatóvá tételével. A fenntartható természeti erőforrás használata és a gazdasági-társadalmi fejlődés közötti mutatók a fenntarthatósági indikátorok. A környezeti állapot fenntarthatóságának vizsgálatánál összetett indikátorokkal kell dolgozni, amelyek több mutatóból (függőségi indexből) tevődnek össze.

*A Jó Állam fogalma (Magyary Program 12.0):* „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”

*A közjó fogalma (Magyary Program 12.0):* „1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt; 2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelmének, továbbörökítésének érdekében; 3. az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.”

6. ábra: „Mutatók piramisa”



*Forrás: OECD, 1999*



1. táblázat: A környezeti mutatók kiválasztásának ismérvei az OECD-ben

Szakpolitikai megfelelés és felhasználói hasznosság	<p>Megadja a környezeti állapot, a terhelés és a társadalmi válszok jellegzetes vonatkozásait.</p> <p>Egyszerű, könnyen értelmezhető, és képes az időbeli változás bemutatására.</p> <p>Tükrözi a környezetben és a kapcsolódó emberi tevékenységekben bekövetkező változásokat.</p> <p>Nemzetközileg összehasonlítható.</p> <p>Alkalmas nemzeti szintű vagy nemzeti szempontból fontos regionális környezeti témák bemutatására.</p> <p>Van küszöb- vagy határérték, amelyhez viszonyítható annak érdekében, hogy a felhasználók értékelni tudják a vele kapcsolatos értékeket.</p>
Elemzési képesség	<p>Tudományos és műszaki értelemben elméletileg jól megalapozott.</p> <p>Nemzetközi szabványokon és nemzetközi egyetértésen alapul.</p> <p>Alkalmas gazdasági modellekhez, előrejelzési és információs rendszerekhez való kapcsolódásra.</p>
Mérhetőség	<p>A szükséges adatok rendelkezésre állnak vagy ésszerű költség-hason arány mellett előállíthatók.</p> <p>Az adatok megfelelően dokumentáltak és ismert minőségűek.</p> <p>Az adatokat rendszeresen frissítik egy ésszerű eljárási keretében.</p>

*Forrás: OECD*

A vizsgálatba bevont indikátorok:

- ökológiai lábnyom;
- környezetvédelmi ráfordítások (és beruházásokhoz a környezetvédelmi intézkedésekhez kapcsolódó összes kiadás típus szerinti bontásban);
- környezeti fejlesztéspolitikai akciók (száma, értékre);
- energetika;
- a megújuló energiaforrások részaránya;
- termelési szokások (KSH);
- végső energiafelhasználás (közvetlen/közvetett energiafelhasználás elsődleges energiaforrások szerinti bontásban);
- anyagfelhasználás nagysága (a felhasznált anyagok mennyisége súlyban vagy térfogatban kifejezve; a felhasznált anyagokon belül a visszaforgatott anyagok százalékos aránya);
- természeti erőforrások felhasználása, hulladékgazdálkodás (KSH);
- karbonkibocsátás mértéke (Vahava);
- klímaváltozás;
- vízvagyon védelme (összes vízkivétel források szerinti bontásban), természetes vízkészletek;
- az összes visszaforgatott és újra felhasznált víz abszolút és százalékos térfogata;
- biodiverzitás megőrzése és helyreállítása (MÉTA-projekt);

- biokapacitás: talaj, termőföld (a mezőgazdasági művelésű földterület nagysága), földhasználat;
- kibocsátások és hulladékok mennyisége;
- környezetbarát termékek és szolgáltatások aránya;
- a közlekedés társadalmi és környezeti vonatkozásai;
- jogszabályoknak való megfelelés;
- ökohatékonyság;
- NGO-k szerepvállalása;
- tudatosság (társadalmi és vállalati szintű tudati állapot a problémákat illetően);
- fogyasztási szokások (KSH);
- externáliák kezelése;
- környezeti demokrácia megvalósítása;
- hozzáférés a releváns információkhoz;
- környezeti számlák rendszere;
- forrásrendszerek;
- System of Economic and Environmental Accounts – SEEA);
- élő bolygó”-index (LPI);
- ökológiai lábnyom (EF);
- „boldog bolygó”-index (HPI);
- emberi fejlettség mutatója (HDI);
- Environmental Performance Index (EPI), környezetterhelési mutatószámok;
- valódi fejlődés mutatója (GPI);
- fenntartható gazdasági jólét mutatószáma (ISEW) és az egyszerűsített fenntartható gazdasági jólét mutatószáma (SISEW);
- GDP GINI-index;
- természeti tőke mutatószáma (NCI);
- ökoszisztéma-szolgáltatások értékelése;
- Global Reporting Initiative (GRI) – fenntarthatósági jelentéstételi keretrendszer;
- fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon (KSH).

2. táblázat: A környezeti indikátorok típusai

Input indikátor	Anyagok Energia Víz Megújuló erőforrások Nem megújuló erőforrások Logisztika és szolgáltatások
Output indikátor	Nem termelési outputok a levegőbe, vízbe, talajba Termékteljesítmény Logisztika és szolgáltatások
Rendszerindikátor	Környezeti menedzsmentpolitikák és -eljárások Jogi követelmények Panaszok Környezeti költségek/hasznok, szabványok

Működési területi indikátor	Célok, előirányzatok Beruházások Szervezet Képzés Kommunikáció Belső szabályozás Nem megfelelések
A környezeti állapot indikátora	A környezeti állapot indikátora, beleértve: levegő, talaj, víz, növényvilág, állatvilág, élőhelyek, esztétika, örökség, kultúra

*Forrás: Sustainability Reporting Guidelines, 2012*

## A WBCSD ökohatékonysági koncepciójának továbbfejlesztése

Az ökohatékonyság koncepcióját először a World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) vezette be a jelentésében, amelyet az ENSZ 1992-es, a fenntartható fejlődésről szóló konferenciájának nyújtott be. Az OECD úgy határozta meg a fogalmat, hogy „az ökohatékonyság kifejezi azt a hatékonyságot, amellyel az ökológiai forrásokat az emberi szükségletek kielégítésére használják fel”. Az OECD-jelentés alapján az ökohatékonyság úgy is definiálható, mint a termelés és a ráfordítás aránya, ahol a termelés kifejezi egy társaság által megtermelt termékek vagy szolgáltatások értékét, míg a ráfordítás a termelés által okozott környezeti terhelések összességét.

$$\text{Ökohatékonyság} = \frac{\text{A kormányzati beruházások érték}}{\text{Környezeti terhelések}}$$

A kormányzati beruházások ökohatékonysága úgy érhető el, ha olyan, versenyképesen árazott kormányzati beruházásokat valósítanak meg, amelyek kielégítik az érintettek igényeit, javítják az életminőséget, csökkentve közben a környezeti hatásokat és a források felhasználásának intenzitását az életciklus alatt a Föld becsült teherbíró képességének megfelelő szintig.

A kormányzati szektor funkciói (Báger-Kovács Á.):

- közfeladatok ellátása: közhatalmi funkciók, közszolgáltatások;
- jogszabályi és intézményi keretek;
- demokrácia.

Minimális funkciók: védelem, törvényesség, rend, tulajdonvédelem, makrogazdaság irányítása, közegészségügyi ellátás, szociális kohézió, nemzetközi együttműködés. Közbülső funkciók: *externáliák érvényesítése az oktatásban, a környezetvédelemben, az oktatás minősége, a verseny és a monopóliumok szabályozása, nyugdíjbiztosítás, családtámogatás, munkanélküliek ellátása.* Aktivizáló funkció: versenyképesség erősítése, jövedelem-újraelosztás, állami pénzügyi ellenőrzés.

## A kutatás célja

A rendelkezésre álló és a gyakorlatban már használt indikátorok összegyűjtése, elemzése és azon mutatók kiválasztása amelyek megfelelnek a JÁX követelményeknek.

## Felhasznált irodalom

- Bell, Simon – Morse, Stephen (2008): *Sustainability Indicators, Measuring the Immeasurable?* London, Sterling, VA.  
<ftp.geo.puc.cl/Pub/Apaulsen/TEXTOS/INDICADORES%20DE%20SUSTENTABILIDAD%20BELL.pdf>
- Csutora Mária – Kerekes Sándor (2004): *A környezetbarát vállalatirányítás eszközei*. Budapest, KJK Kerszöv.
- Fleischer Tamás (2006): „Fenntartható fejlődés: környezeti, társadalmi és gazdasági tényezők”. In: Farakas P. – Fóti G. (szerk.): *Magyarország globális környezete 2020-ig. Háttér tanulmányok a magyar külstratégiához I*. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet – CEU Center for EU Enlargement Studies.  
[www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf07/fleischer\\_fe-fejld-kor-tar-gaz-tenyezok\\_kum07.pdf](http://www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf07/fleischer_fe-fejld-kor-tar-gaz-tenyezok_kum07.pdf)
- Frivaldszky János (2012): „Good governance and right public policy”. In: Heritier, Paolo – Paolo Silvestri (eds.): *Good Government, Governance, Human Complexity: Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies*. Leo S. Olschki.
- Gyulai Iván (2012): *A fenntartható fejlődés*. Miskolc, Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány.
- Havasi Éva (2007): „Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei”. *Statisztikai Szemle*. 85. évf. 8. sz.  
[www.ksh.hu/statszemle\\_archive/2007/2007\\_08/2007\\_08\\_677.pdf](http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2007/2007_08/2007_08_677.pdf)
- Kerekes Sándor (2006): „A fenntartható fejlődés közgazdasági értelmezése”. *Közgazdász Fórum*.  
[efolyoirat.niif.hu/00300/00315/00049/pdf/EPA00315\\_Kozgazdasz\\_Forum\\_2006\\_10\\_oktober.pdf](http://efolyoirat.niif.hu/00300/00315/00049/pdf/EPA00315_Kozgazdasz_Forum_2006_10_oktober.pdf)
- Kerekes Sándor (2008): *A fenntartható fejlődés európai szemmel*. ENSZ Akadémia.  
[www.menszt.hu/content/download/754/3336/file/KerekesENSZAKADEMIA.pdf](http://www.menszt.hu/content/download/754/3336/file/KerekesENSZAKADEMIA.pdf)
- Kerekes Sándor (2012): „A fenntartható fejlődésről válság idején”. In: Kerekes, S. – Jámbor, I. (szerk.): *Fenntartható fejlődés, élhető régió, élhető települési táj I*. Budapesti Corvinus Egyetem.
- Lorenz, Konrad (1988): *A civilizált emberiség nyolc halálos bűne*. Sopron, IKVA.
- Schumacher, Ernst Friedrich (1991): *A kicsi szép*. Budapest, KJK.
- Sugár András (2009): *A hazai végső energiafelhasználás és a villamosenergia-ár prognózisának elkészítése 2020-ig*.  
[www.hiletek.hu/index\\_htm\\_files/meh\\_energiafelhasznalas\\_vearprognozis\\_2020\\_rekk.pdf](http://www.hiletek.hu/index_htm_files/meh_energiafelhasznalas_vearprognozis_2020_rekk.pdf)
- Szabó Elemér (2009): *A környezeti mutatók képzésének alapelvei és alkalmazásának lehetőségei*. Doktori értekezés. ELTE TTK, Földtudományi Doktori Iskola.
- The International Environmetrics Society. [www.environmetrics.org/](http://www.environmetrics.org/)
- The Ecological Footprint. [www.ecovoyageurs.com/ecofoot/footprint.htm](http://www.ecovoyageurs.com/ecofoot/footprint.htm)
- Wackernagel, M. – W. Rees (2001): *Ökológiai lábnyomunk*. Föld Napja Alapítvány.  
[computingforsustainability.com/2009/03/15/visualising-sustainability/](http://computingforsustainability.com/2009/03/15/visualising-sustainability/)  
[epi.yale.edu/our-methods](http://epi.yale.edu/our-methods)  
[mkweb.uni-pannon.hu/tudastar/](http://mkweb.uni-pannon.hu/tudastar/)  
[www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/national\\_reviews/](http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/national_reviews/)  
[www.treehugger.com/files/2008/08/china-eco-footprint-is-growing.php](http://www.treehugger.com/files/2008/08/china-eco-footprint-is-growing.php)  
[www.stockholmresilience.org/](http://www.stockholmresilience.org/)  
[www.globalreporting.org/resourcelibrary/Hungarian-G3-Environment-Indicator-Protocols.pdf](http://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Hungarian-G3-Environment-Indicator-Protocols.pdf)

## Melléklet: Indikátorok

- 1.1. Főindikátor: *a gazdaság szén-dioxid- (egyenérték) kibocsátásának csökkentése (karbonstratégia)*. Kormányzati képesség: a gazdaság karbonsemlegességének elősegítése, környezetbarát energiaforrások támogatása. Az indikátor képed ad a gazdaság által felhasznált energia mennyiségéről és annak forrásáról. Cél a zéró karbonkibocsátás elérése, igazodva a nemzetközi klímaváltozási kutatásokhoz.
  - 1.1.1. Részindikátor: *végző energiafelhasználás (szektoronként és fajlagosan is)*. Az egyes szektorok által felhasznált energia mennyisége, valamint a fajlagos felhasználás szektoronként meghatározott módon fajlagosítva (t/kibocsátott mennyiség).
  - 1.1.2. Részindikátor: *az energiatermelés megoszlása energiahordozóként (energiamix)*. Az energiahordozók felhasználását mutatja meg, ami a felhasznált energián kívül a leginkább meghatározza a szén-dioxid-kibocsátás nagyságát (GW).
  - 1.1.3. Részindikátor: *az energiafelhasználás hatékonysága*. Ökohatékonysági mutató (%: t/kibocsátott mennyiség a legjobb elérhető technológia arányában).
- 1.2. Főindikátor: *a vízfelhasználás hatékonyságának növelése (vízstratégia)*. Az egyik leginkább sérülékeny környezeti elem a víz. Mivel Magyarország vízkészletének túlnyomó hányada a szomszédos országokból érkezik hazánk területére, a megfelelő vízgazdálkodás lényeges kormányzati feladat. Kormányzati képesség: támogatások a gazdaság vízfelhasználásának minimalizálása érdekében.
  - 1.2.1. Részindikátor: *természetes vízkészletek (nagyság, vízhozam, minőség)*. A rendelkezésre álló vízkészleteink és azok hozamának számszerűsítése ( $\text{m}^3$ ,  $\text{m}^3/\text{h}$ , azon komponensek vizsgálata, amelyekre létezik megállapított határérték).
  - 1.2.2. Részindikátor: *az összes vízkivétel és visszafogató aránya források szerinti bontásban*. A társadalmi és gazdasági igények kielégítésére felhasznált víz mennyisége és az újrahasznosítás aránya (%).
  - 1.2.3. Részindikátor: *víz lábnyom (termékek folyamatok és szolgáltatások vízszükséglete)*. Ökohatékonysági mutató, amely a nemzetközi módszertan alapján számolja a vízhasználat hatékonyságát ( $\text{m}^3/\text{termelési egység}$ ).
- 1.3. Főindikátor: *levegőtisztaság-védelem (levegőstratégia)*. Az indikátor a légszennyezés nagyságát és okait monitoringozza. Kormányzati képesség: monitoringrendszer és -szabályozás a megfelelő levegőminőség elérésének érdekében.
  - 1.3.1. Részindikátor: *a légszennyezés nagysága (fajtánként)*. Szennyezőanyag-fajtánként mutatja meg területi eloszlásban a légszennyezettséget (azon komponensek mérése, amelyekre létezik megállapított határérték).
  - 1.3.2. Részindikátor: *védekezési akciók*. A megelőző és a haváriaakciók száma, a ráfordítások és a hatások számszerűsítése (figyelmeztetési és riasztási szintet elérő értékek előfordulásának száma és helye; beruházások, környezeti szempontú forgalomátrendezések értéke).

- 1.3.3. Részindikátor: *emissziós és immissziós térkép*. A kibocsátások és azok hatásainak bemutatása (a légszennyezettségi adatok időbeni topográfiai megjelenítése).
- 1.4. Főindikátor: *hulladékgazdálkodás (hulladékstratégia)*. Az indikátor bemutatja a hulladékgazdálkodás eredményeit. Célja a keletkező hulladék mennyiségének csökkentése és a megfelelő kezelés, hogy minél nagyobb része visszakerülhessen a gazdasági körforgásba másodnyersanyagként. Kormányzati képesség: a tisztább termelés támogatása, a keletkező hulladékra kivetett adók és szankciók, valamint a környezetbarát megoldások támogatása.
  - 1.4.1. Részindikátor: *az összes keletkező hulladék mennyisége típus és forrás szerinti csoportosításban*. Szektoronként és típusonként számszerűsíti a keletkező hulladék mennyiségét (t/típus, t/forrás).
  - 1.4.2. Részindikátor: *az összes hulladék mennyisége kezelési módszer szerinti bontásban*. A hulladékkezelés oldaláról mutatja be a hulladékstratégia eredményeit (t/kezelési mód, és százalékban is!).
- 1.5. Főindikátor: *a természeti értékek megőrzése (élővilág-stratégia)*. A mutató célja a meglévő természeti értékek megőrzése (gyarapítása) számszerűsítésük segítségével. Kormányzati képesség: a védelem alá eső területek nagyságának növelése és a támogatás nagysága, valamint érvényszerzés a védelem foganatosítása érdekében hozott jogszabályoknak.
  - 1.5.1. Részindikátor: *biodiverzitás*. A biológiai sokféleség mutatója az őshonos fajok számbavételét jelenti (MÉTA-rendszer alkalmazása, amely ötfokú skálán méri az adott terület állapotát).
  - 1.5.2. Részindikátor: *talaj-, termőföld*. Az egyik jelentős gazdasági értéket képviselő termőföld és a talaj minőségének számszerűsítése (kiterjedési [ha], minőségi és tendenciamutató, amely a megfelelő felhasználás támogatásának mértékét mutatja).
  - 1.5.3. Részindikátor: *a természeti és a kulturális tőke értéke*. A természeti tőke sokféle értéket képvisel, amelyek gazdasági szempontból is figyelemre méltóak, de az emberi jóllét szempontjából alapvetőek, így számszerűsítésük kívánatos (Ft: a természeti és a kulturális tőke pénzben kifejezett értéke, tendenciája révén következtetni lehet az állami szerepvállalás hatékonyságára a megőrzés területén).
- 1.6. Főindikátor: *döntéstámogatási mutató (menedzsmentstratégia)*. Ezek az indikátorok olyan általános döntéstámogató eszközök, amelyeknek a segítségével a különböző intézkedések és stratégiák általános környezeti hatása mérhető. Kormányzati képesség: az ország környezeti állapotának javítására tett kezdeményezések pozitív diszkriminációja és/vagy azon kezdeményezések támogatása, amelyek a környezeti állapot megőrzésére vagy javítására is tekintettel vannak a folyamat során.
  - 1.6.1. Részindikátor: *ökológiai lábnyom és biológiai kapacitás*. A gazdaság természetierőforrás-igénye és a rendelkezésre álló erőforrások mennyisége (globális hektár [gha], azaz a hozammal súlyozott, biológiaiilag produktív földterület nagysága igény és rendelkezésre állás oldalon).

- 1.6.2. Részindikátor: *környezeti nevelés és motiváció*. A tudatosság növelésének érdekében tett erőfeszítések számszerűsítése (Ft, fő és db: a környezeti nevelésre elkülönített ráfordítás, a megvalósulások és a résztvevők száma alapján).
- 1.6.3. Részindikátor: *jogszabályi és gazdasági környezet*. Szabályozók száma, bírságok éves volumene, haváriák (száma, volumene – a környezeti kár mértéke, a visszafordíthatóság, a kármentesítés költsége).



# Demokrácia

---

FEJES ZSUZSANNA – KISZELLY ZOLTÁN –  
PÁL GÁBOR – SZENTPÉTERI NAGY RICHARD

## Bevezetés

Az utóbbi évtizedekben az állam- és jogtudomány, a közigazgatás-tudomány, valamint a politikatudomány érdeklődésének középpontjába került a *Jó Állam* problematikája. Az államról való gondolkodás egészen az ókorig nyúlik vissza, és már az államfejlődés kezdetén összekapcsolódik a jó és ideális vezető és vezetés, valamint a *megfelelő politikai berendezkedés* kérdésével. Az állam helyes működtetésének kérdése végigvonul az államfejlődés valamennyi korszakán, és számos elmélet tesz kísérletet a *Jó Állam lényegének, fogalmi és tartalmi elemeinek* meghatározására. Az állam jósága a 20. században csúcsozott ki, ekkor bontakoztak ki az ún. *instrumentális államfelfogások*, amelyek alapján az állam valamilyen célhoz igazodik, úgy jelenik meg, mint annak elérését lehetővé tévő vagy elősegítő eszköz, összekapcsolódva a *közjó és a közérdek* fogalmával. Ennek értelmében az államhatalom a társadalom céljainak megfogalmazására, valamint a társadalom e célok elérésének érdekében való megszervezésére szolgál, s helyessége – helyes iránya és helyes gyakorlása – a közjó előmozdításának függvénye; beleértve itt e fogalomba a közérdek érvényesítését és védelmét, valamint a közjavak biztosítását. Ebben a vonatkozásban az államhatalom nemcsak a társadalommal áll kapcsolatban, hanem a gazdasági folyamatokkal is.

Ezen elv alapján a dolgozta ki a magyar kormány a 2011 júniusában bemutatott közigazgatás-fejlesztési koncepcióját Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program elnevezéssel. A program legfontosabb stratégiája az *Alaptörvény XXVI. cikkében* – „az állam – működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség érdekében – törekszik az új műszaki megoldások és a tudomány vívmányainak alkalmazására” – foglaltaknak megfelelően az *állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése*. A program megközelítési módjának sajátossága, hogy a „jó kormányzás” kategóriája helyett a „Jó Állam” hazai fogalmát használja, az államhatalom gyakorlásának meghaladott, hagyományosan hierarchikus elképzelését (*government*) követi.<sup>1</sup>

---

1 A *good governance* és a *good government* modell közötti különbség alapvetően a szolidaritás (mindenki számára) és a felelősség (számonkérhetőség) elvén fordul meg. Szemben a *good governance* neoliborális elméletével, miszerint a kormányzás a piaci elveken – (önkéntes) koordináció, az értékmérés és a haszon – működik, a *good government* szerint a kormányzás nem más, mint a képviselő elvének biztosítása (mindenki képviselője, aki az adott politikai közösséghez tartozik), célja pedig a közérdek érvényre juttatása (elvéleg mindenki érdekét érvényre kell hogy juttassa). Ennek alapján világos, hogy nem a piacnak, hanem az államnak kell kormányoznia, mert csak az állam képes biztosítani azokat a feltételeket, amelyek között az egyének értelmezése szerinti jó és ésszerű élet mindenki számára megélhetővé válik: szükség van tehát egy erős, intelligens és aktív államra mindenki számára (G. Fodor–Stumpf, 2007: 6).

A Magyar Program szerint „*az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon alkalmazza*”. (Magyar Program, 12.0: 6) Központi eleme a közjó érdekében tenni képes, a különböző társadalmi érdekek és igények között választani tudó, valamint a preferált érdekeket és igényeket érvényesítő és védő állam. A közjó fogalma egyrészt magában foglalja azt, hogy az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. Másrészt a Jó Állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelmének, továbbörökítésének érdekében. Végül a Jó Állam egyetlen önérdelke, hogy az előző két közjóelem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremtse a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és a közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét. Ezáltal valamennyi társadalmi és gazdasági folyamat középpontjában az állam található, amely a tevékenységét négy alappilléren keresztül végzi: jogszabályokat alkot, hatósági tevékenységet végez, dönt a forráselosztásról, és valódi piaci szereplőként is megjelenik. Ennek alapján a választói elvárás és az állam immár tudatos önfejlesztése is indokolttá teszi, hogy az állam teljességgel megismerhető, működése mérhető és értékelhető legyen (Magyar Program, 12.0: 6–7)

Jelen tanulmány a *Jó Állam index kialakításához* kíván hozzájárulni, s ebben a definíciós meghatározások alapvető fontosságúak. A jó kormányzás fogalma azt határozza meg, hogy milyen tradíciók alapján, *milyen intézményrendszer segítségével gyakorolja egy ország kormánya az irányítást*. Ebbe beleértjük:

- azt a folyamatot, hogyan a kormányokat megválasztják, ahogyan munkájukat ellenőrzik, és ahogyan leváltják őket;
- a kormány képességét arra, hogy megbízható és helytálló politikákat fogalmazzon meg és hajtson végre;
- a polgárok megbecsülését és azon intézmények mindenkori állapotát, amelyek az emberek közötti gazdasági és társadalmi együttműködést irányítják (Kaufmann–Kraay–Zoido-Labatón, 1999).

A Demokrácia Hatásterületi Munkacsoport a Jó Állam Kutatóműhely szervezeti keretében a Jó Állam működésének egyik fontos hatásterületét, a demokrácia jelenségkörét vizsgálta 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 tagjaiként végzett munka 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 összevonnható – részindexként működni. A magunk részéről a *horizontális (közpolitika-orientált), hatékony kormányzás* felfogása mentén haladva, a Jó Állam Kutatáson belül elsődleges kapcsolatot látunk a jogállamiság (a Jó Állam és a jó közigazgatás jogállami elvei), a biztonság és bizalom a kormányzásban, valamint a közösségi jóllét hatásterülettel, illetve másodlagos kapcsolatot a fenntarthatóság és a gazdasági versenyképesség hatásterülettel. A kutatás ugyanakkor az előbbieken vázolt, leszűkített kutatási cél megvalósításán túlmenően, azt mintegy megalapozandó, elmélyítendő és tágabb elméleti kontextusba helyezendő, felölelte a demokrácia problematikájának több teoretikus aspektusát.

## 1. Fogalmi keretek

A tudományos célú és tudományos igényű vizsgálatok alapvető jelentőségű, nélkülözhetetlen eleme a konceptualizáció, azaz a használt fogalmak meghatározása. Ez a lépés a viszonylag egyszerűnek, konkrétnek, jól körülírtnak és kis léptékűnek mondható kutatási tárgyak megfigyelésekor, illetve az ezek során használt, ugyancsak egyszerűnek, konkrétnek, jól körülírtnak és egyértelműnek számító fogalmak esetében sem nagyon megszűrölhető, ám különösen a komplex jelenségek és a leírásukra szánt absztrakt, bonyolult, sokjelentésű fogalmak esetében kulcsfontosságú. A konceptualizáció folyamata jellemzően az empirikus társadalomtudományi kutatások első szakasza, amely megelőzi az operacionalizációt, a hipotézisgenerálást, az adatfelvételt, az elemzést, az eredményösszegzést és a következtetésmegfogalmazás fázisait.<sup>2</sup>

A konceptualizáció elsődleges funkciója a kutatásra kiválasztott terület, egyedi jelenség vagy jelenségkör pontos lehatárolása. Ehhez a vizsgálatra szánt entitás komplexitásának függvényében további, másodlagos funkcióként járulhat a kutatási tárgy belső szerkezetének, lényegi összetevőinek megállapítása és elkülönítése, illetve a követett módszertani irányzat függvényében, harmadlagos funkcióként az elemzés során alkalmazni kívánt változók definiálása. A kutatás ezen (kezdő) fázisának komoly tétje van: eredményességén, megfelelő kivitelezésén múlik az egész vállalkozás *érvényessége*. A konceptualizáció alapossága tehát voltaképpen nem kisebb súlyú kérdésre van érdemi kihatással, mint hogy *valóban* azt vizsgáljuk-e, azt elemezzük-e, azt mérjük-e, amit vizsgálni, elemezni, mérni szeretnénk.

Azzal kapcsolatban, hogy a konceptualizáció folyamata hol kezdődik, meddig terjed, és mit foglal magában, nem teljesen egységes a szakirodalom. Az alapvetően és meglehetősen széles konszenzussal a „fogalmi keretek tisztázásaként és rögzítéseként” értett kifejezés fogalmi keretei tehát – ironikus módon – nem százszázalékosan tisztázottak és rögzítettek. Csupán egy, de jelen vállalkozás szempontjából talán a legfontosabb vonatkozását kiemelve az imént jelzett eltéréseknek: bizonyos megközelítések a kutatás tárgyát jelölő fogalom (vagy fogalmak) definiálásának részeként és így a konceptualizációs fázis elemeként fogják fel a fogalom (vagy fogalmak) méréséhez szükséges indikátorok megállapítását, míg más megközelítések szerint ez már a következő szakasz, az operacionalizáció része.

Ha az első felfogást fogadnánk el, úgy arra a megállapításra kellene jutnunk, hogy munkánk nagy része, mondhatni, egésze az adott hatásterület feltérképezése, de különösen a Jó Állam index megalkotása mint tágabb kutatási cél megvalósítása nem lép túl a konceptualizációs erőfeszítések szintjén. Mi azonban – ettől függetlenül – meggyőzőbbnek érezzük a második felfogást. Ennek megfelelően úgy véljük, hogy az általunk elvégzettek magukban foglalják a demokrácia hatásterület jelen kutatás céljainak megfelelő operacionalizálását, valamint a Jó Állam operacionalizálásának (részleges) előkészítését is.

2 Legalábbis a mainstream, kvantitatív-számyszerűsítő társadalomtudományi vállalkozásokban. Egyes kevésbé bevett, kevésbé elterjedt kvalitatív vizsgálatok ugyanis nem vagy csak jóval kisebb mértékben igazodnak ehhez a kutatástervezési, kutatásszervezési és kutatáslebonnyolítási logikához. A kutatási mozzanatok fent említett szigorú sorrendiségére épülő megközelítés legkarakteresebb ellenpéldáját az ún. beágyazott elmélet (*grounded theory*) létrehozására törekvő módszertani irányzat jelenti, de – episztemológiai és metodológiai sajátosságaiból adódóan – a diskurzuselemzések egy része sem igen tartja magát a jelzett sémához.

Mindennek azért van kiemelt (és kiemelésre érdemes) jelentősége, mert ha munkánk egészét a kutatás konceptualizációs fázisának részeként fognánk fel, akkor értelmetlen és funkciótlan lenne egy külön szerkezeti egységet szentelni a hatásterület lehatárolásának, a vizsgálat fogalmi kereteinek. Meggyőződésünk szerint azonban a tanulmány további részében olvasható gondolatmenetek, kérdésfelvetések és megállapítások már más státusúak, mint a felvezető fejezet. Egyfelől nemcsak áttekintik, illetve felsorolják a demokrácia fogalmával jelölt jelenségkör meghatározó aspektusait, teoretikus komponenseit és kapcsolódási pontjait, hanem azok közül egyes fontosabb összetevőket górcső alá vesznek, hosszabban kifejtve és analitikus igénnyel tárgyalnak. Másfelől nem (vagy elsősorban nem) a fogalomhasználat sajátosságaira, a különböző interpretációkra és koncepciókra vonatkozóan fogalmaznak meg állításokat, hanem a magára a jelzett problématerületre nézve. Harmadrészt pedig – és ez különösen a lezáró egységre igaz – a tanulmány további részei konkrét módszertani javaslatot tesznek az indikátorképzés és -használat mikéntjére, azaz felfogásunkban átlépnek az operacionalizáció kutatási fázisába.

Az eddigiek fényében a tanulmány első, értelmezésünk szerint ténylegesen a konceptualizáció funkcióját ellátó fejezete az alábbi altémákat foglalja magában: a demokrácia terminus vázlatos fogalomtörténete (1); a kategóriahasználat jelenlegi sajátosságai, az interpretációs pluralitás összetevői, következményei és megoldási módzatai (2); a demokrácia fogalmának közös elemei és meghatározó dimenziói (3); a demokrácia legfontosabb komponenseire ható kormányzati képességek meghatározása (4).

### ***1.1. A demokrácia kategóriájának vázlatos fogalomtörténete***

Mint az közismert, az ógörög eredetű demokrácia (*δημοκρατία*) elnevezés az i. e. 5. században keletkezett, és vált használatossá (lásd erről például: Meier, 1999: 7–8). A „demosz” és a „kratosz” tövekből kialakított szóösszetétel mint alapvetően a „sokaság uralmát” jelölő kifejezés egyfelől a „monarchia” és a „tűrannisz” terminusok ellenpólusaként, másfelől a különböző egyenlőségfogalmak bázisán, elsősorban az „izonómia” (jogegyenlőség, az állampolgári aktivitás lehetőségének egyenlősége) és az „izegória” (a véleménynyilvánítás szabadságának egyenlősége) kategóriáival összekapcsolódva nyerte el jelentését (vö. Cartledge, 2009: 8–9; Meier, 1999: 10–12; 18–19; Ober, 2008b). A terminus szemantikai terét ugyanakkor erősen meghatározta a „polisz” mint a fogalom vonatkoztatási területét, alkalmazási kereteit kijelölő elnevezés, az „agora” mint a konkrét megvalósítás, a tényleges működtetés helyét és középpontját lefedő kifejezés, valamint a „politeia” mint specifikus aleset, mint hasonló jellegű, de eltérő minőségű berendezkedést jelölő kategória (vö. például Cartledge, 2009: 15; Meier, 1999). Az eddigieket summázva, és a kérdést jelentősen leegyszerűsítve azt mondhatjuk: a demokrácia antik fogalma ellenfogalomként szembeszegezve a „monarchia” és a „tűrannisz” kifejezésekkel – elsősorban az „izonómia” (illetve kibebbrészt az „izegória”) előfogalmára építve – a „polisz” elnevezés keretfogalmával jelölt értelmezési-vonatkoztatási területen, az „agora” topikus-helymeghatározó fogalmával összekapcsolva, és a „politeia” terminussal mint formális-strukturális szempontból analóg, ám szubsztantíve eltérő jelenséget lefedő értelmező fogalommal összevetve szerepelt a közélettel kapcsolatos gyakorlati és elméleti diskurzusokban (vö. Cartledge, 2007; 2009).

Az a tény, hogy a demokrácia fogalma az ókorban leíró-elemző kategóriává (is) vált, és bekerült a politikai berendezkedésekkel, az alkotmányformákkal, illetve uralmi módokkal kapcsolatos tanokba és tipológiákba, hosszú távra meghatározta a kifejezés értelmezését és alkalmazását. Bár a fogalom – az ókor későbbi századait döntően meghatározó római, latin nyelvű írásbeliségben néhány szórványos említést leszámítva – egyáltalán nem bukkant fel (Meier, 1999: 32), és a középkorban sem szerepelt a (létező) társadalmi és politikai viszonyokat leíró elnevezések sorában (Reimann, 1999: 33), az Arisztotelész-recepció<sup>3</sup> nyomán a kora újkorban újra komoly (elméleti) jelentőséget kapott. A demokrácia kategóriája ezt követően a 17. században, majd a 18. század első kétharmadában a tudományos zsargon egyik fontos szakkifejezésként funkcionált<sup>4</sup>, miközben szembetűnően hiányzott az okiratok és a politikai dokumentumok szóhasználatából (Maier, 1999a: 43).

A fogalom értelmezésének és használatának történetében döntő jelentőségű változást hozott az 1780 és 1800 közé eső két évtized, azaz a francia forradalom időszaka. Egyrészt – bár a kifejezés megőrizte absztrakt-teoretikus regiszterét – kikerült a szűk körű elméleti-tudományos diskurzus keretei közül, és széles(ebb) körben használt, gyakorlati-stratégiai és önmeghatározási jelentőségű politikai fogalomná (is) vált. Másrészt jelentése kitágult, és a politikai berendezkedés, az alkotmányforma, illetve az uralmi mód leírása mellett azokon túli elemekkel, társadalmi-szociális és történetfilozófiai tartalmakkal (is) dúsult (Maier, 1999a: 61).

Ez a két dichotómia erősen befolyásolta a fogalom 19. és a 20. századi történetét. A demokrácia körüli diskurzus egyfelől már megkettőződött térben zajlott; egyszerre folyt az elméleti-tudományos leírás,<sup>5</sup> illetve a gyakorlati politikaformálás a politikai programkijelölés és csoportképzés<sup>6</sup> közegében. Másfelől a kifejezés egyszerre őrzött meg valamit a korábbi lehatároltabb, fókuszáltabb értelmezéséből (és maradt alapvetően a politikai berendezkedés, az uralmi forma vonatkoztatási területén),<sup>7</sup> és vált más alkalmazásokban egy jóval kiterjedtebb problémakört lefedő, társadalomszervezési, elvi-eszmei és gazdasági-elosztási összetevőket<sup>8</sup> is magában foglaló elnevezéssé.

A 19. század végén, a 20. század első harmadában – elsősorban a kontinentális Európában – tapasztalható kismértékű, átmeneti jelentőségcsökkenést követően az elmúlt félszáz évben a „demokrácia” fogalma minden korábinál elterjedtebb és befolyásosabb kategóriává vált. A 20. századi történelmi tapasztalatok, hatalmi és ideológiai átrendeződések eredményeképpen a „demokrácia” egyrészt a „diktatúra” (az autokrácia, a totalitá-

3 Itt természetesen mindenekelőtt Aquinói Szent Tamás, Pádai Marsilius és Admonti Engelbert szerepét érdemes kiemelni (vö. Reimann, 1999).

4 Többek közt például Althusius, Pufendorf, Micraelius, Besold és d'Argenson írásaiban (vö. Maier, 1999a).

5 Lásd többek közt: Kant, Toqueville, Bluntschli/Brater, Constant, Guizot és mások munkái.

6 Az egyik legismertebb 18–19. századi példa erre a „demokrata” elnevezés konkrét politikai irányzatot jelölő kifejezéssé, majd pártnévvé válása.

7 És ennek keretében fokozatosan elkezdte helyettesíteni, majd felváltani a „köztársaság” fogalmát.

8 Ennek szemléletes példáját jelenti a „demokratikus principium” Hartleben által bevezetett, majd Rotteck által részletesebben kifejlesztett gondolata (Maier, 1999b: 96–100), valamint a „szociális demokrácia” francia és svájci gyökere, de igazán komoly jelentőségre a német közéletben szert tevő koncepciója (Conze, 1999a: 133–138).

rius és autoritárius rezsim) ellenfogalmává,<sup>9</sup> másrészt alapvetően pozitív értéktartalmú, minden korábbinál szélesebb kör számára vonzó alternatívát jelölő kategóriává, harmadrészt pedig – a „demokratizáció” terminusával összefonódva<sup>10</sup> – nemzetközi szintű társadalmi-politikai fejlődési irányt, alkotmányos-politikai horizontot, sőt „téloszt” jelölő kifejezéssé vált.

## ***1.2. A fogalomhasználat jelenlegi sajátosságai; az interpretációs pluralitás összetevői, következményei és megoldási módjai***

A jelenhez érkezve, az eddigiek nyomán a következő megállapításokat tehetjük:

1. A „demokrácia” kifejezés kulcsfogalom mind a tudományos-elméleti, mind a politikai diskurzusban; leíró-elemző kategóriaként és „jelszóként”, programatikus, identifikáló, mobilizáló és legitimáló céllal egyaránt használatos.

2. A kifejezés keletkezésének eredeti környezetétől egészen eltérő társadalmi, politikai és diszkurzív kontextusba került, így jelenlegi értelmezésének az antik interpretációval való kontinuitása nem egyértelmű, több szempontból is (alapvetően) megkérdőjelezhető.

3. Alkalmazásának széles körű elterjedése együtt járt a fogalomhasználati konvenciók megsokszorozódásával, az egymástól eltérő, sőt egymásnak ellentmondó értelmezési mintázatok egyidejű jelenlétével. A demokrácia terminust ennek megfelelően egyszerűen használják elvont és konkrét, deskriptív és normatív, szűk(ebb) és tág(abb) jelentésű fogalomként; procedurálisan és szubsztantívan megragadható/definiálható, a korábbi tartalmakkal folytonosságot mutató, illetve azoktól lényegileg eltérő, továbbá kizárólag/elsősorban a „nyugati világ” társadalom- és politikaszervezési modelljét tükröző és más civilizációs régiókra is értelmezhető/adaptálható kategóriaként.

4. A demokráciával kapcsolatos felfogások és meghatározások „politizálódása”, valamint a kérdéskör tárgyalását átható teoretikus és interpretációs pluralitás problematikus-sá, sőt voltaképp reménytelenné tett mindenféle, a fogalom „tisztázására” és jelentésének rögzítésére irányuló átfogó kísérletet. A kategória egyfelől „ideológiailag poliszemikus” (lásd: Dieckmann, 2000), másfelől „lényegileg vitatott” (lásd: Landman, 2007; vö. Connolly, 1974) fogalom lett. Az első vonás azt foglalja magában, hogy az elnevezés a különböző világnézetek képviselői számára egészen eltérő értelmet hordoz, ugyanakkor azt is, hogy valamely interpretáció melletti elköteleződés nem (vagy nehezen) tekinthető „semlegesnek”, nem (vagy nehezen) függetleníthető a kérdéskörrel kapcsolatos normatív-ideologikus pozícióktól. A második karakterjegy ugyanakkor arra a sajátosságra utal, hogy a demokrácia kifejezés – értéktelített jellegéből, a jelölt problematika komplexitásából, az alkotóelemek eltérő leírhatóságából, tartalmának a körülmények változására való nyitottságából stb. adódóan – nem pusztán periferiális értelem-összefüggéseit tekintve vált vitatottá, hanem lényegi pontjait, alapvető tartalmi elemeit érintően polemizálódott (vö. Dieckmann, 2000: 43). Mindezek nyomán egyet kell értenünk David F. J. Campbell azon megállapításával, miszerint a demokráciával kapcsolatos definíciókat nem lehet valamiféle metasztintú fogalmi és/vagy elméleti keretben integrálni (Campbell, 2008: 4).

9 Ezzel az elnevezés tartalma egyfelől eltávolodott az olyan, a 19. századra jellemző ellenfogalmakkal való szembeszegeztéstől, mint az „arisztokrácia” vagy a „liberalizmus”, másfelől – részben, bizonyos szempontból – hasonlatossá vált az antik értelmezéshez (a türannisz elutasításához, tagadásához).

10 Ennek egyik legismertebb tudományos alkalmazására lásd: Huntington, 1993.



5. A tudomány többféle módon igyekszik reagálni a fent jelzett tendenciákra. Az egyik megoldás, amelyet a téma kutatói alkalmaznak, az, hogy a demokrácia fogalmát pontosító jelzőkkel ellátva (Schmitter–Karl, 2000), értelmileg leszűkítve-specifikálva próbálják alkalmassá tenni a (konkrét) empirikus problémák leírására-elemzésére, valamint a kérdéskör (egyes meghatározott területeinek) elméleti koncipiálására. A megoldás azt implikálja, hogy a témával foglalkozók tulajdonképpen lemondanak a demokrácia („mint olyan”) problémakörének univerzális-átfogó magyarázatára irányuló kísérletekről, és „csupán” annak bizonyos partikuláris nézőpontjait, illetve empirikusan vagy elméletileg relevánsnak és tudományosan megragadhatónak tekintett válfajait vizsgálják.<sup>11</sup> Ennek eredményeként az utóbbi évtizedekben jórészt partikuláris definíciók, csupán az elméleti megközelítések egyes csoportjaira fókuszáló receptiók, valamint korlátozott érvényességű, kiterjeszhetőségű és alkalmazhatóságú teóriák, modellek, klasszifikációk és tipológiák születtek. A jelzővel pontosított vizsgálati irányokhoz sorolható például a populista (illetve elitista) demokrácia (például Bihari, 2005; Hong, 2008; vö. Schubert–Dye–Zeigler, 2012), a vezérdemokrácia (például Körösenyi, 2005; Körösenyi–Pakulski, 2012), a deliberatív demokrácia (például Guttmann–Thompson, 2004), a diszkurzív demokrácia (például Dryzek, 1994), vagy az elektronikus demokrácia (például Browning, 2001) koncepciója. Ezek alapvetően a (tényleges) hatalomgyakorlói kör kiterjedtségének, a hatalomátruházás tényének/mikéntjének, illetve a hatalomgyakorlás jellegének szempontja alapján konstituálják tárgyukat.<sup>12</sup> Bár más módon, de ugyancsak idesorolható a konszenzusos (konszenzuális, széles körű egyetértésen alapuló) és a többségi (többségi akaraton alapuló) demokráciamodellek szembeállítására épülő lijpharti tipológia, amely elsősorban a legitim döntés és az intézményi megoldások különbsége alapján kínál poláris-ideáltipikus fogalmi és osztályozási sémát a létező rendszerek elemzésére (Lijphart, 1984; 1999). Szintén idetartoznak a liberális-parlamentáris demokrácia és a pártelvű demokrácia „korszakjelölő” terminusai, amelyek az elmúlt közel kétszáz éven átnyúló fejlődési ív két fontos szakaszának lefedésre lettek bevezetve (Körösenyi, 2005).<sup>13</sup> De hasonló logika hívta életre a választási demokrácia, a liberális demokrácia és a „minőségi” demokrácia eltérő „erősségű” koncepciókat körvonalázó kategóriáit is.

6. A másik megoldás, amellyel a tudomány igyekszik védekezni a demokrácia fogalmának tartalmilag rögzíthetetlen, lényegileg polemizált és erősen átideologizált használatából eredő nehézségekkel szemben, a kategória mellőzése, illetve felváltása bizonyos semlegesebb, elméletileg „tisztább” és jobban definiálható elnevezésekkel (vö. Schmit-

11 A legalapvetőbb jelzős szerkezetek, amelyek a kérdéskörrel való elméleti gondolkodást fogalmi szinten strukturálják, az „antik” és a „modern”, illetve a „közvetlen/részvételi” és a „közvetett/képviselési” demokrácia terminusai. Ezek az elnevezések sajátos dichotóm szerkezetben elrendeződve jelölik ki a tudományos vizsgálódások tágabb-általánosabb kereteit.

12 Ezek a „jelzős szerkezetek” ugyanakkor alkalmasak egy-egy meghatározott demokráciaelméleti irányzat (populista, pluralista, elitista, vezérközpontú stb.) sajátos és értelemszerűen szűk(itó) perspektívájának lefedésére is. A „jelző” alkalmazása tehát nem kizárólag a tárgy értelmi túlbujánzásának redukálására, hanem egyben a bemutatott partikuláris nézőpont azonosítására, specifikálására is szolgálhat (vagyis utalást hordozhat arra nézvést is, hogy az adott munka a demokrácia populista, elitista, deliberatív stb. megközelítését követi vagy mutatja be).

13 A korábban már említett „vezérdemokrácia” terminus Körösenyi koncepciójában úgyszintén egy korszak alapvető sajátosságait sűrítve kifejező elnevezés, azaz akár a gondolatmenet ezen pontján is szerepelhetne (vö. Körösenyi, 2005).



ter–Karl, 2000). Erre a legismertebb példát Robert Dahl „poliarchia” terminusa jelenti (elsősorban Dahl, 1971).<sup>14</sup>

7. A harmadik megoldás pedig, amellyel jelen tanulmány szerzői is élnek, illetve élni kívánnak, a konceptualizáció fogalomtörténetileg reflektált, a plurális értelmezési és alkalmazási környezetre tekintettel levő, ugyanakkor a közös elemekre, a demokrácia fogalmának rendre visszatérő dimenzióira fókuszáló stratégiája. Ez a stratégia azon a három, egymásra épülő elgondoláson alapul, hogy (1) a fogalom bizonyos aspektusai konstitutív jelentőségűek a kutatási terület kontúrjai szempontjából; (2) ezek a konstitutív jelentőségű elemek elkülöníthetőek és azonosíthatóak; (3) a konstitutív jelentőségű fogalmi dimenziók nem csupán kirajzolják magát a kutatási tárgyat, de lehetővé teszik annak érvényes megragadását, árnyalt leírását, operacionalizálását és indikátorokkal való összekapcsolását.

### 1.3. A demokrácia fogalmának közös elemei és meghatározó dimenziói

A pontosító-értelmező jelzőkkel specifikált vizsgálati irányok, megközelítések és koncepciók burjánzása közepette nem könnyű, de szerencsére nem is lehetetlen a demokrácia általános fogalm meghatározásainak górcső alá vétele. Erre jó példát kínál William M. Reisinger munkája (Reisinger, 2003). Az amerikai szerző a meghatározó demokráciadefiníciókból összeállított reprezentatív<sup>15</sup> válogatás forrásbázisát elemezve a fogalom használatának öt lényeges aspektusát, rendre visszaköszönő öt elemét azonosítja és mutatja ki a vizsgált szövegekben (1. ábra). Ez az öt elem a veszély (1), a versengés (2), a széles körű és egyenlő részvétel (3), a szabadságjogok biztosítása (4) és a deliberáció (5).

1. ábra: Válogatott demokráciameghatározások

Szerző	Veszély (-esség)	Versengés	Széles körű és egyenlő részvétel	Szabadság- jogok	Deliberáció
Arisztotelész	+				
Calhoun				+	+
Mencken	+				
Shaw	+				
Oxford English Dictionary			+		
Bauer		+			

14 A fogalom történetéhez ugyanakkor hozzátartozik, hogy tulajdonképpen egy meglehetősen speciális, „pontosító jelzős” elnevezés, a poliarchális demokrácia (*poliarchal democracy*) továbbfejlesztéséről, illetve egyszerűsítéséről van szó (vö. Dahl, 1956; 1989).

15 Mivel a vállalkozás nem kvantifikáló-generalizáló jellegű, és a szövegek kiválasztása nem tekinthető statisztikai célú/metódusú mintavételnek, így esetünkben nem statisztikai értelemben vett reprezentativitásról, hanem „pusztán” érvényes, releváns, a kutatási terület viszonyait jól tükröző válogatásról van szó.

Schattschneider		+	+		
Murakami			+		
Aron		+			
Pennock (az eszményről)			+	+	+
Pennock (a megvalósu- lásról)			+		
Powell		+	+		
Przeworski		+			
Bobbio			+		
Przeworski		+			
Schmitter és Karl		+			
Seidenfeld					+
Vanhanen		+	+		
Finer			+	+	
Huber, Rueschemeyer és Stephens		+	+	+	
Dahl		+	+	+	
Danziger		+	+		
Cohen			+	+	+
Shapiro					
Weale			+		

*Forrás: William M. Reisinger, 2003*

Az öt meghatározó fogalmi dimenzió, az konstitutívna*k* ítélt öt összetevő közül az első, a demokráciában rejlő, illetve a demokrácia által jelentett *veszély* (1) mint a megelőző korok alapvető értelm(ezés)i mozzanata elsősorban eszmetörténeti szempontból, esetleg egy normatív-teoretikus-filozófiai karakterű vállalkozás számára lehetne releváns. Kutatásunk azonban sem egyik, sem másik irányt nem ambicionálja. A kutatócsoport tagjai ráadásul ezen túlmenően sem érzik meggyőződésükkel összhangban levőnek, hogy a Jó Állam intézkedései által biztosított demokratikus közéletből adódó, a társadalomra leselkedő „veszély” problematikáját exponálják. Mindezekből kifolyólag ezt a dimenziót a későbbiekben teljes mértékben mellőzzük az operacionalizálás és az indikátorképzés folyamatában.

A fennmaradó négy értelmi dimenzió jelentősége viszont kiemelkedő a demokrácia mint kutatási tárgy, mint a Jó Állam működésének vizsgálatába bevont hatásterület konceptualizálása szempontjából. Egyrészt azért, mert ebben a formában és összetételben

való azonosításuk, listázásuk és tárgyalásuk alapvetően egybevág a témában született egyéb munkák megállapításaival (vö. Campbell, 2008; Landman, 2007). Másrészt azért, mert az „együtt mozgásukban”, együttes előfordulásaikban és alkalmazásaikban kimutatható szabályszerűségek számbavétele segítségünkre lehet a különböző „erősségű” demokráciakoncepciók megértésében, valamint jelen vállalkozás ezekhez képesti pozicionálásában. Harmadrészt pedig azért, mert – mint ahogy azt már korábban jeleztük – ezekben látjuk a demokrácia lehatárolásának, adekvát megragadásának és árnyalt leírásának, illetve operacionalizálhatóságának és indikátorokkal való összekapcsolásának garanciáját. Az alábbiakban a második szempontot fejtjük ki bővebben.

A demokrácia minimalista vagy „gyenge” (*thin*) koncepciója alapvetően a politikai döntések létrehozását szolgáló intézményes rendet és a döntéshozók kiválasztását szolgáló eljárási keretet ért a fogalom alatt. Ebből adódóan alapvetően procedurális tényezőket határoz meg besorolási kritériumként. Bár ezek a procedurális tényezőket az idesorolható munkákban többféleképpen nevezik meg és sorolják fel, jellemzően a szuverenitás forrásának és átruházásának (átruházhatóságának), illetve a hatalom megszerzésének (megszerezhetőségének) és megtartásának (megtarthatóságának) mozzanataival kapcsolatosak.<sup>16</sup> Ennek a megfelelően a demokrácia „minimális”, minimalista szemléletű fogalma elsődlegesen a politikai alternatívák közti (korlátozásmentes) *verseny* és a hatalom gyakorlóinak megválasztásában való (általános és egyenlő) állampolgári *részvétel* értelmi dimenzióit foglalja magában kategóriaképző ismérvként, illetve besorolási kritériumként.<sup>17</sup> Ez a „kétdimenziós” fogalomhasználat explicit módon tetten érhető az irányzat egyik legbefolyásosabb, legnagyobb hatású szerzője, Robert Dahl korszakos művében (Dahl, 1971).<sup>18</sup>

A demokrácia „közepes” felfogása pusztán szükséges, de önmagában még egyáltalán nem elégséges feltételnek tekintik a hatalom megszerzésére és megtartására vonatkozó eljárási keretek megfelelő kialakítását.<sup>19</sup> Ebből kifolyólag egyrészt ezeket az értelmi

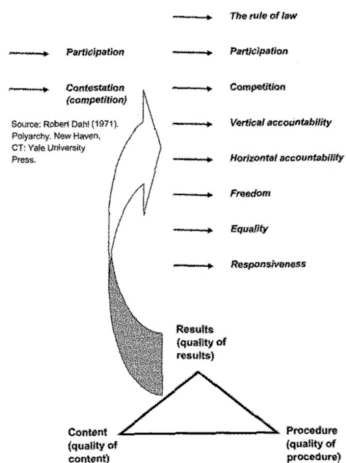
- 
- 16 Az irányzat „alapító atyjának” tekinthető Joseph Alois Schumpeter szerint a demokráciák esetében a „nép” szerepe a vezetők megválasztásában való részvételre korlátozódik, ami tulajdonképpen a versengő szervezetek és jelöltek közti választás lehetőségét („szabadságát”) jelenti (Schumpeter, 1950). Az ugyancsak szűkebb/gyengébb felfogást képviselő Karl Popper azt hangsúlyozta, hogy a demokráciákban békés úton (például választásokon), vérontás nélkül el lehet mozdítani a vezetőket; az intézmények úgy vannak kialakítva, hogy eszközt kínáljanak a „kormányzottak” számára a „kormányzók” eltávolításához (Popper, 2001 [1963]: 124–125). A magát kifejezetten a minimalista koncepció híveként aposztrofáló Adam Przeworski meghatározásában a demokrácia olyan rendszer, ahol a kormányzó pártok elveszthetik a választásokat és vele együtt a hatalmat (Przeworski, 1991), illetve, ahol a többség uralma úgy valósul meg, hogy akarataknak megfelelően rendszeres időközönként eltávolítják a közhivatalt betöltőket (Przeworski, 1999).
- 17 Bár ebben a kérdésben nincs teljes konszenzus, mégis úgy tűnik, hogy az irányzat képviselői a versenyt tekintik erősebb, alapvetőbb, korlátozásmentes formában szükséges feltételnek, míg a részvételt korlátozott, kevés aktusra és közepes nagyságú sokaságra kiterjedt formában is elfogadják (vö. McElhenny, 2004). Jól példázza ezt az egyik összefoglaló munkában adott jellemzés, amely szerint „a demokrácia *sine qua nonja* ebben [azaz a minimalista] megközelítésben a hatalomért való intézményes verseny” (Shapiro–Hacker–Cordón, 1999: 4).
- 18 A megállapítás annyiban pontosításra szorul, hogy Dahl az egyik dimenzióra a „contestation” elnevezést alkalmazza, amelyet részben a *par excellence* politikai kompetíció, részben a „vitakozás”, a véleményütköztetés, a versengő véleményalkotás lefedésére használ (vö. Dahl, 1971).
- 19 Sőt, némileg szkeptikusnak mutatkozik azok demokráciakonstituáló és demokráciamegtartó képességével szemben (vö. Landman, 2007: 3).

dimenziókat kiterjesztve, további vonatkozásokkal és garanciákkal (például elszámoltathatóság) kiegészítve foglalja bele a kategória tartalmába, másrészt pedig a hatalom gyakorlásának jogi-intézményi kereteit/korlátait is a fogalom konstitutív elemévé teszi. A liberális demokrácia koncepciója, avagy a demokrácia liberális megközelítése tehát ilyenformán a *szabadságjogok* biztosítását, a jogállamiságot, a joguralmat, a hatalom korlátozását és megosztását is kategorizációs kritériumnak tekinti (lásd például: Beetham, 2004; O'Donell, 2004).

A demokrácia maximalista, „kiterjedt” (*thick*) koncepciója mindhárom eddig említett értelmi dimenziót tartalmazza, ugyanakkor ezeknek egy részét kiegészítve-kitágítva értelmezi, és további elemeket emel be tartalmi kritériumként. A legerősebb elmozdulás a korábbiakhoz képest egyrészt a részvétel jellegének és szerepének átértékelésében (a pusztán négyévenkénti szavazásnál jóval sokrétűbb és effektívebb participációs lehetőségek elvárásában), másrészt a hatalom jogi-intézményi korlátainak további differenciálásában (vertikális és horizontális elszámoltathatóság), harmadrészt a klasszikus polgári és politikai szabadságjogok biztosításán túlmutató jogvédelem szorgalmazásában (például a gazdasági jogok területén) érhető tetten. A maximális demokraciafelfogás bizonyos változatai ezen felül még a közösség ügyeinek intézésébe, a döntéshozatalba való érdemi állampolgári beleszólás, illetve az állampolgári véleményekre és igényekre való odafigyelés, azaz a *deliberáció* és a kormányzati reszponzivitás értelmi dimenzióját emelik ki, és/vagy a társadalmi egyenlőséget, gazdasági fejlődést, jó életminőséget eredményező kormányzás mozzanatát jelölik meg fontos besorolási ismérvként (lásd például: Diamond–Morlino, 2004). A maximális, szubsztantív tényezőkre koncentráló demokraciamegközelítés más változataiban a kiterjedt részvétel és a deliberáció eleme kiegészül a széles körű egyetértés-kialakítás, azaz a konszenzusos működés mozzanatával, valamint a széles körű elégedettséget eredményező kormányzati döntések motívumával is.

(A „minimalista/gyenge” [*thin*] és a „maximalista/kiterjedt” [*thick*] megközelítések közötti főbb különbségek a 2. ábrán.)

2. ábra: A „minimalista/gyenge” és a „maximalista/kiterjedt” megközelítések közti különbségek



Source: Diamond & Morlino (2004), *The Quality of Democracy, An Overview*. *Journal of Democracy*, 15 (4), 20-31.

Source for visual arrangement of Figure 2: Author's own conceptualization.

Az általunk végzett kutatás az eddigiek fényében a demokrácia „minimalista” koncepcióját tekinti kiindulópontjának. Ez azt jelenti, hogy a vázolt fogalmi dimenziók közül elsősorban (illetve leginkább) a *sine qua nonokra* koncentrálnak, azaz a *verseny* és a *részvétel* tartalmi regisztereiben rögzíti le saját demokráciameghatározását. Közösen vallott meggyőződésünk szerint ugyanakkor a demokrácia fogalma magában hordozza a hatékony joguralom követelményét, annak részeként pedig az effektív intézményi működést, valamint az egyéni és a 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. Döntésünk ugyanakkor azt is magában hordozza, hogy kutatócsoportunk 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 konceptualizációs döntés nem csupán a különböző demokráciamegközelítésekhez, de voltaképpen az azokat (nem mindig reflektált, nem mindig explicit formában, de alapvetően) követő demokráciamérésekhez képest elhelyezi vállalkozásukat. 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. Kutatásukról elmondható továbbá, hogy megközelítési „szintje” a vonatkozó tematikus területek számát és 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 (Campbell, 2008: 21). 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.

#### **1.4. A demokrácia legfontosabb komponenseire ható kormányzati képességek meghatározása**

Mint az az eddigiek nyomán – remélhetőleg – mostanra már világossá vált, 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. Mindezek alapján vállalkozásunkban az alábbi hatásterületi szektorokat (alhatásterületeket) különítettük el, valamint az alábbi, ezek területén megnyilvánuló kormányzati képességeket azonosítottuk:

- politikai verseny (hatásterületi szektor) – politikai verseny biztosítása/garantálása (a hatásterületi szektoron belül érvényesülő kormányzati képesség);

- politikai részvétel (hatásterületi szektor) – politikai részvétel biztosítása/előmozdítása (a hatásterületi szektoron belül érvényesülő kormányzati képesség);
- társadalmi részvétel (hatásterületi szektor) – társadalmi részvétel biztosítása/előmozdítása (a hatásterületi szektoron belül érvényesülő kormányzati képesség);
- jogállamiság, demokratikus szabadságjogok (hatásterületi szektor) – jogállamiság, demokratikus szabadságjogok biztosítása/garantálása (a hatásterületi szektoron belül érvényesülő kormányzati képesség);
- sajtószabadság, szólásszabadság (hatásterületi szektor) – sajtószabadság, szólásszabadság biztosítása/garantálása (a hatásterületi szektoron belül érvényesülő kormányzati képesség);
- választási rendszer és politikai rendszer összefüggése (hatásterületi szektor) – a demokratikus politikai rendszert garantáló választási rendszer kialakítása/működtetése (a hatásterületi szektoron belül érvényesülő kormányzati képesség).

Látható, hogy a hatásterület első két komponense, a *politikai verseny* és a *politikai részvétel* szektora egyenes adaptációja, operacionalizálásra előkészített változata a demokraciafogalom (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 mezosztintű 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 során külön kezelendő elemének tekinthető. A *választási rendszer* ugyanis értelmezésünkben a politikai versenyen, illetve a politikai részvételen keresztül képes garantálni a *politikai rendszer demokratikus működését*.

Összegzésként és zárásként elmondható, hogy a Jó Állam index demokrácia hatásterületéhez kapcsolódó kormányzati képességek meghatározása során a kutatócsoport a demokráciaértelmezések első két szintjének elemeit veszi alapul (inkább az első szintre fókuszálva), és a demokraciafogalom legtágabb megközelítésén alapuló definíciók sajátos területeit lefedő indikátorképzésre nem vállalkozik.

## 2. Hatásterületi szektorok, kormányzati képességek, indikátorok

### 2.1. A politikai verseny mint hatásterületi szektor; a politikai verseny biztosítása/garantálása mint indikátor

*A szektorhoz tartozó kormányzati képesség: a kormányzat 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.*

A politikai verseny egyrészt a demokráciamérések visszatérő eleme,<sup>20</sup> másrészt a politikatudomány egyik (a pártverseny, illetve a választási verseny mozzanatait egyaránt magában foglaló) központi fogalma, kiemelt jelentőségű elméleti és empirikus vizsgálati területe. A téma irodalma majdnem annyira gazdag és szerteágazó, mint magáé a demokráciáé, azaz a tágabb problématerületé, amelyen belül a politikai kompetíciót jellemzően elhelyezik és értelmezik. Kutatócsoportunk tagjai az alábbiakban még csak kísérletet sem tesznek arra, hogy ezt a kiterjedt és szövevényes szakirodalmat áttekintsék, csoportokba rendezve, részletekbe menően bemutassák, vagy összegző igénnyel értékeljék. Amire vállalkozunk, az mindössze annyi, hogy a jelen kutatás, illetve az indikátorképzés szempontjából legfontosabbnak ítélt koncepciókat, felvetéseket és problémákat vázlatosan (és célorientáltan) ismertessük.

Az első fontosabb szempont, amely a demokrácia ezen szektorának kutatásba való beemelése kapcsán említést érdemel, az a politikai versenyben, a politikai versenyen keresztül, a politikai verseny által érvényesülő/megvalósuló normatív-elvi tényezők problematikája. Több, a témába vágó munka is hangsúlyozza ugyanis, hogy a verseny biztosítása mellett nem csupán a demokratikus „minimumra” redukált praktikus-technikai érvek szólnak, és hogy a kompetíció egyáltalán nem csupán „üres” procedurális keretként értelmezhető. Az egyik e tekintetben talán leginkább lényegre törő, legösszefüggőbb kifejtést Michael McDonald és John Samples adja az általuk szerkesztett és elsődlegesen az Egyesült Államok politikájának választási versenyfeltételeire koncentrááló kötetük elméleti felvezető fejezetében (McDonald–Samples, 2006). A szerzőpáros leszögezi, hogy a verseny szükségességét erős normatív érvek támasztják alá, és hogy annak teljes körű biztosítása fontos normatív célok megvalósítását rejti magában. Ezek között elsőként az elszámoltathatóságot hangsúlyozzák, minthogy, érvelésük szerint, a hatalmon levők lecserélhetősége versenytársaikra voltaképpen a teljesítményük választók általi megmérettetésének eljárás kerete (McDonald–Samples, 2006: 4–5). Emellett aláhúzzák, hogy a riválisok, az ellenzék folyamatos jelenléte miatti nyomás, a támogatás elvesztésétől való félelem, illetve maga a választás aktusa a hatalom gyakorlásának (illetve gyakorlóinak) hatékony korlátozását és kontrollját valósítja meg, azaz a társadalom „szabadságának” eredményes védelmét szolgálja. Azt is igyekeznek kidomborítani, hogy

20 Többnyire a „politikai pluralizmussal” összekapcsolt formában a Freedom House által használt mutatószámok éppúgy tartalmazzák, mint a Polity IV. indikátorrendszere, a World Bank DPI, a Polity Index Dataset vagy a Vanhanen-index.



az „egy ember – egy szavazat” elv érvényesülése politikai értelemben a ténylegesen elérhető talán legteljesebb egyenlőséget valósítja meg, ráadásul a választási versenyt kísérő kampányok tájékoztatják és mobilizálják az időről időre (esetlegesen) információhiányba kerülő és passzivitásba süppedő állampolgárokat (McDonald–Samples, 2006: 6–7). Természetesen az amerikai szerzőpáros tagjai nem annyira naivak és idealisták, hogy ezen normatív tényezők tényleges és vitán felüli megvalósulását a kompetíció automatikus, a körülményektől független következményének és/vagy kísérőjelenségének tekintsék. Sőt, a versengés kapcsán jó néhány normatív dilemmát, aggodalmat és kritikát is megfogalmaznak.<sup>21</sup> Munkájuk azonban ezzel együtt is ráirányítja a figyelmünket arra, hogy a minimalista demokráciafelfogás alapvető kategóriája, a demokratikus működés *sine qua nonja* melletti kutatói lehorgonyzás valójában többet jelent a hatalomátruházás procedurális-technikai kereteinek, illetve a vezetőrekrutáció és vezetőszelekció mechanizmusainak vizsgálatánál. Az a kormányzati képesség tehát, amellyel a Jó Állam biztosítani/garantálni tudja a politikai versenyt, egyben fontos tartalmi elvek, szubsztantív elemek megvalósítását is magába foglal(hat)ja. Ez viszont azt is eredményezi, hogy az indikátorképzés nem lehet „vak” vagy érzéketlen ezekre a dimenziókra, nem hagyhatja figyelmen kívül a verseny méltányosságából (vagy méltánytalanságából) eredő következményeket, és nem mozdulhat el a pusztán formális-kvantitatív szempontok (például parlamenti pártok száma, ellenzéki pártok által birtokolt mandátumok aránya stb.) irányába.

A másik fontos és a szakirodalomban gyakran tárgyalt kérdéskör, amely a vállalkozásunkat közvetlenül érinti, a politikai versenyre ható tényezők problémája. Itt rögtön az elején le kell szögezni, hogy a kormányzati képesség ezen ható-alakító tényezők közül csupán az egyik és (talán) nem is a legjelentősebb faktor. A politikatudományban jól ismert és sokszor hivatkozott az ún. Duverger-hipotézis, amely szerint a választási rendszer (kialakítása) hatással van a pártok számára és/vagy a pártrendszer koncentrációjára; ez az összefüggés voltaképpen a kormányzati képességek hatókörében elhelyezve is értelmezhető. Ugyanakkor a politikai verseny mértékének és jellegének magyarázatában egyéb tényezők, így a pártok szervezeti felépítése és stratégiája, a nyilvánosság szerkezete, a politikai kommunikáció és arculatformálás, a politikai kultúra vagy a politikai versenynek a politikai részvételi formákkal való kapcsolata számos esetben nagyobb hangsúlyt kap. Ezek közül az egyéb, a kormányzati cselekvésektől jórészt független tényezőket bemutató magyarázatok közül most csak egyet, az ún. kartellpártokkal kapcsolatos teóriát emelnénk ki. A Richard Katz és Peter Mair által bevezetett koncepció azt hangsúlyozza, hogy a politikai pártok a pártfejlődésnek egy bizonyos fokára érve, a gyűjtőpárti vonásokat elhagyva kartellpártokká alakulnak, amelyek – hivatásos politikusokból álló személyi állományuk számára biztosítandó az állami tisztségekhez és erőforrásokhoz való hozzájutást – stratégiaileg együttműködnek egymással, és igyekeznek kontrollálni, sőt (különösen az újonnan belépő szervezetekkel szemben fellépve) korlátozni a politikai (illetve választási) versenyt (Katz–Mair, 2001 [1995]). Mindez arra hívja fel a figyelmünket, hogy

21 Ilyen annak tematizálása, hogy az elszámoltathatóság még nem politikai felelősség (pláne nem felelős politizálás), így csupán gyengébb (külső) kritériumot és motivációt jelent. Ugyancsak ilyen annak problematizálása, hogy a választók valóban a „legjobbat” választják-e, ha igen, egyáltalán milyen értelemben; valamint, hogy mennyire bizonytalan kritériumok alapján ítéltető „jobbna” és „rosszabbnak” egy-egy politikai alternatíva (McDonald–Samples, 2006: 9–11).

a kormányzati cselekvéstől (alapvetően) független faktorok szerepe ebben a szektorban igen nagy lehet, és hogy a politikai versenyre ható kormányzati képességet mérő indikátor talán nem a legerősebb összefüggést tárja fel, illetve fejezi ki számszerűsített formában.

A harmadik problematika, amely szót érdemel, a politikai verseny modellező jellegű, racionális választási-elméleti megfontolásokon nyugvó megközelítésének státusa. Ez az irányzat különösen az angolszász politikatudományban jelentős, de az utóbbi egy-két évtizedben a kontinentális irodalomban is kezd egyre elterjedtebbé válni. Az idesorolható koncepciók közül horderejét tekintve kiemelkedik a Harold Hotelling és Anthony Downs által kidolgozott modell (az ún. Hotelling–Downs-hipotézis), amely a kétpártrendszeren belüli verseny magyarázataként a medián (azaz középen álló) szavazó megnyerésére irányuló stratégiák előnyösségét fogalmazza meg (lásd: Downs, 1957), valamint az ún. Roemer-modell, amely az opportunist (azaz szavazatmaximálásra törekvő), a militáns (azaz közpolitikai célok megvalósítására törekvő) és a reformer (azaz a két irányvonalat ötvöző) szerepek, illetve versenystratégiák segítségével igyekszik leírni a (mindenkori) demokratikus politikai verseny belső összefüggésrendszerét (Roemer, 2001). Ezek a koncepciók a formális modellezhetőség és matematizálhatóság, sőt a törvényekkel való leírhatóság ígéretét hordozzák a politikai verseny problematikájával kapcsolatban. Ez az indikátorképzés, illetve a mérés szempontjából a könnyű kvantifikálhatóság és a más politikai rendszerek viszonyaival való problémamentes összemérhetőség (így például a versenyszemléletű viszonyítás) csábító lehetőségét rejtene magában. Kutatócsoportunknak ugyanakkor – ezen koncepciók érényeinek elismerése mellett – az az álláspontja, hogy a politikai folyamatok, így a politikai verseny összefüggései meglehetősen komplexek, ráadásul egy adott történeti-politikai-kulturális kontextusba illeszkednek, vagyis más politikai rendszerekre kidolgozott kategóriák és (szükségszerűen sematikus) modellek segítségével csak igen nehezen leírhatóak.

A negyedik és egyben utolsó szempont az, hogy a politikai versenynek a gazdasági versennyel való (feltételezett) hasonlóságán alapuló, illetve a „piac”-analógiára épülő jellemzése problematikus. A témakör irodalmában ugyanis meglehetősen komoly súlyt kap az az elméleti irányvonal, amely a politikai verseny egyedi, a piaci viszonyokra tulajdonképpen lefordíthatatlan, azok alapján nem megérthető jellegét hangsúlyozza (Budge–Keman, 1990; McDonald–Samples, 2006; vö. Bartolini, 1999). Az egyik legismertebb idevágó teória szerint míg a gazdaságban érdekek és preferenciák határozzák meg a termékek és a szolgáltatások közötti verseny kimenetelét, a keresleti és a kínálati oldal egymásra találásának mikéntjét, addig a politikában (egyebek mellett, de jellemzően) eszmék és elvek, valamint az ezeket megjelenítő szereplők és programok versengenek egymással (Budge–Keman, 1990; vö. Bara–Weale, 2006; McDonald–Samples, 2006). Számunkra mindez elsősorban azért fontos, mert felhívja a figyelmet az eredetileg a gazdasági-piaci versenyre kifejlesztett indexálások (így például elsősorban a Herfindahl-index) alkalmazásának-alkalmazhatóságának erős korlátaira. Csupán a felvetett példánál maradván: a piaci koncentrációt nulla és egy közötti értéktartományban mérő Herfindahl-index alapelve, hogy a minél több szereplő jelenléte egy alapvetően pozitív, üdvös/kívánatos rendszerállapotot jelez, míg a minél kevesebb szereplő a piac monopolisztikussá válásán keresztül egy negatív, nemkívánatos rendszerállapotot tükröz. Ezen indexálási logika azonban a politikai, illetve pártversenyben komoly félreértésekhez vezethet. Így például azt a tévkövetkeztetést eredményezheti, hogy minél több párt van egy parlamentben, és/

vagy minél fragmentáltabb egy pártrendszer, annál „érdemibb” verseny zajlik, azaz annál demokratikusabb az adott ország közéleté. Az ilyen és ehhez hasonló problémák elkerülésének érdekében kutatócsoportunk lényegében tartózkodott a piaci-gazdasági célú és jellegű mérési formáknak az indikátorképzésbe való beemelésétől.

## **2.2. A politikai részvétel mint hatásterületi szektor; a politikai részvétel biztosítása/előmozdítása mint indikátor**

*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 gyűlekezési 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.*

A politikai participáció – azaz 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 kompetícióhoz hasonlóan az is elmondható róla, hogy ugyancsak kiemelt figyelmet élvező, széles körben tárgyalt téma a politikatudományi irodalomban. Ám mivel a vonatkozó kormányzati képesség meghatározása, valamint a kapcsolódó indikátor bemutatása nem igényel többet, ezért a politikai részvétel gazdag irodalma jelen fejezetben még a versenyénél is szűkebb keretben, csupán rövid problémafelvetések, praktikus célzatú említések, utalások és hivatkozások formájában jelenik meg.

Az első kiemelés érdemlő és a tudományos diskurzusban gyakorta hangsúlyozott szempont a politikai részvétel választásokon való részvételre való egyszerűsítésének problematikussága (vö. Lamprianou, 2013; Verba–Nie–Kim, 1978). Ezért – bár a kutatás „minimalista” kiindulópontjából adódóan kutatócsoportunk változatlanul kiemelt jelentőséget tulajdonít a választások útján gyakorolt állampolgári aktivitásnak – a szektor, illetve az arra ható kormányzati képesség meghatározásakor semmiképpen nem láttuk járható útnak más részvételi formák mellőzését. A második, az előbbihez amúgy szorosan kapcsolódó, de már önmagában is említésre érdemes felvetés a politikai participáció eszközeinek és módozatainak sokféleségét hangsúlyozó meglátás, a politikai részvétel többdimenziósságának, „többszintűségének” tétele (vö. Nagel, 1987). Ezt ugyancsak megfontolandónak, sőt az indikátorképzés során figyelembe veendőnek találtuk. A harmadik fontos szempont az ún. nem konvencionális részvételi formák utóbbi évtizedekben egyre inkább tetten érhető felértékelődése a hagyományos-konvencionális formákkal szemben (vö. Bourne, 2010). Ezt a meglátást is igyekeztünk szem előtt tartani a szektor (a politikai részvétel) egyes alszektorainak (azaz a részvétel formáinak) azonosítása és meghatározása során. A negyedik és egyben utolsó tekintetbe vett szempont az alapvetően közpolitika-orientált, civil jellegű „társadalmi részvétel” (*public participa-*

tion), valamint a hatalmi-pártpolitikai elemekkel átszőtt, a hatalmi szerkezetre erősebben kiható *par excellence* politikai részvétel megkülönböztetésének (és külön indikátorral való ellátásának) szükségessége volt.

### **2.3. A társadalmi részvétel mint hatásterületi szektor; a társadalmi részvétel biztosítása/előmozdítása mint indikátor**

*A szektorhoz kapcsolódó kormányzati képesség azt mutatja, hogy a politikai döntéshozatal során az érintett társadalmi alrendszerek és releváns szervezett érdekcsoportok, valamint nem kormányzati (NGO) szervezetek véleménye és szakmai javaslatainak sora milyen mértékben tud artikulálódni, a társadalmi nyilvánosság előtt megjelenni, és a politikai rendszer bizonyos szintjein a döntéshozatali folyamat során a különböző public policy és politics típusú döntések részévé válni.*

Az indikátorképzésnél abból indultunk ki, hogy mennyire beszélhetünk élő, szerves és reflexív kapcsolatról a társadalom politikai és többi alrendszere és a törvényhozásban részt vevő politikai intézmények (Országgyűlés, önkormányzatok, kormány stb.), valamint a szervezett érdekcsoportok és társadalmi szervezetek (NGO) között.

A politikai rendszer és a többi társadalmi alrendszer közötti kapcsolat jellemzően az érintett felek közötti nyilvános diskurzus útján épül fel, ami a habermasi (Habermas, 1993) értelemben vett társadalmi nyilvánosság szerkezetén keresztül valósul meg és nyer politikabefolyásoló, érdekérvényesítő erőt. A diskurzuselmélet hazai értelmezési kísérleteit követve (Szabó Márton, 1996: 101–132) kijelenthetjük, hogy a nyilvános térben megjelenő vita a public policy és a politics mezsgyéjén, képlékeny határok között zajlik.

A kutatócsoporton belül azt a döntést hoztuk, hogy a társadalmi párbeszéd vizsgálatánál különbséget teszünk a politikai rendszer felől kiinduló (top-down), illetve a társadalom egyes alrendszerei, a szervezett érdekcsoportok, a hazai és nemzetközi nem kormányzati szervezetek, a média, illetve a civil társadalom felől a politikai rendszer felé érkező (bottom-up) párbeszéd-kezdeményezések között.

#### **2.3.1. Top-down párbeszéd-kezdeményezések**

A politikai rendszer *polity* típusú intézményei közül a weberi értelemben vett állam szervezett bürokratikus üzeme – eleget téve a tételes jognak való megfelelés legitimációs követelményének – intézményesített párbeszédet folytat a társadalom többi alrendszerének releváns szereplőivel.

A társadalmi párbeszéd ezen első, intézményesült körét nagyrészt a szociális párbeszéd tölti ki, amely a kontinentális Európa jóléti rendszereiben a munka világának kérdéseit rendezi. Ez a szociális párbeszéd jellemzően vagy a munkaadók és a munkavállalók reprezentatív szervezetei közötti bipartit, vagy az állammal mint a legnagyobb munkaadóval, valamint privilegizált szabályozási, ellenőrzési és szankcionálási potenciállal felruházott szereplővel kiegészülve, tripartit érdekegyeztetésként zajlik.

Magyarországon a rendszerváltozás után kialakult az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) intézménye, amely kisebb változásokkal egészen a 2010-es kormányváltásig működött. A polgári kormány az érdekegyeztetés terén is élt az intézményi átalakítás lehetőségével, így a 2011. évi XCIII. törvény létrehozta a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsot (NGTT). Ebben a gazdasági, munkavállalói, civil, tudományos és egyházi

releváns szervezetek képviselői foglalnak helyet, és vitatkoznak évente legalább négy alkalommal a társadalom egészét érintő és érdeklő kérdésekről. Munkájukról minden év március 31-ig jelentést készítenek, amelyet a kormányzati portálon kell nyilvánosságra hozni.

A szociális párbeszéd intézményrendszere hazánk uniós csatlakozása, 2004 után kiegészült az európai dimenzióval, s ennek során a hazai reprezentatív érdekképviselők tizenkét taggal kapcsolódtak be az EU Gazdasági és Szociális Bizottságának (European Economic and Social Committee) munkájába. A top-down párbeszéd-kezdemenyvezések további nagy csoportját adják a jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény alapján indított társadalmi egyeztetések. A törvény a kormány által beterjesztett törvényjavaslatok vitájára vonatkozik, így hatálya nem terjed ki az egyéni (kormánypárti) képviselői törvényjavaslatokra.

A 2010-es kormányváltás után felgyorsult kodifikációs folyamat során a kormánytöbbség többször élt az Országgyűlésben a 2011 decemberében bevezetett *kivételes sürgősségi eljárás* intézményével, amely nem teszi lehetővé a széles körű társadalmi egyeztetést. Azonban a teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy ezt az eljárást a képviselők legalább ötödének kell indítványoznia, és egy képviselő ülészakonként legfeljebb két alkalommal támogathat ilyen eljárást. Ülészakonként legfeljebb hatszor nyílik lehetőség ilyen eljárásra, amelynek során két ülésnap alatt fogadhatnak el egy előterjesztést.

### **2.3.2. Bottom-up párbeszéd-kezdemenyvezések**

#### **2.3.2.1. A civil mozgalmak által leggyakrabban felvetett témák**

A társadalmi párbeszéd kezdeményezéseinek számszerűen nagyobb körét adják a társadalom különböző alrendszerei és a civil társadalom (Szabó Máté, 2010) felől a politikai rendszer felé érkező impulzusok és követelések. Az egyenlőtlen hatalommegoszlás ellen-súlyozására a kezdeményezők a legtöbb esetben követelésük széles támogatottságának bemutatására törekcszenek. Erre a demokrácia számos törvényes megoldást és eszközt kínál, s ezek a részvételi demokrácia és a politikai kultúra modellje kapcsán a politikatudományban is kiterjedt kutatási tárgyai.

Hazai és nemzetközi vizsgálatok alapján megállapíthatjuk, hogy a legtöbb ilyen kezdeményezés helyi szinten szerveződik, és jellemzően jóléti intézményekhez, infrastruktúra-fejlesztési beruházásokhoz, személyi döntésekhez kapcsolódik, továbbá vélt vagy valós társadalmi igazságtalanságok kezelésére irányul. A jóléti intézmények kapcsán leginkább az ilyen intézmények (helyi kórház, iskola stb.) bezárása elleni tiltakozás vagy ezeknek a felújítása és bővítése melletti kiállítás indít el civil kezdeményezéseket, amelyek utat keresnek a helyi (és ritkábban az országos) politikai döntéshozatali szint felé. Az infrastruktúra-fejlesztés terén jelennek még meg nagy számban civilszervezetek. Itt a környezeti ártalmak csökkentése (például zajvédő fal, elkerülő út építése, éjjeli repülési tilalom bevezetése stb.) vagy felszámolása (például a szennyező tevékenység megszüntetése az építkezés vagy a bővítés elvetése által) áll a követelések középpontjában.

Az alulról induló társadalmi folyamatok egy további csoportját alkotják a politikai rendszerben hozott személyi döntések elleni tiltakozások. Itt jellemzően a helyi közösség körében népszerű szakemberek (például orvosok, tanárok, rendőrkapitányok stb.) vagy vezetők (például iskola- vagy kórházigazgató) melletti kiállásról van szó. A társadalmi



kezdeményezések utolsó fő csoportjába soroltuk a társadalmi igazságtalanságok elleni fellépést, amely szintén jellemzően helyi szinten jelenik meg. Itt gondolhatunk a tételes jognak megfelelő, ám az érintett (helyi) közösség társadalmi igazságérzetét sértő vagy egyenesen megbotránkoztató politikai-közigazgatási döntésekre. Ilyen lehet például a régóta helyben élő, beilleszkedett bevándorlók kiutasítása adminisztratív okokból, életidegen vagy idejétmúlt szabályok alapján kiszabott bírságok ténye és mértéke, a polgári engedetlenség jogkövetkezménye.

A fenti négy fő kérdéskörben az alulról érkező elégedetlenséget látva a politikai rendszer magyarázkodni kényszerül, amit a társadalmi párbeszéd intézménye által kíván kezelni és biztosítani. Itt azonban már jellemzően egy követő, reaktív magatartással találkozunk, amely leginkább az okozott (politikai) kár enyhítésére törekszik. Szerencsés esetben egy ilyen konfliktus a (helyi) társadalom igényeinek (jobb) figyelembevételével végződik, és visszajelzést ad a politikai rendszer felé a hasonló döntési helyzetek adekvát(abb) kezelésére.

Az ilyen alulról jövő kezdeményezések általában a részvételi demokrácia eszközeivel élve, aláírás- és adománygyűjtéssel, figyelemfelhívó akciókkal, blogok és közösségi oldalak-csoportok indításával, a média és a választott politikusok közvetlen megkeresésével, hazai, uniós és nemzetközi jogorvoslati fórumokhoz fordulással vagy más, a nyilvánosság szemében látható módon hívják fel vélt vagy valós problémáikra a figyelmet. Az ilyen alulról induló kezdeményezések aktív tagjaiból gyakran emelkednek ki olyan személyiségek, akik később a pártpolitikába igazolnak át, és a civil kezdeményezések szervezése során nyert tapasztalataikat kamatoztatják.

#### 2.3.2.2. A közérdekű adatok igénylése

Magyarországon különleges jelentőséget nyertek az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló, 2011. évi CXIII. törvény alapján indított *közérdekűadat-igénylések*. Ennek során jellemzően jogvédő szervezetek, ellenzéki képviselők vagy médiumok kérnek ki adatokat a politikai rendszer döntéshozatali mechanizmusában részt vevő egyes intézmények vezetőitől annak megismerésére, hogy egy adott döntést mi motivált, milyen (kedvező és kedvezőtlen) hatások várhatók, milyen (közvetlen és közvetett) társadalmi költséget generál a döntés, valamint hogy a döntés során betartották-e a tételes jog előírásait.

A közérdekű adatok igénylésének működési mechanizmusa is gyakran számot tart a média nyilvánosságára, már maga az igénylés ténye is hírértékű, és a médiához fordulás önmagában leginkább a kért adat mihamarabbi kiadását célozza. A média az így megszerzett információt egy, a szűken vett szakmai közönséghez képest szélesebb befogadó közönség számára is elérhetővé teszi. A mediatizáció szabályait követve a média leegyszerűsíti az információt, dramatizálja, és egy tágabb – jellemzően a kormány–ellenzék–értékduál mentén megfogalmazott – kontextusba helyezi.

A közérdekű adatok szolgáltatási mechanizmusának az előző bekezdésben bemutatott célja a politikai rendszer (ezen belül jellemzően a kormányzat) rákényszerítése a törvényi előírásoknak megfelelő döntéshozatali és tájékoztatási magatartásra. Egy sikeres próbaper után ugyanis általában megváltozik a döntéshozók magatartása, és úgy módosítanak a kifogásolt gyakorlaton, hogy az legközelebb már ne lehessen megkeresés, bírósági per és ezáltal politikai kritika tárgya.

### **2.3.3. A társadalmi párbeszéd kialakulása és evolúciója Magyarországon**

A magyar történelem során a különböző időszakok és rezsimek mindig is törekedtek a társadalmi párbeszéd megvalósítására. Ha maga a fogalom új keletű is, a releváns szervezett társadalmi csoportok véleményének megismerésére és a politikai hatalmi döntések legitimációjára való törekvés régi.

A Magyar Királyság különböző periódusaiban az elit rekrutációja során találkozunk a kooptáció intézményével. A feltörekvő társadalmi és gazdasági elitek képviselői közül többet integráltak az uralkodó elitbe. A házasság és a nemesi rangra emelés előfeltétele az állameszmével való (minimum formális) azonosulás volt. Az uralkodó által a főrendiházba (Bérenger–Kecskeméti, 2008), majd 1920 után a kormányzó által a felsőházba (Püski, 2000) delegált tagok jelenítették meg az általuk (személyük) által képviselt releváns társadalmi csoport igényeit, és csatornázták be a döntéshozási folyamatba.

Az 1945 után több lépcsőben kiépülő államszocialista rendszerben a társadalmi egyeztetés és párbeszéd átalakítása is a szovjet mintát követte. Nem tartalmi egyeztetésről, hanem a közhatalmat gyakorló állampárt vezető testületei által meghozott döntések formai legitimálásáról beszélhetünk. Ezért a hangsúly nem is annyira a döntés tartalmi részének vitáján volt, hanem a társadalmi párbeszéd intézményének és folyamatának szimbolikus megjelenítésén és a formai-legális követelmények teljesítésén. Eközben a döntés tartalmi része érdemben nem változ(hat)ott.

Az ily módon kiüresedett társadalmi párbeszéd szimbolikus dimenziója a tartalmi rész leértékelődésével fordított arányban értékelődött fel. A társadalmi vita jellemzően szimbolikus cselekedettel indult, amely leginkább a közhatalmat gyakorló állampárt kongresszusain vagy más nyilvános helyen elmondott politikusi beszéd volt. A vita ezután is a szimbolikus térben, a nyilvánosság előtt folytatódott, ám a társadalmi nyilvánosság szerkezetéből adódóan nem érvényesült az alulról jövő ellenőrzés, az alternatívák ütköztetése és a nyílt diskurzus.

Jól példázza az ilyen formalizált vitát a „munkás levelezők” jelensége, amikor az államszocialista rendszer öndefiníciója szerint kitüntetett társadalmi osztálynak számító munkásság vagy a vele szövetséges parasztság soraiba tartozó (vagy mögéjük búj) személyek fogalmaztak meg – akár kritikai – észrevételeket.

A társadalmi párbeszéd másik szimbolikus-formális eleme a vitafórumok kiválasztásában jelent meg. A pártállami Országgyűlés munkája formális volt, az évi két ülés csak legalizálta a vezető pártszervek döntéseit. Az országgyűlési képviselők kiválasztása volt hivatott tükrözni a társadalom különböző releváns rétegeit, így a döntések mögött – legalábbis az elmélet szintjén – ott állt a társadalmi vita, amely alulról csatornázták be a társadalom igényét. Felülről pedig ott voltak azok a képviselők, akik reprezentálták a vitában részt vevő és a további társadalmi csoportokat és osztályokat.

A társadalmi párbeszéd intézménye a rendszerváltozás után kapott valódi politikai-formáló jelleget és érdemi tartalmat. A politikai rendszeren belül a politikai pártok már az átmenet idején magukhoz ragadták a kezdeményezést. Ennek egyik oka a korábbi állampárt, majd ennek nagyobb utódpartjaként az MSZP azon törekvése volt, hogy a tárgyalásos, demokratikus átmenetet végig ellenőrzése alatt tarthassa. A polarizált politikai erőterben dominánssá váló gyűjtőpártok vezető szerepe egyben megfosztotta a többi szervezett társadalmi csoportot és érdekképviselőt attól a lehetőségtől, hogy a társadalmi-politikai folyamatok egyenrangú vagy legalább releváns alakítója lehessen.



A politikai alrendszeren belül a politikai pártok továbbra is törekszenek saját maguk, illetve döntéseik széles körű társadalmi legitimálására. Az elmúlt huszonöt évben ennek számos lehetőséget alakítottak ki és használtak fel, amelyek közül a teljesség igénye nélkül vázolunk néhányat.

Választások előtt (2010-ig) a jelöltállítás előfeltételének számító *ajánlószelvény*- („koppogtatócédula”) *gyűjtés* által tudtak a pártok és jelöltjeik a legtöbb emberhez eljutni. A nagyobb pártok a szükséges 750 érvényes ajánlásnak a többszörösét is összegyűjtötték, így mutatva társadalmi támogatottságukat, valamint azt is, hogy jelöltjeik a szavazók széles rétegeivel beszélve valós képet alkotnak a társadalom állapotáról. Ezzel a szervezett érdekcsoportok és a média az alulról jövő igények fő közvetítőiként – minimum a választások idején – kikerülhetővé váltak.

A *népszavazás* intézménye és az ehhez kapcsolódó aláírásgyűjtés kiemelkedik a top-down társadalmi párbeszéd intézményeinek sorából. Főként az ellenzéki pártok tud(t)ak jól élni ezzel az eszközzel, amely kevésbé egy public policy téma népakarat általi befolyásolásának, mint sokkal inkább a kormánytöbbséggel szembeni (politics típusú) elégedetlenség kifejeződésének eszköze lett. Idekapcsolódik a kétezres évek elejétől az adatbázis-alapú mozgósítás mint kampányeszköz megjelenése is, amely a saját szavazók azonosítására épít. Az egymást követő népszavazási aláírási- és ajánlásgyűjtések ugyanis jó lehetőséget adnak a pártoknak arra, hogy a szavazópolgárok tömegéből azonosítsák saját elkötelezett szavazóikat (core electorate). Az így azonosított szavazók adatait – az adatvédelmi előírások betartása mellett – számítógépes adatbázisokban foglalják össze és dolgozzák fel. Az ily módon azonosított saját szavazókat a választási kampány hajrájában célirányos megkereséssel tudják mozgósítani és aktív választási részvételre bírni.

A modern kampányokban az esélyes pártok saját törzsszavazói bázisuk mozgósításában versenyeznek, amit – szerencsés esetben és jellemzően ellenzéki pozícióban – kiegészít a bizonytalan szavazók (undecided voter) felől érkező szavazatok nagy száma. A politikai kampányok további kedvelt eszköze az *országjárás*. Ezt a vezető politikusok és maguk a politikai pártok is szívesen láttatják a társadalmi párbeszéd egyik – közvetlen – formájaként. Az országjárások, részországgyűlések, faluparlamentek személyes kapcsolatfelvételt biztosítanak a politikus és a szavazópolgár között, s így – legalábbis elméletileg – torzításmentes lehetőség kínálkozik az eszmecserére. A választási kampányokon kívül kevesebb *roadshow*-val találkozunk. Ilyenkor jellemzően könyvbemutatók vagy „bemutatózó” látogatások adnak alkalmat az országjárásra.

A népszavazásnak mint a társadalmi párbeszéd formájának létezik egy másik, leginkább legitimációs top-down olvasata is. Hazánk NATO- és EU-tagságát 1997 novemberében és 2003 áprilisában egy-egy népszavazás legitimálta. Ez a lépés indokoltnak tűnt, mivel a szuverenitás egy érdemi részének átruházásáról van szó. A demokratikus átmenet során használt eszközként a különböző szakpolitikai *kerekasztalok* is nagy népszerűségnek örvendtek. Főként baloldali kormányzás idején élnek ezzel az eszközzel, egy asztal mellé ültetve egy kiemelt public policy terület releváns szervezett csoportjait és további szereplőit. A kerekasztal a résztvevők közötti egyenlőséget hivatott kifejezni, ami így – legalábbis az elmélet szintjén – az ötletek és a gondolatok egyenlőségében is megjelenik. A kerekasztal életre hívása lehetőséget ad a fősodorral/kormányzati politikával elégedetlen vagy azt egyenesen opponáló érdekcsoportoknak a meghívás vagy a javaslat,

záródokumentum elutasítására. Köztes megoldásként jelenik meg a kivonulás, amely az egyet nem értés kifejezésének látványos módja.

Magyarországon főként a Gyurcsány-kormány élt a társadalmi párbeszéd ilyen formáival, amikor reformterveit szerette volna keresztülvinni. 2007-ben a „nemzeti szakmai kerekasztalok” rendszere a három kérdéskörben (nyugdíjrendszer, közoktatás és versenyképesség) a javaslatok finomhangolása mellett a kormányzati politika legitimálását is szolgálta (volna).

A szakmai kerekasztalok egyfajta reprezentatív fókuszcsoporthoz is működtek, amelyek a kormányzati javaslatok szűrésének, korrekciójának és elfogadásának színterei is egyben. A kormányzat ezeknek a segítségével ellenőrzött és elitista keretek közé tudja szorítani a társadalmi párbeszédet, át tudja ruházni a népszerűtlen – ám gyakran szükséges – kormányzati intézkedések felelősségét az egyeztetésekben részt vevő szervezetekre.

A szakmai kerekasztalok rendszere arra is alkalmas, hogy a társadalmi párbeszéd – előző bekezdésben jellemzett – megvalósulása után az „egyeztetett javaslatot” könnyebben keresztülvigye a törvényhozáson. Egy ilyen folyamat után kisebb társadalmi ellenállás várható, mivel egy széles körű egyeztetést követően került sor a döntéshozatalra.

A magyar gyakorlatban is találkozunk a „bölcsek/vének tanácsa” intézménnyel. Itt gyakran hívnak meg egy public policy területen elismert tudományos teljesítményt/életművet felmutató személyt vagy műhelyvezetőt, aki az érdekcsoportokkal, kormányzati és további ágazati szereplőkkel egyenrangúan foglal helyet a grémiumokban.

A Fidesz ellenzéki pártként, majd 2010 után kormánypártként is szívesen élt a *nemzeti konzultáció* eszközével. Ennek során a szavazópolgárok és a releváns (ritkábban szövetséges) érdekképviseltek közvetlen megkeresést kapnak véleményük kifejtésére. Az egyik első ilyen kezdeményezés a 2005 februárjában újtárra indított és a 2006-os országgyűlési kampányt felvezetni hivatott nemzeti konzultáció, majd a 2005 szeptemberében elinduló külön gazdasági konzultáció volt.

A Fidesz-kormány első nemzeti konzultációja 2010-ben, a második választási forduló után indult, és öt kérdésben (rend, szociális biztonság, gazdaság, egészségügy, valamint a demokratikus normák visszaállítása) tudakolta a nyolcmillió szavazópolgár véleményét. A második nemzeti konzultációra 2010 szeptemberében került sor, amelyben a nyugdíjasokat kérték fel véleményüknek a megfogalmazására. Egy további nemzeti konzultáció 2011 februárjában Magyarország új Alaptörvényéről (ebben az adósságplafonról, a nemzeti összetartozás fontosságáról, a szülőknek a kiskorú gyerekeik után járó szavazójogáról vagy a halálbüntetés visszaállításáról) kérdezte a választópolgárokat. Itt találkozunk első alkalommal egy konzultációs testülettel, amely a „bölcsek tanácsa” szerepében járult hozzá az eredményhez.

2011 májusában következett egy további konzultáció, amely tíz szociális kérdéssel (köztük a nyugdíj előtti védett kor bevezetése, a közműcégek extraprofitjának korlátozása, a gyógyszergyarak lobbitevékenységének korlátozása, a gyermektámogatások kifizetésének módja, a devizahitelek megmentése) foglalkozott. 2013-ben tizenhat, munkahelyteremtéssel kapcsolatos kérdést küldtek ki a választópolgároknak, amelyek között szerepelt a nyugdíj melletti munkavégzés adóztatása, a családok autótársításának támogatása vagy a cafeteria támogatások megtartása.

### 2.3.4. Javasolt indikátorok

A 2.4.1. pont alatt már utaltunk arra, hogy az EU szintjén kiépült a szociális párbeszéd intézményének kiterjedt és intézményesült eszközrendszere, amely tudományosan jól kutatott. A magunk részéről különbséget tettünk a társadalmi és a szociális párbeszéd között, utóbbit tudatosan kihagyva vizsgálódásainkból.

A demokráciakutatás témakör relevanciájára és európai integrációs dimenziójára mutat rá Ágh Attila (2013) tanulmánya is, amely a – tágabb értelemben vett – demokráciafogalom mibenlétéről és dinamikájáról európai integrációs szinten zajló vitára utal. Ágh a demokrácia kérdéskörét nem statikusan – például a csatlakozási tárgyalások idején elért és mért állapotnak – látja, hanem egy olyan dinamikus, a jövőre irányuló folyamatnak, amelynek alapját az Európai Unió „koppenhágai kritériumai”<sup>22</sup> jelölik ki.

Az unió szintjén 2013. július 3-án elfogadott „Tavares-jelentés” indított el egy máig zajló vitát, amely a demokrácia, legalább az unió tagországaira nézve, egységesen alkalmazható és mérhető kritériumainak kijelölését célozza. Amennyiben az uniós szerződések következő módosításáig sikerül ilyen – objektív módon mért – ellenőrizhető és kikényszeríthető kritériumokat találni, úgy ehhez már rendelhető lesz egy korrekciós támogató és demokráciaerősítő mechanizmus, amely segíti az e téren lemaradást mutató tagországokat az elvárt és kívánatos (demokrácia-)szint elérésében.

A fentiekben részletezett társadalmi párbeszéd mérésére nem találtunk olyan dedikált nemzetközi indikátort, amely egy az egyben alkalmazható lenne a hazai viszonyokra. Az alábbiakban azokat a releváns nemzetközi kutatásokat soroljuk fel, amelyek jó kiindulási alapot biztosítanak a JÁX társadalmi párbeszéd indikátor elkészítéséhez.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) *Better Life Index* kutatásának *Civic Engagement* fejezete foglalkozik a társadalmi párbeszéd és aktivitás kérdéskörével. Ők az átláthatóságban mint kulcsfogalomban látják a közbizalom és a kedvező gazdasági környezet garanciáját és a jó kormányzás egyik meghatározó előfeltételét.

Az indexet a választási részvétel és a törvényhozás során alkalmazott társadalmi párbeszéd eljárásainak minősége határozza meg leginkább. A választási részvételnél az OECD-országok átlaga 2013-ban 72 százalék volt, ám – az eljárásjogi és országspecifikus különbségek figyelembevételével – külön figyelik a nők és a férfiak szavazási hajlandóságát, illetve az egyes társadalmi rétegek szavazási aktivitását is. A döntéshozást megelőző társadalmi párbeszéd vizsgálatánál elsősorban a törvényi és intézményi garanciák meglétét és stabilitását vizsgálják. A kormányzati döntéshozatal átláthatóságát a korrupció ellen ható tényezőként kezelve összefüggést látnak az egyes döntések indokainak állampolgári megértése és elfogadása, illetve a társadalmi részvétel foka között.

A német *Bertelsmann Alapítvány transzformációs indexe* (BTI) 129 országot vizsgál, amelyekben társadalmi és gazdasági átalakulási folyamatok zajlanak. Az egyes országok státusindexét két nagy terület, a politikai és a gazdasági transzformációs folyamat értékeinek átlagából képzik. A társadalmi részvétel a politikai átmenet része, és leginkább a parlamenti választások szabad és fair voltát vizsgálja. Az terület további indikátorai

22 Az Európai Tanács 1993. június 22-i koppenhágai ülésén elfogadott szempontrendszer öt területen határozza meg a taggá válás feltételeit, amelyek közül témánk szempontjából a versenyképes piacgazdaság megléte, az általános és emberi jogok elismerése, valamint az EU közösségi joganyagának átvétele releváns.

az államiság, a társadalmi integráció, a törvényesség uralma (rule of law), valamint a demokratikus intézmények stabilitása (Boda–Medve, 2012). Az *Economist Intelligence Unit demokráciaindex*e is méri a társadalmi részvételt. Itt három fő kategóriával találkozunk, a társadalmi vitákba való bekapcsolódással, a választási részvétellel és a politikai pártokba való belépéssel.

Magyarországon a rendszerváltozás óta kevés olyan specifikus mérés készült, amely kifejezetten a társadalmi részvétellel foglalkozna. A magyar társadalomkutatás 1990 után – főként az államszocializmus idején – a nyugati tudományos fősodorhoz képest kialakult lemaradás ledolgozásával, valamint a rendszerváltozás folyamatának tudományos feldolgozásával volt elfoglalva. A hazai gyakorlatban megfigyelhető egyfajta hullámzás, amely az adott kormányzati periódus prioritásaira, illetve a Magyarország előtt álló, jellemzően nemzetközi kapcsolatrendszerünkben adódó aktuális kihívásokra adott válaszokra fókuszált.

Ilyen hullámként tekintünk hazánk 1999-es NATO-, valamint 2004-es uniós csatlakozására, amelyeket a vonatkozó közpolitikai terület tudományos igényű kutatása előzött meg. Országunk nyugati integrációja idővel elhozta a releváns nemzetközi kutatásokba való bekapcsolódás lehetőségét is, amelyek közül a *World* és az *European Social Survey*, valamint az *ifjúságkutatások* emelkednek ki.

A közelmúlt újdonságai közé tartozik a *Nézőpont Intézet* „Jó Kormányzás Index” (Good Government Index) című kutatása. A vizsgált három terület közül a politikai stabilitás és a társadalmi viszonyok inkább utalnak a társadalmi párbeszéd minőségére, míg a gazdasági perspektíva kevésbé.

A politikai stabilitás magába foglalja a kormányzati rendszer hatékonyságát, a jogalkotás minőségét vagy a korrupció visszaszorítására tett lépéseket (Jenei, 2010). A társadalmi helyzet indikátorai között találjuk a foglalkoztatási helyzet és a reálbérek alakulását, valamint a főbb veszélyeztetett társadalmi csoportok (például a fiatal munkanélküliek, nyugdíjasok, ötven év feletti munkavállalók, gyermeket nevelő családok) érdekében tett intézkedéseket, továbbá az otthonteremtés támogatásának mértékét. A belső objektív, akció típusú indikátorok közé soroljuk a kormány által az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslatok számát, illetve az ezekhez a társadalmi párbeszéd folyamatának keretében beérkezett javaslatok számát. Ilyen indikátor lehet továbbá a kormánypárti országgyűlési képviselők által egy ülészak vagy parlamenti ciklus alatt beterjesztett egyéni képviselői törvényjavaslatok és/vagy -módosítások száma. Ebbe a kategóriába soroljuk az Országgyűlés által egy ülészak alatt kivételes sürgős eljárásban tárgyalt törvényjavaslatokat is. Az objektív indikátorok közé soroljuk a Budapesti Közérdekvédelmi Ügyészségnél és más bíróságoknál indított eljárások (próbaberek) számát is. A belső szubjektív, vélemény típusú indikátorok közé tartozik a Magyarországon aktív vagy itt kutatást végző, helyismeret és tapasztalatok birtokában levő jogvédő szervezeti vezetők véleményét, amelyet háttérbeszélgetésekben és interjúkban ismerhetünk meg.

A külső objektív, akció típusú indikátorok közé soroljuk az OECD Better Life Index kutatását. A külső szubjektív, vélemény típusú indikátorok között említjük a Bertelsmann Alapítvány transzformációs indexét, valamint a Freedom House Political Rights and Civil Liberties Checklist Questionst és az Economist Intelligence Unit demokráciaindexét, amelyek szakértői becslésekre épülnek.

## 2.4. A jogállamiság, a demokratikus szabadságjogok mint hatásterületi szektor; a jogállamiság, a demokratikus szabadságjogok biztosítása/garantálása mint indikátor

A szektort jellemző kormányzati képesség a jogállamiság elemeként megjelenő demokratikus alapértékek, az 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 kontrollmechanizmusok kiépítésével érvényesíthető. A kormányzati képesség az alapvető emberi jogok és a demokratikus szabadságjogok, valamint az egyenlő bánásmód követelményét garantáló hazai intézmény- és eszközrendszer működtetésével biztosítható.

Az államról való jog- és politikatudományi gondolkodás már a kezdetektől a jó élet feltételeit kereste a maga területén, vagyis azt, hogy milyen legyen az a politikai közösség, amelyben boldog az élet. Hasonlóképpen gondolkoztak arról is, hogy milyen legyen a jó jog, a helyes jog, amely megfelel azon értékeknek, amelyek a jó és boldog életet mozdítják elő. A történelem során kicsiszolódott egyik olyan érték, amely a „jó állam – jó jog” kérdésre született választ megfogalmazza: maga a jogállam, vagyis az államnak a jog uralma alá helyezése (Paczolay, 2013: 9).

Ugyanakkor e fejezet elején le kell szögeznünk, hogy a jog uralmára épülő jogállam (rule of law) alapvető fontosságú, ám *egyértelműen sehol sem definiált*, így különbözőképpen értelmezhető fogalom, amely a 20. század végén leginkább három értelemben használatos. Szórványosan még előfordul az az értelmezés, amely szerint a jogállam az anarchiával szemben a közrend létezését, egy szervezett, a jog útján működő kormányzat fennállását jelenti. Másik felfogás szerint a jogállam valamilyen értékrendszerrel, egy meghatározott igazságosságésszmével kapcsolható össze, amely főleg az egyenlőség, a szabadság és a kormányzat nép általi ellenőrzésének követelményéből tevődik össze. A harmadik értelmezés a pozitív jogból kiindulva keresi a jogállam tartalmi összetevőit, s azokat a jog érvényesülését biztosító szervezeti és eljárási formákban és intézményekben találja meg (Lamm, 2009: 804).

A jogállam mind formális, mind materiális értelemben használatos. *Formális jogállam* alatt azt értjük, amikor a közhatalomnak joghoz kötötten kell működnie, és megvalósul az alkotmányos kormányzás követelménye. Ez az állam működésének jog általi kötöttségét, a jog formális szabályainak betartását, a jog mint eszköz elsőbbségét helyezi a középpontba, míg a *materiális értelemben vett jogállam* fogalma ennél többet, tartalmi, mindenekelőtt alapjogi követelmények teljesülését várja el az állami működéstől. Ennek lényegét Joseph Raz abban látja, hogy a joguralom „jóformán mindig nagy erkölcsi értékkel bír”, és célja az, hogy „a lehető legkisebbre csökkentse a szabadsággal és a méltósággal szembeni sérelmeket, melyeket a jog saját céljait követve okozhat” (Raz, 1995: 128–130). Ebben a felfogásban tehát a jogállamiságot olyan értéket képviselő kategóriának tekintjük, amely fenntartja önnön rendjét, lehetővé teszi az ésszerű emberi célok elérését, ezáltal biztosítja a *törvény előtti egyenlőséget, továbbá lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását* (Mohl, 1995: 32–36). Ez a felfogás különösen két feltételt hangsúlyoz: egyfelől az alapvető jogok – elsősorban a személyi és politikai jogok – elismerését az alkotmányban, másfelől azt, hogy az állam a beavatkozása során tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és ennek megfelelően mérsékeli a közhatalom gyakorlását (Petrétei, 2011: 143).



A jogállamiság további kiemelkedő értékessége, hogy a *joguralom hogyan mozdítja elő az emberi szabadság és méltóság ügyét*. Az Alkotmánybíróság idevágó határozata a következőképpen fogalmaz: „Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaikkal együtt.” (11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80). Ezen túl az alapvető jogok ténylegesen és intézményesen védendők minden eljárásban, vagyis a jogvédelem nem a jogvédelmi célú önálló eljárások (Alkotmánybíróságé, ombudsmané, bíróságoké, esélyegyenlőségi kormányhivataloké) privilégiuma. A jogállamiság igazi biztosítéka az, ha a speciális jogvédelmi eljárásokra csak kivételes eszközként van szükség (Patyi–Varga, 2012: 24). A jogállam sikerességben rá van utalva működtetőire, vagyis a rendszer egészét csakis a jogállami intézmények stabil és az elvárásokat teljesítő működése igazolhatja (Paczolay, 2013: 21).

Egy a Jó Állam fogalmi kritériumai köré épülő vizsgálatnak korunkban nemcsak jogi, hanem gazdasági (ezen belül technológiai) tényezők köré is épülnie kell, amely az *állam jóságának elemzését kiterjeszti a kormányzás jóságára* is. Ennek megfelelően azt is vizsgálni kell, hogy a Jó Állam a jó kormányzás keretei között hogyan tudja összehangolni a társadalom egyes szintjeinek és alrendszerének a tevékenységét, és a jó jogalkotás és jogérvényesítés keretei között hogyan tud olyan jogot garantálni, amely szem előtt tartja a közérdek, a közjó szolgálatát. Azáltal 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 jogbiztonságot a jó kormányzás jogállami kritériumai között *átfogóan kell vizsgálni (VII. jogállamiság hatásterület)*. Kutatócsoportunk a *demokrácia hatásterületen belül (V. hatásterület)* 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” demokráciakonceptióhoz kapcsolható*, vizsgálata alapvető jelentőségű az egyes jogintézmények demokratikus működésének kiszámíthatósága szempontjából. Ebben az összefüggésben azonban elhatárolást kell tennünk a *biztonság és bizalom a kormányzatban hatásterületi kutatócsoport (I. hatásterület)* indikátoraitól, amelyben a *legsúlyosabb, formális jogbiztonság-tartalom, azaz a jogalkotásba vetett bizalom* és az erre épülő biztonságérzet vizsgálata indokolt.

#### **2.4.1. A demokratikus szabadságjogok védelmének nemzetközi és európai háttere**

Az alapvető emberi jogok védelme széles körben elfogadott: nemzetek alkotmányainak, az ENSZ alapokmányának, nemzetközi megállapodásoknak meghatározó komponense. Az emberi jogok univerzális védelmének alapidokumentumai 1945-től, az ENSZ alapokmányának aláírásától kezdve az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretében születtek. A legfontosabb emberi jogi tárgyú univerzális nemzetközi szerződések pedig létrehozták a bennük foglalt emberi jogok tiszteletben tartásának ellenőrzésére szolgáló különböző ellenőrzési mechanizmusokat.

Az emberi jogi mérések közül kiemelendő az ENSZ Emberi Jogi Tanács egyetemes időszaksos felülvizsgálatának (Universal Periodic Review, továbbiakban UPR) eljárása. Ennek során az ENSZ-tagállamok négyévente számolnak be arról, milyen intézkedéseket tettek

az emberi jogok előmozdításának érdekében, és lehetőséget biztosít, hogy egyben bemu-  
tassák emberi jogi kötelezettségeiknek a teljesítését is.

A felülvizsgálat rendszerét a közgyűlés hozta létre 2006. március 15-én, amely egyben felállította az Emberi Jogi Tanácsot is. A határozatban foglaltak alapján a felülvizsgálat olyan együttműködési mechanizmus, amely interaktív párbeszédre épül, az érintett or-  
szágok teljes bevonásával (United Nations A/Res/60/521.). Az eljárás célja, hogy éven-  
te 48 országban, négyévente az összes tagállamban felmérje az emberi jogok helyzetét,  
kiegészítse a meglévő ellenőrzési mechanizmusokat. Jelentőségét az adja, hogy az UPR  
minden ENSZ-tagállamot ellenőriz, függetlenül attól, hogy milyen emberi jogi tárgyú  
szerződés részese.

Az eljárás alapját a vizsgálat alatt álló állam nemzeti jelentése adja, amelynek terjé-  
delmi korlátja (maximum húsz oldal) is a folyamat egyszerűségét és gyorsaságát hivatott  
szolgálni. Ugyanakkor az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala is elkészít további  
két dokumentumot: egy tízoldalas dokumentumot az állam által emberi jogi ellenőrző  
szerveknek rendszeresen megküldött jelentésekből, illetve egy összefoglalót, amelyhez  
az NGO-k és nemzeti emberi jogi intézmények szolgálják az adatokat. A vizsgálat ered-  
ményeként egy dokumentumban foglalják össze az eljárás fontos lépéseit, amely követ-  
keztetéseket és ajánlásokat fogalmaz meg. Továbbá összegzi az emberi jogok védelmének  
aktuális helyzetét, fejlesztésének lehetőségét is (Haász–Szappanyos, 2012).

Magyarország 2009 és 2012 között a tanács tagja volt, tagságuk ideje alatt a nemzeti  
jelentést Magyarországon a Külügyminisztérium illetékesei állították össze. Magyaror-  
szág egyetemes időszakos felülvizsgálata sikerrel zárult, 148 ajánlásból 122-t fogadott  
el Magyarország, ezeknek a beépítését magyar jogrendbe a civilszervezetekkel tartott  
konzultáció útján kezdte meg az ország ([daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/  
G11/107/81/PDF/G1110781.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/107/81/PDF/G1110781.pdf?OpenElement)).

Az *Európa Tanács Jogok a Demokráciáért Európai Bizottsága* – ismertebb nevén a  
megalakulásának helyszínéről elnevezett Velencei Bizottság – az Európa Tanács alkot-  
mányozási kérdésekben tevékenykedő tanácsadó szervezete. Tevékenysége a kezdetek-  
ben a demokratikus átalakulás folyamatában érintett országok sürgős alkotmányozási  
kérdéseinek megoldása volt, de munkájának széles körű elfogadottsága és értékelése kö-  
vetkeztében a Velencei Bizottság ma már nemzetközileg elismert, független tanácsadó  
testületként működik. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának jogállamiságról szóló  
tanulmánya szintén megkísérelte a *rule of law* fogalmát meghatározni, amelyben felsor-  
rolta a jogállamiság tartalmi elemeit. A tanulmány szerint ezek a következők: a törvé-  
nyesség biztosítása, beleértve az átlátható, számon kérhető és demokratikus jogalkotást;  
a jogbiztonság követelménye; az önkényesség tilalma; a független és pártatlan bírói szer-  
vekhez való fordulása joga; az emberi jogok tisztelete; a diszkrimináció tilalma, a törvény  
előtti egyenlőség elve (CDL-AD(2011)003rev).

A jogállamiság kérdése mára már az *Európai Unióban is kiemelt hangsúllyal szerepel*.  
Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) preambulumban megerősíti a tagállamok  
elkötelezettségét a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok  
tisztelőben tartása és a jogállamiság elvei mellett. A szerződés 2. cikke pedig felsorolja  
az unió alapjául szolgáló értékek között az emberi méltóság tiszteletét, a szabadságot, a  
demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot és az emberi jogok tisztelőben tartását,  
beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is. Külön ki kell emelnünk, hogy a



jogállamiság az EU-tagság feltételeként jelenik meg a szerződés 49. cikkében, amelynek értelmében bármely olyan európai ország kérelmezheti a tagságot, amely tiszteletben tartja a szabadság és a demokrácia alapelveit, amely tiszteli az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat, a jogállamiságot és a tagállamok közös alapelveit. Ennek teljesülését az EU Európai Bizottsága éves országjelentéseiben értékeli.

Mégis, a lisszaboni szerződés az EUSZ 6. cikkének tekintetében valódi reformot hajtott végre azáltal, hogy jogi kötőerővel ruházta fel, és az uniós jogrend szerves részévé tette az EU alapjogi chartájában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket. Egyúttal kötelezte az EU-t az Emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozásra, és egyfajta „megszüntetve megőrzés” módszerrel fenntartotta a korábbi íratlan alapjogok rendszerét mint az uniós jogrend részét képező általános elveket (Szalayné, 2013: 19–20). Ezek a jogelvek az európai örökség részei, olyan alkotmányos hagyományok, amelyek a tagállami jogforrási hierarchia csúcán elhelyezkedő alkotmányokban megfogalmazott elveket foglalják magukba.

A legfontosabb jogelvek között említhető a demokrácia, amelyre az alapjogi charta preambuluma is utal, míg az EUSZ 10. cikke kifejezetten leszögezi, hogy az uniós működési elve a képviseleti demokrácia, ahol a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni. Az EU alapjogi chartájának jogi kötőerővel való felruházása nyomán a chartának a polgárok jogairól szóló V. címe tovább szélesíti és erősíti az uniós polgárság tartalmát is. Az uniós polgároknak közvetett és közvetlen részvételi lehetőségeik egyaránt vannak az uniós demokratikus működése kapcsán. Közvetett módon a polgárokat uniós szinten képviselő Európai Parlament által, illetve a nemzeti parlamenteken keresztül vesznek részt az EU demokratikus ellenőrzésében. Az *Európai Ombudsman Hivatalát* a maastrichti szerződés hozta létre az uniós polgárság részeként. Az Ombudsmanok Európai Hálózata 1996-ban alakult, amelybe az Európai Ombudsmannal és az Európai Parlament Petíciós Bizottságával együtt beletartoznak az EU-tagállamok, az uniós tagjelölt országok és néhány más európai ország nemzeti és regionális ombudsmanja, illetve hasonló szervei. A hálózaton belül változó, hogy az adott ombudsman milyen ügyekben járhat el, de alapesetben a jogok megsértése (az emberi és alapjogokat is beleértve), más jogellenes magatartás (beleértve az általános jogelvek tiszteletben tartásának elmulasztását), a megfelelő ügyintézés elvének megfelelő intézkedés elmulasztása tartozik a hatáskörükbe. Az *Európai Adatvédelmi Biztos (EDPS)* a személyes adatok és a magánélet védelmére, valamint az uniós intézmények és szervek helyes gyakorlatának támogatására létrehozott független felügyeleti hatóság.

Az EU alapvető jogok területén működő független tanácsadó testülete az *Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (Fundamental Rights Agency, FRA)*, amelyet az Európai Unió 2007-ben hozott létre.<sup>23</sup> A FRA különösen szoros kapcsolatot tart fenn az Európai Bizottsággal, az Európai Parlamenttel és az Európai Unió Tanácsával, továbbá más nemzetközi szervezetekkel, például az Európa Tanáccsal, az Egyesült Nemzetekkel és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel (EBESZ), valamint a kormányokkal, civil társadalmi szervezetekkel, tudományos intézményekkel, esélyegyenlőségi szervezetekkel és a nemzeti emberi jogi szervezetekkel. A FRA-t különleges kapcsolat fűzi a strasbourgi székhelyű Európa Tanácshoz is, amely a tevékenységeit – különösen az éves munkaprogram és a

23 A tanács 168/2007/EK rendelete (2007. február 15.) az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról. OJ L 53, 22/02/2007. 1–14. o.

civil társadalommal való együttműködés terén – összehangolja az Európa Tanács tevékenységeivel. Az ügynökség *Alapjogi Platformján (Fundamental Rights Platform, FRP)* keresztül több száz civil társadalmi szervezettel folytat rendszeres konzultációt. A FRA főként a megkülönböztetés, az igazságszolgáltatáshoz való jog, a rasszizmus és idegengyűlölet, az adatvédelem, a bűncselekmények áldozatainak jogai és a gyermekek jogai terén fejt ki tevékenységét. A FRA a kutatásai során összegyűjtött adatok és az alapjogok vonatkozásában felhalmozott szaktudása alapján véleményeket és következtetéseket fogalmaz meg az uniós intézmények és tagállamok számára arról, hogy a gyakorlatban hogyan biztosítsák az alapvető jogok tiszteletben tartását a jogszabályok és a szakpolitikák kidolgozásának és végrehajtásának során. Legtöbb kutatása az ügynökség nemzeti koordinációs pontjainak hálózata (FRANET) által összegyűjtött adatokon és információkon alapszik, amely az alapvető jogokkal foglalkozó tagállami szakértői csoportok hálózata.

A FRA az Európai Bizottsággal együttműködve az *Academic Network of European Disability Experts (ANED)* bevonásával kidolgozott néhány olyan emberi jogi mutatót, amelyeknek a segítségével felmérhető, hogy mennyire tartják tiszteletben, mozdítják elő és biztosítják EU-szerte a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményben (CRPD) meghatározott politikai részvételhez való jogot (lásd: [portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](http://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034)). A mutatók alapjául szolgáló adatok négy fő indikátor köré összpontosulnak: a jogi és adminisztratív akadályok felszámolása; a jogokról való jobb tájékoztatás; a politikai részvétel hozzáférhetőbbé tétele; a politikai részvételi lehetőségek bővítése.<sup>24</sup>

A nemzetközi politikai elemző intézetek közül az *Economist Intelligence Unit*<sup>25</sup> 167 országra vonatkozóan dolgozta ki demokráciaindexét. E szerint a demokráciát olyan elvek és gyakorlatok intézményesítésének lehet tekinteni, amely *végző soron a szabadság védelmére hivatott*. Az EIU „liberális demokrácia”-fogalma feltételezi a törvény előtti egyenlőséget, a tisztességes eljárást és a politikai pluralizmust is, demokráciaindexé öt kategórián alapul, amelyek egymással összefüggenek és koherens egészet alkotnak:

1. választási folyamatok és pluralizmus;
2. polgári szabadságjogok;
3. kormány működése;
4. politikai részvétel;
5. politikai kultúra.

Az EIU demokráciaindexé egy 0–10-es skálán mozog, hatvan indikátort öt csoportba kategorizálva. Mindegyik kategória egy 0–10-es skálán mozog, az egész demokráciaindex pedig az öt kategória értékeinek egyszerű átlaga. Az országok rangsorolását illetően négy demokráciaformát különböztet meg az index: teljes demokrácia (full democracy); hibás demokrácia (flawed democracy); hibrid demokrácia (hybrid democracy); önkényuralmi rendszerek (authoritarian regimes). Magyarország a legutóbbi, 2012-es felmérés alapján a flawed democracy kategóriájába esett, amelyben a polgári szabadságjogok 8,24-es ponttal szerepeltek. (*Democracy Index, 2012*).

<sup>24</sup> Indicators on the right to political participation of people with disabilities. [fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/political-participation](http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/political-participation)

<sup>25</sup> *Democracy Index 2012 – Democracy at a standstill A report from the Economist Intelligence Unit* [portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](http://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034) 2014. május 4.

A nemzetközi mérések közül az indikátorképzésben hasznosnak bizonyulhat a *Freedom House Democracy Checklistje* is, amely szubjektív értékelések összességének alakulásából vonja le következtetéseit, és a közepesen kiterjedt, mezoszintű, ún. *liberális demokrácia* alkotóelemeire koncentrálna kiemelten nagy hangsúlyt fektet a *demokratikus alapjogok és az egyéni szabadságok*, illetve a hatalmi fékek és ellensúlyok mérésére.<sup>26</sup>

#### **2.4.2. A demokratikus szabadságjogok védelmének hazai háttere**

Magyarországon az alapjogvédelmi rendszer összetett, több intézménytípusból épül fel: bírósági alapjogvédelem (alkotmánybírósági és rendes bírósági), ombudsmani típusú alapjogvédelem, hatósági típusú jogvédelem (NAIH, EBH, FRPT) és a fentebb említett nemzetközi és európai jogvédelmi fórumok nyújtotta jogvédelem (ENSZ, ET-EJEB, EU Bírósága), továbbá a civil alapjogvédő szervezetek, NGO-k nemzetközi és hazai hálózatai.

Az *alkotmánybíráskodás* a modern alkotmányos jogállam – elsősorban a felvilágosodásban gyökerező eszmetörténeti előzményei után – mára már bevett intézménye, amely valamilyen formában szinte valamennyi modern alkotmányos államban megtalálható. Az alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás után a jogállam legfontosabb garanciája, amely biztosítja, hogy független bíróság (vagy hasonló szerv) örökjön az alkotmányosság megtartása felett.

Alapjogi bíráskodás alatt azt értjük, hogy az alapjogok közvetlenül az alkotmány alapján, bírói úton is kikényszeríthetők, azaz az emberi jogokat közvetlenül az alkotmány alapján lehet különböző tényállásokban alkalmazni. Ha van az Alkotmánybíróságnak olyan hatásköre, amellyel egyedi ügyek alkotmányossága felett dönthet, akkor a végső döntést az Alkotmánybíróság hozza meg, ha nincs, akkor a konkrét ügy megítélésére hivatott rendes bíróságon belüli magasabb bírói fórum. Ebben az esetben tehát a rendes bíróság gyakorol alapjogi bíráskodást.

Magyarországon a centralizált típusú alkotmánybíráskodási modellben duális alapjogi bíráskodás jellemző, ahol az alapjogi bíráskodás elsődlegesen a rendesbíróóságok feladata, de abban az AB-nek – hatáskörei útján – szükségszerűen közre kell működni a konkrét normakontroll révén, illetve esetlegesen közreműködhet az alkotmányjogi panasz révén. Az alanyi alapjogsérelem eredője lehet alapjogsértő jogalkalmazás (a norma alapjogsértő értelmezése) és alapjogsértő jogalkotás (alapjogsértő norma alkalmazása).

A konkrét, egyedi normakontroll konkrét ügyben alkalmazandó, az alapjogsértő normák kiküszöbölésére szolgáló mechanizmus [At. 24. cikk (2) bek. b) pont; Abtv. 25. §]. Az alkotmányjogi panasz intézménye azért kulcsfontosságú, mert ezáltal nyílik lehetőség arra, hogy az Alkotmánybíróság a bíróság tevékenységét is ellenőrizze alkotmányjogi szempontból, elbírálja azt, hogy a magánjog értelmezése és alkalmazása megfelelt-e az Alaptörvénynek [At. 24. cikk (2) bek. c) és d) pont]. A panaszfajták lehetnek: alapjogsértő jogszabályra alapított, bírósági döntéssel szembeni [jogszabályt közvetve támadó,

26 Freedom House Checklist, Freedom in the World, 2012. *A jogállamiságra vonatkozóan:* létezik független igazságszolgáltatás? A jogállamiság elvei érvényesülnek a polgári és büntetőügyekben? A rendőrség civil kontroll alatt van? Létezik hatékony védelem és megelőzés a politikai erőszakkal szemben? A jog és a szabályozás garantálja az egyenlő bánásmódot mindenki számára? *A személyi szabadságjogokra vonatkozóan:* az állampolgárok szabadon utazhatnak, szabadon választhatják meg a tartózkodási helyüket, a munkahelyüket, és szabadon vehetnek részt a felsőoktatásban? Az állampolgárok rendelkeznek a szabad tulajdonserzés és a szabad vállalkozás jogával? A vállalkozások mindenféle befolyástól mentesen működhetnek?

Abtv. 26. § (1) bek.]; az alapjogsértő jogértelmezésre alapított bírósági döntéssel szembeni „valódi” alkotmányjogi panasz [bírói jogértelmezést támadó, Abtv. 27. §] vagy „közvetlen panasz” [jogszabályt közvetlenül támadó, kivételes, Abtv. 26. § (2) bek].

A 2012. január 1-jén hatályba lépett *Alaptörvény teljesen átalakította az ombudsmani intézményt, annak szervezeti és eljárásrendjét*, azonban meghagyta eredeti funkcióját, az alternatív, emberi jogi szemléletű reagálást az alkotmányos jogokkal összefüggő viisszásokra (Hajas–Szabó, 2012: 217–303). A 2012. évi jelentés három jelentős körülményre hívja fel a figyelmet:

- egyrészt a négy önálló ombudsman helyett egységes ombudsmani intézmény jött létre két szakmai biztoshelyetttel;
- másrészt a természetes és jogi személyek közvetlen érintettség hiányában már nem kezdeményezhetnek érdekeltség nélkül utólagos normakontrollt az AB-n, ilyen indítványt a megkeresésüket mérlegelve csak az alapvető jogok biztosa tehet, a saját nevében;
- harmadrészt az alapvető jogok biztosításának új megbízásai közé tartozik a növekvő hazai és nemzetközi feladatok, az állampolgári jogokat érintő panaszok teljesebb statisztikájának elkészítése, valamint a Nemzeti Emberi Jogi (National Human Rights Institution – NHRI) feladatainak ellátása (AJBH, 2013).

Az Ajbt. 2. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az alapvető jogok biztosa áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít a következő jogvédő szervek statisztikai kimutatásainak figyelembevételével: Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH); Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH); Független Rendészeti Panasztestület (FRP); oktatási jogok biztosa (OJB); pénzügyi jogok biztosa (PJB). Tevékenységét kifejező alapadatok: a beérkezett ügyek, a hivatalból indított ügyek, és az érdemi vizsgálat alá vont ügyek száma, a megállapított sérelmek, elmarasztalás, jogorvoslat aránya, továbbá az Alaptörvényben nevesített, érintett alapjog kapcsán megállapított jogsérelem száma.

Magyarországon a kutatóintézetek közül a jogállamiság kapcsán az *MTA Alkotmányosság és Jogállamiság Kutatásának Osztálya* végez jelentős kutatásokat – az *Európai Unió Alapjogi Ügynökség FRANET-programjának magyarországi fókuszpontja (2011–2015)* –, amelyekben *konzorciumi partner a Magyar Helsinki Bizottság* (jog.tk.mta.hu/alkotmányosság).

A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) figyelemmel kíséri a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban biztosított emberi jogok magyarországi érvényesülését, és a közvélemény tájékoztatása mellett jogi segítséget nyújt mindazoknak, akik a bizottság tevékenységi körébe tartozó jogsérelemmel fordulnak hozzá. Együttműködést folytat továbbá a Társaság a Szabadságjogokért szervezettel és az Eötvös Károly Közpolitikai Intézettel a „Jogállamvédők” projekt keretében, a jogállam alapértékeinek hatékony védelmére. Az MHB munkáját e területen 2013. december 1-je óta az Open Society Initiative for Europe támogatja.

Az *Eötvös Károly Intézet* 2010 és 2013 között komplex kutatás keretében vizsgálta az alapjogok érvényesülését a rendesbírósági ítélezésben, valamint a széles értelemben vett alapjogi bírászkodás elméleti és gyakorlati kérdéseit. Ennek eredményeként közel négyszáz rendesbírósági ítélet feldolgozása és szelekciója alapján felépült az alapjogi ítéleteket összegyűjtő, interneten bárki által elérhető adatbázis (www.alapjogiteletek.hu/). Az in-

tézet továbbá rendszeres jelentést tesz közzé a jogállamiság állapotáról. Ebben vizsgálja az alkotmányosság elveinek érvényesülését, a demokratikus hatalomgyakorlással szembeni legalapvetőbb követelményeket.

### 2.4.3. *Javasolt indikátorok*

A fentiek alapján kutatócsoportunk a *bázisszemléletű viszonyítás alapján* olyan indikátorok kidolgozására tesz javaslatot, amelyek egy bázisév mutatójához képest mérik az elmozdulást, és a változás ehhez képest pozitív vagy negatív lehet.

Az első ilyen mutató az *emberi jogok védelmének garanciáit* jelzi a nemzetközi kötelezettségvállalások alapján. A mutató Magyarország szerepvállalásának növekedését vagy csökkenését értékeli az emberi jogok előmozdításának és védelmének érdekében. Azt mutatja, hogy Magyarország milyen nemzetközi kötelezettségeket vállalt, milyen önkéntes kötelezettségvállalásokat tett, és azok hogyan jelennek meg a hazai törvényhozásban. Az objektív alapú, külső felmérésen alapuló mutató az ENSZ-tagállamok emberi jogi helyzetét értékelő egyetemes időszakos felülvizsgálat (UPR – Universal Periodic Review) és a nemzeti jelentést elkészítő Külügyminisztérium adatszolgáltatása alapján határozódik meg. A magyarországi jelentést a Külügyminisztérium illetékesei állították össze. A jelentésben pontosan le kellett írni azt a konzultációs folyamatot, amelynek során összegyűjtötték a nemzeti jelentés alapjául szolgáló információkat, valamint be kellett mutatni az emberi jogok előmozdítására és védelmére vonatkozó normatív és intézményi rendszer hátterét, különös tekintettel

- az Alkotmányra/Alaptörvényre;
- a törvényhozás folyamatára;
- az emberi jogi vonatkozású politikai döntésekre és intézkedésekre;
- a hazai ítélkezési gyakorlatra;
- az emberi jogi intézményekre, valamint az emberi jogi tárgyú nemzetközi kötelezettségvállalások körére.

A beszámolóban össze kellett foglalni azokat az eredményeket és jó gyakorlatokat, amelyeket az ország az emberi jogok előmozdításának és védelmének terén elért, és jelezni azokat a kihívásokat és akadályokat, a főbb nemzeti prioritásokat, kezdeményezéseket és vállalásokat, amelyeket annak érdekében tett az ország, hogy az emberi jogok hazai helyzetén javítson.

A második mutató az Alaptörvényben nevesített, érintett alapjogok kapcsán megállapított jogsérelmek száma és a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek alapján *az emberi jogvédelem hazai intézmény- és eszközrendszerét méri*. Az indikátor a jogvédelem eszközeinek növekedését vagy csökkenését jelzi, különös tekintettel a lakosság emberi jogokkal kapcsolatos tudatosságának növelését szolgáló eszközökre, amelyek szintén objektív alapú külső és belső felméréseket vesznek alapul. Az indikátor kidolgozása konkrétan a tagállamok emberi jogi helyzetét értékelő, egyetemes, időszakos ENSZ-felülvizsgálat magyarországi beszámolója, valamint az AJBH éves beszámolójában rögzített statisztikai adatok alapján történik.

Az egyes jogvédő szervek (különösen az alapvető jogok biztosának) tevékenysége alapján megállapított harmadik mutató *az ombudsmani effektivitást (a hazai jogvédő szervek hatékonyságának növekedését vagy csökkenését)* jelzi. Az index meghatározására az AJBH statisztikái alapján, az ombudsmani panaszügyek számának és azok kivizsgálási



arányának alapján, a beérkezett ügyek, a hivatalból indított ügyek és az érdemi vizsgálat alá vont ügyek száma, illetve a megállapított sérelmek, elmarasztalás, jogorvoslat vizsgálatának alapulvételével teszünk javaslatot.

A negyedik mutató az *Alkotmánybíróság* alapjogi bíraskodásának *effektivitását (hatékonyságának növekedését vagy csökkenését)* jelzi, különös tekintettel a „valódi” alkotmányjogi panasz intézményére, amelynek statisztikai adatai az AB éves beszámolóiból érhető el.

Az ötödik mutató az *egyenlő bánásmód érvényesülését, a diszkrimináció tilalmának megvalósulását (növekedését vagy csökkenését)* jelzi az emberi és kisebbségi jogok érvényesülése során, a demokratikus alapértékek biztosításának érdekében. Ennek alapjául egy szubjektív érületi felmérésre alapozott külső mutató, a Freedom House Checklistje, valamint egy belső objektív adatsor, az EBH statisztikai adatai szolgálnak.

## **2.5. A sajtószabadság, szólásszabadság mint hatásterületi szektor; a sajtószabadság, szólásszabadság biztosítása/garantálása mint indikátor**

*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.*

A szabadság kétséget kizáróan egyik legnagyobb modern teoretikusa, korának leghíresebb társadalomtudósa, a már a 19. században klasszikusnak számító John Stuart Mill a sajtószabadság elméleti megalapozásával (Mill, 1859) erkölcsi és gyakorlati útmutatót egyaránt szolgáltatott mind az olvasóközönség, mind a sajtószabadsággal ismerkedő kormányzat számára. „A szabadságról” (On Liberty) című könyvében – amelynek feldolgozására külön kurzusok indulnak évről évre a világ legnagyobb egyetemlein – utilitáriánus és természetjogi érveket egyaránt felvonultatott a sajtószabadság kívánatossága és hasznossága mellett. E könyv néhány kevesebbet idézett passzusában a mester összefoglalja azokat a praktikus érveket, amelyek a mindenkori kormányt arra ösztönözhetik, hogy fenntartások nélkül engedje a sajtószabadság korlátlan érvényesülését. Az igazság fogalmával operálva arra a következtetésre jut, hogy amennyiben egy konkrét vitakérdésben a kormánnyal szemben az ellenzéknek van igaza, akkor a közönség, vagyis a társadalom éppen azzal jár jól, ha ez az igazság kétségek nélkül megmutatkozik a szabad sajtóban, és hosszú távon a kormánynak is ez az érdeke, hiszen megmenekülhet egy népszerűtlen tévedéstől. Ha ugyanakkor az adott vitában nem az ellenzék, hanem a kormány képviseli az igazságot, a kormánynak akkor is érdeke a sajtószabadság, mert a maga igazságát megerősítve láthatja egy szabad véleményeket szabadon ütköztető méltányos vitában.

Ugyanakkor ha úgy áll a helyzet, hogy az objektív igazság valahol félúton van a kormány és az ellenzék között, a nemes vita – és a vitának teret adó szabad sajtó – már csak annál is inkább érdeke a kormánynak, mert e vitában megvilágosodik, kikristályosodik és megerősödik az igazság, amely a társadalom javát szolgálja. Végül, ha ekként alakul a helyzet, ez már csak azért is kívánatos, mert a kormány akármilyen erővel vallott igazsága – még ha az igazság teljességét képviseli is – mégiscsak meggyőződéses hittel vallott

igazsággá nemesülhet, ha korrekt vitában edződik, és az érvelés az igaz vélemény képviselőjét magát is megerősíti a hitében.

Mi sem jellemzőbb, mint hogy a neves szerző ebben a művében a cím szerint a szabadságról ígér beszélni, de végtére is a szólásszabadságról értekezik valójában, és azon belül is a sajtószabadságról fejti ki legmarkánsabb véleményét. E szabadság természetesen csak akkor érvényesül, ha az ötletek piacán (*marketplace of ideas*) minden vélemény – még a legkevésbé népszerű vagy a leginkább elutasítandó is – egyaránt megjelenhet, ennek pedig a sajtószabadság a fóruma, terepe, kifejezőeszköze és feltétele is.

John Stuart Mill másfél évszázados gondolatainak felidézése után azonban – éppen hozzá híven – csak olyan szerző gondolatainak a tolmácsolásával folytathatjuk, aki méltó a mester életművéhez. A 20. és 21. század teoretikusai közül ezért a nemrég elhunyt kiváló Robert Dahl legendás alakjára vetjük pillantásunkat. A neves amerikai szerző mára klasszikussá vált alapművében (Dahl, 1971) a demokrácia elméleti megalapozását nyújtja olyan hatással, amelynek nyomán ma nincs társadalomtudományokat oktató egyetem, ahol művével ne foglalkoznának behatóan. *Poliarchia (Poliarchy)* címet viselő könyve ugyanis valójában a demokrácia kritériumait állítja fel, és e minimálfeltételek között ott van a szólás szabadsága és az informált közvélemény létének követelménye, vagyis az alternatív hírforrásokhoz való jog. E kritérium megvalósulása nélkül nincs demokrácia.

Mármost, ha a magyar demokráciát és sajtószabadságot a klasszikus szerzők által felállított szempontrendszer alapján figyeljük, jelentős és következményekkel teli megállapításokat tehetünk. Feladatunk azonban csak részben lehet a következtetések levonása, mert elsődleges szemszögünknek a mérhetőség szempontját kell választanunk. Márpedig a szólás- és sajtószabadság valódi állapotának felméréséhez sok esetben kétesnek és megkérdőjelezhetőnek tartott felmérések sokaságán és azok összességén keresztül vezet az út.

### **2.5.1. A sajtószabadság mérhetőségének problémái**

A sajtószabadság teoretikus megalapozásának alapművei ugyanis végtelen számban sorolhatók, a sajtó szabadságának mérhetőségével kapcsolatban ugyanakkor számos probléma merül fel.

Ezen a téren az összes körülmény figyelembevételével az a viszonylag erős állítás tehető, hogy a sajtószabadság hatásterületén a média szabadságára nézve nem végezhető kizárólag objektív mérés. A szubjektív elemek nem egyszerűen elkerülhetetlenek, de egyenesen kívánatosak egy komolyan vehető mérés akár csak viszonylagos objektivitásának érdekében. A látszólagos ellentmondás feloldása annak a ténynek az elismerésében van, hogy a média szabadságáról a percepciók gyakran erősebbek, hatásosabbak, hatékonyabbak és nagyobb határfokúak – miáltal magára a szabadságra nézve is következtetéseket nyújtanak –, mint maga a tényleges állapot, amelyben a sajtó a társadalom tagolt viszonyai között él.

Könnyű belátni, hogy a sajtó – mint élő társadalmi közeg, csakúgy, mint e közeg hitteles visszatükrözése – éppen abból él, hogy mit gondolnak róla. Társadalmi megítélése éppen abban a társadalomban mérhető meg, amelyről és amelynek tudósít, miközben – bár ez nem lehet missziója – egyfajta mellékhatásként, tevékenysége óhatatlan velejárójaként a hatalom informálásának feladatát is ellátja. Mivel a média hatalmi és üzleti, politikai és gazdasági természete egyaránt inherens, szabadságának mérése csakis vegyes természetű, külső és belső szubjektív mutatókat egyaránt magába foglaló lehet.



Mindezek miatt a világon elterjedt sajtószabadság-indexek az országok sajátos kulturális és politikai viszonyai, továbbá a politikai kultúrát visszatükröző, azt befolyásoló – és általa befolyásolt – jellegük miatt elsősorban percepciók kutatásaira épülnek. A médiatulajdonlási viszonyok feltárása mindazonáltal viszonylag objektív képet képes festeni a médiabirodalmak terjedelméről, de – a mi térségünkben aztán különösen, inkább, mint a világ szerencsésebb régióiban – a rejtett, oligarchikus viszonyok miatt ez a kép sem lehet megbízható.

Ugyanakkor a politikai befolyástól való félelem, a befolyásolás mértéke, a szakmai befektető kizárólag nyereségre törekvő attitűdjeinek, a politikai befektető politikai kapcsolatainak és elvárásainak vizsgálata, valamint az öncenzúra mérhetetlensége tovább nehezítik az objektív ítéletalkotást. Különösen nehéz a *soft censorship*, a gazdasági nyomásgyakorlás eszközeinek feltárása.

### **2.5.2. A sajtószabadság mérésének hazai és nemzetközi háttere**

Kimondható, hogy térségünkben – így hazánkban is – a piac kicsinysége miatt hazai médiavállalkozás nyereségesen nem nagyon működtethető, leginkább csak állami szerepvállalással, anyagi segítséggel, állami vállalatok hirdetéseivel támogatható. Ez a nehézség természetesen a mérés nehézségeire is kihat.

A legtöbb percepciók felmérés ennélfogva tendenciákkal foglalkozik, idősorokat állít fel, és ezeken méri a bekövetkezett változásokat. Viszonylag objektív a média tartalmi jellemzőinek mérése – az Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (továbbiakban: MTVA) például folyamatosan vizsgálja a hírműsorok objektivitását –, de még ezek a felmérések sem képesek dekódolni a metakommunikatív üzeneteket. Kvantitatív sorokat ugyanakkor egy ilyen felmérés megbízhatóan tud elénk tárni.

Mindebből következően választásunk olyan mutatókra esett, amelyek képesek megfelelni a szólás- és sajtószabadság hatásterület sajátosan felfogott objektivitáskritériumainak. Indikátoraink ezért bázisalapúak, és kiindulásképpen a sorok kezdeteként a 2010-es évet határoztuk meg. Törekvésünk arra irányult, hogy az ismert nehézségek ellenére összességében a külső és a belső, az objektív és a szubjektív karakter egyaránt képviselve legyen a kiválasztott mutatókban.

Külső objektív terepnek a médiatulajdonlási viszonyok, a médiabirodalmak feltárása mutatkozott, de ezen a területen bármiféle indikátor kimunkálása csak olyan hatalmas adatbázisra épülhetett volna, amely legfeljebb akkor állhatna rendelkezésre, ha a kutatás olyasfajta adatgyűjtésre is kiterjedhetne, amelyet éppen a tényfeltáró újságírás szokott végezni, klasszikus investigatív tevékenységről lévén szó. A tényfeltáró munkát ez esetben természetesen nem a sajtó végezné, hanem e munka éppen a sajtó állapotainak felmérésére irányulna, amely kétségkívül innovatív megismerési terep lehetne. Adatokkal a cégbírósági információk és a sajtóban helyenként megjelent tényfeltáró publikációk szolgálhatnának.

Mindezek miatt elsősorban a belső objektív körülményekre kell helyezni a hangsúlyt, miáltal előtérbe kerülnek az olyan adatok, amelyek a hazai sajtószabadság normatív háttéréről adnak tájékoztatást. Az alaptörvényi alapok, továbbá a szólás- és sajtószabadság garanciái ebbe a körbe tartoznak, de mindenekelőtt az úgynevezett médiaalkotmány és a nagy visszhangot kiváltott médiatörvény sajátos intézményrendszere alkotja azt a jogszabályi háttérrel, amely előtt a hazai sajtó működik.

Ezen a ponton érdemes utalni a híradások, hírműsorok objektivitására, amely nemcsak meg-megújuló viták tárgya, de valójában változó jellegű követelmény, és a közszolgálati, valamint a nem közszolgálati tartalomszolgáltatókra nem azonos mértékben vonatkozik. Mindazonáltal a MTVA folyamatos méréssel rendelkezik a hírműsorok politikai szereplőiről, szerepléseik arányáról, a híradások objektivitásáról, s ennek köszönhetően ezen adatokat idősorba állítva mód van arra, hogy következtetéseket vonjunk le az objektív tájékoztatás normáinak betartásáról. Ezáltal lehetőség nyílik arra, hogy a sorokat a 2010-es kezdőidőhöz rendeljük, a változásokat ehhez a referenciadátumhoz mérve.

Míg külső és belső objektív mutatók csak legfeljebb nagy nehézségek árán képezhetők, addig külső és belső szubjektív indikátorok kétségkívül meglehetősen szép számban állnak rendelkezésre. Külső szubjektív mutatók egy seregnyi nemzetközi szervezet, mindegyik nonprofit szervezetek méréséből nyerhetők, nemzetközi NGO-k egész sora foglalkozik a sajtószabadsággal összefüggő kérdésekkel, annak ilyen vagy olyan vetületével. A legátfogóbb felmérést kétségtelenül a Freedom House nevű nemzetközi szervezet végzi a sajtószabadságról, de jelentős a Riporterek Határok Nélkül nevű szervezet indexe is, amely kérdőíves vizsgálat alapján készül a sajtószabadság helyzetéről az egyes országokban.

Belső szubjektív mutatóként a Mérték Médiaelemző Műhely sajtószabadság-indexe alapján kidolgozott indikátor adódik, amely a legátfogóbb képet tudja adni a sajtószabadság percepcióiról. Ez az index a Riporterek Határok Nélkül nevű szervezet kutatásához hasonlóan kultivációs kutatáson alapszik, amelynek lényege, hogy a kérdőívet nem a lakosság találmára, reprezentatív mintán kiválasztott tagjai válaszolják meg, hanem tudatosan kiválasztott résztvevők, akik egyfajta elitet alkotva reprezentálják egy szakma véleményét. A Mérték Médiaelemző Műhely kultivációs vizsgálata olyan indexet hozott létre, amely három kutatás eredményeiből áll össze. Ennek során egyfelől újságírók véleményét kérdezik, másfelől médiamenedzserek (médiatulajdonosok, a médiavállalkozások vezetői, a médiavállalkozások menedzsmentje) véleményét ismerik meg, harmadrészt pedig a lakosságnak a sajtószabadságról alkotott percepcióit mérik fel.

Ugyanakkor ahhoz, hogy a magyar sajtó szabadságának állapotáról akár csak megközelítőleg hiteles képet kapjunk, nem kerülhetjük meg annak a helyzetnek az elemzését, amelyet a 2010-ben hatalomra került politikai kormányzat a médiaszabályozás területén kialakított. Megállapítható, hogy a sajtó működésének jogszabályi környezete 2010-től kezdődően alapvetően és lényeges pontjait tekintve is megváltozott, új helyzet állt elő. Ennek a médiahelyzetnek a kutatása már csak azért is indokolt, mert kiindulási pontként a 2010-es állapotot határoztuk meg.

Vizsgálódásainkat nagyban segíti a Mérték Médiaelemző Műhely 2012-es felmérése, amely az ismertetett módszertani nehézségek miatt lényegében percepció-kultivációs természetű kutatásával arra vállalkozott, hogy feltárja a 2010-ben kialakított médiaszabályozás következményeit, valamint hogy felmérje a szabályozás rendszerszintű megváltoztatásának a hazai sajtószabadságra gyakorolt hatását. Kutatásuk során újságírókat és médiamenedzsereket kérdeztek meg, illetve egy országos reprezentatív minta keretében a lakosság sajtószabadságról alkotott véleményét mérték fel.

A sajtószabadság érvényesülését 1–10-es skálán mérték, a médiamenedzserek közepesnél valamivel jobbra, 5,4-re, az újságírók közepesnél valamivel rosszabbra, 4,8-ra értékelték a helyzetet, a lakosság adta a legrosszabb osztályzatot, 4,6-ot. A közepes körüli indexértékek arra utalnak, hogy a sajtószabadság érvényesülését az érintettek egyetlen

csoportja sem érezte kielégítőnek. Az is kiviláglott, hogy a sajtószabadságot az újságírók és a médiamenedzserek alapvetően a politika és a média közötti viszonyrendszerként értelmezik, véleményük szerint a sajtószabadság érvényesülésének legjelentősebb előfeltétele, hogy a politikai pártok semmilyen formában ne befolyásolhassák a média működését.

A sajtót érő politika befolyás mértékét az mutatta, hogy az újságírók 55 százaléka szerint munkahelyének pénzügyi háttere valamilyen mértékben függ a mindenkori politikai hatalomtól. Az újságírók 36 százaléka, a médiamenedzserek 34 százaléka szerint a médiára gyakorolt politikai nyomás olyan erős, hogy az korlátozza a hazai sajtószabadság érvényesülését. A médiára gyakorolt politikai nyomás a megkérdezettek szerint közvetett módon történik, a nyomásgyakorlás leghatékonyabb eszköze ugyanis az állami hirdetések megvonása, illetve odaítélése. A politikai nyomásgyakorlás sikerességének okát az újságírók a saját egzisztenciális félelmeikben látták.

A 2010-től folyamatosan bevezetett új médiaszabályozás koncepciója a felmérés szerint kevésbé találkozott a szakmai elvárásokkal, a megkérdezett újságíróknak ugyanis csak 6 százaléka a nyilatkozott úgy, hogy az új médiatörvényekre pozitívan tekintett a hatálybalépésük előtt. Az újságírók szerint az új szabályozás következtében leginkább a közszolgálati médiaszolgáltatás minősége romlott. A médiavállalkozások működési feltételei és az újságírói munka megbecsültsége mind az újságírók, mind a médiavállalkozások képviselőinek többsége szerint romlott. Arra a kérdésre, hogy a munkájában milyen változást eredményezett az új médiaszabályozás, az újságíró válaszadók többsége inkább a szabályozás negatív hatásaira mutatott rá. Az újságírók 77 százaléka, a néző-, hallgató- és olvasóközönség 80 százaléka, a médiatulajdonosoknak, médiamenedzsereknek pedig nem kevesebb mint 96 százaléka gondolta úgy, hogy a magyar nyilvánosságban vannak elhallgatott, tabuként kezelt témák.

A Mérték Médiaelemző Műhely megbízásából és iránymutatásai alapján a Publicus Intézet ugyanakkor további felméréseket és elemzéseket készített sajtómunkatársak körében a 2010-ben elfogadott médiatörvények, valamint a további médiapolitikai döntések végrehajtásának hatásairól. Az első felmérésre 2012 szeptemberében, a másodikra pedig 2013 novemberében került sor. A felmérések keretében médiatulajdonosokat, médiavállalkozások vezetőit, médiavállalkozások menedzsmentjének tagjait és médiavállalkozások salesosztályán dolgozó munkatársakat kérdeztek a Publicus Intézet munkatársai. A kutatások célja a médiamenedzserek véleményklímájának feltárása volt. A médiavilágban azonban gyakori az, hogy a médiavállalkozások menedzserei egyben újságírók és/vagy szerkesztők is, azaz nem csak menedzsmentszintű döntéshozók, hanem aktív szerepük van a sajtótermékek tartalmának alakításában is.

A két felmérés egyike sem tekinthető önmagában teljesen reprezentatívnak, és ebben szerepet játszanak politikai elfogultságok, illetve a politikai nyomásoktól való félelmek is. A két felmérés eredményeinek összevetésével azonban meglehetősen pontos képet tudunk rajzolni a médiamenedzserek véleményklímájáról és annak jelentősebb változásairól. Valójában három szempont alakítja a médiamenedzserek válaszait, amikor a sajtószabadság feltételeiről gondolkoznak: a szakmai függetlenségnek, a tulajdonosi befolyástól való függetlenségnek és a politikai függetlenségnek tulajdonított jelentőség.

A médiamenedzserek a politikai függetlenségnek tartják a legfontosabbnak a sajtószabadságban. A mutató főátlag +62 pont. A szakmai függetlenségi skála átlaga +42 pont, míg a tulajdonosi befolyás skálájának átlaga csak +26 pont volt. Azt állíthatjuk, hogy a

médiamedzserok véleménye szerint 2012 és 2013 között nem romlott a sajtószabadság helyzete. A 2012-es válaszok átlaga a 10 fokú skálán 5,45 pont, míg a 2013-as átlag 6,22 pont volt. A 0,8 pontos javulás azonban nem szignifikáns változás, csak jelzésértékű.

A politikai függetlenség szerepének megítélése viszont nem korrelál a sajtószabadság helyzetének megítélésével. Ez azt jelzi, hogy a médiamedzserok körében a politikai függetlenségnek nem egyszerűen csak politikai töltésű érzések miatt van kiemelten nagy szerepe a sajtószabadságban. A médiavállalkozások és a politikai pártok összefonódásának, illetve a médiavállalkozások működési feltételeinek és az újságírói munka megbecsülésének megítélésénél viszont a többség a korábbi helyzethez viszonyítva rosszabbnak érzi a helyzetet.

A sajtószabadság állapotának általános megítélése döntően azon múlik, hogy mit gondol a válaszadó a sokszínűségről, az újságírói munka megbecsüléséről, a közszolgálati műsorok minőségéről, illetve a média és a politika összefonódásáról. A médiavállalkozások működési feltételeinek megítélése nem igazán okoz általános elégedetlenséget, noha a válaszadók a saját médiavállalkozásuk működtetéséért felelős menedzserok voltak.

A 2012-ben megkérdezett médiamedzserok 60 százaléka azt mondta, hogy munkahelyének pénzügyi háttere függ a mindenkori politikától. 2013-ban 41 százalékra csökkent ez az arány. A különbség nagy, de matematikai-statisztikai értelemben nem szignifikáns, csak jelzésszintű. 2012-ben a médiamedzserok 37 százaléka vélte úgy, hogy a magyarországi médiára akkora a politikai nyomásgyakorlás, hogy az már korlátozza a sajtószabadságot. A 2013-ban megkérdezettek körében viszont „csak” 26 százalék volt ez az arány.

A médiára gyakorolt gazdasági nyomás esetében 2012-ben 40 százalék vélte úgy, hogy ez már veszélyezteti a sajtószabadságot, 2013-ban viszont 24 százalékra csökkent ez az arány. 35 százalékuk azonban találkozott vagy ilyen, vagy olyan nyomásgyakorlással, 15 százalékuk pedig politikai és gazdasági nyomásgyakorlást is átélt az elmúlt egy év során. A médiamedzserok 97 százaléka azonban úgy véli: a magyar médiában nem minden téma, esemény jelenik meg a valódi súlyához mérten, és e tekintetben nem történt elmozdulás 2012 és 2013 között. A médiamedzserok nagy többsége helyesnek tartja, ha az újságírók védik a forrásaikat, és egyáltalán nem tartja helyesnek, ha egy újságíró értékes információkért cserébe PR-szempontokat érvényesít egy cikkben. Abban a kérdésben viszont megoszlanak a vélemények, hogy be kell-e számolni a saját tulajdonos korrupciós ügyeiről.

A kutatás továbbfejlesztésének iránya nyilvánvalóan a felmérés megismétlése, amelynek alapján világos kép rajzolható ki a 2012-es és 2013-as percepciók tovább éléséről, változásáról, javulásáról, esetleg romlásáról, és ez a kutatásfejlesztési irány világosan rajzolja ki a mi kutatásunk folytatásának koncepcióját, távlatait és esélyeit is.

A nemzetközi felmérések hasonló módszert követnek. Általában a megkérdezettek véleményeinek összeadásából alakítják ki azt a képet, amely adott állam sajtószabadságbeli állapotára jellemző. A Riporterek Határok Nélkül nevű szervezet bonyolult kritériumrendszer szerint állítja fel sajtószabadság-indexét, amelynek alapját egy negyvenhárom szempontra figyelő kérdőív adja (Reporters Without Borders, 2014). A Freedom House nevű szervezet ugyancsak a szubjektív értékelések összességének alakulásából vonja le a következtetéseit (Freedom House, 2014). E következtetések Magyarország számára jelenleg nem kedvezőek.

Utóbbi szervezet listáján Magyarország 2013-ban egy pontot javított a megelőző évhez képest. A teljes mezőnyben hazánk három hellyel jutott feljebb a 2012-es évhez viszonyítva, de még mindig csak a részben szabad kategóriába fér bele. A washingtoni székhelyű Freedom House jelentése szerint Magyarország a világranglista 71. helyén áll 35 ponttal. Egy évvel korábban országunk a 74. helyen végzett, 36 ponttal. A civilszervezet szerint a Magyarországon 2010-ben megkezdett törvényi és szabályozási változások rossz hatással vannak a média szabadságára.

Mivel azonban ez a szervezet vizsgálja a médiaszabadság globális helyzetét is, megállapításai világviszonyban értelmezendők. E megállapítások alapján elmondható, hogy a helyzet nemcsak Magyarországon minősül aggályosnak; a *Freedom of the Press 2014* címmel kiadott jelentés szerint a globális sajtószabadság ebben az évben egy évtizede nem látott szintre esett vissza.

Hasonló megállapításokra jutott a Riporterek Határok Nélkül (RSF) nemzetközi újságíró- és jogvédő szervezet is. Legfrissebb jelentése szerint Magyarországon 2013-ban romlott a sajtószabadság helyzete. Ismét, hiszen 2012-ben még a 40. helyre rangsorolták hazánkat, mára viszont országunk a 64. lett.

Magyarországot a 2012-es 40., illetve a 2013-as 56. helyről a 64. helyre sorolta vissza azon a listán, amely 180 országot rangsorol a sajtószabadság elveinek érvényesülése alapján. Közvetlenül Magyarország után Horvátország következik. Az uniós tagállamok közül Magyarország mögött áll Görögország és Bulgária, a 99., illetve a 100. helyen. A lista elején és végén nem történt változás, az élbolyhoz észak-európai országok (Finnország, Hollandia, Norvégia) tartoznak, míg a sereghajtók továbbra is „a sajtót teljes mértékben ellenőrző diktatúrák”, Türkmenisztán, Észak-Korea és Eritrea.

A szervezet 2002 óta évente rangsorol országokat a sajtószabadság minősége szerint. A listát kérdőíves felméréssel gyűjtött adatok alapján állítják össze. A vizsgálatban újságíróktól, újságíró-szervezetektől, médiakutatóktól és jogászoktól kérnek adatokat egyebek között a médiára és képviselőire kifejtett nyomásgyakorlásról, valamint a média gazdasági és jogi környezetéről.

### **2.5.3. Javasolt indikátorok**

Mindezek alapján a Freedom House és a Riporterek Határok Nélkül felmérésére alapozva a szabad sajtó társadalmi képét megmutató indikátor képzését látjuk indokoltnak. A mutató kialakítását megalapozó felmérés arra kérdez rá, hogy létezik-e szabad és független sajtó, illetve a kulturális önkifejezés egyéb formája. A Freedom House is és a Riporterek Határok Nélkül is a sajtószabadság állapotát vizsgálja. E vizsgálat alapján a javasolt mutató kérdőíves felmérés eredményeképpen születik meg, olyan nemzetközileg elismert kritériumrendszer alapján, amely képes kimutatni a sajtószabadság mértékét.

Nagyrészt saját mérés szükségeltetik ugyanakkor a médiaviszonyok mögötti üzleti háttér feltárására. E kutatás nagymértékben képes támaszkodni a Mérték Médiaelemző Műhely adataira egyes médiatulajdonlasi viszonyokról. A mutató a médiabirodalmak feltárása alapján a tulajdonosi viszonyokat mutatja meg. A Mérték Médiaelemző Műhely sajtószabadság-indexe és sajtószabadság-mérései ugyanakkor szintén használható alapot biztosítanak a sajtószabadság kultivációs vizsgálatára támaszkodó indikátor képzésére. A mutató három kutatás eredményeiből áll össze: egyrészt az újságíróknak, másrészt a médiamenedzsereknek (médiatulajdonosoknak, a médiavállalkozások vezetőinek, a



médiavállalkozások menedzsmentjének), harmadrészt a lakosságnak a sajtószabadságról alkotott véleményét méri fel.

Végül a már említett körben érdemes hagyatkozni az MTVA folyamatos mérésére a hírműsorok politikai szereplőiről, szerepléseiknek az arányáról. A hírműsorok tárgyilagosságát vizsgálva az indikátor azt mutatja meg, hogy a politikai hírműsorokban milyen arányban szerepelnek a kormánypárti és az ellenzéki politikusok. Ezzel viszonylag objektív képet tud adni a közmédia tárgyilagosságának vagy semlegességének, netán éppen elfogultságának vagy esetleg előítéletességének arányairól.

E mutatók kiválasztásával az a célunk, hogy a médiaszabadság terén speciálisan is jelentkező – és részben ismertetett – módszertani nehézségek ellenére a lehető legtárgyilagossabb és leginkább számszerűsíthető adatokkal színesített képet sikerüljön alkotni és nyújtani a szólás- és különösen a sajtószabadság magyarországi állapotáról. Ennek érdekében saját mérésekre és meglévő mérések alkalmazására egyaránt javaslatot teszünk.

Azt reméljük, hogy indikátoraink segítségével osztható a médiaszabadság általános közfelfogásának sok esetben félreértésekből adódó homályossága, és ezzel ez a kutatás is hozzájárulhat a helyzet jobb megismeréséhez, a bizalmi és a bizalmatlansági viszonyok feltárásához, a sajtószabadság tényleges terjedelmének növeléséhez, hosszabb távon pedig a politikai kultúra fejlesztéséhez, a demokrácia jobb megértéséhez, a civil öntudat és a vállaltan tudatos polgáriasság kívánatos előmozdításához. Mindezen törekvésekkel együtt ez a kutatás – kétséget kizáróan – tudományos és társadalmi célokat egyaránt szolgál.

### ***3.6 A választási rendszer és a politikai rendszer összefüggése mint hatásterületi szektor; a demokratikus politikai rendszert garantáló választási rendszer kialakítása/működtetése mint indikátor***

*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, 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 mindenképp rendszeres időközönkénti, szabad és tisztességes választásokra van szükség, márpedig ilyen választások tartása a demokrácia alapfeltétele.*

Mindezek miatt választási rendszerekről csak demokráciákban van értelme beszélni. A választási rendszer fogalmának értelmezéséhez ugyanis mindenképp rendszeres időközönkénti, szabad és tisztességes választásokra van szükség, márpedig ilyen választások tartása a demokrácia alapfeltétele.

A modern képviselő a társadalmi kiegyenlítődés és a történelmi emancipáció terméke, amely a hatalmat delegáltként feltételezi, s ilyképpen egyénekből és társadalmi közösségekből eredezteti. A 20. században teljessé váló népképviselő – akár parlamenti, akár elnöki, akár a kettő közötti átmeneti kormányformák kereti között valósul meg – arra a posztulátumra épül, hogy a hatalom gyakorlása a társadalom megbízásából történik, s a részérdekeket a társadalom állandó integrációjának figyelembevételével kell érvényre juttatni, értékek őrzésének és megújításának alávetve. Ezért a képviselő éppúgy magában foglalja a felhatalmazást, mint az elszámoltathatóságot.

A választási eljárás, a hatalmat gyakorló, döntéseket hozó képviselők kiválasztása és jogi felhatalmazása a képviseleti demokrácia része, sőt valójában a választással kezdődik a modern demokratikus berendezkedés. Ahol a választás nem ellenőrizhető vagy nem valószínűs (például csak egyetlen, a hatalom által előzetesen kiválasztott személyre vagy politikai mozgalomra lehet a voksot leadni), és nem felel meg bizonyos, általánosan elfogadott követelményeknek – mint a választójog egyenlősége, a választás közvetlensége, a szavazás befolyásmentessége (titkossága) és a választójog általánossága (mindenkire kiterjedtsége) –, ott nem beszélhetünk demokratikus államiságról.

A világ demokráciái egymástól jelentősen eltérő választási rendszereket működtetnek. Azt is mondhatnánk, hogy ahány ország, illetve ahány demokrácia, annyi választási rendszer létezik, de még ezzel sem érzékeltethetnénk a rendszerek sokféleségét. Valójában azt kell állítanunk, hogy választási szisztémából számszerűen még több is létezhetik, mint ahány demokratikus ország van a világon.

Az egyes országok ugyanis különböző rendszereket alkalmazhatnak különböző testületeiknek a megválasztásához helyi, regionális, tartományi, központi vagy szövetségi szinten, az alsóházi vagy a felsőházi választások során, de választási rendszerekről szólva elsősorban a törvényhozási választások szisztémájáról kell beszélnünk. A szakirodalom megegyezik abban, hogy választási rendszereken azokat a rendszereket kell érteni, amelyek során a polgárok az ország törvényhozásába (általában annak alsóházába) választanak képviselőket (ritkább esetben szenátorokat). Ez az a választás, amely a legelterjedtebb demokráciafelfogás szerint magának a demokráciának az egyik legfontosabb kritériuma is egyben. (Dahl, 1971)

A törvényhozási választások ugyanakkor már önmagukban is meglehetősen sokféle lehetnek, ráadásul néhány ország viszonylag gyakran változtatja meg a választási szabályokat oly módon, hogy magát a választási rendszert is megreformálja, és egyik választásról a másikra érve egyben egy új választási rendszer hatékonyságát vagy reprezentativitását is kipróbálja. A stabil demokráciák azonban általában ragaszkodnak a jól bevált választási rendszerükhöz, de ezen országok ragaszkodása meglévő rendszerükhöz természetesen nem jelenti azt, hogy a maguk részéről a legjobb választási rendszert találták meg.

„Legjobb választási rendszer” nem létezik. Ha ilyesmi létezne, feltételezhetnénk, hogy minden valamirevaló demokratikus ország azt a rendszert tenné magáévá, márpedig a világ demokráciái éppen sokféleségükkel tűnnek ki. E sokféleség azonban csak látszólag bonyolult. A választási szakértők egyetértenek abban, hogy akármennyi legyen is a világon alkalmazott eltérések száma, lényegében valamennyi választási szisztéma besorolható két nagy rendszerbe vagy legfeljebb ezek kombinációiba. Ez a két nagy típus a többségi és az arányos rendszer.

A választási rendszereket választójogi rendszereknek is nevezik. A többségi és az arányos rendszereket ugyanakkor altípusoknak is szokás hívni, mert van olyan nézet, amely szerint a választási rendszer a tágabban értelmezett választási szabályrendszernek csupán alfaja. Akárhogy van is, a többségi és az arányos választási rendszerek arról adnak tájékoztatást, hogy milyen szisztémával lesznek a leadott szavazatokból mandátumok, márpedig ez a kérdés a választójognak valóban csupán egy, bár nem lényegtelen kérdése.

A tágan értelmezett választási rendszer három elemet tartalmaz: a választókerületi struktúrát, a szavazati struktúrát és a választási formulát. Ez utóbbi elem azt mutatja



meg, hogy hogyan alakulnak át a leadott szavazatok mandátumokká. Ez a rendszer a választási rendszer legszűkebb, politikatudományi értelmezését jelenti. Alkotmányjogi értelemben ugyanakkor a választási rendszer még a tág értelmezésnél is többet jelent: azokat a különböző anyagi és eljárásjogi megoldásokat és technikai szabályokat foglalja össze, amelyek a választás feltételeit és módját határozzák meg.

A választási rendszer alkotmányjogi fogalma tehát felöleli az egész választási folyamatot a választás kiírásától a választás eredményének megállapításáig: az aktív és a passzív választójogra és a választási alapelvekre vonatkozó garanciális szabályokat; a választási struktúrára (a választókerületi beosztásra, a jelölési és szavazási mechanizmusra, a választási szervekre és a választási formulára) vonatkozó szabályokat; a választási eljárás részletes szabályait (a választások kitűzésétől a kampányon át a képviselői megbízólevelek átadásáig). (Petrétei, 2011)

### **3.6.1. A választási rendszerek típusai és meghatározó elemei**

A választási rendszerek típusainak megállapításához a rendező elveket a választási rendszer meghatározó elemei jelentik: a választókerületi struktúra, a szavazati struktúra, illetőleg a mandátumszerzés struktúrája.

A választókerületi struktúra alapján lehetnek egymandátumos és többmandátumos választókerületi rendszerek. Az egymandátumos rendszer egyéni választókerületi rendszert jelent, személyre szavazással. A többmandátumos rendszer lehet egyéni választókerületi, területi választókerületi és országos választókerületi rendszer (az egész ország egyetlen választókerület). E két utóbbiban listás szavazás megy végbe.

A szavazati struktúra szempontjából a választópolgár szavazatainak száma eltérő. Az egyszavazatos rendszerben a választópolgárnak egyetlen szavazata van, amelyet vagy személyre, vagy pártra (pártlistára) ad le. A kétszavazatos rendszerben a választópolgárnak két szavazata van, amelyek közül az egyiket személyre, a másikat a pártra (pártlistára) adhatja le.

A többszavazatos rendszerben a választópolgár több személyre szavaz. Ennek során alkalmazható a többes rendszer, amikor a választópolgárnak annyi szavazata van, ahány képviselő megválasztható, vagy a szavazatokat kumulálhatja (egy párton belül több személyre is szavazhat, vagy az összes szavazatot egyetlen jelöltre is leadhatja), illetőleg panasírozhatja (a szavazatait különböző listán szereplő jelöltekre adhatja le, vagyis szavazatait a listák között megoszthatja).

A többszavazatos rendszerben lehetséges a korlátozott szavazás. Ilyen esetben a választópolgárnak kevesebb szavazata van, mint a választókerületben elérhető mandátumok száma. A többszavazatos rendszerben lehetséges a preferenciális (személyre szóló) szavazás is, amikor a választó a szavazata mellett második, harmadik, negyedik stb. preferenciát is megjelölhet. (Petrétei, 2011: 208)

A mandátumszerzés struktúrája alapján a választási rendszer lehet többségi – ezen belül relatív (egyfordulós) vagy abszolút (kétfordulós, illetőleg alternatív) többségi – rendszer, továbbá arányos (pártlistára vagy személyekre szavazással megvalósuló) rendszer, valamint vegyes választási rendszer. Ugyanakkor a vegyes rendszerek általában nem képeznek külön kategóriát, hiszen ezek mindenképp a többségi és az arányos elemek vegyítésével jönnek létre, de általában oly módon, hogy a vegyítéssel is megmaradnak a rendszer többségi és arányossági sajátosságai.

A többségi és az arányos választási rendszerek ugyanakkor nyilvánvalóan elsősorban arányossági fokuk alapján különböznek egymástól. Ez azt jelenti, hogy valamiféle arányosság a többségi rendszerekről is elmondható, és az arányos rendszerek is alkalmazhatnak többségi elemeket. Arányosságról szólva tehát mindenekelőtt egy mértékről kell beszélnünk.

Az arányosság komplex fogalom. Akármilyen legyen is a választási rendszer, valamifajta arányossági mutatót mindenképpen ki lehet találni annak megállapítására, hogy a választás szisztémája mennyire biztosít arányosságot. A brit vagy az amerikai típusú egyéni kerületes, egymandátumos, egyszavazatos, egyfordulós, relatív többséges – a győztes mindent visz elvére épülő – többségi rendszer nyilvánvalóan a legkevésbé arányos rendszerek közé tartozik, míg az izraeli vagy a holland típusú egyszavazatos, egyfordulós, listás – az egész országot egyetlen választókerületnek tekintő – arányos rendszer a legarányosabb rendszerek között említhető.

### 3.6.2. A választási rendszer arányosságának mérhetősége

Ugyanakkor egy választási rendszer arányossági fokának megállapítása mellett számos más arányosság is mérhető, például a választási részvétel aránya és az arányt mutató idősorokból képzett, a részvételi arányra vonatkozó arányossági indikátor. A részvételi arányosság vizsgálata természetesen összehasonlító jellegű.

A választási részvétel arányszámának a legutolsó három általános választás részvételi arányának átlagát tekintjük a vizsgált országban, így Magyarországon is. A választási rendszer arányossági foka összefügg a versengő pártok számával, a választókerületek közötti különbségekkel, a választói magatartással, a preferenciák területi eloszlásával, illetőleg e jellemzők véletlenszerű kombinációival.

Douglas Rae mutatta ki, hogy a kerületnagyság – az ő terminológiájával: *district magnitude* – az aránytalanság kialakulásában fontosabb tényező, mint a választási formula. (Rae, 1967) Ennek pontos hatását Taagepera és Shugart térképezte fel. Ők vezették be az *effective magnitude* fogalmát abból a célból, hogy a kerületnagyságot az arányosságot érintő többi elemtől elkülönítve operacionalizálhatóvá tegyék. (Taagepera–Shugart, 1989: 205)

Végül az *effective threshold* fogalmát Lijphart vezette be. Kétfajta valóságos küszöböt különböztetett meg. Az egyik a képviseltség vagy a bekerülés (*inclusion*) feltételét jelentő lehetőségek sorát jelenti a szavazatok százalékában kifejezve. Ez az arány megmutatja, hogy egy pártnak milyen eredményt kell elérnie a legkedvezőbb feltételek között, hogy legalább egy mandátumot szerezzen. A másik mérőszám azt mutatja meg, hogy a legkedvezőtlenebb körülmények között mi a bekerülés feltétele. (Lijphart, 1994: 25)

A listás megoldások arányossági potenciálját könnyen semmissé lehet tenni a kevés mandátumot reprezentáló körzetek kialakításával és az ezzel párosuló aránytalan mandátum kiosztási technikával, mint például a d'Hondt-módszer alkalmazásával. Ebben az esetben a bejutást gátló százalékos határ – mint jogi akadály – hiányában is a képviselőket korlátozó minőségről lehet beszélni, amit maga a struktúra intézményesítése teremt meg.

A politológiai szakirodalom ezt a jelenséget nevezte el valóságos vagy tényleges küszöbnek (*effective threshold*), utalva arra, hogy nem kifejezett mesterséges küszöbről, hanem az alkalmazott formulák együttes következményéről, vagyis a rendszer valóságos hatásáról van szó.

A szűken értelmezett választási rendszer arányosságáról ugyanakkor a szakirodalomban számtalan ismert index tanúskodik. Egy összesített indikátor az ismert arányossági indexeket venné alapul, mindenekelőtt a Rae-indexet és különösen a Loosemore–Handby-féle indexet, valamint a Gallagher-indexet és a közgazdaságtanban alkalmazott Gini-indexet, továbbá az arányossági együtthatót és a különféle párttagoltsági indexeket. Ennek a mutatónak figyelemmel kell lennie az effektív választási pártszámra és az effektív parlamenti pártszámra. Tekintetbe kell vennie a választási magatartás változását, a Pedersen-indexet, a választási eredmények összehasonlítását, az effektív küszöbhatárt és a kormányzáshoz szükséges pártok számát. Ezeket a változókat a szakirodalom általában nem rendezi egy önálló képletbe, és ez nem véletlen. A választási rendszer arányosságáról minden kétséget kizáróan nem egyetlen index, hanem többféle arányszám tájékoztathat bennünket.

A megfelelően kiválasztott indexek segítségével ugyanakkor kialakítható egy olyan összesített indikátor, amely az adatokat 1-től 10-ig rendezve – elsősorban a választási rendszer arányosságából kiindulva – demokraci elméleti jelentőséggel tájékoztat a választási rendszer arányos jellegéről és ebből következően bizonyos demokratikus értékeiről. Ilyenformán az indikátor a választási rendszer legfontosabb jellemzőinek statisztikai adatai alapján tevődhet össze, különösen a választási rendszer arányosságára vonatkozó adatok figyelembevételével. Az indikátor tekintettel van a nemzetközi szakirodalom arányosságvizsgálataira, és érinti a pártrendszerre vonatkozó adatokat is.

Az ilyesfajta indikátorra hatással vannak a választási rendszerre vonatkozó jogi normák, a választásról és a választási eljárásról szóló jogszabályok, a választási rendszer arányosságára vonatkozó különféle mutatók, a pártrendszerre, a párttagoltságra, a választói magatartás változásaira és a politikai kultúra állapotára vonatkozó adatok. Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a választási rendszer arányosságát alapvetően három tényező alakítja: a választási formula (többségi, arányos vagy vegyes rendszer), a kerületnagyság és a választási küszöb.

Rein Taagepera és Matthew S. Shugart, valamint Arend Lijphart nyomán (Taagepera–Shugart, 1989; Lijphart, 1994) pontos áttekintésünk van a választási rendszerek változásairól és arányosságának összefüggéseiről. Figyelemre méltó, hogy bár a kisebb-nagyobb átalakítások, rendszerbeli változtatások nem ritkák, 1945 és 1990 között nem volt példa arra, hogy a többségiből arányos rendszerre tértek volna át, vagy fordítva, és csak Franciaországban mozgott a rendszer a majoritások és a PR-formula között. (Lijphart, 1994: 52)

Ugyanakkor Lijphart az általa vizsgált 27 országban az említett időszakban 70 különböző választási rendszert különböztetett meg, ami azt jelenti, hogy a választási szisztémák korántsem statikusak. (Egyáltalán nem változott a rendszer három többségi országban – Kanada, Új-Zéland és USA –, valamint a PR-formulát alkalmazó két országban, Finnországban és Svájcban. A másik póluson Görögország öt különböző rendszert alkalmazott 1974 és 1990 között, míg Franciaország és Németország hatot az egész korszak alatt.)

Ezek közül a nyugat-európai régióban csak Franciaországban, Dániában és Olaszországban vált aránytalanabbá a rendszer a változások nyomán, 1945 és 1990 között, ugyanakkor javult az arányosság Ausztriában, Németországban, Görögországban, Izlandon, Máltán, Hollandiában, Norvégiában és Svédországban. (Lijphart, 1994: 56) Az 1990-et követő időszakról ugyancsak megállapítható, hogy Európában továbbra is nagy fölényt élveznek az arányos rendszerek. (Görögországban történt visszalépés egy kevésbé

arányosabb formulára, valamint Máltán alkalmaznak az arányosságot mérséklő technikát. Ausztriában 1992-ben bevezették a négyszázalékos küszöbértéket.)

Meg kell jegyezni, hogy még az ún. plurális demokráciákban is csak 1945 után beszélhetünk a választási rendszerek valóságos demokratizmusáról. 1945 előtt a nőknek nem volt választójoguk Franciaországban és Belgiumban, ugyanakkor 1971-ig korlátozott volt a nők választójoga Svájcban, a feketék választójoga pedig az Egyesült Államokban, a *Voting Rights Act* 1965. évi elfogadásáig (Lijphart, 1994: 3).

És éppen ez az egyik legfontosabb megfontolás. Ringen szerint (Ringen, 2007) abban a kérdésben, hogy a polgárok saját politikai berendezkedésüket mennyire tartják demokratikusnak, nagy szerepe van a saját demokráciájuk múltjához fűződő viszonyának és felelősségnek. Vagyis a demokratikus minőség mérésében szerepet kell kapnia bizonyos történeti információk feldolgozásának; ezt szolgálja Ringen módszertanában a választójog bevezetésének idejére irányuló információ.

Ausztráliában például – mondja Ringen – ugyan a nőkre már 1902-ben kiterjesztettek a választójogot, de az őslakokra csak 1965-ben (*Voting Rights Act*), és szerinte ez a „történeti információ” befolyásolja a demokrácia minőségét, így Ausztráliának kisebb értéket kell kapnia az osztályozásnak ebben a dimenziójában. Hasonlóképpen lepontozódik ezen osztályozás szerint Franciaország is, ahol a nők csak 1944-ben kaptak választójogot.

### 3.6.3. Javasolt indikátorok

Mindezen megfontolások alapján öt mutató kimunkálását tartjuk indokoltnak. Az első a választási részvétel arányát mutatja. Az indikátor a választáson részt vett választópolgárok arányát mutatja a teljes népességhez viszonyítva. Erre vonatkozóan a Nemzeti Választási Iroda (korábban az Országos Választási Iroda) adatai tökéletes eligazodást adnak. Az összevetést nehezíti ugyanakkor, hogy 2014 előtt a választások valójában kétfordulósak voltak, míg 2014-ben egyfordulós választások bonyolódtak.

A parlament az új választási rendszert modellező törvényt 2011-ben fogadta el, egyéni képviselői indítvány alapján, megkerülve ezzel a társadalmi-politikai egyeztetést. A törvény – bár a kétszavazatos rendszer formailag fennmaradt – szakítást jelent a korábbi háromszintű, kétfordulós szisztéma szellemével, politikai alapjaival. A régi rendszer ugyanis erős szelektivitása és nagy aránytalansági hajlama ellenére a torzítások mérséklésére kiegyensúlyozó elemeket épített be, elsősorban azért, hogy érvényesülni engedte mind az elsődleges, mind a másodlagos politikai preferenciákat, és ezzel teret engedett a pártkoalíciók formálódásának.

Az egykori rendszerben az egyéni kerületi jelöltversengés személyessé tette a politikai teret, egyúttal a kormányozhatósági elv hangsúlyozásával utat nyitott az aránytalanság érvényesülésének. Ezt példázta az 1994. évi választás, amikor a 33 százalékos listás támogatás mellett az MSZP 54 százalékos parlamenti képviseleti arányra tett szert, de még inkább a 2010-es, amikor alacsony részvétel mellett a Fidesz–KDNP 52,73 százalékos támogatottságával kétharmados, alkotmányozó többségre tett szert 68,13 százalékos aránnyal. Mindez azt jelentette, hogy a leginkább használható aránytalansági mutató, a Loosemore–Hanby-index 1994-ben 21,4 volt, 2010-ben pedig 15,7-et mutatott, pedig ez a szám az arányos rendszerekben nem haladhatja meg az 5-ös értéket.

A javasolt mutatók ezeket a jelenségeket teszik plasztikussá. Egyfelől azt javasoljuk, hogy az egyik indikátor a választásokra vonatkozó szabályok parlamenti elfogadási ará-

nyaira mutasson rá. Az általunk javasolt indikátor ugyanakkor a választásokra vonatkozó valamennyi törvény elfogadásának összesített arányát mutatja be. Tekintve, hogy az elmúlt parlamenti ciklusban a választási anyagi törvény mellett új választási eljárási törvény is született, és mindkét törvény jelentősen módosult is a későbbiekben (továbbá a végrehajtást biztosító rendeletek tovább növelték a joganyag komplexitását), érdemes e szavazásokat sorokba rendezve vizsgálni. Az összehasonlításhoz az Országgyűlés Hivatala által vezetett statisztika kitűnő alapul szolgál.

Ezek a mutatók aligha lehetnének egyszerűbbek a fentieknél. A választási rendszer arányosságára vonatkozó mutatószám azonban kétségkívül meglehetősen bonyolult. Az indikátor a választási rendszer arányosságára vonatkozó adatok figyelembevételével tevődik össze a választási rendszer arányosságára vonatkozó szakirodalmi arányszámok, különösen a Loosemore–Hanby-index felhasználásával.

A nemzetközi szakirodalom ilyesfajta összesített mutatót nem nagyon ismer, mintha a kutatók tudatosan kerültk volna a különböző indexek összevetését. Jelen kutatás ebben a tekintetben egyfajta újdonságként arra tesz kísérletet, hogy egy komplex arányossági mutatóval, bázisalapú szemlélettel kimunkálja azt az összetett indikátort, amely nemcsak az arányosságról, hanem bizonyos fokig az arányosság változásáról, a rendszer arányossági irányáról is tájékoztat.

Az arányosságnál mint tulajdonságnál és értéknél – bármilyen fontos szempontot képvisel is – fontosabb ugyanakkor a választási rendszer demokratikus mivolta. Tekintve azonban, hogy ennek mérhetőségéről még kritikusabban lehet szólni, mint az arányossági mutatókról, az erre vonatkozó indikátor valójában csak társadalmi percepciókon alapulhat.

A választási rendszer demokratikus mivoltának percepcióiról széles körű felmérés adhat tájékoztatást. Az indikátor azt mutatja meg, mennyiben gondolják úgy az emberek, hogy a választójog a demokrácia alapja, és mennyire tartják a választási rendszert demokratikusnak. Az *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* mérései erre vonatkozóan tájékozódási pontként szolgálhatnak, de a tényleges kutatás elvégzése még előttünk áll.

A választási rendszer arányosságának és demokratikus mivoltának percepcióiról szóló vizsgálat ugyanakkor kultivációs módszerrel is elvégezhető, és ez a módszer kétségkívül informatív eredményekkel járhat. A kultivációs vizsgálat lényege, hogy a kutatást nem társadalmi szinten, hanem a társadalom értékítéletére befolyást gyakorló szakértői szinten végezzük el, abban a tudatban, hogy a médiában is megszólaló, befolyásos, közszereplőként mutatkozó, hatást kiváltani képes emberek véleménye a társadalmi nyilvánosság szerkezetén keresztül átszüremkedik a közvéleménybe.

A választási rendszer arányosságának kultivációs vizsgálata alapján kialakított indikátor a választási rendszer arányosságáról vallott szakértői nézeteket mutatja meg a médiaszereplő politikai elemzők percepciói alapján. A Méltányosság Politikaelemző Központ módszertana és más területen végzett hasonló vizsgálata alapot ad arra a bizalomra, hogy ez a vizsgálat arányos ráfordítással elvégezhető, és eredménye hasznos információval szolgál a választási rendszer elfogadottságáról.

Mindezek alapján az állítható, hogy a választási rendszer alkotmányosságáról, demokratikusságáról és arányosságáról rendelkezésre álló szakértői anyagok, adatok, számok és indexek, továbbá az elvégzett és a továbbiakban lefolytatandó kutatások alapján megszerzhető, illetve megbecsülhető társadalmi és szakértői összkép lehetővé teszi egy olyan

mutató kimunkálását, amely komplex tájékoztatást képes adni a választási rendszer egészéről. A nemzetközi és a hazai szakirodalom továbbá kellően igazít el – a választási eljárási szabályokat ezen a ponton nem vizsgálva – a választási rendszer és a politikai rendszer bonyolult kontextusában is.

E fejtegetések ugyanakkor annak fényében ítélandók meg, hogy a választási rendszer mennyiben szolgálja a politikai reprezentativitás erényét és a kormányozhatóság érdekét, méghozzá utóbbit illetően elsődlegesen a hatékony kormányzás ügyét, amely kétségkívül politikai prioritásként értékelhető. Ezen a területen a jelenlegi kutatás – várakozásunk alapján és meggyőződésünk szerint – hasznosítható újjdonságokkal is szolgálhat.

### 3. Befejezés

#### 3.1. A politikai verseny biztosítása/garantálása

A politikai alternatívák és a politikai szereplők közötti versengés a mértékadó demokráciadefiníciók egyik alapvető eleme, a demokrácia megvalósulásának egyik szükséges (de önmagában még nem elégséges) feltétele. A pluralizmus és a verseny szempontja a demokráciamérések zömében megjelenik; a Freedom House által használt mutatószámok éppúgy tartalmazzák, mint a Polity IV. indikátorrendszere, a World Bank DPI, a Poliarchy Dataset vagy a Vanhanen-index. A rendelkezésre álló indikátorok azonban vagy nem elég árnyaltak, vagy nem adaptálhatóak a hazai viszonyokra, vagy nem képesek a jelzett területen zajló változásokat évenkénti bontásban követni. Ebből kifolyólag a hatásterületi kutatócsoport új, saját indikátor kidolgozására tesz javaslatot.

*Az indikátor viszonyítási alapja és értéktartománya.* A javasolt indikátor a politikai verseny szabadságát, korlátozásoktól való mentességét, valamint a versengés kereteinek méltányosságát 1-től 10-ig terjedő skálán mérő jelzőszám. Mivel a politikai verseny esetében, amennyiben azt a demokráciának az adott országban való érdemi megvalósulása szempontjából vizsgáljuk, sem a bázisszemléletű, sem a versenyszemléletű viszonyítás nem adekvát, ezért az indikátorhoz tartozó értékek normatív viszonyítási alapon határozódnak meg. A szakértői becslésen alapuló, összegzett mutató esetében a legkisebb érték (1) azt a rendszerállapotot hivatott kifejezni, amelyben a politikai szereplők között lényegében nincs érdemi politikai verseny; a versengés a lehető legkevésbé szabad és méltányos, illetve a lehető legerősebben korlátozott. A legnagyobb érték (10) ezzel szemben azt a rendszerállapotot írja le, amelyben a lehető legteljesebb körű politikai verseny folyik a szereplők között; a versengés a lehető legszabadabb és legméltányosabb.

*A kutatócsoport által javasolt új, saját indikátorhoz tartozó mérés jellege, módszertana.* A szektorban érvényesülő kormányzati képességhez rendelhető, már meglévő indikátorokról megállapítható, hogy vagy nem elég „árnyaltak”, vagy nem (igazán) adaptálhatóak a hazai viszonyok közé, vagy nem képesek a jelzett területen zajló változásokat évenkénti bontásban követni. Ebből kifolyólag a hatásterületi kutatócsoport új, saját indikátor kidolgozására tesz javaslatot. Ezen indikátor a rendelkezésre álló külső és belső objektív/statisztikai (S típusú), valamint a külső szubjektív (V típusú) indikátorok elégtelensége okán a belső, szubjektív (V) indikátorok egy speciális típusában, a szakértői becslések között helyezhető el. Ez azt jelenti, hogy nem szimplán percepcionális, „érzületi” jellegű,



hanem a megfelelő megítéléshez szükséges tények, adatok és összefüggések ismeretén alapul. E mellett a megoldás mellett szól, hogy a mérőszámmal kifejezni kívánt problématerület meglehetősen komplex, markánsan elméleti kontextusba illeszkedik, és a belső összefüggésrendszere elvont. A mérés egy (esetleg két), az NKE által felkért szakértővel készített interjú alapján, akik az adott kérdéskör és az adott szektor (azaz a demokrácia és a politikai verseny) területén szerzett elmélyült tudásuk fényében értékelnék, hogy az adott évben milyen mértékben sikerült biztosítani, korlátlanra és méltányossá tenni a közéleti kompetíciót. Az átfogó kérdésre való választ három részterület 1-től 10-ig terjedő skálán való értékelésének aggregálása jelentené. Ez a három terület a politikai szervezetek alapítása és az azokhoz való csatlakozás szabadsága (az adott évben), a pártverseny feltételeinek egyenlősége, adminisztratív korlátoktól és diszkriminációtól való mentessége (az adott évben), illetve a választási verseny feltételeinek egyenlősége, adminisztratív korlátoktól és diszkriminációtól való mentessége (választási év esetén az adott évben, más esetekben a legutolsó választási évben).

*Az indikátorképzés nehézségei, dilemmái.* A rendelkezésre álló objektív/statisztikai adatok (például országos listát állított pártok száma, a választásokon győztes párton kívüli egyéb pártokra leadott szavazatok aránya), illetve az ezekhez kapcsolódó indexálások (Herfindahl-index, Vanhanen-index) nem megfelelőek a demokrácia érdemi megvalósulásának feltételeként értelmezett politikai verseny jelzőszámának kialakítására. A kizárólag a választási versenyre koncentráló megoldások nem képesek követni/leképezni az évenkénti változásokat, a releváns/effektív/parlamentari pártok számára koncentráló megoldások üres, formális, a demokrácia tényleges működésével kapcsolatban semmitmondó kritériumot alkalmaznak (a nyolcpárti parlament nem jelent érdemibb versenyt és demokratikusabb közéletet, mint egy három- vagy négypárti) stb. A terület árnyalt értékelését kínáló indikátor így alapvetően csakis több dimenziót összegző, az elméleti összefüggésekre tekintettel levő, szubjektív szakértői skálázásra alapulhat, amellyel szemben azonban könnyen megfogalmazható az önkényesség, az elfogultság és a megalapozatlanság vádja.

*Mi hat az indikátorral jelzett jelenségre, mire hat az indikátorral jelzett jelenség?* A mutatóval jelzett területre elsősorban a *politikai kompetíció jogi-eljárási keretei* (a pártalapítás szabályozása, a pártfinanszírozás szabályozása, a választási eljárás szabályozása, a kampányfinanszírozás szabályozása), a *politikai részvétel* jellege és kiterjedtsége, a *versengő politikai szervezetek viszonyrendszere*, rendszerszerű dinamikája (a pártrendszer jellege, struktúrája), a *társadalom pártosodottságának mértéke* (a párttagok összlakosságra/a teljes választókorú népességre vetített aránya), a *politikai kultúra* (intézmények iránti bizalom, szubjektív állampolgári kompetencia), a *politikai tradíciók*, a közéleti szerepvállalással kapcsolatos *attitűdök és informális társadalmi normák*, a *civil társadalom* fejlettsége és elismertsége, a vonatkozó szabályozásokkal és szakpolitikákkal kapcsolatos (esetleges) állampolgári és nemzetközi elvárások, valamint a *média és a hírközlés szabályozása*, a *nyilvánosság* szerkezete vannak érdemi hatással. A mutatóval jelzett terület elsődlegesen a *politikai innovációra*, a politikai rendszer megújulási képességére, a politikai rendszer *legitimitására*, a *politikai részvételre*, a *pártrendszerre* és a *politikai kultúrára* gyakorol érdemi hatást. *Kereszthatás* figyelhető meg a *politikai részvétellel*, a pártrendszerrel és a politikai kultúrával.



### 3.2. A politikai részvétel biztosítása/előmozdítása

A politikai participáció – azaz 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 kérdéskörhöz rendelhető indikátorokról azonban – a politikai versenyhez hasonlóan – ugyancsak elmondható, hogy vagy nem elég „finomak”, vagy nem (igazán) alkalmazhatóak a hazai viszonyok között, vagy nem képesek a jelzett területen zajló változásokat évenkénti bontásban követni. Ebből kifolyólag a hatásterületi kutatócsoport új, saját indikátor kidolgozására tesz javaslatot.

*Az indikátor viszonyítási alapja és értéktartománya.* A javasolt indikátor a politikai részvétel biztosítottságának mértékét, a participáció kiterjedtségét, eszközeinek és csatornáinak kihasználtságát 1-től 10-ig terjedő skálán mérő jelzőszám. Mivel a politikai részvétel esetében, amennyiben azt a demokrácia adott országban való érdemi megvalósulásának szempontjából vizsgáljuk, sem a bázisszemléletű, sem a versenyszemléletű viszonyítás nem adekvát, ezért az indikátorhoz tartozó értékek normatív viszonyítási alapon határozódnak meg. A számszerű adatok figyelembevételével adott szakértői becslésen alapuló, összegzett mutató esetében a legkisebb érték (1) azt a rendszerállapotot hivatott kifejezni, amelyben az állampolgárok a lehető legkisebb (minimális) politikai aktivitást fejtik ki, a politikai participáció eszközei és csatornái a lehető legkisebb (minimális) mértékben kihasználtak. A legnagyobb érték (10) ezzel szemben azt a rendszerállapotot írja le, amelyben az állampolgárok a lehető legteljesebb körű (maximális) politikai aktivitást fejtik ki, a politikai participáció eszközei és csatornái a lehető legnagyobb (maximális) mértékben kihasználtak. A mérőszám az adott országban, adott időben, adott körülmények közt reálisan elérhetőnek tekintett minimumot és maximumot jelzi.

*A kutatócsoport által javasolt új, saját indikátorhoz tartozó mérés jellege, módszertana.* A vonatkozó kormányzati képességekhez rendelhető, már meglévő indikátorokról – a politikai versenyhez hasonlóan – ugyancsak elmondható, hogy vagy nem elég „finomak”, vagy nem (igazán) alkalmazhatóak a hazai viszonyok között, vagy nem képesek a jelzett területen zajló változásokat évenkénti bontásban követni. Ebből kifolyólag a hatásterületi kutatócsoport új, saját indikátor kidolgozására tesz javaslatot. Ezen indikátor a rendelkezésre álló külső és belső objektív/statisztikai (S típusú), valamint a külső szubjektív (V típusú) indikátorok önmagukban való elégtelensége okán a belső, szubjektív (V) indikátorok egy speciális típusában, a szakértői becslések között helyezhető el. Ez azt jelenti, hogy nem szimplán percepcionális, „érzületi” jellegű, hanem a megfelelő megítéléshez szükséges tények, adatok, összefüggések ismeretén és figyelembevételén alapul. E mellett a megoldás mellett szól, hogy a mérőszámmal kifejezni kívánt problématerület meglehetősen komplex, markánsan elméleti kontextusba illeszkedik, és belső összefüggésrendszerre elvont. A mérés egy (esetleg két), az NKE által felkért szakértővel készített interjú alapján alapulna, akik az adott kérdéskör és az adott szektor (azaz a demokrácia és a politikai részvétel) területén szerzett elmélyült tudásuk fényében értékelnék, hogy az adott évben milyen mértékben sikerült biztosítani a politikai participáció lehetőségét, eszközeinek és csatornáinak kihasználtságát. Az átfogó kérdésre való választ hat részterület adatainak

áttekintése, ezek alapján 1-től 10-ig terjedő skálán való értékelése, majd az így képzett értékek aggregálása jelentené. A vizsgálatba bevont hat részterület: a választási részvétel mértéke (választási év esetén az adott évben, egyéb esetben a legutóbbi választási évben); a népszavazásokon és népi kezdeményezésekben való részvétel mértéke (az adott évben); a politikai szervezetekben való részvétel mértéke (az adott évben); a politikai gyűléseken való részvétel mértéke (az adott évben); a politikai tiltakozásokban való részvétel mértéke (az adott évben); a politikai vitákban való részvétel mértéke (az adott évben). A skálázás során figyelembe vehetők (illetve veendőek) a választási részvételi adatok, a népszavazásokon és a népi kezdeményezésekben való részvétel adatai, a párttagok számára és arányára, illetve az egyéb politikai célú/jellegű szervezetek tagságának számára és arányára vonatkozó adatok, a gyűléseken és a tiltakozásokban való részvételre vonatkozó hatósági adatok és becslések, valamint a politikai témájú/jellegű fórumokban való kommenteléssel kapcsolatos, internetes tartalomszolgáltatóktól származó adatok és becslések. Az 1-től 10-ig terjedő skála két végpontja mind az egyes részterületek, mind az egész politikai részvételi szektor szempontjából az adott országban, adott időben, adott körülmények közt reálisan elérhetőnek tekintett minimumot és maximumot jelzi. Azaz nem feltétlenül a 0 százalékos választási részvétel minősül 1-es, a 100 százalékos pedig 10-es értéknek; a szubjektív szakértői becslés az országra jellemző adottságok és korábbi adatok fényében akár egy 35 százalékos adatot is tekinthet „minimumnak” (azaz 1-es értékkel jelölhető szintnek), és egy 80 százalékos adatot is „maximumnak” (azaz 10-es értékkel jelölhető szintnek).

*Az indikátorképzés nehézségei, dilemmái.* A rendelkezésre álló objektív/statisztikai adatok (például választási részvétel, a pártosodottság mértéke, a bojkottban, sztrájkban részt vevők száma) önmagukban, az adott ország sajátos kontextusában való értelmezés és más részvételi formák adataival való összevonas nélkül nem megfelelőek a demokrácia érdemi megvalósulásának feltételeként értelmezett politikai részvétel jelzőszámának kialakítására. A kizárólag a választási részvételre koncentrááló megoldások nem képesek követni/leképezni az évenkénti változásokat, a népszavazásokra fókuszáló megoldások egy adott, partikuláris demokráciakoncepciónak megfelelő kritériumot alkalmaznak, a politikai tiltakozásokat előtérbe helyező indikátorok indokolatlanul felértékelhetnek konfliktusos időszakot átélő vagy egyenesen válságba került politikai rendszereket stb. A terület árnyalt értékelését kínáló indikátor így alapvetően csakis több dimenziót összegző-súlyozó, az adott ország politikai kontextusát értelmezési keretként használó, adatai alapján szubjektív szakértői skálázásra alapulhat, amellyel szemben azonban még így is megfogalmazható az önkényesség, az elfogultság és a megalapozatlanság vádjai.

*Mi hat az indikátorral jelzett jelenségre, mire hat az indikátorral jelzett jelenség?* A mutatóval jelzett területre elsősorban a választások, a népszavazások és a népi kezdeményezések *jogi-eljárási keretei*, a *gyülekezési jog szabályozása*, a *politikai verseny* jellege és mértéke, a *pártrendszer* jellege és struktúrája, a *politikai kultúra* (intézmények iránti bizalom, szubjektív állampolgári kompetencia), a *tiltakozási kultúra*, a *politikai tradíciók*, az *oktatási rendszer és a tanterv* (állampolgári nevelés, annak hiánya), részvételre buzdító *hirdetések*, aktivizáló célzatú *kampányok*, a közéleti részvétellel kapcsolatos *attitűdök és informális társadalmi normák*, a társadalmi részvétel kiterjedtsége, illetve a *civil társadalom* fejlettsége és elismertsége vannak érdemi hatással. A mutatóval jelzett terület elsődlegesen a *politikai versenyre*, a politikai rendszer *legitimitására*, a *pártrendszerre*,

a *politikai kultúrára*, a *társadalmi részvétel* kiterjedtségére, valamint a *civil társadalom* fejlettségére, presztízisére gyakorol érdemi hatást. *Kereszthatás* figyelhető meg a *politikai versennyel*, a pártrendszerrel, a politikai kultúrával, illetve a *társadalmi részvétellel*.

### 3.3. A jogállamiság, a demokratikus szabadságjogok biztosítása/garantálása

A jogállamiság, a demokratikus alapértékek és emberi jogok kérdésköre a mezoszintű, „liberális” demokráciakoncepcióhoz kapcsolható, vizsgálata alapvető jelentőségű az egyes jogintézmények demokratikus működésének kiszámíthatóságának szempontjából. Amint tényező jelentős mértékben kihat a politikai részvételre (részvétel elősegítése, ösztönzése vagy korlátozása, hátráltatása), így mérése szintén nem haszontalan. A demokrácia hatásterülete a jogbiztonsággal összefüggésben alapvetően a demokratikus alapértékek védelmébe vetett bizalmat vizsgálja, a jogállamiság kérdéskörén belül az emberi jogok és a demokratikus szabadságjogok biztosításának és érvényesülésének, az erre kiépített intézményrendszer megfelelő működésének mérésére tesz javaslatot. Az indikátor az emberi jogvédelem hazai intézményeinek joggyakorlatát veszi alapul, a rendszer belső állapotát leíró, eljárásokat jellemző, a jogszabályok működését mérő jelzőszám, amely figyelemmel van az emberi jogok és a kisebbségi jogok érvényesülését garantáló intézmények létre, megfelelő működésére, valamint az emberi jogi tárgyú nemzetközi kötelezettségvállalások körére.

*Az indikátor viszonyítási alapja és értéktartománya.* A bázisszemléletű viszonyítás jellemzője, hogy egy bázisév mutatójához képest méri az elmozdulást, a változás ehhez képest pozitív vagy negatív lehet. (Amennyiben nincs bázisév, akkor a bázisképzés a feladat.) Az indikátorokhoz rendelt értékfaktor (pozitív vagy negatív) a változás irányának értékelését mutatja. Az egyes indikátorok összesített értékfaktora mutatja a kormányzati hatékonyság változásának dinamikáját. A mérések ezért egy bázisértékből kiindulva kapnak pozitív vagy negatív értékelést, és teszik lehetővé a változások pozitív (javulás) vagy negatív (romlás) értékelését. Ez abban az esetben is pozitív kormányzati teljesítményt állapíthat meg, ha egyébként relatíve gyenge, de a korábbinál jobb mutatók vannak egy adott területen.

A kérdéskörhöz az objektív A típusú (akcióalapú, normatív) és S típusú (azaz statisztikai) mutatók mellett szubjektív, véleményen alapuló jelzőszámok (például szakértői skálázás) is rendelhetők. A demokráciaindexek jelentős része ezt alkalmazza szempontként (lásd: Freedom House „ellenőrző listája”, az Economist Intelligence Unit értékelése).

*A kutatócsoport által javasolt indikátorhoz tartozó mérés jellege, módszertana.* Az emberi jogok méréséhez számos nemzetközi dokumentum is alapul szolgál. Az emberi jogok univerzális védelmének alapidokumentumai az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretében születtek. A legfontosabb emberi jogi tárgyú univerzális nemzetközi szerződések létrehozták a bennük foglalt emberi jogok tiszteletben tartásának ellenőrzésére szolgáló különböző ellenőrzési mechanizmusokat (UPR). Az indikátorképzéshez használt adatok az alapjogvédelem intézményei, az egyes jogvédő szervek – alapvető jogok biztosa és helyettesei (AJBH), Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH), Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH), Független Rendészeti Panasztestület (FRP), Oktatási Jogok Biztosa (OJB) – tevékenységének alapadatait veszik alapul. Így a beérkezett ügyek, a hivatalból indított ügyek és az érdemi vizsgálat alá vont ügyek száma, illetve

a megállapított sérelmek, elmarasztalás, jogorvoslat számarányait. Az indikátorképzés alapjául szolgál továbbá a beadványokban érintett alapjogok, az Alaptörvényben nevesített, érintett alapjog kapcsán megállapított jogsérelmek száma, valamint az Alkotmánybíróság alapjogi bíraskodása (alkotmányjogi panasz).

*Mi hat az indikátorral jelzett jelenségre, mire hat az indikátorral jelzett jelenség?* A demokrácia hatásterülete a jobbiztonsággal összefüggésben alapvetően a jog igazságába (justice), a demokratikus alapértékek jogvédelmébe vetett bizalmat vizsgálja, így jelentős hatással van rá a jogalkotásba és jogszolgáltatásba vetett bizalom, a jobbiztonság hatásterület, ugyanakkor vissza is hat rá. Az indikátort befolyásolja a társadalmi részvétel, a civil párbeszéd, és ez vissza is hat az indikátorra. Az egyes jogintézmények demokratikus működésének kiszámíthatósága mint tényező jelentős mértékben kihat a politikai részvételre (részvétel elősegítése, ösztönzése vagy korlátozása, hátráltatása), a választási rendszerre, ezzel erősíti a kormányzatba vetett bizalmat a közbiztonság, az átláthatóság és az elszámoltathatóság terén is. A mutató hatással van továbbá a társadalom tagjainak jóllétére, a szociális biztonságra és a társadalmi kohézióra.

### **3.4. A társadalmi részvétel biztosítása/előmozdítása**

Az indikátor azt mutatja, hogy mennyire beszélhetünk élő, szerves és reflexív kapcsolatról a társadalom politikai és többi alrendszerre, illetve a törvényhozásban részt vevő politikai intézmények (Országgyűlés, önkormányzatok, kormány stb.), valamint a szervezett érdekcsoportok és társadalmi szervezetek (NGO) között. A társadalmi párbeszéd intézménye a parlamentáris demokrácia egyik olyan eszköze, amely – érvényesülése esetén – biztosítja a politikai döntéshozatal hatékonyságának (ouputjának) növelését. A konszenzuális társadalmi modellekben a hatalmi ágak klasszikus megosztásán túl az adott ország történelmi hagyományai (például föderális állam), társadalmi berendezkedése (együttműködő társadalmi csoportok, nemzeti minimum megléte stb.), szociális berendezkedése (szociális piacgazdaság, együtt döntés, bi-, tripartit egyeztetés stb.) és politikai kultúrája is determinálja a társadalmi párbeszéd módját és kiterjedtségét.

*Az indikátor viszonyítási alapja és értéktartománya.* A vizsgált indikátor egyes alindikátorainál indokoltnak láttuk a JÁK egységes bázisévének tekintett 2010-es év kiválasztását. Problémát csupán azon indikátoroknál látunk, amelyek nem objektív, statisztikai, hanem szubjektív, vélemény típusúak. Ezeknél még ki kell alakítani és verifikálni kell azokat a kérdéssorokat, amelyeknek a segítségével a mélyinterjúkat és fókuszcsoportos beszélgetéseket el lehet végezni.

A szakértői becslésen alapuló indikátor esetében a legkisebb érték azt a rendszerállapotot tükrözi, amelyben a kodifikációs és a politikai döntéshozatali folyamat során egyáltalán nem veszik figyelembe az adott jogszabály/politikai döntés által szabályozott területen tevékenykedő, releváns társadalmi csoportok és érdekképviseltek, valamint NGO-szervezetek véleményét. A legnagyobb érték azt az állapotot jelzi, amelyben a kodifikációs és a politikai döntéshozatali folyamat során a törvényalkotók maximálisan eleget tesznek a társadalmi egyeztetésre vonatkozó hazai, uniós és nemzetközi előírásoknak, illetve a lehető és elvárható körülményekkel járnak el.

*A kutatócsoport által javasolt indikátorhoz tartozó mérés jellege, módszertana.* Az indikátorképzés módszertani kérdéseinél felvetődött a nemzetközi szakirodalomban e fo-

galom alatt elsődlegesen értett szociális párbeszéd intézményének elhatárolása a vizsgált fogalom általunk követett, kiterjesztő közpolitikai értelmezésétől.

Tanulmányunk fő eredményeként a társadalmi párbeszéd indikátornál különbséget tettünk a politikai rendszer felől a társadalom egésze és egyes alrendszerei felé irányuló top-down, valamint a társadalom felől a törvényalkotási monopólium letéteményesének számító politikai rendszer felé küldött bottom-up párbeszéd-kezdeményezések között. Javasoljuk, hogy a JÁX társadalmi párbeszéd indikátor további alakítása során továbbra is határolják el a szociális párbeszéd intézményét, amely a munka világának kérdéseivel foglalkozik, és egy – európai szinten is – jól kutatott téma.

Itt objektív indikátorként tekintünk a jogalkotásról szóló, 2010. évi CXIII. törvény alapján indított, a társadalmi párbeszédvel kapcsolatos eljárásokra, amelyek a 2010. óta beállt alapvető intézményi átalakítás következtében megnövekedett és felgyorsult törvényhozói munka legitimitását voltak hivatottak biztosítani. A bottom-up folyamatok közé soroljuk a hazai és a nemzetközi jogvédő és a nem kormányzati szervezetek által indított kezdeményezések körét. Ezek jelentős része kapcsolódik a kormány (illetve az önkormányzatok) és a törvényhozás döntéshozói tevékenységéhez. Számszerűsíthető adatként tekintünk az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló, 2011. évi CXIII. törvény alapján induló „közérdekű adatok igénylésére”. A kérdéskörhöz az objektív A típusú (akcióalapú) és szubjektív V típusú (véleményalapú) indikátorok rendelkeznek. A demokrácia- és a társadalmi részvétel index jelentős része (például Freedom House „ellenőrző listája” vagy az OECD Better Life Index) is ezeket használja szempontként.

*Az indikátorképzés nehézségei, dilemmái.* A téma hazai, nemzetközi és uniós tárgyalásánál fő veszélyként látjuk a szélesebb értelemben vett társadalom és a szűkebb értelemben vett szociális alrendszer (különösen a „munka világa”) síkjainak összecsiszódását. Ameddig a társadalom szociális alrendszerén belül a munkaadói és a munkavállalói érdekegyeztetésnek (párbeszédnek) bejárattott intézményrendszere és kiterjedt szakirodalma van, addig a tágabb értelemben vett társadalom és a politikai rendszer közötti egyeztetés és párbeszéd már kevésbé rendelkezik kialakult és – akár csak az EU-n belül – egységesnek mondható intézményrendszerrel. Az érdekcsoportok és a civilszervezetek vezetőinek véleményét mérő, vélemény típusú indikátor bázisánál a JÁK keretében megvalósítandó kérdéssoros interjú első lekérdezése és értékelése lehet a bázisév. Problémaként jelentkezik, hogy a 2010-es jogalkotási törvény során beérkező javaslatokat a kormányzati portálon nehéz megtalálni. Kihívásként jelentkezik továbbá, hogy a szubjektív indikátor kialakításához meg kell határozni a releváns hazai és nemzetközi nem kormányzati civilszervezetek azon körét, amely reprezentatív módon tükrözi a sokszínű társadalmi önszerveződés különböző szintjeit és csoportjait.

*Mi hat az indikátorral jelzett jelenségre, mire hat az indikátorral jelzett jelenség?* Az indikátort – más releváns faktorok mellett – alapvetően és elsődlegesen befolyásolja a politikai kultúra, a társadalmi kohézió és a civil társadalom szervezettsége. A demokrácia kutatásterületén belül kereszthatást látunk a jogállamiság, a demokratikus alapértékek, az emberi jogok védelme, a politikai verseny, valamint a politikai részvétel hatásterületekkel. Érdemi hatást látunk a jogbiztonság hatásterületre, amelyet a társadalmi párbeszéd intézményének kiteljesülése és érvényesülése jelentősen erősít. Az indikátorra hatással van továbbá a társadalmi nyilvánosság, különösen a média struktúrája, amelyben a bottom-up típusú kezdeményezések kifejtik (nyomásgyakorló) hatásukat.



### 3.5. A sajtó- és szólásszabadság biztosítása/garantálása

A kormányzók és a kormányzottak közötti párbeszéd leghatékonyabb és leghasznosabb eszköze a szabad média, amely egyben a társadalmi kontroll feladatát is ellátja. Kormányzásra vonatkozó megrendeléseként való felfogása csak e kontrollfunkció maradéktalan betöltésével válhat értelmezhetővé. A kormányzati képesség és hatékonyság kizárólag a szabad sajtó körülményei között mérhető demokratikusan, azaz hitelesen. A mérés ugyanakkor elsősorban szubjektív karakterű, mert a sajtószabadság-mutatók az országok sajátos kulturális és politikai viszonyai, továbbá a politikai kultúrát visszatükröző, azt befolyásoló – és azáltal befolyásolt – jellegük miatt elsősorban percepciók kutatásokra épülnek.

A médiatulajdonlasi viszonyok feltárása mindazonáltal viszonylag objektív képet tud festeni a médiabirodalmak terjedelméről. A legtöbb percepciók felmérés tendenciákkal foglalkozik, idősorokat állít fel, és ezeken méri a bekövetkezett változásokat. Viszonylag objektív a média tartalmi jellemzőinek mérése, az MTVA például folyamatosan vizsgálja a hírműsorok objektivitását. Kvantitatív sorokat ugyanakkor egy ilyen felmérés megbízhatóan képes elénk tárni.

*Az indikátor viszonyítási alapja és értéktartománya.* A bázisszemléletű viszonyítás jellemzője, hogy egy bázisév mutatójához képest méri az elmozdulást, a változás ehhez képest lehet pozitív vagy negatív. Az értékfaktor a változás irányát mutatja, a bekövetkezett elmozdulás a bázisévhez képest csökkenést (-) vagy növekedést (+) jelent a teljes népességhez viszonyítva. Bázisévnek a 2010-es évet tekintettük.

*A kutatócsoport által javasolt indikátorhoz tartozó mérés jellege, módszertana.* A szólás- és sajtószabadság különböző mutatóinak méréséhez az alábbi intézmények adatait használjuk Magyarországon:

- az MTVA folyamatos mérése;
- a Mérték Médiaelemző Műhely sajtószabadság-indexe és sajtószabadság-részindexei;
- nemzetközi szinten általánosan használatosak a *Freedom House* és a *Riporterek Háttárok Nélkül* felmérései.

A sajtószabadság részben kultivációs vizsgálata egy olyan összetett mutatót eredményez, amely a leginkább használható a kérdéskör vizsgálatakor. Három kutatás eredményeiből áll össze: egyrészt az újságíróknak, másrészt a médiamednedszereknek (médiatulajdonosoknak, a médiavállalkozások vezetőinek és a médiavállalkozások menedzsmentjének), harmadrészt a lakosságnak a sajtószabadságról alkotott véleményét méri fel.

*Az indikátorképzés nehézségei, dilemmái.* Az összes körülmény figyelembevételével az mondható ki, hogy a sajtószabadság hatásterületén a média szabadságára nézve nem végezhető kizárólag objektív elemekre épülő mérés. A szubjektív elemeknek komoly szerepük van a mérésekben, mert a sajtószabadság állapota mindenekelőtt percepciók, sőt sok esetben társadalmi érzelmi kérdés, amely ekként vizsgálható. Mivel a média hatalmi és üzleti, politikai és gazdasági természete egyaránt inherens, szabadságának mérése csak vegyes természetű, külső és belső szubjektív elemeket egyaránt magába foglaló mutatókkal lehetséges.

*Mi hat az indikátorral jelzett jelenségre, mire hat az indikátorral jelzett jelenség?* A sajtó jogi környezete (az Alaptörvénytől az úgynevezett médiaalkotmányon át a médiatörvé-



nyekig), a társadalmi nyilvánosság szerkezete, a politikai rendszer, a demokrácia állapota, a pártrendszer, a makrogazdasági viszonyok és a politikai kultúra egyaránt hatást gyakorolnak a vizsgált területre, és – a sajtó sajátos jellegét tekintve természetes módon – ezek a hatások a visszahatások következtében kölcsönhatásokként is értelmezhetők. A mutató ugyanakkor mindenekelőtt a civil társadalom, a politikai és általános kultúra, a politikai műveltség és a demokratikus köztudat állapotára, továbbá a társadalmi kohézióra és a szociális békére van hatással.

### **3.6. A demokratikus politikai rendszert garantáló választási rendszer kialakítása/működtetése**

Az indikátor a választási rendszer legfontosabb jellemzőinek statisztikai adatai alapján tevődik össze, különösen a választási rendszer arányosságára vonatkozó adatok figyelembevételével. Az indikátor tekintettel van a nemzetközi szakirodalom arányosságvizsgálataira, és érinti a pártrendszerre vonatkozó adatokat is. Az összesített arányossági indikátor az ismert arányossági indexeket veszi alapul, mindenekelőtt a Rae-indexet és különösen a Loosemore–Hanby-féle indexet. Az ismertebb indexek segítségével kialakított összesített mutató az adatokat 1-től 10-ig rendezve – elsősorban a választási rendszer arányosságából kiindulva – demokráciaelméleti jelentőséggel tájékoztat a választási rendszer demokratikus értékéről.

*Az indikátor viszonyítási alapja és értéktartománya.* A bázisév 2010, bár érdemes megjegyezni, hogy ennél a mutatónál tanulságosak lehetnek a korábbi adatok is, hiszen a választási részvétel aránya érzékletesen tájékoztat minket a mindenkori politikai klímáról és a politikai kínálat társadalmi elfogadottságáról is, nem szólva mindezen tényezők politikai kultúrára gyakorolt hatásáról és – természetesen – az általa való befolyásoltságáról.

*A kutatócsoport által javasolt indikátorhoz tartozó mérés jellege, módszertana.* Jelen kutatás sok tekintetben Ringen innovációit követi. Külső objektív mutatóként a választási részvétel aránya, a választási és eljárási demokrácia, a formális politikai rendszer alapvető integritása adódnék, de a egyes rendszerek arányossága és a választási rendszerek arányossági foka is szóba jöhet, elsősorban az aránytalansági mutató (*Loosemore–Hanby-index*) alapján. Az effektív szavazatok aránya és a választási rendszer hatása a pártrendszerre ugyancsak vizsgálható. Belső objektív mutatóként az alaptörvényi alapok, a választási alapelvek érvényesülése, a választójog kiterjedtsége, a nemzetiségi képviselet és a határon túli magyarok választójoga, továbbá a választásokra vonatkozó szabályok parlamenti elfogadási arányai és a társadalmi-politikai egyeztetés terjedelme jöhetnek szóba. Külső szubjektív mutatóként az a kérdés lenne vizsgálható, vajon mennyiben gondolják úgy az emberek, hogy a választójog a demokrácia alapja. Az *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* nevű szervezet végez is ilyen kutatásokat. A választási rendszerek igazságosságáról vallott nézetek, percepciók, vagyis az *Everyday Democracy Index* (Paul Skidmore, *Demos*) alapján kimunkálható indikátor ugyancsak nagy szerepet játszhat. Belső szubjektív mutatóként a választási rendszer olyasfajta kultivációs vizsgálatát javasolhatjuk, amely a Méltányosság Politikaelemző Központ kultivációs metódusa alapján végezhető el.

*Az indikátorképzés nehézségei, dilemmái.* A bázisév kiválasztása azzal a hátránnyal jár, hogy csupán két választás részvételi adataival kell számolnunk, de azzal a nehézséggel

ugyancsak számolnunk kell, hogy még 2010-ben is a régi szabályok szerint, 2014-ben pedig már az új szabályrendszerrel tartották a parlamenti választásokat Magyarországon.

*Mi hat az indikátorral jelzett jelenségre, mire hat az indikátorral jelzett jelenség?* A választási rendszer eminensen hat a *pártrendszerre*, olyannyira, hogy néhány pártrendszert szinte a választási rendszer hozott létre. A stabil kétpártrendszerű országok például nagyban köszönhetik pártrendszerüket a többségi választási rendszernek, de a bonyolultabb pártrendszerek is nagyrészt a választási rendszer nyomán tudtak kialakulni. Ez a hatás a politikatudományi irodalom leginkább feltárt viszonyai közé tartozik. Kevesebb figyelem vetül ugyanakkor a visszaható hatásra: a pártrendszer – tekintve, hogy a választási rendszert közvetve a pártok hozzák létre a parlamentben elfogadott választójogi normák révén – kialakítóan képes hatni a választási rendszerre.

Hasonlóképpen hat a választási rendszerre és a választási rendszer alapvető karakterét kifejező indikátorra természetesen valamennyi norma, amely a választásokon szerepet játszik, így elsősorban a *választójogi szabályozás*, a választások anyagi jogi és eljárásjogi háttere, de lényegében az egész jogszabályi és jogi kulturális környezet, ideértve a legalapvetőbb normákat, mindenekelőtt az Alaptörvényt és a benne foglalt választójogi alapelveket is.

E jogi környezetre és a választójog gyakorlati működtetésére nagy hatással van a *politikai kultúra*, de a választási rendszer jelentős visszahatást is gyakorol a politikai kultúrára. A választási rendszerről alkotott társadalmi vélemény – és kisebb részben a szakértői-szakmai vélemény – ugyanakkor a választási rendszer konkrét működésére van hatással, és az e területen mérhető percepciók hatnak az egész politikai rendszer megítélésére, elfogadottságára, kedvező vagy kedvezőtlen beállítására, illetve társadalmi képére és hosszabb távon az ország nemzetközi megítélésére is.

A politikai akaratból kialakított választási rendszerre hatással vannak a választói magatartás változásai, miközben a rendszer maga döntő visszahatást gyakorol a választói magatartásra, amint ezt számos nemzetközi példa mutatja. Lényegében az állítható, hogy a választási rendszer olyan lényegi módon határozza meg a politika világát, illetve egy ország politikai életét, hogy nehéz olyan részterületet találni, amelyen legalább közvetett hatás ne lenne kimutatható.

A választási rendszer ennélfogva a *politikai részvételre*, a *társadalmi párbeszédre* és a *jogállami működésre* közvetlen hatással van, a *médiaviszonyokra* és a *sajtószabadságra*, valamint a *társadalmi kohézióra* pedig legfeljebb közvetett hatást gyakorol. A közvetlenül érintett hatásterületekről ugyanakkor jelentős visszahatások érik.

Összességében a választási rendszer a demokrácia működésére hat ki leginkább, de az is beszédes, hogy a demokratikus környezet miként hat a választási rendszer kialakítására.

*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 operacionálizálhatósága 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.*

## Felhasznált irodalom

- Ágh Attila (2013): „Az Európai Unió közpolitikai rendszerének áttekintése: Az uniós közpolitika és az uniós politika paradoxonjai”. *Politikatudományi Szemle*. 22. évf., 3. sz., 73–90. o.
- Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (2013): Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről. J/10126.  
www.ajbh.hu/documents/10180/129110/AJBH+Besz%C3%A1mol%C3%B3%202012/9215dc04-4031-451e-b79c-eff2e2e63925?version=1.1
- Bara, Judith – Weale, Albert (2006): „Introduction”. In: Bara, Judith – Weale, Albert (eds.): *Democratic Politics and Party Competition. Essays in honour of Ian Budge*. Routledge/ ECPR studies in European political science.
- Bartolini, Stefano (1999): „Collusion, Competition, and Democracy, Part 1.”. *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 11., No. 4., pp. 435–436.
- Beetham, David (2004): „Freedom as the Foundation”. *Journal of Democracy*. Vol. 15., No. 4., pp. 61–75.
- Bérenger, Jean – Kecskeméti Károly (2008): *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608–1918*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Boda Zsolt – Medve Bálint (2012): „Intézményi bizalom Európa régi és új demokráciáiban”. *Politikatudományi Szemle*. 21. évf., 2. sz., 27–54. o.
- Bollen, Kenneth A. (1993a): „Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures.” *American Journal of Political Science*. Vol. 37., No. 4., pp. 1207–1230.
- Bollen, Kenneth A. (1993b): „Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps”. In: Alex Inkeles (ed.): *On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*. Transaction Publishers.
- Bollen, Kenneth A. (2000): „Subjective Measures of Liberal Democracy.” *Comparative Political Studies*. Vol. 33., No. 1., pp. 58–86.
- Bourne, P. A. (2010): „Unconventional political participation in a middle-income developing country.” *Current Research Journal of Social Sciences*. Vol. 2., No. 2., pp. 196–203.
- Browning, Graeme (2001): *Electronic Democracy: Using the Internet to Transform American Politics*. Medford, Information Today, Inc.
- Burtenshaw, Claude J. (1968): „Theory of Pluralistic Democracy.” *The Western Political Quarterly*. Vol. 21., No. 4., December, pp. 577–587.
- Cartledge, Paul (2007): „Democracy, origins of: Contribution to a debate”. In: Kurt A. Raaflaub – Josiah Ober – Robert Wallace et al. (eds.): *Origins of Democracy in Ancient Greece*. University of California Press.
- Cartledge, Paul (2009): *Ancient Greek Political Thought in Practice*. Cambridge – New York, Cambridge University Press.
- Charles-Louis de Secondat Montesquieu (1748 [1999]): „A törvények szelleméről”. In: Paczolay Péter – Szabó Máté (szerk.): *Az egyetemes politikai gondolkodás története*. Szöveggyűjtemény. Rejtjel.
- Connolly, William E. (1974): „Essentially Contested Concepts in Politics”. In: Connolly, William E.: *The Terms of Political Discourse*. D. C. Heath and Co.
- Conze, Werner (1999a): „»Demokrácia« a modern mozgalomban”. In: Otto Brunner – Werner Conze – Reinhart Koselleck (szerk.): *A demokrácia*. Jószöveg.
- Conze, Werner (1999b): „Kitekintés”. In: Otto Brunner – Werner Conze – Reinhart Koselleck (szerk.): *A demokrácia*. Jószöveg.
- Dahl, Robert A. (1971): *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1956): *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. (1982): *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven, Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1996): *A pluralista demokrácia dilemmái*. Budapest, Osiris.

- Democracy Index (2012): *Democracy at a standstill A report from the Economist Intelligence Unit*.  
portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\_global.open\_file?p\_doc\_id=1034 (Letöltve: 2014. május 4.)
- Diamond, Larry – Morlino, Leonardo (2004): „The Quality of Democracy. An Overview”. *Journal of Democracy*. Vol. 15., No. 4., pp. 20–31.
- Dieckmann, Walther (2000): A politikai szavak tartalma. In: Szabó Márton – Kiss Balázs – Boda Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Nemzeti Tankönyvkiadó – Universitas.
- Douglas W. Rae (1967): *The Political Consequences of Electoral Rules*. New Haven, Yale University Press.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper.
- Dryzek, John S. (1994 [1990]): *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge – New York, Cambridge University Press.
- Freedom House (2014): [freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2014#](http://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2014#). U2JHihXguN
- G. Fodor G. – Stumpf I. (2007): A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. Századvég Műhelytanulmányok. 6. sz.
- Guttman, Amy – Thompson, Dennis (2004): *Why Deliberative Democracy?* Princeton, Princeton University Press.
- Haász Veronika – Szappanos Melinda (2012): *Az ENSZ tagállamok emberi jogi helyzetét értékelő egyetemes időszakos felülvizsgálat (UPR)*.
- Habermas, Jürgen (1993): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Századvég Kiadó.
- Hajas Barnabás – Szabó Máté (szerk.) (2012): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Budapest, OH–ABJH.
- Hong, Jia (2008): „A Brief Analysis on Elite Democracy in Authoritarian Countries.” *Asian Social Science*, Vol. 4., No. 1., January, pp. 13–17.
- [haasz.org/2012/01/az-ensz-tagallamok-emberi-jogi-helyzetet-ertekelo-egyetemes-idoszakos-felulvizsgalat-upr/](http://haasz.org/2012/01/az-ensz-tagallamok-emberi-jogi-helyzetet-ertekelo-egyetemes-idoszakos-felulvizsgalat-upr/) (Letöltve: 2014. május 4.)
- Huntington, Samuel (1993): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- Jean-Jacques Rousseau (1762 [1999]): „A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog alapjai”. In: Paczolay Péter – Szabó Máté (szerk.): *Az egyetemes politikai gondolkodás története*. Szöveggyűjtemény. Rejtjel.
- Jenei György (2010): „Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés”. In: *Politikatudományi Szemle*. 19. évf., 3. sz., 7–26. o.
- Katz, Richard S. – Mair, Peter (2001 [1995]): „A pártszervezet változó modelljei és a pártdemokrácia”. *Politikatudományi Szemle*. 1. sz. 131–156. o.
- Kaufmann, D. – Kraay, A. – Zoido-Labaton, P. (1999): *Governance Matters*. Policy Research Working Paper 2196. Washington D.C., World Bank Institute.
- Körösényi András (2005): *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, L’Harmattan.
- Körösényi, András – Pakulski, Jan (2012): *Toward Leader Democracy*. London, Anthem Press.
- Lamm Vanda (szerk.) (2009): *Jogi lexikon*. Budapest, Complex.
- Lamprianou, Iasonas (2013): „Contemporary Political Participation Research: A Critical Assessment”. In: Demetriou, Kiriakos (ed.): *Democracy in Transition. Political Participation in European Union*. Springer-Verlag.
- Landman, Todd (2007): *Developing Democracy: Concepts, Measures, and Empirical Relationships*. Background paper prepared for the Ministry of Foreign Affairs of Sweden.
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1994): *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford, Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*. New Haven, Yale University Press.

- Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program, MP 12.0. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012. augusztus 31.
- Maier, Hans (1999a): „A tradíció megbomlása a kora újkorban”. In: Otto Brunner – Werner Conze – Reinhart Koselleck (szerk.): *A demokrácia*. Jószöveg.
- Maier, Hans (1999b): „A demokrácia mint a történelmi mozgás mutatója (19. század)”. In: Otto Brunner – Werner Conze – Reinhart Koselleck (szerk.): *A demokrácia*. Jószöveg.
- McDonald, Michael P. – Samples, John (2006): „The Marketplace of Democracy: Normative and Empirical Issues”. In: McDonald, Michael P. – Samples, John (eds.): *The Marketplace of Democracy: Electoral Competition and American Politics*. Brookings Institution Press.
- McElhenny, Shaun (2004): *Minimalist Conception of Democracy: A Normative Analysis*. Senior Honors Thesis.
- Meier, Christian (1999): „Bevezetés: Ókori alapok”. In: Otto Brunner – Werner Conze – Reinhart Koselleck (szerk.): *A demokrácia*. Jószöveg.
- Mérték (2014): [mertek.eu/sites/default/files/reports/publicus\\_mediamenedzserek.pdf](http://mertek.eu/sites/default/files/reports/publicus_mediamenedzserek.pdf)
- Mill, John Stuart (1859): *On Liberty*. London, John W. Parker and Son.
- Mohl, Robert von: „Jogállam”. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE.
- Nagel, J. (1987): *Participation*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- O'Donnell, Guillermo (2004a): „Why the Rule of Law Matters.” *Journal of Democracy*. Vol. 15., No. 4., pp. 32–46.
- Ober, Josiah (2008a): *Democracy and Knowledge: Innovation and Learning in Classical Athens*. Princeton – Oxford, Princeton University Press.
- Ober, Josiah (2008b): „The original meaning of democracy: Capacity to do things, not majority rule.” *Constellations*. Vol. 15., No. 1., pp. 3–9.
- Olivier de Schutter – Jacques Lenoble (eds.) (2010): „Reflexive Governance – Redefining the Public Interest in a Pluralistic World”. Oxford and Portland, Hart Publishing.
- Paczolay Péter (1998): *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése*. Budapest, Korona Kiadó.
- 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*. Szeged–Budapest, MJÁT–Gondolat.
- Patyi András – Varga Zs. András (szerk.) (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Petrétei József (2011): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Petrétei József (2011): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Popper, Karl R. (2001 [1963]): *A nyitott társadalom és ellenségei*. Budaest, Balassi Kiadó.
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1999): „Minimalist Conception of Democracy: A Defense”. In: Shapiro, Ian – Hacker-Cordón, Casiano (eds.): *Democracy's Value*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam et al. (2000): *Democracy and Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Püski Levente (2000): *A magyar Felsőház története 1927–1945*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Raz, Joseph (1995): „A joguralom értéke”. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE.
- Reimann, Hans Leo (1999): „Hagyomány és recepció a középkorban”. In: Otto Brunner – Werner Conze – Reinhart Koselleck (szerk.): *A demokrácia*. Jószöveg.
- Reporters Without Borders (2014): [rsf.org/index2014/en-index2014.php](http://rsf.org/index2014/en-index2014.php)
- Ringen, Stein (2007): *What Democracy Is For: On Freedom and Moral Government*. Princeton, Princeton University Press.
- Roemer, John E. (2001): *Political Competition: Theory and Applications*. Cambridge, Harvard University Press.

- Schmitter, Philippe C. – Karl, Terry Lynn (2000): „Mi a demokrácia, és mi nem?” *Beszélő*. 11. sz. (Journal of Democracy – Melléklet), 5. évf., 12. sz.
- Schubert, Luis – Dye, Thomas R. – Zeigler, Harmon L. (2012 [1978]): *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. 15th Ed. Boston, Wadsworth.
- Schumpeter, Joseph (1950): *Capitalism, Socialism, And Democracy*. New York, Harper & Row.
- Shapiro, Ian – Hacker-Cordón, Casiano (1999): „Promises and disappointments: reconsidering democracy’s value”. In: Shapiro, Ian – Hacker-Cordón, Casiano (eds.): *Democracy’s Value*. Cambridge University Press.
- Szabó Márton (1996): „Vázlat a politika diskurzív értelmezéséről”. *Politikatudományi Szemle*. 5. évf., 4. sz., 101–132. o.
- Szabó Máté (2010): „Autonómia és etatizmus a magyar civil társadalomban. Avagy mikor lesz nagykorú a civil társadalom, ha húsz év nem volt elég?” In: *Politikatudományi Szemle*. 18. évf., 3. sz., 157–163. o.
- Szalayné Sándor Erzsébet (2013): „Alapjogok (európai) válaszüton – Lisszabon után”. *Jogtudományi Közlöny*. 1. sz.
- Taagepera, Rein – Matthew Soberg Shugart (1989): *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press.
- Tannsjö, Tornbjörn (1992): *Populist Democracy: A Defence*. Routledge
- United Nations A/Res/60/521.  
[daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/66/PDF/N0550266.pdf?OpenElement](https://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/66/PDF/N0550266.pdf?OpenElement)  
(Letöltve: 2014. május 4.)
- Verba, S. – Nie, N. H. – Kim, J. O. (1978): *Participation and political equality: A seven-nation comparison*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (2008): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)



## Melléklet: Indikátorok

- 1.1. Főindikátor: *politikai verseny*. Az indikátor a politikai verseny (kormányzat által biztosított) szabadságát, korlátozásoktól való mentességét, valamint a versengés kereteinek méltányosságát mérő jelzőszám. A kormányzat a közélet demokratikus működésének érdekében biztosítja annak egyik alapvető feltételét, a korlátozásoktól mentes, méltányos verseny érvényesülését a politikai alternatívák, szervezetek és programok között.
  - 1.1.1. Részindikátor: *szervezetalapítás szabadsága*. A mutató a politikai szervezet alapításának és az azokhoz való csatlakozás szabadságának mértékét jelzi 1-től 10-ig terjedő skálán a vizsgált periódusban.
  - 1.1.2. Részindikátor: *a pártverseny feltételei*. A mutató a pártverseny feltételeinek egyenlőségét, adminisztratív korlátoktól és diszkriminációtól való mentességét fejezi ki 1-től 10-ig terjedő skálán a vizsgált időszakban (az adott évben).
  - 1.1.3. Részindikátor: *a választási verseny feltételei*. A mutató a választási verseny feltételeinek egyenlőségét, adminisztratív korlátoktól és diszkriminációtól való mentességét méri 1-től 10-ig terjedő skálán a vizsgált időszakban. (Ha az adott év választási év, akkor új mérésenként, ha nem, akkor az utolsó választás értékelését alapul véve.)
- 1.2. Főindikátor: *politikai részvétel*. Az indikátor a (kormányzat által biztosított/ előmozdított) politikai részvétel mértékét, kiterjedtségét, eszközeinek és csatornáinak kihasználtságát mérő jelzőszám. 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.
  - 1.2.1. Részindikátor: *választási részvétel*. A mutató a választási részvétel mértékét jelzi 1-től 10-ig terjedő skálán a vizsgált periódusban. (Ha az adott év választási év, akkor új mérésenként, ha nem, akkor az utolsó választás értékelését alapul véve.)
  - 1.2.2. Részindikátor: *Népszavazásokon és népi kezdeményezésekben való részvétel*. A mutató a népszavazásokon és népi kezdeményezésekben való részvétel mértékét jelzi 1-től 10-ig terjedő skálán a vizsgált periódusban (az adott évben).
  - 1.2.3. Részindikátor: *politikai szervezetekben való részvétel*. A mutató a politikai szervezetekben való részvétel mértékét jelzi 1-től 10-ig terjedő skálán a vizsgált időszakban (az adott évben).
  - 1.2.4. Részindikátor: *politikai gyűléseken való részvétel*. A mutató a politikai gyűléseken való részvétel mértékét jelzi 1-től 10-ig terjedő skálán a vizsgált időszakban (az adott évben).
  - 1.2.5. Részindikátor: *politikai tiltakozásokon való részvétel*. A mutató a politikai tiltakozásokon való részvétel mértékét jelzi 1-től 10-ig terjedő skálán a vizsgált időszakban (az adott évben).
  - 1.2.6. Részindikátor: *politikai vitákban való részvétel*. A mutató a politikai vitákban való részvétel mértékét jelzi 1-től 10-ig terjedő skálán a vizsgált időszakban (az adott évben).

- 1.3. Főindikátor: *társadalmi párbeszéd*. A társadalmi párbeszéd kormányzati képessége abban mutatkozik meg, hogy a politikai döntéshozatal során az érintett társadalmi alrendszerek és releváns szervezett érdekcsoportok, valamint nem kormányzati (NGO) szervezetek 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. Az indikátor azt mutatja, hogy mennyire beszélhetünk élő, szerves és reflexív kapcsolatról a társadalom politikai és többi alrendszere, illetve a törvényhozásban részt vevő politikai intézmények (Országgyűlés, kormány stb.), valamint a szervezett érdekcsoportok és társadalmi szervezetek (NGO) között.
  - 1.3.1. Részindikátor: *a törvényjavaslatok száma*. A mutató a kormány által az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslatok számának alakulását jelzi.
  - 1.3.2. Részindikátor: *társadalmi párbeszéd a jogalkotásban*. A mutató a kormány által az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslatokhoz a társadalmi párbeszéd folyamatának (civil érdekegyeztetés) keretében érkező javaslatok számának alakulását jelzi.
  - 1.3.3. Részindikátor: *a kormánypárti képviselők törvényjavaslatai*. A mutató a kormánypárti képviselők által az Országgyűlés elé terjesztett egyéni képviselői törvényjavaslatok és/vagy módosítások számának alakulását jelzi.
  - 1.3.4. Részindikátor: *a civil beadványok, panaszok száma*. A mutató a hazai és a nemzetközi jogvédő és más NGO-szervezetek éves jelentéseiben számszerűsített beadványok, panaszok számának alakulását jelzi.
  - 1.3.5. Részindikátor: *a próbaperek, eljárások száma*. A Budapesti Közérdekvédelmi Ügyészségnél és a bíróságoknál indított eljárások, próbaperek számának alakulását jelzi.
  - 1.3.6. Részindikátor: *a jogvédő szervezetek vezetőinek véleménye – a társadalmi párbeszéd*. A mutató interjúkban és háttérbeszélgetéseken elhangzó vélemények alapján a társadalmi párbeszéd növekedését vagy csökkenését jelzi.
- 1.4. Főindikátor: *jogállamiság – demokratikus szabadságjogok*. Az indikátor az alapvető emberi jogok és a demokratikus szabadságjogok védelmének hazai intézményi hátterét és joggyakorlatát veszi alapul, a rendszer belső állapotát leíró, eljárásokat jellemző, a jogszabályok hatékony működését mérő jelzőszám, amely figyelemmel van a demokratikus szabadságjogok érvényesülését garantáló intézmények léteire és megfelelő működésére, a jogvédelem hazai eszközrendszerére, valamint az emberi jogi tárgyú nemzetközi kötelezettségvállalások körére.
  - 1.4.1. Részindikátor: *az emberi jogok (demokratikus szabadságjogok) védelmének garanciái a nemzetközi kötelezettségvállalások alapján*. A mutató Magyarország szerepvállalásának növekedését vagy csökkenését jelzi az emberi jogok védelmének nemzetközi és európai rendszerében. Azt mutatja, hogy Magyarország milyen nemzetközi kötelezettségeket vállalt, milyen önkéntes kötelezettségvállalásokat tett az emberi jogok érvényesülésének előmozdítása és védelme érdekében, és azok hogyan jelennek meg a hazai törvényhozásban.

- 1.4.2. Részindikátor: *az emberi jogok védelmének hazai intézmény- és eszközrendszeréé. A mutató az Alaptörvényben nevesített, érintett demokratikus szabadságjogok kapcsán megállapított jogsérelmek száma és a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek alapján a jogvédelem intézményeinek és eszközeinek növekedését vagy csökkenését jelzi.*
- 1.4.3. Részindikátor: *az egyes jogvédő szervezetek (különösen az alapvető jogok biztosságának) tevékenysége. A mutató az alapvető jogok biztosságának effektivitását (hatékonyságának növekedését vagy csökkenését) mutatja az ombudsmani panaszügyek számának és azok kivizsgálási aránya alapján – a beérkezett ügyek, a hivatalból indított ügyek és az érdemi vizsgálat alá vont ügyek száma, illetve a megállapított sérelmek, elmarasztalás, jogorvoslat arányának vizsgálatával.*
- 1.4.4. Részindikátor: *az Alkotmánybíróság alapjogi bíraskodása. A mutató az Alkotmánybíróság alapjogi bíraskodásának effektivitását (növekedését vagy csökkenését) mutatja, különös tekintettel a „valódi” alkotmányjogi panasz intézményére.*
- 1.4.5. Részindikátor: *a diszkrimináció tilalma a demokratikus szabadságjogok területén. A mutató az egyenlő bánásmód érvényesülését, a diszkrimináció tilalmának megvalósulását (növekedését vagy csökkenését) jelzi az demokratikus szabadságjogok érvényesülése során, a demokratikus alapértékek biztosítása érdekében.*
- 1.5. Főindikátor: *szólás- és sajtószabadság. A kormányzók és a kormányzottak közötti párbeszéd leghatékonyabb és leghasznosabb eszköze a szabad média, amely egyben a társadalmi kontroll feladatát is ellátja. A kormányzásra vonatkozó megrendelésként való felfogása csak e kontrollfunkció maradéktalan betöltésével válhat értelmezhetővé. Az indikátor elsősorban szubjektív karakterű, mert a sajtószabadság-mutatók az országok sajátos kulturális és politikai viszonyai, továbbá a politikai kultúrát visszatükröző, azt befolyásoló – és áltál befolyásolt – jellegük miatt elsősorban percepciók kutatásokra épülnek. A médiatulajdonlasi viszonyok feltárása mindazonáltal viszonylag objektív képet tud festeni a médiabirodalmak terjedelméről. A legtöbb percepciók felmérés tendenciákkal foglalkozik, idősorokat állít fel, és ezeken méri a bekövetkezett változásokat. A média tartalmi jellemzőinek mérése viszonylag objektív, az MTVA például folyamatosan vizsgálja a hírműsorok objektivitását. Ugyanakkor egy ilyen felmérés megbízhatóan képes elénk tárni kvantitatív sorokat.*
- 1.5.1. Részindikátor: *a szabad sajtó társadalmi képe. A mutató kialakítását megalapozó felmérés arra kérdez rá, hogy létezik-e szabad és független sajtó, illetve a kulturális önkifejezés egyéb formája.*
- 1.5.2. Részindikátor: *a hírműsorok tárgyilagossága. A mutató azt mutatja meg, hogy a politikai hírműsorokban milyen arányban szerepelnek a kormánypárti és az ellenzéki politikusok.*
- 1.5.3. Részindikátor: *a sajtószabadság kultivációs vizsgálata. A mutató három kutatás eredményeiből áll össze, egyrészt az újságírók, másrészt a médiamenedzserek (médiatulajdonosok, médiavállalkozások vezetői, a médiavállalkozások menedzsmentje), illetve harmadrészt a lakosságnak a sajtószabadságról alkotott véleményét méri fel.*

- 1.5.4. Részindikátor: *a sajtószabadság állapota*. A mutató kérdőíves vizsgálat alapján áll össze, amely negyvenhárom kritériumot tartalmaz a sajtószabadság helyzetéről.
- 1.5.5. Részindikátor: *a médiatulajdonlási viszonyok*. A mutató médiabirodalmak feltárása alapján a tulajdonosi viszonyokat mutatja meg.
- 1.6. Főindikátor: *választási rendszer*. Az indikátor a választási rendszer legfontosabb jellemzőinek statisztikai adatai alapján tevődik össze, különösen a választási rendszer arányosságára vonatkozó adatok figyelembevételével. Az indikátor tekintettel van a nemzetközi szakirodalom arányosságvizsgálataira, és érinti a pártrendszerre vonatkozó adatokat is. Az összesített arányossági indikátor az ismert arányossági indexeket veszi alapul, mindenekelőtt a Rae-indexet és különösen a Loosemore–Hanby-féle indexet. Az ismertebb indexek segítségével kialakított összesített mutató az adatokat 1-től 10-ig rendezve – elsősorban a választási rendszer arányosságából kiindulva – demokráciameléleti jelentőséggel tájékoztat a választási rendszer demokratikus értékéről.
  - 1.6.1. Részindikátor: *a választási részvétel aránya*. Az indikátor a választáson részt vett választópolgárok arányát mutatja a teljes népességhez viszonyítva.
  - 1.6.2. Részindikátor: *a választási rendszer arányossága*. Az indikátor a választási rendszer arányosságára vonatkozó adatok figyelembevételével tevődik össze.
  - 1.6.3. Részindikátor: *a választásokra vonatkozó szabályok parlamenti elfogadási arányai*. Az indikátor a választásokra vonatkozó valamennyi törvény elfogadásának összesített arányát mutatja.
  - 1.6.4. Részindikátor: *a választási rendszer arányosságának kultivációs vizsgálata*. Az indikátor a választási rendszer arányosságáról vallott szakértői nézeteket mutatja a médiaszereplő politikai elemzők percepciói alapján.
  - 1.6.5. Részindikátor: *a választási rendszer demokratikus mivoltának percepciói*. Az indikátor azt mutatja meg, mennyiben gondolják úgy az emberek, hogy a választójog a demokrácia alapja, és mennyire tartják a választási rendszert demokratikusnak.



# Hatékony közigazgatás

CSERNY ÁKOS – FEKETE LETÍCIA – KÁDÁR KRISZTIÁN –  
KOWALIK TAMÁS – TÓZSA RÉKA – UGRÓSDY MÁRTON

## 1. Bevezetés

A Jó Állam fogalmi keretrendszerén belül a „hatékony közigazgatás” lehatárolását követően a közigazgatási teljesítmény konceptualizálására, vizsgálati dimenziók meghatározására, mérésének operacionalizálására teszünk kísérletet. A nemzetközi minták és a hazai gyakorlatok megismerése után az átfogó JÁK-keretrendszerbe illesztve készül el a hatékony közigazgatás teljesítménymérésének módszertana.

### 1.1. Közigazgatás szűk értelemben

A hatékony közigazgatás hatásterület horizontális és kiegészítő (vö. „5+1 hatásterület”) jelleggel lett meghatározva. Értelmezésünkben ez a közigazgatás azon szűkebb szerepére utal, amely az állami működést infrastruktúra-szerűen 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 JÁK logikai struktúrájához is igazodva és a nemzetközi értékelési keretrendszerektől elszakadva tehát nem „jó” közigazgatásra (good governance), hanem egy lecsupaszított „hatékony” közigazgatásra fókuszálunk.

1. ábra: Közigazgatási hatékonyság



*Forrás: Dr. Kis Norbert: Jó Állam Index – „4K” Téziskezdemények, 2013*

A „hatékonyság” egyúttal kijelöli a *közigazgatási teljesítmény* mérési fogalomkészletének definiálási szükségét is, amelyre előzetesen az alábbiak szerint teszünk kísérletet. A klasszikus definíció szerint az eredmény (outcome) azon cselekvési lánc következtében jön létre, amely az inputokat (humán-, technikai és pénzügyi erőforrások) outputokká alakítja. Ezt a transzformációt alapvetően meghatározza a közigazgatási berendezkedés és struktúra, az intézményi és menedzsmentfolyamatok, valamint átfogóan a kulturális vonások. Az outputok azon végtermékek (árúk és szolgáltatások), amelyeket a közigazgatási



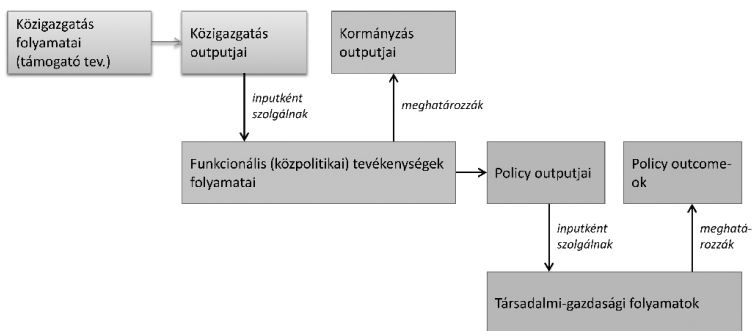
szervezetek szállítanak. Az eredmények pedig ezen áruk és szolgáltatások „elfogyasztását” (közbeeső outcome), valamint az ezek által elért hatásokat (végső outcome) jelentik.

Esetünkben azonban a teljesítménymérés gyakorlatias megközelítése a fenti értelmezés újragondolását igényli. Ennek oka, hogy a közigazgatás mint sajátos személyi állományú, speciális szervezetrendszer, nem közszolgáltatások szállítójaként jelentkezik, hanem inkább infrastruktúra 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, hogy eredményesebben ellássák társadalomirányító, közszolgáltatást nyújtó funkciójukat. A közigazgatási *teljesítménynek* tehát ezt a pozíciót kell a középpontba állítania, amely a közszektor minden területére kihatással van. Ugyanakkor pont ez a jellege nehezíti meg az adatgyűjtést és a standardizálást. Amikor közigazgatási teljesítményt mérünk, akkor tehát alapvetően három kérdésre keressük a választ:

- output: milyen termékeket és szolgáltatásokat szállít a közigazgatás a közszektor szervezeteinek;
- outcome: a közigazgatás folyamatai képessé teszik-e az egyes szektorokat, ágazatokat teljesítményüknek a növelésére;
- input: végül mindezeket milyen (szervezeti, személyi) erőforrásokkal és milyen (társadalmi és egyéni) ráfordításokkal valósítjuk meg?

A közigazgatási (adminisztratív) tevékenységeknek a fentiekben leírt hatásmechanizmusát az alábbiakban szemléltetjük (Van Dooren–De Caluwé–Lonti, 2012).

2. ábra: A közigazgatási tevékenységek hatásmechanizmusa



Forrás: Dr. Kis Norbert: *Jó Állam Index – „4K” Téziskezdemények*, 2013

## 1.2. Hatékonyság tág értelemben

A fogalmi tisztázások körében tehát fontosnak tartjuk annak rögzítését is, hogy elszakadunk a hatékonyság klasszikus közgazdaságtani meghatározottságától, amely ráfordítások és eredmények eredőjeként írja le a termelési folyamatok e jellemzőjét. Ugyanakkor a menedzsmenttudományok és a politikatudomány által bevett 3E (hatékonyság, eredményesség, hatásosság), illetve 4E (gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség, hatásosság/méltányosság) fogalomkörben alkalmazott hatékonyságot is elkerüljük, amennyiben

elfogadjuk a szűk értelemben vett közigazgatás fent leírt hatásmechanizmusát. E szerint ugyanis a közigazgatás eredményessége vagy hatásossága (teljesítménye) nem közvetlenül a társadalomban jelentkezik, még akkor is, ha bizonyos felületeken közvetlenül érintkezik velük (például okmányirodai szolgáltatások). Ebből fakadóan – operacionalizálva a hatékony közigazgatás definiálását és ezáltal a közigazgatási teljesítmény mérését – a hatékonyság körében tehát a közigazgatási teljesítmény minden olyan aspektusát megvizsgáljuk (és lehetőségeinkhez képest megmérjük), amelyek a közigazgatás céljainak, rendeltetésének elérését képesek leírni.

A *hatékonyság* fogalmának ilyen extenzív értelmezését indokolja a Magyar Program hatékonysági célkitűzése is, amely egy folyamatosan mélyülő, összetett terminust takar az alábbiak szerint.

„A tág értelemben vett hatékonyság a pontos és összehangolt feladatteljesítésen alapul, a következő lépcsőfokok mentén kiteljesedve:

- **Eredményes:** eredményes egy tevékenység, ha az sikerrel jár, a célját valamely mértékben eléri.
- **Gazdaságos:** a gazdaságosság már nemcsak az elérendő eredményt, hanem az eredmény eléréséhez biztosított ráfordításokat is figyelembe veszi. Tehát akkor gazdaságos egy tevékenység, ha az elért eredmények meghaladják a tevékenységre fordított ráfordításokat.
- **Biztonságos:** a tervezés szerepe ennél a fázisnál kapcsolódik a hatékonyság definíciójába. Ahhoz, hogy egy feladat valóban hatékonyan működjön, szükség van a megvalósítás modellezésére, melynek során a lehetséges kimenetek átgondolására, és az ennek megfelelő végrehajtási mód megtervezésére kerül sor. Akadály esetén így további változatok alkalmazhatók, és biztosíthatóvá válik a teljesítés.
- **Felügyelhető:** amennyiben az arra jogosult számára követhető és döntése szerint befolyásolható a folyamat, a hatékonyság dimenziója tovább mélyül. A fogalom magában foglalja a tevékenység átláthatóságának követelményét is.
- **Alkalmazkodó:** a tervezés mellett a visszacsatolás szerepe is fontos a folyamatban, hiszen a folyamatos fejlődés, a javítás csak ebben az esetben kivitelezhető. Az adott feladat végrehajtása egy nagyobb folyamat részeként nyeri el értelmét, értékét, így figyelembe kell venni, hogy ebben a dimenzióban, összefüggésben milyen hozadéka van, milyen hasznos, új megoldást, tapasztalatot hoz. Ezzel a hatékonyság tovább növelhető.
- **Hatásos:** azt jelenti, hogy az adott közigazgatási folyamatok, szakpolitikák, eljárások elérik kitűzött céljaikat, a kívánt hatást eredményezik.” (Magyar Program 11.0)

3. ábra: A feladatteljesítés lépcsőfokai

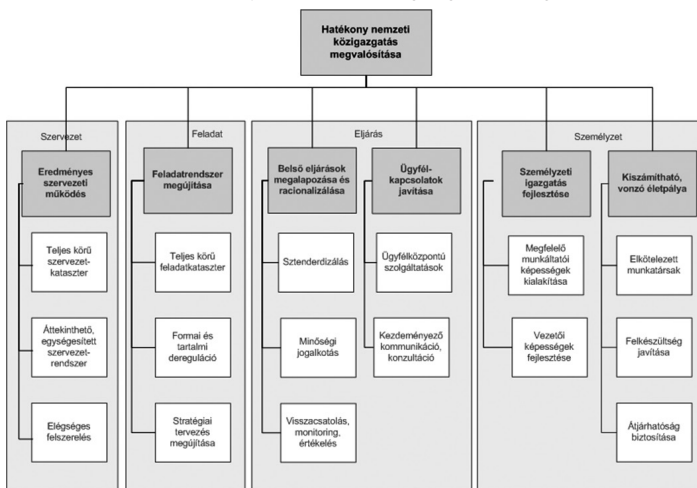


Forrás: Magyar Program (MP 11.0), 2011: 18

### 1.3. Kapcsolódás a Magyary Programhoz

Bármilyen definíciós megoldást választunk is, azt biztosan állíthatjuk, hogy a hatékonyság méréséhez szükséges tehát 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 JÁX 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 kormányzat – és benne a közigazgatás-fejlesztés szakpolitikai felelősének – stratégiai és operatív szintre lebontott „közigazgatásképe” vizsgálati keretként való alkalmazását.

4. ábra: A hatékony nemzeti közigazgatás megvalósítása



Forrás: Magyary Program (MP 11.0), 2011: 20

A Magyary Program átfogó céljának, a hatékony nemzeti közigazgatás megvalósításának érdekében a helyzetértékelés során azonosított problémákra válaszul célokat fogalmazott meg. Az átfogó cél eléréséhez a közigazgatás négy vetülete szerinti pillérek, beavatkozási területek alá rendeződtek az egyes célok, alcélok. A továbbiakban a pillérek szintjét tekintjük a hatékony közigazgatás hatásterület analitikai keretrendszerének.

### 1.4. A hatásterület kutatási céljai

A fogalmi alapvetések és a mérési koordináta-rendszerünk önmagukban is több – az elméleti szakirodalomban sem „kipróbált” – hipotézist tartalmaznak, amelyek bizonyí-

tása a Jó Állam Kutatóműhelyre vár. A konceptuális keretek meghatározását követően az alábbi fő kutatási-mérési célok elérésére teszünk kísérletet:

1. a közigazgatási tevékenységek e fejezetben ismertetett hatásmechanizmusának validálása, különös tekintettel a kauzális láncok módszertani ellenőrzésére;
2. a közigazgatási reformfolyamat beavatkozási logikájának visszamérésével a Magyar Program intézkedéseinek átfogó célokra gyakorolt hatása, oksági összefüggései várnak felderítésre;
3. a nemzetközi mérések releváns mutatóival való összevetésből a külső eredmények jobb megértéséhez juthatunk el.

### **1.5. Közigazgatás megméréstetése a nemzetközi indikátorokban**

A jelen kötetben is többször hivatkozott országokat és régiókat összetett indikátorok és egyéb mutatók alapján rangsoroló listák a kilencvenes évektől fokozott mértékben terjedtek el a világban. Napjainkban több mint 130 gazdasági vagy szociális fejlettséget mérő index és országrangsor használatos, amelyek egyre nagyobb érdeklődésre tarthatnak számot. Mint minden nemzetközi komparatív elemzésnek, ezen rangsoroknak a kritikusai is az eltérő adottságok bizonyos mértékű figyelmen kívül hagyása, más szempontok túlértékelése, egyoldalúsága miatt kételkednek az eredmények érvényességében. Az egyes indikátorokat közreadó szakértői szervezetek évről évre igyekeznek a bírált torzításokat finomhangolással kiküszöbölni, az egyes szektorokat tovább specifikálni, mind újabb szempontokat az értékelésbe bevonni. Nem lehet ugyanakkor eléggé hangsúlyozni, hogy ezek az indexek elsősorban idősoros trendek bemutatására, kisebb mértékben nemzetközi összehasonlításra, illetve tudományos szempontból a különböző (például gazdaságpolitikai) modellek (ön)igazolására hivatottak.

A kezdetben gazdasági, majd társadalmi fejlettségi szintet, végül a demokratikus alapértékek, az emberi jogok érvényesülését tükröző mutatószámokat követően egyre elterjedtebbé váltak az egyes államoknak és kormányzataiknak a hatékonysági és teljesítmény-szemponturnak elemzése és rangsorai. E törekvés megalapozása és irányainak kijelölése nélkülözhetetlen feladatá tette annak felmérését és részletekbe menő elemzését, hogy *a közigazgatásnak milyen szerepe van* ebben a folyamatban, hol, milyen közfunkciók ellátásának javítása szükséges akár a fontos szerepet játszó általános politikai, bizalmi légkör megteremtése, de közvetlen szolgáltatások formájában például az üzleti szféra számára is.

A közigazgatás teljesítőképessége tehát fontos – és a globális válsággal drasztikusan növekvő – szerepet játszik a nemzetközi versenyképességben. A nemzetközi komparatív áttekintések már azt is bemutatják, hogy a magyar versenyképesség szűk keresztmetszete az alacsony hatékonyságú intézményrendszer, amely a nemzetközi felmérések szerint tovább romlott a kétezres évek közepétől, éppen akkor, amikor a globális válság miatt a legnagyobb szükség lett volna a kormányzati kiegyensúlyozó szerepre.

A nemzetközi mérőrendszerek az 1.1. alfejezetben is ismertetett közigazgatás szűk fogalmi koncepciójánál szélesebb és egyben praktikusabb megközelítést is alkalmaznak. Nevezetesen a kormányzás (governance), a közszektor intézményeinek – mint a demokratikus társadalmi és piaci típusú gazdasági berendezkedés biztosítékainak, a fenntartható versenyképesség katalizátorainak – a leíró jellegű bemutatására vállalkoznak. Az adott vizsgálat minél szélesebb körét öleli fel az országoknak, a demokratikus alapintéz-

ményeknek annál alapvetőbb és absztraktabb kategóriái jelennek meg az értékelés fókuszaiént. Értelemszerűen a nemzeti sajátosságok – jogrendszer, államfelfogás, kulturális vonások, egyéb szocioökonómiai mintázatok – a legeltérőbb közigazgatási berendezkedéseket vonják maguk után az egyes országokban, amelyeknek a komparatív elemezhetősége messze elmarad az egyébként világszerte elfogadott demokratikus alapértékekhez közvetlenül hozzájáruló, legfontosabb kormányzási mutatóktól. Jelen esetben viszont a nemzetközi összemérés nem feladatunk, ezért a magyar közigazgatási rendszer és működés minden aspektusát in concreto tudjuk vizsgálni. Ugyanakkor azon részindikátorok, amelyek absztrahálás vagy egyéb transzformálás nélkül megfeleltethetők a nemzetközi benchmarkadatoknak, mindenképp összekapcsolandók a már bevett nemzetközi mérőszámokkal. Az alábbiakban sorra vesszük azokat a legnagyobb versenyképességi és egyéb állami működést vizsgáló rangsorokat, adatbázisokat, amelyek a közigazgatás általunk használt szűk fogalmának valamely aspektusát mérik.

### **1.5.1. IMD versenyképességi rangsor**

Az IMD egy svájci székhelyű versenyképességi kutató és képző központ, ahol minden évben közreadják a Világ Versenyképességi Évkönyvét, amely az országokat az alapján rangsorolja, hogy képesek-e a vállalatok számára egy olyan fenntartható üzleti, gazdasági és politikai környezetet teremteni, amely növeli a gazdasági szereplők versenyképességét (Hongkongtól Venezueláig 59 országra számszerűsítve). A sorrendet négy tényező határozza meg: gazdasági teljesítmény, kormányzati hatékonyság, gazdasági hatékonyság és infrastruktúra. A kormányzati hatékonyságon belül további öt komponenshez (közpénzügyek, fiskális politika, intézmények, gazdasági törvények, társadalmi folyamatok) rendelt 38 statisztikai adatot és 33, kérdőíves lekerdezésen alapuló véleményadatot vesznek számításba annak eldöntésére, hogy a kormányzati gazdaságpolitikák milyen mértékben is tekinthetők jótékonyak a versenyképességre nézve.

A szűkebb értelemben vett közigazgatási teljesítményre vonatkozó adatok kivétel nélkül véleményfelmérésből származnak. Minden ország üzleti vezetőinek szubjektív értékelése alapján kaphatunk képet a következő kritériumokról, „a bürokrácia nem hátráltatja az üzleti tevékenységet” kijelentéssel 1–7-es skálán való egyetértés/egyet nem értés standardizált érték alapján.

### **1.5.2. Világ gazdasági Fórum (WEF) versenyképességi indexe (GCI)**

A WEF szélesebb merítésű, 112 alkritériumot vizsgáló versenyképességi indexe (GCI), amely már 144 ország gazdaságát, intézményrendszerét és politikáját 12 pillérbe sorolva elemzi. Az intézmények vizsgálata során a jogrendszer, bírósági gyakorlat, az adminisztratív „keretek” kerülnek górcső alá; itt értékeli a korrupciót, a bürokráciát, a közpénzek felhasználását, az átláthatóságot, de itt veszik figyelembe a makroökonómiai stabilitáshoz hozzájáruló és a kormányzat részéről tanúsított kiadásmenedzselést is. Az intézmények pilléren belül egyetlen indikátor, a kormányzati szabályozás terheinek szubjektív értékelése esik a szűkebb közigazgatás fókuszába.

### **1.5.3. A Világbank „Doing Business” felmérése**

A közigazgatási teljesítménymérések egy speciális válfaját képezik a valamely átfogó program előrehaladását mérő indikátorok (mint például a CER Lisbon Scorecard, a

Doing Business felmérés), amelyek tulajdonképpen motiváló eszközök valamilyen már eldöntött stratégia végrehajtására. Nem a tényleges hatást mérik fel, hanem a meghozott döntéseket, jogi lépéseket „jutalmaznak”. (Például a cégalapítási minimumtőke leszállítása automatikusan jobb pontszámot és jobb helyezést jelent, nem foglalkozva azzal, hogy egy ilyen intézkedés valóban érdemben megkönnyíti-e a vállalkozási szándékot és a piacra jutást.) Ezeknek az előnye, hogy mivel *a priori* teljesítményként tekintenek egy intézkedés meghozatalára, ezért az azonnal „láthatóvá”, értékelhetővé válik, és kimutatható az indikátorrendszerben.

A Doing Business (Üzleti környezet) felmérésben olyan részindikátorokat pontosnak, amelyek a JÁK hatékony közigazgatás hatásterületén is meghatározóak. Ilyen például a cégalapítási eljárás, az engedélyezési eljárás, a tulajdon-nyilvántartásba vételi eljárás száma/időigénye/költsége stb.

#### **1.5.4. Bertelsmann Reform Index (fenntartható kormányzás index)**

Az egyik legfrissebb és legátfogóbb index a Bertelsmann Alapítvány által két évente közzétett, harminc fejlett ország kormányzást mérő státus- és menedzsment index, amely szintén ötvözi a szakértői értékelést a statisztikai kemény adatokkal. Bár az index rákérdez konkrét kormányzati kapacitások és funkciók működőképességére, a jellemző vizsgálódási szint – a fentebb említett komparatív korlátok miatt – a politikai/stratégiai kormányzás. A jelen kutatásban meghatározott fogalmi lehatárolások szempontjából releváns kérdés például, hogy „mennyire képesek a minisztériumok az alárendelt szervezetrendszer monitorozására?”

#### **1.5.5. Economist Intelligence Unit**

Az elsősorban az alapvető emberi jogok és a demokratikus intézmények meglétét és működőképességét értékelő index szintén véleménykutatásokra alapozva kategorizálja az országokat működő, hiányos és antidemokratikus rendszerekre. A szűkebb közigazgatási spektrum szempontjából a személyi állományra vonatkozó kérdést találtuk relevánsnak: „Hajlandó és képes-e a közzolgálat a kormányzati politikák végrehajtására?”

#### **1.5.6. Intézményi Profilok Adatbázisa (IPD)**

Ezt a felmérést azért emeljük ki, mert a JÁK-hoz hasonlóan egy egyetemi-kormányzati együttműködés keretében gyűjt adatokat a világ minden országának a piaci működés szempontjából releváns intézményi jellemzőiről. Kilenc intézményi funkciót (köztük a közigazgatás működését) négy intézményi szektorral vet össze (köztük a közszektor intézményeit, a civil társadalmat és az árupiacot), és így érinti a transzparencia, az antikorrupció, a közigazgatási hatékonyság, az igazságszolgáltatás függetlensége és a vállalkozásindítás témaköreit.

Kiemelve a közigazgatási hatékonyságot, az alábbi részindikátorok kvantifikálása valószínűleg meg az összes országra vetítve (az adatgyűjtés a francia követségeken és konzulátusokon keresztül történik):

- kormányzati kapacitás a politikai reformok döntésére és valódi végrehajtására (alkotmányos reform, polgári és politikai jogok, politikai reformok konzisztenciája és folytonossága, kormányzati fennhatóság az adminisztráció felett);
- kormányzati kapacitás a nem politikai reformok döntésére és valódi végrehajtására (gazdaság, szociális, egészségügyi, oktatási, környezetvédelmi területeken, reformok konzisztenciája és folytonossága).



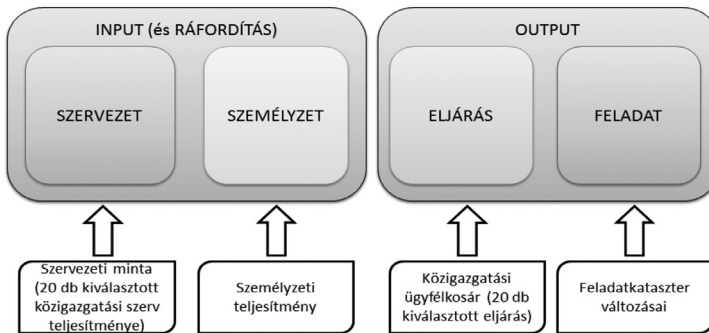
### 1.5.7. OECD Government at a Glance (GaaG)

Végül, de nem utolsósorban az OECD-nek a 2009 óta harmadszorra publikált Kormányzati körkép/GaaG kiadványa a tagállamok körében végez, a kormányzatok bevonásával, kiterjedt és mélyreható adatgyűjtést a kormányzati-közigazgatási szektor szinte minden szegmensében. A JÁK hatékony közigazgatás részindikátorainak kidolgozásakor nagy figyelem hárult ennek a mérési rendszernek az adaptálhatóságára.

## 2. Analitikai keretek

A hatékony közigazgatás hatásterületi mérésének (egyelőre hipotézisszinten alkalmazandó) kereteit az alábbi összefoglaló ábra szemlélteti.

5. ábra: A hatékony közigazgatás hatásterületi mérése



*Forrás: saját szerkesztés*

Első lépésként a közigazgatási input és output meghatározására teszünk kísérletet. A közszektor teljesítménymérési modelljei mind hangsúlyozzák a piaci viszonyoktól való markáns eltérést, amely mindenképp nehezíti a már elemzett fogalmak használhatóságát. Ilyen nehezítő körülmények a közjóságok természete, az externáliák, a verseny hiánya, és még sorolhatnánk azokat az okokat, amelyek a közigazgatási termékek és szolgáltatások, belső folyamatok és erőforrás-allokáció többdimenziós elemzését teszik szükségesé. Felelevenítve a hatékonyság tágabb értelmezését, az alábbi táblázat minden elemét be kívánjuk vonni a mérési fókuszba, azzal a – számunkra – nyilvánvaló megkötéssel, hogy nem vállalhatjuk egy hézag- és átfedésmentes közigazgatási teljesítménykonceptió megalkotását.

## 1. táblázat: Teljesítménymérés a közszektorban

	Pénzügyi ráfordítások	A termelési tényező felhasználása Input	Termelési érték, Output	Társadalmi eredmény
Pénzügyi ráfordítások		Gazdaságosság	Egységár	Eredményesség
A termelési tényező felhasználása, input			Hatékonyság	Termelékenység
Termelési érték, output				Hatásosság
Társadalmi eredmény				

*Dr. Kis Norbert: Jó Állam Index – „4K” Téziskezdemények, 2013*

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 mind az Egyszerűsítési, mind az Egyszerű állam kormányzati program keretében indított adminisztrációs tehercsökkentési program eredményeire kapjunk visszacsatolást. Fontos megjegyezni, hogy az általunk választott indikátorok szándékosan átfednek az OECD Government a Glance indikátorrendszerében szereplő vizsgálati dimenziókkal is. Ennek 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 szerin-

ti, húszelemszámú, „reprezentatív” (két területi kormányhivatalt is tartalmazó) 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 elkötelezettség 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.

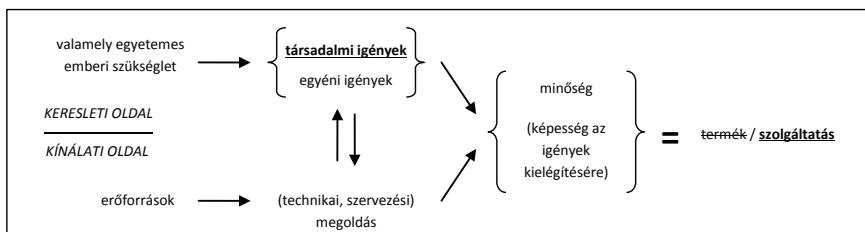
A következő alfejezetben felvázolt mutatórendszer az egyes alterületeken belül 4–6 alindexet tartalmaz, amelyek a felsorolt részindikátorokból képzett kompozit indikátorok. A részindikátorok mérési módszerüket tekintve négy csoportba sorolhatók. Az (1) objektív „kemény” adatokon és a (2) véleményfelmérések percepciók szubjektív adatain túlmenően alkalmazunk (3) előre definiált értékkészleten 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 egyik dimenzióban pozitív, a másikban negatív hatásokat keltenek. Az ilyen kényes, de egyben optimális egyensúlyok megtalálása (trade-off) adhatja a Jó Állam Kutatás egyik legnagyobb hozzáadott értékét a mindennapi kormányzati célkijelölés és stratégia-végrehajtás szinterein.

### **2.1. A közigazgatási output meghatározása**

Az Eurostat (ESA 95) állásfoglalása szerint a kollektív közszolgáltatások (az általános közigazgatás szolgáltatásai) kibocsátásának mérésére a módszertani nehézségek miatt alkalmazható az inputok és/vagy tevékenységek volumenének számbavétele is. Legkönnyebben a tevékenység felőli közelítés ragadható meg, így adott közigazgatási szervezet kibocsátása:  $Q(i) \sim \text{tevékenység} \sim \text{ügyszám}$ . Másrészt a statisztika elvárja, hogy különböző kibocsátások összevethetők és aggregálhatók legyenek, ami megköveteli, hogy az ilyen adatokat minőségi komponenssel súlyozzuk. Így adott szolgáltatásra:  $q = \text{ügyszám} \times \text{szolgáltatás minősége}$ . Vagyis az közigazgatási szolgáltatások fejlettsége a közigazgatási értéktermelés kibocsátásának (output) egyik alkotóeleme.

6. ábra: A közigazgatás kibocsátásának sajátosságai



*Forrás: saját szerkesztés*

Ahhoz, hogy egy közigazgatási outputot a gazdasági kibocsátásokhoz hasonlóan értékelhessünk, módot kell találni azon információk felmérésére, amelyek a piaci termékek árában megjelennek, azaz: a „fogyasztók” által elismert megfelelés az igényeknek, valamint a „termelők” által elismert költség.

Az általános közigazgatás szolgáltatásainak specialitása, hogy nem annyira egyéni, hanem inkább társadalmi igényt szolgálnak, valamint felhasználók az árat (legalábbis nagy részét) nem egyedileg, tranzakciónként fizetik meg. Míg a piaci áruk és szolgáltatások értékét, minőségét többé-kevésbé kifejezi az áruk, a közigazgatás teljesítményének jellemzésére ilyen, könnyen hozzáférhető adat nem áll rendelkezésre. Így a kollektív közszolgáltatások minőségének becslése három taggal közelíthető (a részek standardizálása és/vagy pontos képletbe illesztése további kutatást igényel):

- szolgáltatás (eljárás, ügytípus) minősége;
- megvalósítás fejlettsége;
- egyéni igényeknek megfelelés;
- társadalmi igényeknek megfelelés.

### **2.1.1. A megvalósítás (szolgáltatás) fejlettsége**

Adott élethelyzet megoldásához az állampolgár olykor nincs közigazgatási eljárás kezdeményezésére kötelezve, az csupán javítja az eredményt. Ilyen ügyek például az álláskeresési szolgáltatás, a pénzbeli támogatások igénybevétele, elveszett személyazonosításra alkalmas okmányok közül a második pótlása stb. Legtöbb esetben azonban elkerülhetetlen bizonyos közigazgatási ügyeket lefolytatni. A választás lehetősége csak az alábbiakra korlátozódik:

- választás szolgáltatók között;
- önkormányzatok között (lakhelyváltoztatással);
- egyes egyéni szolgáltatások terén;
- választás szolgáltatási csatornák között (ahol létezik több);
- esetenként az állampolgár elhalaszthatja magának az ügyeket generáló élethelyzetnek a megoldását (például kedvezőbb lakás- vagy családtámogatási konstrukciók megjelenésére számítva).

A legjellemzőbb választási lehetőség a szolgáltatási csatornára vonatkozik, amely lehet hagyományos, személyes kontaktusra alapuló, illetve elektronikus – leginkább webalapú (internetes), ritkábban call center, mobil, kioszk, digitális tévé stb. A csatornák kidolgozottsága, ügyintézésre való alkalmassága általában eltérő, külön-külön vizsgálható. A

Capgemini által a webes ügyintézésre bevezetett szolgáltatási szintek a szolgáltatási folyamat szakaszait jelölik, így ezek általánosíthatók akár a hagyományos, akár más elektronikus csatornákra.

A szolgáltatási szint objektív tényező, amely a szolgáltatók adatszolgáltatásából vagy szakértői vizsgálattal megismerhető. Ide csak az ügyfelek által közvetlenül megtapasztalható, front office oldali készségek sorolhatók; az ezeket megalapozó back office jellemzők input elemekként értelmezhetők. Felmerülhet, hogy ha egy ügy valamely csatornán például maximum 4-es szintet érhet el, úgy az ügyfél-elégedettségben minden pótlólagos szint elérése 25 százalékot ér, vagy egyik többet, másik kevesebbet? A válaszhoz javasolható az egyes szolgáltatási fokok hozzáadott értékének empirikus adatokra alapozó kvantifikálása.

Az adott ügyintézés gyakran megakad egy szinten, majd egy másik (általában a hagyományos) csatornán zárul. Így az ügyintézésrel kapcsolatos elégedettség is felbontható a megkezdett, majd a befejező csatorna megítélésére. Az egyetlen csatornán végigvitt ügyekhez tartozó átlagos elégedettségi adatok felhasználásával becsülhető, hogy az egyes szintek – a vegyes csatornán – milyen súllyal befolyásolták a mért elégedettséget.

A kutatáshoz mérni kell:

- a szolgáltatásonként és csatornánként elérhető kidolgozottsági szintet;
- az ügyek lezárásának (és lehetőleg kezdeményezésének is) a csatornáját;
- az ügyfél csatornaválasztását;
- az ügyfél elégedettségét.

A szolgáltatási szintek arányskálára helyezése lehetővé teszi a kibocsátás, illetve a kibocsátás minőségi mutatójának pontosabb becslését, ezáltal összehasonlítható, aggregálható output adatok előállítását a primer elégedettségi felmérések ritkítása mellett. Amint a fenti táblázat sugallja, a targetizált szolgáltatási szint elérése az ügyfél számára egyenértékű azzal, mint amikor számára az ügyintézés első három szakasza maximális minőségben zajlik le, illetve maximális elégedettségre szolgál.

### 2.1.2. Az egyéni igényeknek való megfelelés

Egyéni értékítélettől függ, vagyis állampolgárok (vagy vállalati ügyfelek) körében végzett elégedettségi felmérésből megismerhető. Az ügyfelek elégedettségét befolyásolhatja a kormányzattal, illetve az önkormányzattal kapcsolatos attitűd. A felmérések során mindkettőre rá kell kérdezni, s közigazgatási szintenként mérni az ügyekkel való átlagos elégedettség, illetve az ügyben eljáró szintű vezetéssel kapcsolatos vélekedés korrelációját. Majd a mért korrelációval arányos mértékben korrigálni kell az egyes ügyek megítélését a vezetés megítélésével – vagyis az utóbbi hatást levonjuk. (Feltételezhető, hogy a kimutatott korreláció nem vagy csak elenyésző arányban jelez ellenkező irányú hatást, azaz hogy különféle ügyintézesek élménye irányítaná a kormányzat vagy az önkormányzat egészének a – jellemzően politikai eredetű – megítélését.)

E követelményeknek megfelel például a korrigált elégedettségi index alábbi formája:

$$s_c' = \frac{s_c}{(s_g)^{r_{c:g}'}}$$

Ahol:

$s_c$  = válaszadó nyers elégedettségi indexe az ügygel kapcsolatban [0;1] (lásd: *satisfaction*; *case*);

$sc'$  = válaszadó korrigált elégedettségi indexe az ügyvel kapcsolatban (egyedi értékei itt 1-nél nagyobbak is lehetnek, de a mintaátlag gyakorlatilag 0–1 közé esik);  
 $sg$  = elégedettségi index a kormányzattal kapcsolatban [0;1];  
 $rc;g'$  =  $sc$  és  $sg$  közötti korreláció ( $r$ ) a mintában, ha  $r > 0$ ; különben 0 (negatív korreláció nem valószínű, de ha jelentkezne, úgy nem kell  $sg$ -vel korrigálni).

Az ügyfelek elégedettségét befolyásolhatja a szolgáltató szervezettel kapcsolatos attitűd is. A felmérések során erre rá kell kérdezni, s mérni az ügyekkel való átlagos elégedettség, illetve a szolgáltatóval kapcsolatos vélekedés korrelációját. Majd a mért korrelációval, valamint az ügyfél által az adott szolgáltatónál értékelt ügytípusok számával arányos mértékben korrigálni kell az egyes ügyek megítélését a szolgáltató megítélésével – vagyis az utóbbi hatást levonjuk. (Ebben az esetben azt feltételezzük, hogy a szolgáltató megítélésére alapuló ügyértékelés előfordulhat ugyan, de az ilyen irányú hatás annál kevésbé valószínű, minél többféle ügygel volt már a megkérdezettnek tapasztalata.)

Javaslat e második korrekció képletére:

$$s_c'' = \frac{s_c'}{(s_{sp})^{r_{c;sp}' \cdot \frac{c}{c_{\max}}}}$$

Ahol:

$sc''$  = válaszadó tovább korrigált elégedettségi indexe az ügyvel kapcsolatban (egyedi értékei itt 1-nél nagyobbak is lehetnek, de a mintaátlag gyakorlatilag 0–1 közé esik);  
 $ssp$  = elégedettségi index a szolgáltatóval kapcsolatban [0;1] (lásd: service provider);  
 $rc;sp'$  =  $sc$  és  $ssp$  közötti korreláció ( $r$ ) a mintában, ha  $r > 0$ ; különben 0 (negatív korreláció nem valószínű, de ha jelentkezne, úgy nem kell  $sg$ -vel korrigálni);  
 $c$  = a válaszadó által értékelt, az adott szolgáltató által nyújtott ügytípusok száma;  
 $c_{\max}$  = a válaszadók mintájában előforduló legmagasabb érték az egyvalaki által értékelt, az adott szolgáltató által nyújtott ügytípusok terén.

### 2.1.3. Társadalmi igényeknek való megfelelés

Nem egyéneknek, hanem a társadalom egészének az értékkitéletétől függ, vagyis állampolgárok megkérdezéséből nem megismerhető. A szolgáltatás fontosságát fejezi ki az adott társadalmi, jogi berendezkedés mellett; például vizsgálható, hogy egy egyéni vállalkozó havi adóbevallása fontosabb-e, mint egy állampolgár egyszeri gépjármű-ügyintézése. Fenntarthatósági kérdésként is megfogalmazható: az ügytípus elhagyása mennyire volna fenntartható (egy ügyre vetítve hány embert, mennyire érintene)? *Módszertani nehézségek miatt ez a megközelítés jelenleg nem javasolható.*

Feltételezve, hogy a fontosabb eljárások lefolytatásához az állam (fajlagosan, eljárásonként is) több és jobb eszközt biztosít, közelíthető a társadalmi ráfordítások, *inputok* (a technológiafüggetlen becslés érdekében hosszú időtávon mért) arányaival:

- mekkora az (adókból történő) közfinanszírozás átlagos (ügyenkénti) mértéke;
- átlagosan hány közszolga jut egy ügy megoldására;
- átlagosan hány döntési pont jut egy ügy megoldására (ez egyébként megint *tevékenységi* mutató).



## 2.2. Az input oldal meghatározása

A hatékony közigazgatás inputjaiként azok a szervezeti és humánerőforrások, egyéb ráfordítások értékelhetők, amelyeket az állam a közigazgatás szerepének betöltésére, funkcióinak ellátására rendel. Megközelítésünk annyiban komplexebb a pusztán technikai, közgazdasági input (ráfordítás) fogalmához képest, hogy ezen erőforrásoknak nem csupán a mennyiségi, hanem a minőségi jellemzésére is vállalkozunk. Továbbá, ez nem kizárólag input indikátorok számbavételét jelenti (ahogyan az output oldal sem csak output/outcome mutatókat rejt), hanem az input oldal szervezeteinek, személyi állományának komplex teljesítményértékelését is.

E helyütt tartjuk fontosnak megjegyezni továbbá azt is, hogy elsősorban az európai uniós szakirodalomban gyakran használt „adminisztratív kapacitás” fogalomhoz hasonló az input oldal szerepe is, amennyiben azt a végrehajtási képességet értjük alatta, amely a döntések, folyamatok rugalmas, kiszámítható és hatékony végrehajtását, implementálását jelenti. (Itt jegyezzük meg, hogy az adminisztratív kapacitás szűk értelmében az EU-s strukturális és kohéziós pénzek abszorpciók kapacitásaként használatos.)

## 3. Hatásterületi dimenziók

### 3.1. Eljárás

Az eljárás hatásterület vizsgálata elsősorban azt kívánja feltárni, hogy a közigazgatási eljárások egyszerűsítésével és hatékonyabbá tételével miként valósulhat meg a Jó Állam, illetve melyek azok az indikátorok, amelyekkel az Jó Állam kialakítása akár idősorosan, akár nemzetközi összehasonlításban mérhetővé válik.

Az indikátorok kidolgozásánál elsősorban két szempontot tartottunk szem előtt: mindenképpen visszacsatolást akartunk adni a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program 12.0-s változatában megfogalmazott célokra, valamint elsősorban olyan indikátorokat igyekeztünk választani, amelyeknek széles körű nemzetközi irodalma van, illetve más országokban is használják őket. Véleményünk szerint ez biztosíthatja azt, hogy egy esetleges későbbi nemzetközi összehasonlító tanulmányban a közigazgatási eljárásra vonatkozó hazai mérések relevánsak legyenek, illetve lehetőség szerint orientálják majd az utánunk következő kutatókat is.

A Magyary Programban két fejezet is foglalkozik a közigazgatási eljárás reformjával, illetve a közigazgatási eljárás szerepével a Jó Állam kialakításában. Az általunk választott indikátorok követik ezt az iránymutatást: az eljárást ugyanis a front office és a back office oldaláról is alapos vizsgálatnak vetjük alá. A legfontosabb természetesen az ügyfélbarát eljárási rend kialakítása: a kormány céljaival párhuzamosan kiemelt szerepe van az adminisztrációs terhek csökkentésének úgy a magánszemélyek, mint a vállalkozások számára. A kormányablakok kialakításával ráadásul egy jól követhető irányváltás következett be: számos, korábban különböző szakigazgatási szervekhez tartozó eljárást a kormányablakok vettek át, így egyszerűsítve az ügyintézését. Ennek hatását mindenképpen érdemes mérni a következőkben részletezett indikátorokkal.

Végezetül érdemes megjegyezni, hogy a közigazgatás hatékonyságának növelése a nemzetközi szakértői közösségekben is fontos téma. Egyre több szervezet igyekszik saját

„mérce” felállítani az egyes országok közigazgatási teljesítményének mérésére, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy ezeknek a méréseknek egy jelentős része még mindig túlságosan szubjektív. A következőkben olyan indikátorokat igyekeztük felsorolni, amelyek jól kvantifikálhatók, már meglévő adatok összegyűjtését feltételezik, vagy olyan, a társadalomkutatásban széleskörűen elfogadott módszereket használ, amelyek megfelelő tudományos alapot biztosítanak a közigazgatási eljárás átlátható teljesítményméréséhez.

A beavatkozási területet jellemző indikátorokat hat dimenzió mentén gyűjtöttük össze.

Front office területen:

- hozzáférés;
- teherviselés;
- szolgáltatás fejlettségi szintje;
- reagálóképesség;
- megbízhatóság;
- ügyfél-elégedettség.

Back office területen:

- költségalapú teljesítménymutatók;
- megbízhatóság.

A fent felsorolt dimenziókat természetesen minden közigazgatási eljárásra alkalmazni lehet. 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, amelyek a következők.

2. táblázat: Eljárások

Eljárás	Ügy
Jövedelemadó	megállapítása
	visszacsatolás (igazolás kiállítása)
Munkaerő-közvetítés hatékonysága a munkaügyi hivatalokban	a Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal segítségével állást szerző dolgozók átlagos várakozási ideje a megfelelő új munkára
Társadalombiztosítási szolgáltatások	munkanélküli-segély megállapítása
	gyes kiutalása
	kórházi költségek tb-utalása kórházak részére
Személyi okmányok kiállítása	személyi igazolvány
	jogosítvány
Gépjárműforgalmi engedély kiállítása	belföldi eladás esetén
Építési engedély kiállítása	
Rendőrségi bejelentés lopás esetén	
Házassági anyakönyvi kivonat kiállítása	
Jelentkezés felsőoktatási intézménybe	
Lakcímváltozás bejelentése	

Egészségügyi szolgáltatások elérhetősége	interneten
	offline
	időpontfoglalás
<b>Gazdálkodó szervezetekre vonatkozó eljárások</b>	
Társasági adó	megállapítása
	befizetése
Áfa	megállapítása
	visszatérítése
Cégalapítás és -bejegyzés	
Környezetvédelmi engedélyek	beszerzése
	meghosszabbítása

*Forrás: COM 330 Final: Common List of Basic Public Services, 2000*

A fenti listából is látszik, hogy az eljárásokat nemcsak a magánszemélyek – az állampolgárok –, hanem a vállalkozások esetében is vizsgálat alá kívánjuk venni. Ennek elsősorban az a célja, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium által indított, az adminisztrációs terhek csökkentését célzó program eredményeire adjon visszacsatolást. Fontos megjegyezni, hogy az általunk választott indikátorok szándékosan átfednek az OECD „Government at a Glance” című kiadványában szereplő vizsgálati dimenziókkal is. Ennek az átfedésnek kifejezetten az a célja, hogy a későbbi nemzetközi összehasonlítást lehetővé tegye.

### **3.1.1. Hozzáférés aldimenzió**

A beavatkozási terület első dimenziója a hozzáférés. Ez az egyszerűsítési program szempontjából is kulcsfontosságú: a gyors és hatékony ügyintézéshez ugyanis feltétlenül szükséges egy könnyen és gyorsan elérhető közigazgatási „kontaktpont”, amelynek jelentőségét a kormányablakok kiépítésének programja is alátámasztja.

A hozzáférés dimenziója kettős: egyrészt magában foglalja a szolgáltatáshoz való hozzáférés fizikai jellemzőit (a szolgáltatás átlagos távolsága az ügyféltől, várakozási idő, várólista hossza, speciális igényű ügyfelek kiszolgálása), illetve a harmadik dimenzióhoz kapcsolódva idetartozik az adott eljárás fejlettségi szintje is. Ez utóbbi alatt elsősorban azt értjük, hogy az ügyfél mennyire hatékonyan tudja beszerezni az ügy elintézéséhez szükséges információkat az interneten, telefonon vagy személyesen, valamint azt is vizsgáljuk, hogy az adott ügy milyen mértékben intézhető el személyes megjelenés nélkül, elsősorban interneten (a Magyar Programban megfogalmazott E-közigazgatás kiterjesztése feladatnak megfelelően), másodsorban pedig telefonon.

A Magyar Programhoz kapcsolódóan a hozzáféréshez tartozik az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód biztosítása is, amelyeket külön indikátor mér a hozzáférés dimenzióján belül. Bár a Magyar Program itt egy átfogóbb, a társadalom több hátrányos helyzetű rétegét érintő célrendszert fogalmaz meg, az indikátoroknál inkább egy szűkebb, de jól mérhető adatot igyekeztünk választani. A kormány a járási rendszer kialakításával minél több ember számára kívánta minél gyorsabban és olcsóbban elérhetővé tenni a

közszolgáltatások minél több elemét. A járási rendszer létrehozásának az optimális térhasználat és a központi közigazgatás hozzáférhetőbbé tétele volt az egyik alap gondolata, ezekhez is visszacsatolást adnak az indikátorok.

A kormányablakok kiemelt szerepéről a Magyar Programban a következőket olvashatjuk: *„A kormányhivatalok szervezetében létrejönnek a járási hivatalok, amelyeknek szerves része a (járási, a fővárosban kerületi) kormányablak. 2014-re összesen több mint 300 kormányablak fog működni mintegy 3000 ügyintézési ablakkal, ideértve az alkalmas vasúti pályaudvarokon létrehozandó kormányablakokat is. A kormányablakok számát a jelenlegi kapacitások kiváltásán túl az okmányirodai hálózat egységeihez, valamint a telepítési helyek számához igazítás határozza meg. Egyidejűleg az intézhető ügyek száma bővül. Mindehhez egységes tudásbázis szolgálja majd ki az ügyfélszolgálatok munkatársait, hogy az általuk nyújtott szolgáltatás egységes legyen színvonalában és tartalmában egyaránt. A rendszer működésének költsége – az integrálandó ügyfélszolgálatok felszámolása után – alatta marad a jelenlegi, nagyon szétszórt, integrált és nem integrált szervek ügyfélszolgálati együttes működési költségeinek.”*

A fenti célok megvalósításának sikerességéről az általunk vizsgált hozzáférés aldimenzió értékes adatokat szolgáltathat.

### **3.1.2. Teherviselés aldimenzió**

A teherviselés aldimenzió elsősorban arra keresi a választ, hogy az egyének, a vállalkozások (ügyfelek) és maga az állam pontosan milyen költségeket visel egy eljárásban, és ezek a költségek milyen arányban állnak egymással. A 2008-ban megkezdődött világméretű pénzügyi válság egyre több országot készítetett a lakossági adminisztratív terhek csökkentésére és így a takarékosagra. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a tehercsökkentési programok népszerűsége ellenére egységes módszertan ebben a dimenzióban még nem áll rendelkezésre, így a mostani kutatást is csak egy megfelelő pilot lefolytatása után érdemes országos szintre is kiterjeszteni. Mindenképpen ki kell ugyanakkor emelni, hogy itt elsősorban az ügyfelek által érezhető változásokat kell előnyben részesíteni – a mérés és az egyszerűsítési folyamat során is –, de ezt ki kell egészíteni az eljárások még hatékonyabbá tételével.

Lakossági adminisztratív terheknek nevezzük mindazon költségeket, amelyek a lakossági ügyfeleknek a jogszabályokból eredő információs kötelezettségeiből fakadnak. Az információs kötelezettség a közigazgatás bármely szintjéről fakadhat. Fontos kritérium, hogy az adminisztratív teher nemcsak a kötelezettségeknek való megfeleléshez, hanem a jogok gyakorlásához is kapcsolódhat (például: átmeneti segély folyósításához kapcsolódó adminisztratív kötelezettségek).

A lakossági – és vállalkozói – terhek mérésére az úgynevezett Standard Cost Modell (SCM) kínál nemzetközileg is bevett módszereket. Ennek összetevőit a 7. ábra szemlélteti.

7. ábra: Az SCM összetevői



Forrás: Standard Cost Model (OECD),  
International Standard Cost Model Manual, 2005: 9

A fenti modell külön számolja az adminisztratív terhek időbeli és anyagi költségét. A kettő nem összegezhető, azonban az egyes eljárások esetében lehetőséget ad az összehasonlításra, a látványos egyenlőtlenségek és a nem kellően hatékony erőforrás-allokáció kiszűrésére, így az eljárás hatékonyabbá tételére.

A teljes költséganalízis lehetővé teszi a közigazgatás aggregált költségeinek számbavételét. Mivel a kormány kiemelt célja a közigazgatás olcsóbbá és hatékonyabbá tétele, a meghatározott indikátorokkal választ tudunk adni arra a kérdésre, hogy az egyszerűsítési program részeként bevezetett intézkedések az egyének, de elsősorban a vállalkozások számára mennyi megtakarításhoz vezettek. Az Egyszerűsítési programról szóló kormányjelentésben található számításokat újra el kell végezni azokra az eljárásokra, amelyeket a vizsgálat tárgyául kiválasztunk, illetve a program eredményeinek objektív igazolása érdekében lehetőség szerint itt is idősoros összehasonlítást kell tenni.

### 3.1.3. Szolgáltatásfejlettség aldimenzió

A Magyar Programban megfogalmazott célkitűzések szerint: „Az e-közigazgatás a közigazgatás-fejlesztés egyik olyan szegmense, amely szinte minden közigazgatási területen feltűnik; az egyik legnagyobb erőfeszítést az jelenti, hogy az egyes fejlesztések ne szét-, hanem inkább összehúzzák a rendszert.

A Jó Állam Fórumra beérkező javaslatok, észrevételek e-közigazgatási vonatkozásában kiemelkedően az alábbi három állampolgári igényt jelenítették meg:

1. elektronikus – adott esetben hitelesített – ügyintézés;
2. elektronikus adatkikérési és tájékoztatói lehetőség;
3. egyablakos rendszerben, kellő felhatalmazással, ellenőrzés mellett a közigazgatás teremtésén átjárást saját adatbázisai között.”

A fenti három igényből jelen esetben részben az első, de elsősorban a második igényre kívánunk részletesebben foglalkozni. Hipotézisünk szerint az ügyfél legjellemzőbb választási lehetősége a szolgáltatási csatornára vonatkozik, amely lehet hagyományos, személyes kontaktusra alapuló, illetve elektronikus – leginkább webalapú (internetes), ritkábban call center, mobil, kiosk, digitális tévé stb. A csatornák kidolgozottsága, ügyintézésre való alkalmassága általában eltérő, ezért külön-külön vizsgálható. Az egyes

eljárások során ezért azt kívánjuk vizsgálni, hogy az adott szolgáltatás (eljárás) szintje mennyire fejlett.

A vizsgálat során a Capgemini tanácsadó cég által eredetileg az online közszolgáltatásokra kidolgozott klasszifikációt alkalmazzuk. Ezek a szintek a szolgáltatási folyamat szakaszait jelölik, így általánosíthatók akár a hagyományos, akár más elektronikus csatornákra.

3. táblázat: A Capgemini-klasszifikáció szintjei

Szint	Web (Capgemini)	Valamely csatornán elérhető		Személyes ügyintézés	egyéb e-csatorna
0	„Nincs releváns információ...”	A szolgáltatás nem fellelhető	→	...	...
1	„Információ...”	Tájékozódás (feltételek, folyamatinformációk megismerése)	→	...	...
2	„Egyirányú interakció...”	Előkészítés (szükséges inputok/metaadat-információk megismerése)	→	...	...
3	„Kétirányú interakció...”	Ügyindítás (kérelem benyújtása)	→	...	...
4	„Tranzakció...”	Befejezés (eredmény átvétele)	→	...	...
5	„Targetizáció...”	<az 1–3. szintek átugorhatók>	→	...	...

*Forrás: Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action, Benchmark Measurement for European Commission, 2010*

Az online – és offline – közszolgáltatások fejlettségi szintje, igaz, jelentős korlátozóakkal, megfeleltethető az egyes OECD Governments at a Glance-kiadványban leírt indikátoroknak is, így a nemzetközi kitekintésre is lehetőség nyílik.

### 3.1.4. Reagálóképesség aldimenzió

Az állampolgárok és a vállalkozások számára is kieső hasznos időnek számít az, amelyet ügyintézéssel, a hivatalok megközelítésével és várakozással kell eltölteniük. Ráadásul ha többszöri személyes megjelenésre van szükség, az újabb veszteségeket okoz. Az eljárás idejének csökkentése gyorsabbá és hatékonyabbá teheti a vállalkozások munkáját (például engedélyeztetési eljárások), míg az egyének számára a gyors ügyintézés kevesebb kiesést jelent a termelőmunkából. A kormány az egyszerűsítési programban kiemelt jelentőséget tulajdonít a különböző közigazgatási eljárások időigény-csökkentésének, ezért szükséges annak vizsgálata, hogy ezek a megvalósítás során milyen formában realizálódtak, és mennyi megtakarítást jelentenek az állampolgárok és a vállalkozások számára.

A költségek meghatározására alkalmas lehet a 3. dimenzióban már említett SCM-modell. Ugyanakkor az indikátorok segítségével olyan adatokat is meg kívánunk vizsgálni, mint például a személyes kapcsolatfelvételek száma, a személyes megjelenések száma és egyéb ügyfél-interakciók. Értelemszerűen minél kevesebb ügyfélkapcsolati alkalommal lehet megoldani egy-egy ügyet, annál jobb teljesítményt nyújt a közigazgatás, ugyanis a



személyes megjelenés például jelentős kiesést jelent az ügyfelek számára, míg a közigazgatási szerv munkaerejét elvonja a back office tevékenységektől, az ügyek bonyolításától.

A reagálóképesség egyik fontos eleme lenne az online ügykövetési lehetőség megteremtése. Ez a már használatban lévő, központi iktatórendszernek lenne egy publikus kimenete, amely az ügyfélnek adna tájékoztatást arról, éppen hogyan áll az ügye, melyik ügyintéző foglalkozik vele. Ez a kezdeményezés számos kérdést felvet: például el kell kerülni, hogy az ügyfél minden egyes ügyintézőt, aki az ügyével foglalkozik, „zaklatni tudjon”, ugyanakkor fontosnak tartanánk, hogy az aktakövetés az ügyfél számára is elérhető legyen. Ez egyrészt megnyugtató visszacsatolást adna az ügyfél részére, hogy az ügyével foglalkoznak, másrészt azonosítani tudná azokat a szűk keresztmetszeteket az adminisztrációban, ahol a munkaerő megerősítése szükséges, mert az akták jellemzően – valószínűleg az ügyintézők túlterheltsége miatt – elakadnak. Az online ügykövetési lehetőség megteremtése így ügyfélbarát megoldás lenne az adott ügy követésére, másrészt fontos visszacsatolást adna az adott szervezet vezetőjének is arról, hogy vannak-e olyan gócpontok a szervezetében, amelyek veszélyt jelentenek a gördülékeny ügyintézésre.

### **3.1.5. Megbízhatóság aldimenzió**

A közszolgáltatások megbízhatósága kiemelt fontosságú, hiszen az államnak minden ügýtípusban és földrajzi egységben konzisztensen magas színvonalú szolgáltatásokat kell biztosítania. A területi eltérések fontos kockázati faktorokra hívhatják fel a figyelmet, míg a jobban teljesítő térségekben valószínűleg találhatunk olyan, helyi kezdeményezésként kialakult jó gyakorlatokat, amelyek más régiókban is érdemesek lehetnek a bevezetésre. Ahol a megbízhatóság szintje alacsony, ott mindenképpen beavatkozásra lehet szükség a jogalkotó vagy a magasabb szintű közigazgatási szerv részéről.

A megbízhatóságot két szempontból is érdemes lehet vizsgálni. Egyrészt a valódi, kemény adatokkal is mérhető megbízhatóságot, amely a közigazgatási szerv munkaminőségére szolgáltat összehasonlítható és mérhető adatokat, másrészt érdemes felmérni az ügyfelek percepcióját is. Könnyen előfordulhat ugyanis, hogy egy szakmailag jól teljesítő közigazgatási szerv valamilyen oknál fogva az ügyfelek körében nem tűnik kompetensnek. A Jó Állam megvalósításának szempontjából viszont fontos az állampolgárok bizalma a közigazgatás iránt, így szükséges azonosítani azokat a feladatellátási helyeket, ahol diszkrépancia mutatkozik a valós adatok és a lakossági percepció között.

### **3.1.6. Ügyfél-elégedettség aldimenzió**

Mindenképpen fontos információkat szerezni a közigazgatás társadalmi percepciójáról, valamint arról, mit gondolnak az emberek – a felhasználók – a közszolgáltatások színvonaláról. A Jó Állam koncepciójának egyikegyik lényege az ügyfélbarát közigazgatás, ezért logikus döntés felmérni az ügyfelek elégedettségét az eljárások végén vagy akár közben is.

Az ügyfél-elégedettség mérésére elsősorban az önkitöltős kérdőívadás mutatkozik megfelelő módszernek. Természetesen – mint minden esetben – itt is számolni lehet az ügyfelek tartózkodásával, ugyanakkor ennél jobb módszert valószínűleg nem lehet találni az ügyfél tapasztalatainak és percepcióinak megismerésére. A kérdőívadás mellett szükség van még az adott feladatellátási helyek ügyféloldali infrastruktúrájának felmérésére, a kulturált várakozás körülményeinek ismertetésére, valamint a speciális igényű ügyfelek igényeinek kielégítésére.

A felmérés terveink szerint visszacsatolást ad a közigazgatás társadalmi percepciója, illetve a köztisztviselők iránt táplált bizalom kapcsán, megjelöli a fejlesztendő területet, és felhívja a figyelmet a kockázatot jelentő területekre és intézményekre.

### 3.2. Szervezet

A szervezet dimenzió a közigazgatási szervezetrendszer hatékonyságának mérésére szolgáló lehetséges indikátorokra fókuszál. Az elemzés lefedi a közigazgatási szervezetrendszer legfontosabb működési területeit, számba veszi az e területekhez tartozó indikátorokat, és javaslatot tesz a mérésükre szolgáló eszközökre, módszerekre.

A szervezeti indikátorokat az alábbi *aldimenziók* mentén csoportosíthatjuk:

- stratégiai irányítás és vezetés;
- foglalkoztatás a közszféra szervezeteinél;
- a költségvetési és egyéb erőforrás-gazdálkodás hatékonysága, átláthatósága;
- az állampolgárok és a partnerek kiszolgálása, a közigazgatási szolgáltatások elérhetősége és minősége;
- szervezeti tudás- és információmenedzsment.

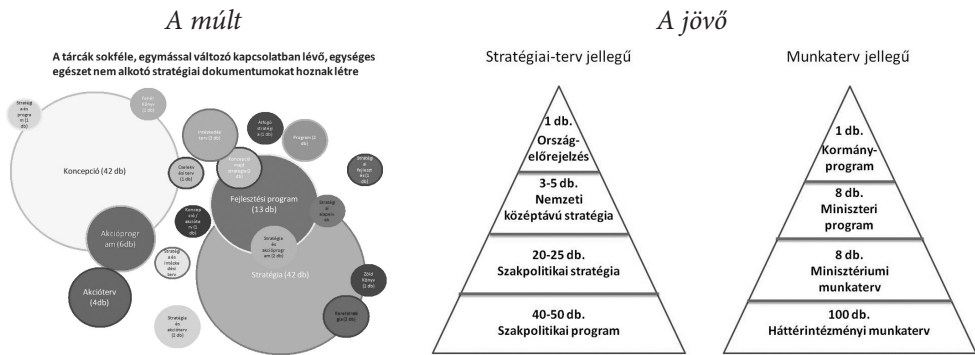
#### 3.2.1. Stratégiai irányítás és vezetés aldimenzió

A vezetés biztosítja, hogy a szervezetet világos küldetés, jövőkép és alapvető értékek vezéreljék. Minden közszolgálati szervezetnek szüksége van olyan értékekre, amelyek a küldetésével összhangban keretet adnak a tevékenységéhez. Ezen túlmenően a közszféra szervezeteinek ápolniuk kell az egész társadalom számára példaként szolgáló értékeket is, mint a demokrácia, a törvényesség, az egyenlő bánásmód és a tisztességes munkakörnyezet, valamint a korrupció megelőzése. A vezetésnek kell meghatároznia azt is, hogy „melyik az előrevezető út”, amelyet a szervezet követni kíván, és mindezeket milyen módon érje el. A stratégiai célok kitűzése magában foglalja a közpolitikákon, a közcélokon és az érdekelt felek igényein alapuló prioritások felállítását, valamint a rendelkezésre álló erőforrások figyelembevételét. A sikeres végrehajtás esetében a stratégiai célokat a vezetés operatív célokra bontja le.

A tervezés hatékonysága jól mérhető azon keresztül, hogy a szervezetnek van-e stratégiája (hosszú távú terve) és ezt lebontó operatív programja. Ha nincs, vagy ezek nincsenek egymással összhangban, hanem egymástól elkülönülve működnek, akkor előfordulhat, hogy a szervezetnél párhuzamosan több terület is foglalkozik ugyanazzal a kérdéssel, vagy maradtak fehér foltok, vagyis lefedetlen területek.

A 8. ábra jól mutatja, hogy a hatékonyabb tervezés érdekében erőteljes kormányzati törekvés van a stratégiák és a programok egységesítésére és a feleslegeknek a csökkentésére.

## 8. ábra: A kormányzati stratégiai tervezés



*Forrás: Farkas Krisztina: A kormányzati stratégiai tervezés múltja és jövője, Közigazgatás és Igazságügyi Minisztérium, 2012*

A fenti táblázatban a stratégiai fontosságú témák iránti elkötelezettségnek és az e témákban végrehajtott fejlesztéseknek az eredményességére mutatnak rá a „stratégiai témákban indított projektek száma”, az „ezekbe fektetett forrás az összes támogatás arányában”, valamint az „e programok ütemezésének megvalósulása az eredeti ütemezéshez képest” indikátorok.

A szervezetbe vetett bizalom, a hozzá való lojalitás, a szervezeten belüli korrupcióérzelés foka megállapítható a munkatársi elégedettség mérésein keresztül.<sup>1</sup> A korrupcióérzelés mérésének közvetlen módja lesz a – jelenleg még bevezetés alatt álló – bejelentővédelmi rendszeren keresztül jelzett korrupciógyanús esetek száma. A korrupciómegelőzés érdekében tett intézkedések (például integritásfelelős kinevezése, etikai kódex megalkotása, munkatársak beiskolázása integritástréningre stb.) száma jó mutatója a korrupciómegelőzési irányú vezetői tevékenységnek. A szervezet kockázatkezelési tevékenységének mélységét jelző indikátor a szervezeti kockázatmenedzselés eszközeinek száma.

### 3.2.1. Foglalkoztatás aldimenzió

A munkatársak a szervezet legfontosabb értékei, a személyi állomány a szervezet legnagyobb befektetése. A jól működő szervezet kiemelt figyelmet fordít arra, hogy az emberierőforrás-menedzsment területén végzett hatékony tevékenysége révén megfelelően kezelje és fejlessze munkatársainak a képességeit, szaktudását, megteremtse azt a bizalmi légkört és egészséges munkakörnyezetet, amelyben a munkatársak a legjobban kibontakoztathatják a képességeiket. A közsférában csak az utóbbi néhány évben látszik megfordulni az a tendencia, miszerint a növekvő fiatal és a viszonylag standardnak számító idősebb generáció mellett alacsony arányú a húzóerőként funkcionáló közepgeneráció. Kihívást igényel továbbra is a 40–55 éves korosztály megtartása a közigazgatási szervezetenél, hiszen ebben a korosztályban jelenleg is nagy visszaesés mutatkozik.

A vezetők aránya és ezen belül a nők aránya érdemel vizsgálatot, az eltérő férfi-női szerepek és vezetői attitűdök okán érdemes törekedni a nemek kiegyensúlyozott ará-

<sup>1</sup> Érdekes lehet a szervezeti korrupcióérzelést összehasonlítani a közsféra korrupcióérzelési indexével (CPI), amelyet a Transparency International évente felmér az összes európai országban (cpi.transparency.org/cpi2013/).

nyára a vezetésben. A munkatársaknak a nemek közötti elosztásában évek óta vezet a női munkaerő kimagasló aránya, érdekes lehet ezt összevetni a jobbára férfiakból álló vezetéssel és ennek munkaszervezési hatásaival.

A szervezeti működésre nézve beszédesek a fluktuációs, elvándorlási statisztikák és az átlagos foglalkoztatottsági idő, hiszen egy stabil és jól működő szervezetnél a hipotézis szerint nagy a maradási hajlandóság. A betöltött álláshelyek aránya az engedélyezett létszámkerethez képest pedig arra adhat választ, hogy a szervezet feladatai mennyire vannak arányban a hozzárendelt humánkapacitással (kapacitáskihasználatlanság versus túlterheltség). A szervezeti működés emberközpontúságának jó indikátora az atipikus foglalkoztatási formákban (mint például távmunka, részmunkaidő) foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatotthoz képest.

### 3.2.3. *Költségvetési gazdálkodás aldimenzió*

A közszolgálati szervezetek számára a jóváhagyott költségvetésen felüli, kiegészítő pénzügyi források bevonásának lehetősége korlátozott, inkább az általuk teljesített feladatok, szolgáltatások céljára rendelt költségvetési keret elosztásának tekintetében nagyobb a mozgásterük. A költségtakarékos, betartható és elszámolható pénzügyi gazdálkodás a hatékony működés alapvető feltétele. A közigazgatási szervezet törekedhet arra, hogy képes legyen több és jobb szolgáltatást nyújtani kisebb költség mellett.

A szervezeti költséghatékonyságot jól lehet mérni a *költségvetés-gazdálkodási mutatókkal*, amelyeknek a segítségével különböző bontásokban leképezhetők a szervezet kiadásai az összes kiadás arányában. A *kapacitáskihasználtságot jellemző mutatók* arra világítanak rá, hogy hol vannak rejtett és kihasználatlan kapacitások, illetve hiányok a szervezetben.

A szervezet *eredményességét* számos mutatóval lehet mérni. Minden szervezetnél vannak kimeneti termékek, például egy kormányhivatal eredményessége mérhető a kiadott engedélyek egy főre jutó számában, míg egy minisztérium esetében például az egy főre jutó véleményezett jogszabályok adhatnak információt.

### 3.2.4 *Ügyfélkapcsolatok aldimenzió*

A közigazgatás és az állampolgárok közötti kapcsolat igen sokrétű. Egyrészt adófizető állampolgárokként érdekelték a közszféra szervezetei eredményeinek vonatkozásában, másrészt ügyfélként a szervezetek szolgáltatásainak igénybevevői. A szolgáltatások minőségének javítása érdekében az ügyfelek/állampolgárok szerepe három szinten lehet hasznos:

1. állampolgárok/ügyfelek (vagy képviselőik) bevonása a szervezet szolgáltatásainak tervezésébe és azoknak az értékelésébe (milyen szolgáltatások legyenek);
2. állampolgárok/ügyfelek (vagy képviselőik) bevonása a szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó döntésekbe (hogyan nyújtsa a szolgáltatásokat a szervezet);
3. a szervezet szolgáltatásainak megvalósítása során együttműködés az állampolgárokkal/ügyfelekkel azáltal, hogy ők maguk is részt vesznek a szolgáltatás megvalósításában (például civilszervezetek által).

A szervezet szolgáltatásaiba való bevonás növeli a szolgáltatás minőségének fenntarthatóságát, mivel az állampolgárok számára is átláthatóbbak lesznek a folyamatok, jobban magukénak érzik a közigazgatást. Fontos a szervezet számára az állampolgári visszajelzések, javaslatok és panaszok figyelembevétele a szervezet szolgáltatásainak javítása szempontjából, de ezen túllépve proaktív fellépéssel elébe is kell menni az ügyféli/állampol-

gári igényeknek, elvárásoknak. Ebben van egyre növekvő szerepe az ügyfél-elégedettség mérésének, amelynek számos eszköze megjelent már a közigazgatásban is.

Az utóbbi években mind tudatosabbá válik a közszférában is az alapfeladatokon túlmutató társadalmi felelősségvállalás kérdése. A közszolgálati szervezetek küldetése mindig a társadalom meghatározott elvárásainak és igényeinek kielégítése, de ezen túllépve felelősséget kell vállalni a fenntartható fejlődésért, a környezet védelméért, a foglalkoztatási esélyegyenlőségért stb.

### **3.2.5. Tudásmegosztás aldimenzió**

A szervezet stratégiai céljainak elérése érdekében fontos a szervezet számára az információval és a tudással kapcsolatos szükségletek meghatározása. A szükséges információ és tudást rendszerezett módon kell biztosítani a szervezet számára oly módon, hogy a szervezeten belül mindenki számára elérhető legyen a munkájához szükséges információ. Különösen magas fluktuációs ráta esetén fontos a tudásnak a szervezetben tartásáról gondoskodni. A külső partnerekkel való együttműködés alapfeltétele a releváns információ megosztása a külső érintettekkel. Fontos látni, hogy a tudásmenedzsment nem csupán technikai fejlesztés, hanem alapvetően tudásmegosztó vezetői szemléletet, tudásalapú szervezeti kultúrát igénylő, folyamatos, az egész szervezeten átívelő tevékenység.

### **3.3. Személyzet**

A hatékony közigazgatás a személyzet szintjén is számos szempontrendszer szerint értelmezhető. Jelen tanulmány négy fő társadalmi igény és aspektus mentén értelmezi a hatékony közigazgatást:

- *szakmai felkészültség* (társadalmi igény, hogy a szakszerűség, a szakmai megalapozottság domináljon a közigazgatásban);
- *készségek* (társadalmi igény arra, hogy az ügyintézés gyors és hatékony legyen, valamint az ügyek vitelében részt vevők rendelkezzenek olyan készségekkel, amelyek a hatékonyságot szolgálják – például problémamegoldó készség, együttműködési készség, strukturált gondolkodás, komplex problémák kezelése stb.);
- *elkötelezettség és motiváció* (társadalmi igény arra, hogy a munkájuk iránt elkötelezett közszolgálati tisztviselők, köztisztviselők teljes elkötelezettséggel végezzék napi munkájukat);
- *etikus ügykezelés, ügyintézés* (az etikus munkavégzés elvárása társadalmi igényként).

A személyzet esetében használt, tervezett mérési módszertan magában foglal olyan elemeket, amelyeknek az alkalmazásával már történtek mérések/felmérések, csakúgy, mint olyan új módszertant, amelyeknek a megvalósulása más megvilágításba helyezheti a közigazgatási hatékonyságot.

## Felhasznált irodalom

- Bertelsmann Stiftung (ed.) (2006): *Bertelsmann Transformation Index 2006, Toward Democracy and a Market Economy*.
- Bertelsmann Stiftung (ed.) (2014): *Transformation Index BTI 2014, Political Management in International Comparison*.
- Bilek, Péter (2011): „Nagyító alatt a kormányzati teljesítmények” In: *Magyar közigazgatás*. 61. évf., 2. sz., 103. o.
- Bouckaert, Geert (2012): „Public sector performance: managing governments by the numbers”. In: *Brookings-SSPA series on public administration*.
- Farkas, Krisztina (2012): *A kormányzati stratégiai tervezés múltja és jövője*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- Gajduschek, György (2012): „A közigazgatás hatékonysága – adalékok egy fogalom értelmezéséhez”. *Új magyar közigazgatás*. 5. évf., 12. sz., 14–23. o.
- Gajduschek, Gy. – Hajnal, Gy. (2001): „A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyságáról”. *Magyar közigazgatás*. 51. évf., 6. sz., 343–351. o.
- Grandy, Christofer (2009): „The »Efficient« Public Administrator: Pareto and a Well-Rounded Approach to Public Administration”. *Public Administration Review*. 69., pp. 1115–1123.
- Horváth, M. Tamás (szerk.) (1998): *Közigazgatás – Szorítóban, Átalakulási tanulmányok a századvégen*.
- Horváth, M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg-Campus Kiadó.
- Horváth, V. – Kádár, K. (2011): „EUPAN témák 1. – Teljesítmény a közigazgatásban” *Magyar közigazgatás*. 61. évf., 2. sz., 97. o.
- OECD (2011): *Government at a Glance 2011*. OECD Publishing.
- OECD (2013): *Government at a Glance 2013*. OECD Publishing.
- Oomsels, P. – Bouckaert, G. (2014): „Studying interorganizational trust in public administration: a conceptual and analytical framework for »administrational trust«” In: *Public Performance & Management Review*. Sage Publications.
- Van Dooren, W. – Bouckaert, G. – Halligan, J. (2010): „Performance Management in the Public Sector”. In: *Masters in Public Management*, Routledge.
- Van Dooren, W. – C. DE Caluwé – Z. Lonti (2012): „How to Measure Public Administration Performance: A Conceptual Model with Applications for Budgeting, Human Resources Management, and Open Government”. In: *Public Performance and Management Review*, Vol. 35., No. 3., pp. 489–508.
- Vértesy, László (2012): „A jó kormányzás mérhetősége” *Magyar közigazgatás*. 62. évf., 2. sz., 44. o.



## Melléklet: Indikátorok

### 1. Alterület: Eljárás

Az eljárás alterület vizsgálata elsősorban azt kívánja feltárni, hogy a közigazgatási eljárások egyszerűsítésével és hatékonyabbá tételével miként valósulhat meg a Jó Állam, illetve melyek azok az indikátorok, amelyekkel az Jó Állam kialakítása akár idősorosan, akár nemzetközi összehasonlításban mérhetővé válik. Az alábbiakban felsorolt dimenziókat természetesen minden közigazgatási eljárásra alkalmazni lehet. Azért, hogy a kutatást a megfelelő keretek között tarthassuk, a vizsgálatokat az Európai Bizottság által közzétett és elfogadott CLBPS-listában felsorolt közigazgatási eljárásokra javasoljuk lefolytatni (Magyarországon húsz állampolgári és hét vállalkozói közigazgatási szolgáltatás tartozik ezen „ügyfélkosárba”). Az eljárások vizsgálatának alapvető felosztása az ügyféloldali (front office) és a háttéroidali (back office) megközelítés, amelyeket igyekeztünk ötvözni.

- 1.1. Főindikátor: *hozzáférés alindex*. A hatékony közigazgatás egyik fontos jellemzője annak gyors és olcsó elérhetősége, illetve a hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok számára való hozzáférhetősége. A főindikátor azt vizsgálja, hogy a lakosság, illetve a vállalkozások (ügyfelek) számára mennyire könnyen (a legkisebb erőforrás-befektetéssel) érhetők el a közigazgatási „kontaktpontok”. A főindikátor immansen rámutat a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés demokratikus elvének teljesülésére is.
  - 1.1.1. Részindikátor: *földrajzi távolság a feladatellátási helytől*. Az ügyfélkosárban felsorolt szolgáltatások elsőfokú kontaktpontjának aggregált átlagos távolsága a feladatellátási helyhez tartozó településekről (kilométer).
  - 1.1.2. Részindikátor: *a hozzáférési csatornák száma*. Az adott ügýtípusról hány hozzáférési csatornán (személyes, internet, telefon, postai) lehet tájékozódni (a különböző hozzáférési csatornák száma) (darab).
  - 1.1.3. Részindikátor: *a speciális igényű ügyfelek segítésére rendelkezésre álló eszközök száma*. Az adott ügýtípus ügyintézése során hozzáférhető-e ilyen eszközök, és hány védendő csoport igényeit elégítik ki (eszközök darabszáma).
  - 1.1.4. Részindikátor: *az általános munkaidőn túli nyitvatartási órák száma*. Indokolt lehet, hogy az egyes ügýtípusokhoz tartozó feladatellátási helyek ne csak munkaidőben legyenek nyitva, így téve elérhetővé a közszolgáltatásokat az egyébként dolgozó emberek számára is (8–16 órán kívül nyitvatartási órák száma) (darab).
- 1.2. Főindikátor: *teherviselés alindex*. Elsősorban arra keresi a választ, hogy az egyének, a vállalkozások (ügyfelek) és maga az állam pontosan milyen költségeket visel egy eljárásban, és ezek a költségek milyen arányban állnak egymással. Elsősorban az ügyfelek által érezhető változásokat kell előnyben részesíteni a mérés és az egyszerűsítési folyamat során is, amelyet ki kell egészíteni az eljárások szervezetrendszeren belüli (back office) hatékony megszervezésével. Az adminisztratív terhek és költségek méréséhez a Standard Cost Model (SCM) módszertant alkalmazzuk.

- 1.2.1. Részindikátor: *az állampolgári adminisztratív teher mértéke (költségbeli ráfordítás)*. Az ügyfélkosárba tartozó egyes ügytípusok esetében mért, a jogszabályok és más előírások folytán az állampolgárokhoz kapcsolódó költségek, súlyozva az érintett lakosság számával és a tevékenység gyakoriságával (forint).
- 1.2.2. Részindikátor: *az állampolgári adminisztratív teher mértéke (időbeli ráfordítás)*. Az ügyfélkosárba tartozó ügytípusok esetében mért – jogszabályok és más előírások – állampolgári ügyintézésre fordított idő mennyisége, súlyozva az érintett lakosság számával és a tevékenység gyakoriságával (óra).
- 1.2.3. Részindikátor: *a vállalkozások adminisztratív terheinek mértéke*: A vállalkozásoknak nyújtott ügyfélkosárba tartozó szolgáltatások teljes adminisztratív költségeinek mértéke (forint).
- 1.2.4. Részindikátor: *a közigazgatási adminisztratív teher mértéke*: A közigazgatásra háruló adminisztratív terheknek nevezzük mindazon költségeket, amelyek az ügyintézők jogszabályokból és más előírásokból eredő információk kötelezettségeiből fakadnak (forint).
- 1.3. Főindikátor: *szolgáltatásfejlettség alindex*. Hipotézisünk szerint az ügyfél legjellemzőbb választási lehetősége a szolgáltatási csatornára vonatkozik, amely lehet hagyományos, személyes kontaktusra alapuló, illetve elektronikus – leginkább webalapú (internetes), ritkábban call center, mobil, kioszk, digitális tévé stb. A csatornák kidolgozottsága, ügyintézésre való alkalmassága általában eltérő, ezért külön-külön vizsgálható. Az egyes eljárások során azt vizsgáljuk, hogy az adott szolgáltatás (eljárás) szintje mennyire fejlett. A vizsgálat során a Capgemini tanácsadó cég által eredetileg az online közszolgáltatásokra kidolgozott klasszifikációt alkalmazzuk. Ezek a szintek a szolgáltatási folyamat szakaszait jelölik, így általánosíthatók akár a hagyományos, akár más elektronikus csatornákra.
  - 1.3.1. Részindikátor: *az adott szolgáltatás fejlettségi/érettségi szintje*. Az adott ügytípushoz tartozó Capgemini-pontszám alapján, amely ötfokozatú skálán értékeli a fejlettséget: általános információnyújtás – egyirányú tranzakció – kétirányú tranzakció – teljes körű ügyintézés – targetizáció/testre szabott szolgáltatások (pontszám).
  - 1.3.2. Részindikátor: *a teljes körűen elektronizált szolgáltatások aránya*. Az ügyfélkosárban szereplő szolgáltatások körében teljes körűen elektronizált (az ügyfél személyes megjelenésének kötelezettsége nélküli) szolgáltatások aránya az összes ügyfélkosár-szolgáltatáshoz viszonyítva (százalék).
  - 1.3.3. Részindikátor: *az online szolgáltatások lakossági használatának aránya*. Az online szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek aránya a teljes ügyfélforgalomhoz képest (százalék)
- 1.4. Főindikátor: *reagálóképesség alindex*. Az eljárások egyszerűsítése kiemelt jelentőséget tulajdonít a különböző közigazgatási eljárások időigény-csökkenésének, ezért szükséges annak vizsgálata, hogy ezek a megvalósítás során milyen formában realizálódnak. A teherviselés főindikátorhoz képest itt tehát nem a konkrét ügyintézési adminisztratív tevékenység, hanem az adott ügyféligeny kielégítéséhez, érdemi lezárásához szükséges garanciális és tényleges időtartam és körülményeinek felmérése történik.

- 1.4.1. Részindikátor: *a közigazgatási eljárások jogszabály szerinti időtartama*. Az ügyfélkosárba tartozó ügýtípushoz kapcsolódó rész eljárások jogszabályban rögzített maximális időtartama (nap).
- 1.4.2. Részindikátor: *a közigazgatási eljárás tényleges időtartama*. Az ügyfélkosár adott ügýtípushoz kapcsolódó rész eljárások tényleges (mintavétel során felmért) időtartamának számtani átlaga (nap).
- 1.4.3. Részindikátor: *az online ügykövetési lehetőség*. Van-e lehetőség az online ügykövetésre (igen/nem).
- 1.5. Főindikátor: *megbízhatóság alindex*. A szolgáltatások megbízhatósága kiemelt fontosságú, hiszen az államnak minden ügýtípusban és földrajzi egységben konzisztensen magas színvonalat kell biztosítania. A valódi, kemény adatokkal is mérhető megbízhatóságot vizsgáljuk; a közigazgatási szerv munkaminőségére szolgálat összehasonlítható és mérhető adatokat.
  - 1.5.1. 1.5.1. Részindikátor: *a másodfokon megsemmisített határozatok aránya*. Az ügyfélkosárba tartozó ügýtípusok esetében a megsemmisített és jogerőre emelkedett elsőfokú határozatok aránya (százalék).
  - 1.5.2. 1.5.2. Részindikátor: *a másodfokon megváltoztatott határozatok aránya*. Az ügyfélkosárba tartozó ügýtípusok esetében a megváltoztatott és a jogerőre emelkedett elsőfokú határozatok aránya (százalék).
  - 1.5.3. 1.5.3. Részindikátor: *az adatvédelmi panaszok száma*. Az adott ügyfélkosár ügýtípushoz tartozó eljárások során benyújtott panaszok száma (darab).
  - 1.5.4. 1.5.4. Részindikátor: *az alapvető jogok biztosához benyújtott panaszok száma*. Az adott ügýtípushoz tartozó eljárások során benyújtott panaszok száma (darab).
- 1.6. Főindikátor: *ügyfél-elégedettség alindex*. Mindenképpen fontos információkat szerezni a közigazgatás társadalmi percepciójáról, valamint arról, mit gondolnak az emberek a felhasználók a közszolgáltatások színvonaláról. A Jó Állam koncepciójának egyik lényege az ügyfélbarát közigazgatás, ezért indokolt felmérni az ügyfelek elvárásait, fontossági szempontjait és elégedettségét az eljárások végén vagy akár közben is. Az ügyfél-elégedettséget a fenti dimenziókra reflektáló (kontroll)kérdésekkel javasoljuk mérni, önkitöltős/kérdőbiztosos módszerrel.
  - 1.6.1. Részindikátor: *hozzáférés ügyfélpercepciója* (pontszám).
  - 1.6.2. Részindikátor: *teherviselés ügyfélpercepciója* (pontszám).
  - 1.6.3. Részindikátor: *szolgáltatásfejlettség ügyfélpercepciója* (pontszám).
  - 1.6.4. Részindikátor: *reagálóképesség ügyfélpercepciója* (pontszám).
  - 1.6.5. Részindikátor: *megbízhatóság ügyfélpercepciója* (pontszám).

## 2. Alterület: Szervezet

A szervezet alterület a közigazgatási szervezetrendszer hatékonyságának mérésére szolgáló lehetséges indikátorokra fókuszál. Az elemzés lefedi a közigazgatási szervezetrendszer legfontosabb működési területeit, számba veszi az e területekhez tartozó indikátorokat, és javaslatot tesz az ezeknek a mérésére szolgáló eszközökre, módszerekre. A mérés egy előre kiválasztott szervezeti mintán (hús közigazgatási szervezetet tartalmazó pannelen) történik.

- 2.1. Főindikátor: *stratégiai irányítás és vezetés alindex*. A vezetés biztosítja, hogy a szervezetet világos küldetés, jövőkép és alapvető értékek vezéreljék. Minden közszolgálati szervezetnek szüksége van olyan értékekre, amelyek a küldetésével összhangban keretet adnak a szervezet tevékenységéhez. Ezen túlmenően a közszféra szervezeteinek ápolniuk kell az egész társadalom számára példaként szolgáló értékeket is, mint a demokrácia, a törvényesség, az egyenlő bánásmód és a tisztességes munkakörnyezet, valamint a korrupció megelőzése. A vezetésnek kell meghatároznia azt is, hogy „melyik az elővezető út”, amelyet a szervezet követni kíván, és ezeket milyen módon érje el. A stratégiai célok kitűzése magában foglalja a közpolitikákat, a közcélokat és az érdekelt felek igényein alapuló prioritások felállítását, valamint a rendelkezésre álló erőforrások figyelembevételét. A sikeres végrehajtás esetében a stratégiai célokat a vezetés operatív célokra bontja le. A vezetésnek meg kell határoznia azokat az eszközöket, amelyekkel a célokat el kívánja érni, valamint biztosítani kell az eredmények elérésének nyomon követését, kontrollját.
- 2.1.1. Részindikátor: *a felülvizsgált szervezeti szintű stratégiai dokumentumok aránya*. A szervezeti mintában szereplő azon szervezetek aránya, amelyek adott évben felülvizsgálták, aktualizálták intézményfejlesztési stratégiájukat (például éves intézkedési tervet fogadtak el) (százalék).
- 2.1.2. Részindikátor: *a stratégiai témákban indított projektek aránya*. A szervezeti mintában szereplő azon szervezetek aránya, amelyeknél bevezették (EU- vagy hazai forrásból) a szervezet szakpolitikai céljaihoz köthető projekteket (százalék).
- 2.1.3. Részindikátor: *a vezetői döntéstámogató rendszerek elterjedtségének aránya*. A szervezeti mintában szereplő azon szervezetek aránya, amelyekben működik korszerű vezetői irányítási rendszer vagy kontrollingsrendszer (százalék).
- 2.1.4. Részindikátor: *a szervezeti szintű kockázatmenedzsment-eszközök elterjedtségének aránya*. A szervezeti mintában szereplő azon szervezetek aránya, amelyeknél bevezették a kockázatmenedzsment-eszközöket (például monitoringstratégia, szakpolitikai stratégiák és intézkedési tervek végrehajtását nyomon követő monitoringrendszer, folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés, kockázatkezelési szabályzat) (százalék).
- 2.1.5. Részindikátor: *az integritásmenedzsment-eszközök elterjedtségének aránya*. A szervezeti mintában szereplő azon szervezetek aránya, amelyeknél bevezették az integritásmenedzsment-eszközöket (például integritás-tanácsadó, bejelentővédelem, lobbiszabályozás szervezeti szintű eljárásrendjei) (százalék).
- 2.2. Főindikátor: *foglalkoztatás alindex*. A munkatársak a szervezet legfontosabb értékei, a személyi állomány a szervezet legnagyobb befektetése. A jól működő szervezet kiemelt figyelmet fordít arra, hogy az emberierőforrás-menedzsment területén végzett hatékony tevékenysége révén megfelelően kezelje és fejlessze munkatársainak a képességeit, szaktudását, megteremtse azt a bizalmi légkört és egészséges munkakörnyezetet, amelyben a munkatársak a legjobban kibontakoztathatják a képességeiket.

- 2.2.1. Részindikátor: *humánerőforrás-stabilitási ráta*. Szervezetenként az egy évnél rövidebb szolgálati idejű alkalmazottak aránya az összes alkalmazott létszámára vetítve (százalék).
- 2.2.2. Részindikátor: *a női vezetők aránya*. A női vezetők aránya a szervezet összes vezetői létszámához vetítve (százalék), amely a foglalkoztatásban megfigyelhető vertikális szegregáció mértékét hivatott felmérni.
- 2.2.3. Részindikátor: *az atipikus foglalkoztatási formában foglalkoztatottak aránya*. Azon foglalkoztatottak aránya a teljes alkalmazotti létszámhoz vetítve, akik például távmunkában végzik munkájukat (százalék).
- 2.2.4. Részindikátor: *a funkcionális és kiegészítő tevékenységet végzők aránya*. A szervezet alkalmazottait betöltött munkakörük alapján alap-, funkcionális és kiegészítő tevékenységtípusba sorolhatjuk. A mutató az utóbbiak arányát mutatja szervezetenként, az összlétszámhoz viszonyítva (százalék).
- 2.3. Főindikátor: *költségvetési gazdálkodás alindex*. A közszolgálati szervezetek számára a jóváhagyott költségvetésen felüli, kiegészítő pénzügyi források bevonásának lehetősége korlátozott, inkább az általuk teljesített feladatok, szolgáltatások céljára rendelt költségvetési keret elosztásának tekintetében nagyobb a mozgásterük. A költségtakarékos, betartható és elszámoltatható pénzügyi gazdálkodás a hatékony működés alapvető feltétele. A közigazgatási szervezet törekedhet arra, hogy képes legyen több és jobb szolgáltatást nyújtani kisebb költség mellett.
- 2.3.1. Részindikátor: *a saját bevételek aránya*. A szervezetek saját bevételének aránya az összes bevételhez (bevételi főösszeg) viszonyítva (százalék).
- 2.3.2. Részindikátor: *közbeszerzési kiadások az összes kiadáshoz viszonyítva*. A központosított vagy egyedi közbeszerzési eljárás eredményeként teljesített kiadási tételek aránya a kiadási főösszeghez viszonyítva (százalék).
- 2.3.3. Részindikátor: *az irodai nyílt forráskódú szoftverek alkalmazásának elterjedtsége*. A szervezet munkatársai által használt munkaállomásokon telepített nyílt forráskódú, nyílt szabványon alapuló szoftverek száma (darab).
- 2.3.4. Részindikátor: *egy munkatársra jutó átlagos irodaméret*. Adott szervezet irodai munkavégzésre használt helyiségeinek alapterülete a munkatársak létszámához viszonyítva ( $m^2/fő$ ).
- 2.3.5. Részindikátor: *a közbeszerzési eljárások átlagos átfutási ideje*. A kiíró szervezet közbeszerzési eljárás előkészítését megindító vezetői döntéstől az eredményes eljárást lezáró szerződéskötésig tartó időszak átlagos mértéke (nap).
- 2.3.6. Részindikátor: *az egy munkatársra jutó átlagos energiafelhasználás mértéke*. Adott szervezet – villamosenergia-számlák alapján mért – energiafelhasználása egy munkatársra vetítve ( $kWh/fő$ ).
- 2.4. Főindikátor: *ügyfél- és partnerkapcsolatok alindex*. A közigazgatás és az állampolgárok közötti kapcsolat igen sokrétű. Egyrészt adófizető állampolgárokként érdekeltek a közszféra szervezetei eredményeinek vonatkozásában, másrészt ügyfélként a szervezetek szolgáltatásainak igénybevevői. A szervezet szolgáltatásaiba való bevonás növeli a szolgáltatás minőségének fenntarthatóságát, mivel az állampolgárok számára is átláthatóbbak lesznek a folyamatok, jobban magukénak érzik a közigazgatást.

- 2.4.1. Részindikátor: *az ügyfél- és partnertájékoztatásban használt kommunikációs csatornák száma*. Szervezetenként az ügyfelek és a partnerek tájékoztatását szolgáló kommunikációs tevékenységek biztosítására használt csatornák, eszközök száma (hírlevél, nyomtatott sajtó, társadalmi célú televíziós reklám, honlap, mobilalkalmazás, internetes fórumoldal, alternatív kezdeményezések, nyílt napok, tájékoztató fórumok, közösségi oldal, blog) (darab).
- 2.4.2. Részindikátor: *a szervezet szolgáltatásainak nyújtásába bevont civilszervezetek száma*. A mintában szereplő szervezetenként azon civilszervezetek száma, amelyek nem csupán véleményezési szerepben, hanem aktív résztvevőként a közigazgatási szervezet valamely tevékenységének, feladatának ellátásában – megállapodás keretében – részt vállalnak (darab).
- 2.4.3. Részindikátor: *a szervezet online tartalmainak frissítési gyakorisága*. Az internetes kommunikációs eszköz meglétén túl kiemelten fontos annak naprakészsége, aktív használata, amelyet a szervezeti honlapon való feltöltések gyakoriságával mérünk (feltöltés/év).
- 2.4.4. Részindikátor: *az ügyfélelégedettség-mérésben részt vett ügyfelek aránya*. A szervezet által rendszeresen végzett (például ügyfélszolgálati helyiségben elhelyezett) ügyfélelégedettség-mérésben részt vett ügyfelek aránya az összes ügyfélhez viszonyítva (százalék).
- 2.5. Főindikátor: *tudásmegosztás alindex*. A szervezet stratégiai céljainak elérése érdekében fontos a szervezet számára az információval és a tudással kapcsolatos szükségletek meghatározása. A szükséges információt és tudást rendszerezett módon kell biztosítani a szervezet számára oly módon, hogy a szervezeten belül mindenki számára elérhető legyen a munkájához szükséges információ. Fontos látni, hogy a tudásmenedzsment nem csupán technikai fejlesztés, hanem alapvetően tudásmegosztó vezetői szemléletet, tudásalapú szervezeti kultúrát igénylő folyamatos, az egész szervezeten átívelő tevékenység.
  - 2.5.1. Részindikátor: *a szervezeten belüli formális tudásmegosztó csatornák száma*. A formális tudásmegosztási folyamatok segítik a szervezeten belül keletkező tudás becsatornázását különböző eszközökkel (például belső hírlevél, tematikus műhelymunka, szakmai konferenciasorozat) (darab).
  - 2.5.2. Részindikátor: *a szervezeten belüli tudásmegosztást támogató technológia szintje*. Szervezetenként a tudásmenedzsmentet támogató alkalmazások (dokumentumkezelő rendszer, szervezeti portál, intranet, interaktív tudástérkép és tudásbázis) használata (pontszám).
  - 2.5.3. Részindikátor: *a vezetői visszacsatolási mechanizmusok száma*. Minden szervezetben az egyik legfelkészültebb réteg a vezetői szint, ezért különösen fontos a vezetők által a munkatársak tájékoztatására szolgáló visszacsatolási eszközök körének felmérése (állományértekezlet, hírlevél stb.) (darab).



### 3. Alterület: Személyzet

A hatékony közigazgatás a személyzet szintjén is számos szempontrendszer szerint értelmezhető és mérhető. Jelen elemzés ezt az állami működést mint infrastruktúra-szerűen kiszolgáló igazgatási gépezethez kapcsolódó külső (társadalmi) és belső (működési) elvárások alapján ragadja meg. E megközelítés a személyzet szintjén négy elvárást és főindikátort eredményez. A személyzet esetében használt, tervezett mérési módszertan magában foglal olyan elemeket, amelyeknek az alkalmazásával már történtek mérések/felmérések, csakúgy, mint olyan új területeket és módszertant, amelyeknek a megvalósulása más megvilágításba helyezheti a közigazgatási hatékonyságot (például a személyzet adaptációs képességének mérése).

- 3.1. Főindikátor: *szakmai felkészültség alindex*. A személyzet szintjén meglévő szakmai felkészültséget/szakmai hozzáértést egyrészt a meglévő végzettség és képesítések adott munkakörre vetítésével (statikus elem), másrészt a meglévő tudás bővítésének, naprakésszé tételének lehetőségén keresztül kívánjuk mérni. Módszertanilag ez adatgyűjtést és adatelemzést jelent, amely kiegészül a szakmai továbbképzéshez kapcsolódó kérdőíves elégedettségmérésekkel.
  - 3.1.1. Részindikátor: *a végzettség/képzettség ellátott munkakörhöz illeszkedése*. A mutató arra világít rá, hogy az egyes közigazgatási szervezeteknél milyen százalékban illeszkedik a végzettség/képzettség az ellátott munkakörhöz. Ez arra a feltételezésre épül, hogy a személyzet annál magasabb szakmai színvonalon látja el a feladatait, minél nagyobb arányban birtokolja a feladatok ellátásához szükséges ismereteket, amelyek a végzettséghez és a képzettséghez kötődnek. Módszertanilag ez a személyzeti adatbázisban lévő adatok (munkakörök, illetve munkaköri leírások és megszerzett végzettség, valamint képzettség) egymásra vetítésével történik (pontszám).
  - 3.1.2. Részindikátor: *a szakmai továbbképzésben megszerzett kreditpontok száma*. A mutató az egyes szervezetekhez kötődően (és aggregáltan is) a személyzet szintjén méri a szakmai felkészültséghez kapcsolódó továbbképzésben való részvételt. E mutató a megszerzett tudás kapcsán kettős hatásra reflektál: a szakmai tudás bővítésén felül annak naprakésszé tételét is magában foglalja.
  - 3.1.3. Részindikátor: *a közszolgálati vizsgakötelezettség teljesítésének aránya*.
  - 3.1.4. Részindikátor: *a közszolgálati vizsgaeredmények aggregált mutatója*. E két részindikátor a teljesített vizsgakötelezettség mérésével, illetve ezen adatnak az adott szervezet létszámára vetítésén keresztül, valamint a vizsgaeredmények számszerű mérésén keresztül ad képet arról, hogy milyen mértékben, illetve milyen minőségben teljesítették továbbképzési követelményeiket a közigazgatásban dolgozók. Ez a továbbképzésben való részvételen felül arra reflektál, hogy a személyi állomány mennyi energiát fektet a meglévő szakmai tudás bővítésére.
  - 3.1.5. Részindikátor: *a teljesítményértékelés szakmai kompetenciára irányuló eredménye*. A mutató a kitűzött szakmai kompetenciához kapcsolódó célkitűzések megvalósulását méri százalékos arányban, amely tágabb értelemben a meglévő szaktudásra, illetve annak bővülésére reflektál a személyzet szintjén.

- 3.2. Főindikátor: *készségek alindex*. A hatékony közigazgatást szintén meghatározó, a személyzet szintjén meglévő készségek mérése által feltérképezhető, mennyiben rendelkezik a közigazgatási személyi állomány azon készségekkel, amelyek ahhoz szükségesek, hogy komplex problémákat is sikeresen, hatékonyan oldjanak meg a tisztviselők. Mindez szembeállítható az ügyfelek percepciójával, azaz azzal, hogy az ügyfelek mennyire tapasztalják e készségek jelenlétét. A személyzet adaptációs készségére irányuló felmérés pedig a hatékonyság és a fenntarthatóság érintkezési pontján mutatja ki, hogy milyen válaszokat tud adni a közigazgatás a felmerülő adaptációs kihívásokra.
- 3.2.1. Részindikátor: *a munkakörökhöz szükséges készségek megléte*. A mutató a kiválasztott szervezetek és reprezentatív mintán végrehajtott AC-felmérés eredményeképpen arra világít rá százalékos arányban és készségekre bontva (például problémamegoldó képesség), hogy mennyiben rendelkezik az adott szervezet a személyzet szintjén felmért készségekkel (például mennyire erős a problémamegoldó képesség).
- 3.2.2. Részindikátor: *csoportos kompetenciafelmérési eredmények*. Az alterületen felmért szervezetek személyi állományainak mintáján végzett AC-kompetenciamérés eredménye (pontszám).
- 3.2.3. Részindikátor: *a kompetenciaalapú szakmai továbbképzésben eltöltött órák száma*. A mutató az egyes szervezetekhez kötődően (és aggregáltan is) a személyzet szintjén méri a készségfejlesztéshez kapcsolódó továbbképzésben való részvétel arányát (óra).
- 3.2.4. Részindikátor: *adaptációs index*. A kérdőíves felmérés mutatója 1–10-es skálán arra világít rá, hogy a személyzet milyen hatékonysággal reagál a hagyományos szaktudás és kompetenciák alkalmazásán, valamint a megszokott eljárásokon túlmutató adaptációs kihívásokra problémákra (pontszám).
- 3.3. Főindikátor: *elkötelezettség alindex*: Az elkötelezettség és motiváció – amely növeli a hatékonyságot – mérése egyrészt arra mutat rá, mennyire motiváltan végzik tevékenységüket a közigazgatásban dolgozók, másrészt mennyiben elégedettek és ezáltal elkötelezettek szervezetük, illetve a közigazgatás iránt. Az elkötelezettség alindex fejezi ki 1. a szervezeti célokkal, értékekkel és szakmai szabályokkal való azonosulást; 2. azt, hogy a köztisztviselő az egzisztenciális megfontolásokon túl is az adott pálya mellett döntene-e; 3. illetőleg mennyire hajlandó hosszú távon a pályán maradni.
- 3.3.1. Részindikátor: *„maradni (stay)” érték*. A kiinduló tétel szerint az elkötelezett munkatársak nem terveznek állást változtatni. A mérési módszertan ezen szempont mentén két fő kérdést vizsgál: (i) nehéz szívvel válnék meg a munkahelyemtől; (ii) csak ritkán vagy egyáltalán nem gondolok arra, hogy munkahelyet váltsak (pontszám).
- 3.3.2. Részindikátor: *„jó híret kelteni (say)” érték*. A kiinduló tétel szerint az elkötelezett munkatársak pozitívan nyilatkoznak munkáltatójukról, annak jó híret terjesztik. A mérési módszertan ezen szempont mentén két fő kérdést vizsgál: (i) alkalomadtán szívesen elmondom másoknak, mit szeretek a munkahelyemben; (ii) nyugodt szívvel ajánlanám a munkahelyemet a munkát kereső barátainknak.

- 3.3.3. Részindikátor: „*erőfeszítéseket tenni a szervezeti célokért (strive)*” érték. A kiinduló tétel szerint az elkötelezett munkatársak aktívan megtesznek mindent a szervezet céljainak elérése érdekében. A mérési módszertan ezen szempont mentén két fő kérdést vizsgál: (i) itt minden arra ösztönöz, hogy nap mint nap a legtöbbet hozzam ki magamból; (ii) a munkahelyem arra ösztönöz, hogy az elvárásokon felül teljesítsek a munkámban.
- 3.4. Főindikátor: *etikus ügykezelés alindex*. Az alapvető kérdés, amelyre az indikátorok rámutatnak, az, hogy milyen mértékben érvényesül az etikus ügyvitel a napi munkavégzésben a közigazgatási személyzet szintjén, valamint értékékként milyen mértékben van jelen a személyzet szintjén az etikus munkavégzés elve és elvárása.
- 3.4.1. Részindikátor: *a bejelentett etikai esetek száma*. A részindikátor éves szinten számszerűsíti a bejelentett etikai eseteket, ezzel reflektál a főindikátorra, arra, hogy milyen mértékben jellemző a személyzetre az etikus ügyvitel (darab).
- 3.4.2. Részindikátor: *a felderített etikai vétségek száma*. A mutató arra világít rá, hogy milyen mértékű azon etikai vétségek száma, amelyek láthatóvá válnak, és eljárás tárgyát képezik (darab).
- 3.4.3. Részindikátor: *az etikai jellegű képzések száma* (darab).
- 3.4.4. Részindikátor: *az integritástréningen részt vett alkalmazottak száma*. E két indikátor azt méri, hogy éves szinten milyen mértékben biztosított a személyzet számára (számszerűen hány ilyen jellegű képzés jelenik meg) az etikai, illetve a megelőző jellegű képzésben való részvétel. Magas szám esetén ez preventív jelleggel, közvetlenül erősíti a főindikátort (fő).

# A Jó Állam jogállami követelményei

---

GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE ZOLTÁN

## Bevezetés

Aligha vitatható, hogy a „Jó Állam” bármelyik fogalmát fogadjuk is el, annak feltétlenül része kell hogy legyen az olyan jogállami értékek érvényesülése, mint a jobbiztonság, 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 azonban, hogy több nemzetközi szervezet viszonylagos rendszerességgel végez ilyen típusú összehasonlító vizsgálatot, számos módszertan ismert az ún. jogállami index mérésére, az a vállalkozás, hogy tudományos alapossggal mérjük fel a jogállamiság helyzetét a mai Magyarországon, különböző nehézségeket vet fel. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem a „Jó Állam Kutatóműhely” keretei között kidolgozandó Jó Állam index jogállami kutatási részprogramját valósítja meg. Ez az írás az alkalmazható elemzési keretek (alapfogalmak, kutatási módszerek) meghatározásával, illetve a felmerült problémákra adható válaszokkal foglalkozik.

## 1. A jogállam fogalma

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 (Staton, 2012: 1). A konceptualizációs problémát a fogalom absztrakt jellege, az általa jelzett jelenségek, intézmények komplex természete 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 jogállami követelmények azonosításának szempontjából kulcsfontosságú olyan jogállamiság-definíció meghatározása, amely azonosítja a fogalom jelentéskörébe tartozó legfontosabb, önállóan mérhető (vagy értékelhető) területeket, részelemeket.

Mind a fogalommeghatározás, mind az alkalmazott módszertan kiválasztásának 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, annál absztraktabbnak, illetve „befogadóbbnak” kell lennie az alkalmazott fogalmi rendszernek.

Ezzel szemben, ha a vizsgálat tárgya egy adott ország (a későbbiekben esetleg idősoros) állapotának vizsgálata, akkor a jogállam definíciója 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 formának, azaz az alkotmánybírószági alkotmányvédelemnek a hatásosságára kell irányulnia. Ilyen esetben az alkalmazott követelményrendszer sokkal kötöttebb és konkrétabb lesz, s ezzel együtt sokkal pontosabb, illetve „adekvátabb” eredmények várhatók. A jogállami követelményekkel foglalkozó kutatócsoport ez utóbbi, azaz a magyar viszonyokat figyelembe vevő fogalomalkotásra törekedett, éppen a pontosabb elemzési keret kialakítása érdekében.

Egy további alapvető módszertani előkérdés, hogy a konceptualizáció során vajon a jogállam nemzeti, azaz a 2011. évi Alaptörvényt, valamint az annak alapján elfogadott sarkalatos törvények értékeit, illetve szabályozási elveit vegye-e alapul, vagy a nemzetközi standardok alapján határozza meg a jogállami követelményeket. Közismert ugyanis, hogy a magyarországi jogállamiság bírálatai nem kis részben azt az alkotmányos politikát kifogásolják, amelyek az elmúlt években formálták 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.

Ennek során egyaránt figyelembe vehetők:

- a tudományos szakirodalmi, elméleti fogalomalkotások;
- az alkotmányos joggyakorlatban (például az alkotmánybírószági judikatúrában) kialakult követelmények;
- a nemzetközi jogállami indexek mérése során alkalmazott definíciók.

A jogállamról szóló tudományos megközelítésekre az alábbiakban csak röviden utalunk (1.1. pont), a témának hatalmas szakirodalma van, amelynek részletes elemzésére ez a tanulmány nem vállalkozhat. Egy empirikus kutatás számára egyébként is sokkal fontosabb a fogalom részelemeinek feltárása, amelyhez a hazai alkotmányos joggyakorlat áttekintése adhat fontos szempontokat (1.2. pont). Végül a nemzetközi indexek során alkalmazott definíciókat alább, e módszertanok áttekintésének részeként vesszük szemügyre (2.1. pont).

### ***1.1. Elméleti definíciók***

A jogtudomány körében többféle definíció, így különösen a klasszikus Albert V. Dicey (Dicey, 1957), a Lon Fuller (Fuller, 1981) és a Joseph Raz által kidolgozott meghatározás a legismertebb. Amíg azonban ezek elsősorban a jogállamiság, azaz az államnak a joghoz kötöttsége és a polgári jogegyenlőség általános alapelveit foglalják össze, a nemzetközi jogállami indexek módszertanában inkább jól parameterezhető intézményi jellemzőkre, teljesítményekre helyezik a hangsúlyt.

A jogállam a jogtudomány hosszú ideje egyik kiemelt kutatási területe, igazolásáról, tartalmáról és hatáiról folyamatosan intenzív tudományos diskurzus folyik (Marmor, 2004: 1–43.; Kramer, 2007; Tamanaha, 2007; Costa–Zolo, 2007; Palombella–Walker, 2009; Morlino–Palombella, 2010; Sellers–Tomaszewski, 2010).

## 1.2. A jogállamiság a magyar alkotmányjogban

Az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény Alapvetés B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Annak ellenére, hogy az Alaptörvény szövege egyezik az alkotmány szövegével, az Alaptörvény és az alkotmány eltérő identitásából fakadóan szükséges újragondolni, hogy mit értünk jogállamiságon a magyar alkotmányos demokráciában.<sup>1</sup> Ennek a fogalomnak a definiálásához és részelemeinek meghatározásához elsősorban az Alkotmánybíróság 2012 utáni gyakorlatát tudjuk alapul venni (1.2.1.). Mivel megállapítható, hogy az Alkotmánybíróságnak a 2012. január 1-jét követő gyakorlata alapvetően támaszkodik a korábbi alkotmány alapján kialakított értelmezési tételekre, ezért a jogállamiságra vonatkozó, 2012 előtt megfogalmazott alkotmányos hagyományra is támaszkodunk (1.2.2.). Emellett dióhéjban áttekintjük, hogy a magyar alkalmazott alkotmányelmélet hogyan kezeli a jogállamiság fogalmát. Az alkotmányelmélet különböző megközelítései, paradigmái eredetüket tekintve elsősorban külföldi példákkal mutathatók be (1.2.3.). Magyarország ma már számos, többek között a jogállamiság egységesülő követelményrendszerre egyes elemeinek érvényesítésére hivatott nemzetközi egyezmény részes állama. Emellett az Európai Unió tagja. Mindez alapvetően befolyásolja azokat a kereteket, amelyekben az alkotmánytörténet és az alkotmányelmélet vívmányait értékelni tudjuk (1.2.4.).<sup>2</sup>

### 1.2.1. A jogállamiság fogalma Magyarországon – az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jét követő gyakorlata

Az Alaptörvény a jogállamiság kimondása mellett annak számos követelményét külön nevesítve határozza meg. A jogállamiság tehát speciális fogalom, mert a jogállamiság fogalmából és annak részelemeiből áll.

Az Alkotmánybíróság 2012-ben a következő tárgykörökkel kapcsolatban érintette a jogállamiság kérdéskörét. A normakollízió kérdése;<sup>3</sup> a jogállamiság mint bizalomvédelem;<sup>4</sup> a jogállamiság mint a kellő felkészülési idő garanciája;<sup>5</sup> a jogállamiságból fakadó normavilágosság;<sup>6</sup> a jogállamiság mint a szerzett jogok védelme,<sup>7</sup> mint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma.<sup>8</sup> Az alkotmányjogi panaszos gyakorlattal kapcsolatban a jog-

1 A régi és az új szabályok összevetéséről és az annak kapcsán kialakult alkotmánybírói értelmezési gyakorlatról lásd: Téglási, 2014.

2 A nemzetközi és az európai uniós jogállamiság-indexek áttekintéséről, amelyek kizárólag ezeket a normákat veszik alapul, a következő fejezetben esik majd szó.

3 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [54]–[60], [63]–[64].

4 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [24], [29], [34].

5 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [14], [138]–[151].

6 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [26], 31/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [25]–[26],

32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [50], 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [54]–[65], [84], 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [76], [79], [85], [111], [113].

7 25/2012. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [4], [37], 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [12], [113]–[119], [136], [162].

8 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [51], 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]–[91], 3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [48], [51], [68], 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [33].



államisággal összefüggésben az Alkotmánybíróság pedig elsősorban azt vizsgálta, hogy a jogállamiság képezheti-e a jogsérelem alapját.<sup>9</sup>

2013-ban is hasonló tárgykörökben születtek határozatok a jogállamiság értelmezésének körében.<sup>10</sup> 2013-ban a jogállamiság egyik meghatározó elemével, a jogbiztonsággal foglalkozott legtöbbször az Alkotmánybíróság. A jogbiztonságot a bűnüldözés kockázatmentes megosztási elve, a joggyakorlat egységének biztosítása, a közhatalom törvény alá rendeltsége, az időszerűség, a jogalkotói hatalommal való visszaélés, a kellő felkészülési idő, a normavilágosság, a szerzett jogok védelme és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának szempontjai alapján elemezte.<sup>11</sup>

A jogbiztonság kérdésköre 2013-ban is megjelenik a jogsérelem alapjaként az alkotmányjogi panaszos eljárásokban. 2014-ben még nem született olyan alaphatározat, amely befolyásolta volna a jogállamiság 2012–2013-ban kialakított felfogását. A legátfogóbban az Alaptörvényhez fűzött átmeneti rendelkezések alkotmányosságát elbíráló AB-határozat foglalkozott a jogállamisággal [45/2012 (XII. 29.) AB határozat]. A bírói nyugdíjkorhatár csökkentésével foglalkozó ügy [33/2012. (VII. 17.) AB határozat] és a választási regisztrációról szóló határozat [1/2013 (I. 7.) AB határozat] pedig a jogállamiság fogalmának két további lényeges aspektusát világította meg a hatalommegosztás, illetve a demokratikus választások jelentőségének hangsúlyozásával.

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat kimondta, hogy az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontja arra hatalmazta fel az Országgyűlést, hogy az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket (Ár.) alkotmányozóként fogadja el. Az Ár. szabályozási tárgyainak több mint kétharmada azonban nem a korábban hatályos alkotmány és az Alaptörvény közti átmenetet rendező előírás volt, hanem hosszabb távra szóló, általános rendelkezések. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alaptörvényben megállapított, a jogalkotásra vonatkozó formalizált eljárási szabályok betartása a jogállamiságból fakadó alapvető alkotmányos követelmény, ezért e szabályok betartását akkor is vizsgálja a testület, amikor az Országgyűlés alkotmányozóként jár el. Az Alkotmánybíróság e feladatköre az Alaptörvény védelméből fakad, amely Alaptörvény meghatározza, hogy Magyarország jogállam. A jogalkotásra adott felhatalmazás kereteinek a túllépése olyan

- 9 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [13]–[17], 3321/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5], 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10], 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9], 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9], 3327/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]–[12], 3346/2012. (XI. 19.) AB végzés, Indokolás [6]–[8], 3377/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [7]–[10].
- 10 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [65], [78], 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [46], [48], [56], [68], [80], [86], [88], [106], [127], 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [40], [50]–[51], [55]–[56], 18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [15], 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31], 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [15], [17]–[18], 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [120]–[121], 24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [36], [42]–[43], [45]–[47], 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [43], 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [147],[149]–[151],[153], 30/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [26], 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [69]–[70], [72], 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [27], [43], [45], 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [38], [48], 3052/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [15], [21], 3103/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [24] 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]–[12] 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [27], 3231/2013. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [12], [40], [51]. Kifejezetten a formális jogállamiság kérdését érinti a 3083/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [19].
- 11 A gyűjtést az Alkotmánybíróság éves kötetének tárgymutatója tartalmazza. Az Alkotmánybíróság határozatai, éves kötetek. Magyar Közlönykiadó, Budapest 2013. [Megjelenés alatt.]

súlyos eljárási szabályszegésnek minősül, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségének a megállapítását, így a jogszabály megsemmisítését vonja maga után. Bár ebben az esetben az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések megalkotására szóló felhatalmazást az Alaptörvény tartalmazta, a keretek túllépése az így megalkotott szabályok semmisségét eredményezte. Az Alkotmánybíróság szerint ezekre úgy kell tekinteni, mintha létre sem jöttek volna.<sup>12</sup>

Az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg az Ár.-nak az Alaptörvényhez kapcsolódó olyan átmeneti rendelkezéseit, amelyek megfeleltek az Alaptörvényben foglalt felhatalmazásnak. Az Alaptörvény védelmének érdekében azonban a testület több alkotmányos követelményt is megfogalmazott az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére vonatkozó eljárást érintően. Ezek közül kiemelten is fontos, hogy az Alaptörvény egységes jogi dokumentum, így valamennyi módosításának és kiegészítésének szerkezetileg és tartalmilag is koherens módon be kell épülnie az Alaptörvénybe. Az olyan rendelkezések, amelyek nem tartoznak az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe, nem jelenhetnek meg az Alaptörvényen kívül elhelyezkedő önálló jogszabályban és annak módosításaiban sem.<sup>13</sup>

A bírói nyugdíjakkal kapcsolatos 33/2012. (VII. 17.) számú AB-határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszos eljárásban vizsgálta a bírák jogállásáról szóló törvénynek azokat a szabályait, amelyek a korábbi 70. életévhez képest 2012. január 1-jével csökkentették a bírói szolgálati viszony felső korhatárát. Az új szabályok szerint a bírót a „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár” elérésekor fel kellett menteni, ami azt jelentette, hogy az új felső korhatár a bíró születési évétől függően a 62. és a 65. életév közé került. A vizsgált rendelkezések alapján a felső korhatárt elérő bírót a születési évüktől függően két lépcsőben, de legkésőbb 2012. december 31-ig fel kellett menteni.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az új szabályozás formai és tartalmi szempontból is sértette a jogállamiságból fakadó bírói függetlenséget és az ebből eredő alkotmányos követelményeket. Formai szempontból garanciális jelentősége van annak, hogy a bírói hivatás gyakorlásának időtartamát, vagyis azt a felső korhatárt, amelynek az eléréséig a bírák elmozdíthatatlanok, sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek szóhasználatától a bírák jogállásáról szóló törvény eltér. A vizsgált szabályozás továbbá lehetőséget adott olyan értelmezésre, amely a korhatár meghatározását nem sarkalatos törvény körébe utalja. Az alkotmányjogi panaszt indítványozók esetében egyébként ténylegesen ez történt. A bírói felső korhatár mértékét a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló, nem sarkalatos törvény életkortól függő, mozgó korhatárától tették függővé.

Tartalmi szempontból a vizsgált szabályok alkalmazása az Alkotmánybíróság szerint azzal járt, hogy az érintett bírót rövid időn belül, adott esetben három hónap alatt elmozdították hivatalukból, és az ügyeik más bírákhoz kerülnek át. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a bírák szolgálati viszonyának felső korhatárát az alkotmányozó vagy sarkalatos törvény alkotója viszonylag szabadon állapíthatja meg, és az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le, a jogállamiság elvéből következik, hogy a felső korhatár csökkentésével járó új korhatárt csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bírák elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet be-

12 45/2012 (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [75], [76], [92–104].

13 45/2012 (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [75], [76], [92–104]; 45/2012 (XII. 29.) AB határozat [86].

vezetni. Ez garantálja ugyanis a bírák függetlenségét, azt a szilárd intézményi alapot, amelyre minden jogállam épül.<sup>14</sup>

A választási regisztrációról és a választási rendszerrel összekapcsolható egyes más szabályok alkotmányosságáról döntő 1/2013 (I. 7.) AB határozat a választási alapelvek érvényesülését szintén a jogállamiság fogalomrendszerébe ágyazta be. Jogállamról nem beszélhetünk akkor, ha a nép részvételét a hatalomgyakorlásban nem biztosítják a rendszeresen, a választási alapelvek tiszteletben tartása mellett lebonyolított választások.<sup>15</sup> A tanulmány 1.3 pontjában mutatjuk be, hogy a jogállamiság fogalmának elméleti értelmezése is két alapvető elem felől közelíti meg a formális jogállamiság kérdését. Az egyik megközelítés a jogszabályok közjogi érvényességére kérdez rá, a másik pedig arra, hogy milyen legitimációs alapon születnek ezek a jogszabályok.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a jogállamra, jogállamiságra vonatkozó 2012. utáni gyakorlat alapvetően támaszkodik az új alkotmány hatálybalépése előtti felfogásra. A fogalomalkotás és a részelemek meghatározása szinte azonos. Néhány határozat rendelkező része tartalmilag nem felel meg a korábbi gyakorlat által kikristályosított felfogásnak, ám a testület ez esetben is a korábban kialakított fogalomrendszer keretein belül marad.<sup>16</sup>

### **1.2.2. Az alkotmány alapján kialakított jogállamfelfogás**

Tehát nemcsak az Alaptörvény és az alkotmány szövegegyezése, hanem a 2012 utáni alkotmánybíróági gyakorlat is indokolja, hogy kiindulópontnak tekintsük a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának 1992-ben született határozatát, amely a jogállamiságot a köztársaság alapértékévé nyilvánította.<sup>17</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a jogállam tétele az alkotmányban nemcsak kisegítő jellegű alapelvi szabály, hanem olyan önálló alkotmányjogi norma, amelynek sérelme megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.<sup>18</sup> „[A] jogállam minősítése egyszerre ténymegállapítás és egyszerre program is. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valósággá. A jogállam megvalósulása folyamat.”<sup>19</sup>

Az Alkotmánybíróság kimondta: a jogállamiság megköveteli, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára (normavilágosság elve). A jogbiztonságot sérti a visszaható hatályú jogalkotás, a jogszabályok gyakori változtatásai, a jogszabályok kellő felkészülési idő nélküli hatálybaléptetése. A jogalkotás során a jogalkotó a jogalkotásra vonatkozó szabályokat tartsa be, hogy ne fordulhasson elő ezeknek a súlyos sérelme, amely közjogi érvénytelenséghez vezet.<sup>20</sup>

Az Alkotmánybíróság a materiális jogállamiság fogalmát is operacionalizálta. Kimondta, hogy az „államszervezet akkor működik demokratikusan, ha a demokratikus

14 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, különösen indokolás [75], [83].

15 1/2013. (i. 7.) AB határozat [52].

16 Lásd például: 24/2013 (X. 4.) AB határozat.

17 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59., 64–65.

18 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992 77., 84.

19 29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122., 128.

20 29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122., 128.

jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos rend fenntartása és működtetése alapvető követelményként magába foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét”.<sup>21</sup>

Bár a hatalommegosztás elve nem szerepelt kifejezetten az alkotmányban, az Alkotmánybíróság az értelmezéssel a jogállamiság fogalmához kapcsolta ezt a tételt is, amely szerint nem létezhet korlátlan hatalom, a hatalommegosztás elvének érvényesülnie kell a jogállamban. Ennek természetesen számos konzekvenciájáról rendelkezett az Alkotmánybíróság az elmúlt közel huszonnégy év során.<sup>22</sup>

Az alkotmány alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlat teljességre törekvő bemutatása meghaladja a jelen tanulmányban rendelkezésre álló kereteket.<sup>23</sup> Így van ez azért is, mert a jogállamiság fogalma az egyik leggyakrabban használt elem az alkotmánybírósági gyakorlatban. Így van ez azért, mert a testület sokszor akkor is a jogállamiságra hivatkozott, amikor egy speciális alkotmányos jog vagy érték elemzését, értelmezését folytatta le. Az alfejezetben tett kitérő azonban azért volt számunkra fontos, hogy utaljunk arra, mely alapvető irányok jellemzik az alkotmánybírósági joganyagot, és hangsúlyozzuk ennek széles elfogadottságát, kidolgozottságát, kimerítő fogalomkészlet és a szabályrendszer elméleti jelentőségét.

### **1.2.3. A jogállamiságról alkotott közös elméleti tudás**

Az Alaptörvény hatálybalépését követően kiadott új alkotmányjogtankönyvek a következőképpen közelítik meg a jogállamiság kérdését. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi karának tankönyve a fogalomalkotás kezdeteinek bemutatásakor a német jogfejlődésre hivatkozik, ahol a 19. században elsősorban a formális jogállam megerősítése volt a cél, a közhatalom joghoz kötöttségét kellett kiépíteni. Nagy-Britanniában és Franciaországban inkább a materiális jogállamfogalom került előtérbe. Ez azt jelentette, hogy az alapjogok érvényesülését kellett biztosítani a hatalommegosztás elvén működő államnak. A második világháborút követően – hangsúlyozza a tankönyv – Németország is áttért a „materiális jogállam”-konceptió érvényesítésére (Trócsányi–Schanda, 2013: 72).

A Széchenyi István Egyetem 2014-ben kiadott tankönyve terjedelmesebben tárgyalja a jogállamiság kritériumrendszerét (Smuk, 2014: 58). A tankönyv álláspontja szerint a jogállamiság legáltalánosabb értelemben a jog uralmát jelenti, az Alkotmánybíróság értelmezésére hivatkozva a jogbiztonságot, a megszerzett jogok védelmét, a teljeseedsébe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását jelenti (Smuk, 2014: 58–59). Az általános jogállami követelmények között a közjogi érvényesség követelményét említi, ami azt jelenti, hogy jogszabályt csak az Alaptörvényben jogalkotásra feljogosított szerv hozhat, jogilag előírt eljárásban, jogszabályban meghatározott rendben és többségi döntésként. A jogszabályban előírt módon továbbá ki kell hirdetni, közzé kell tenni a jogszabályt, és meg kell határozni a hatálybalépés idejét és módját (Smuk, 2014).

A tankönyv, hivatkozva az 5/1999. (III. 31.) AB határozatra, kiemeli, hogy a jogállamiság fogalmának normatív tartalma van. A jogállamiság egy konkrét alkotmányossági mércét jelent, egy adott norma megítélhető önmagában a jogállam mércéje alapján. A jogállamisághoz tartozik a hatalommegosztás, amely korábban nem szerepelt az alkot-

21 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 107; 209.

22 Lásd például: 2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41.; 50–51.

23 Lásd: Gyórfi–Jakab, 2009: 155–195.

mányban, de ma már szerepel az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében.<sup>24</sup> A hatalom-megosztás elve – szintén az Alkotmánybíróság 28/1995. (V. 19.) AB határozatára hivatkozva – nemcsak azt jelenti, hogy az egyik hatalmi szerv nem vonhatja el a másik hatalmi szerv jogosítványait, hanem azt is, hogy egy demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs (Smuk, 2014: 62). Az alkotmányos jobbiztonság címszó alatt a normavilágosságot és az egyértelműséget, az eljárási jobbiztonságot, a szerzett jogok védelmét, a kellő idő követelményét, a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmát olvashatjuk. A fentiek mellett a tankönyv az állam aktív alapjogvédelmi kötelezettségét említi a jogállamiság fogalmának részeként (Smuk, 2014: 62–64).

Stumpf István e tankönyvben a hatalommegosztás helyzetének mai értékelése kapcsán összegzésében azt hangsúlyozza, hogy az „Alaptörvény negyedik módosításával az a jogállamfelfogás nyert alkotmányos megerősítést, amely szerint demokráciákban egyetlen alkotmányozó hatalom a nép, amely választásokon mandátumot nyert képviselői útján rögzített eljárási szabályok alkalmazásával gyakorolja ezt jogát, és ennek a jogának a gyakorlásában semmiféle korlátot nem ismert el” (Smuk, 2014: 80–81).

A Nemzeti Közszerzői Egyetemen a közös modul tananyagaként szolgáló tankönyvben Patyi András jegyzi a jogállamiságról szóló fejezetet (Pati–Téglási, 2013: 24–37). A rész a jogállamfogalom jelentőségének ismertetésével kezdődik. A szerző álláspontja szerint bár az Alaptörvény rendelkezései egyformán érvényesek, funkcionális szerepük, jelentőségük és hatásuk szerint különbséget kell tenni közöttük. A kiemelkedő normák közé tartozik a jogállamiságról szóló alkotmányi rendelkezés, igazoló normaként funkcionál a többi norma számára. „A jogállamiság alapelveinek, illetve a Magyarország jogállami kijelentés tartalmának az Alaptörvény egészére és egyes rendelkezéseinek értelmezésére kiemelkedő erejű hatása van. Ez a hatás nem marad meg az alkotmányos rendelkezések önmagába visszaforduló (intern) értelmezési körén belül, mert az Alaptörvény (és korábban az Alkotmány) külső (extern), reális és szociológiai (társadalmi) érvényesülésére is kiterjed. Az Alaptörvény tényleges érvényesülése, vagyis az alkotmányosság tehát szoros kapcsolatban áll a jogállamiság létével, nemlétével vagy állapotával. A formális alkotmányosság mellett az alkotmányosság értéktartalmának is érvényesülnie kell.” (Pati–Téglási, 2013: 27) A tankönyv fogalma szerint „a jogállamiság részben más, az Alaptörvényben külön megtalálható, nevesített rendelkezések maradéktalan érvényesülését, részben más rendelkezésekben ki nem fejeződő alkotmányos értékek és tartalmak, követelmények együttese, foglalata” (Pati–Téglási, 2013: 28–29).

A történeti áttekintés során a tankönyv abból indul ki, hogy az Aquinói Szent Tamás és Szent Ágoston nevével fémjelzett természetjogi elgondolás szerint is annak figyelembevételével kellett kialakítani az ember alkotta jogot (*jus humanum*), hogy létezik egy isteni jog, amely elől áll (Frivaldszky, 2007). Amikor ez a felfogás háttérbe szorult, az állami jogoknak már maguknak kellett választ adniuk a korábban más módon rendezett kérdésekre (Jakab, 2007: 45). Három alapvetően megkülönböztethető megoldás született: az angol „*rule of law*”, a francia „konstitucionalizmus” és a német „*Rechtsstaat*” koncepciója. A szabadságjogok védelmének zálogát a franciák a rendes bíróságtól elkülönült közigazgatásban látták, amelynek része, hogy a közigazgatási bíráskodással összefüggő jogvéde-

24 Önmagában a nevesítés járhat olyan hozadékkal, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben a hatalommegosztás sérelmét nem önmagában a jogállamiság sérelme alatt fogja tárgyalni, hanem az alapjogok sérelméhez hasonlóan külön, az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan.



lem is a közigazgatáson belül valósul meg. A hatalomkorlátozás záloga, hogy a *Conseil d'Etat* mellett *Conseil Constitutionnel* is működik, amely kifejezetten a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára volt eredetileg hivatott (Szigeti–Takács, 2014: 171–211).

A joguralom gondolata – hangsúlyozza a tankönyv – Albert Wenn Dicey megfogalmazásában vált ismertté. Dicey szerint ez azt jelenti, hogy a kormánynak nincs önkényes hatalma, tehát a jog elsődleges a hatalommal szemben. Ennek garantálása intézményes garanciák megteremtését teszi kívánatossá. Mivel Dicey a *common law* rendszerben gondolkodott, azt is kifejtette a jogállamiság részeként, hogy a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jogot mindenkinek be kell tartani. Ezen értelmezése hasonló tartalmat kapott, minthogy a törvény előtt mindenki egyenlő. Dicey szerint az *common law* értelemben vett alkotmány a rendes jog része, azt az emberek harcolták ki a bíróságok előtt, és mindenkinek be kell tartania.

A német „*Rechtsstaat*” gondolatát a Takács Péter által szerkesztett, joguralomról szóló tankönyv is Robert Mohl-szemelvényvel mutatja be. Ezek szerint a jogállamiság az értelem vezette állam, amely fenntartja önnön jogrendjét, lehetővé teszi az ésszerű emberi célok elérését, biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, és lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását (Mohl, 1995: 32–36). Patyi András a „*Rechtsstaat*” bemutatásakor Tamás Andrásra is hivatkozik, aki szerint a jogállamiság érték kategóriaként született a német gondolkodásban, majd általános értelmezési elvvé, később normatív fogalomná vált. A normatív fogalomnak – álláspontja szerint – tíz jogi elv képezi a részét, úgymint: a jogrendszer hierarchikusan épül fel, élén az alkotmánnyal; a törvényalkotás az alkotmányos rendhez kötött; a törvényalkotás tárgyköreit törvény rögzíti; jogszabálynak visszaható hatálya nem lehet; a jog biztosítja az alapvető emberi jogokat; a kormányzás és a közigazgatás a törvénynek alárendelten működik; jogbiztonság van; közigazgatási jogviszonyban az alanyi jogokat a közigazgatási bíráskodás biztosítja; a jogszolgáltatásban az egyént megilleti a bizalmi elv, az alkotmányosság biztosítékát az Alkotmánybíróság jelenti (Tamás, 2001: 209–212).

Jakab András és Györfi Tamás összefoglaló céllal készült elméleti munkájuknak, Az Alkotmány kommentárjának a vonatkozó részében Lon Fuller fogalmát állítják előtérbe. Ezek szerint a formális jogállamiságnak nyolc kritériuma van. Ezeknek egy része a törvényalkotás, más részük a jogalkalmazás számára fogalmaz meg követelményeket. Kifordítva Fuller kritériumait, rögzíthető, hogy egy jogállamban csak jogszabályokkal lehet előírni a magatartási normákat, a jogszabályoknak hozzáférhetőeknek kell lenniük, érvényesülnie kell a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának, a jogszabályoknak érthetőeknek és világosaknak kell lenniük, nem lehetnek egymásnak ellentmondóak, és nem fogalmazhatnak meg lehetetlen elvárást. A jogszabályok nem változhatnak követhetetlenül gyakran, illetve a kihirdetett jogszabályok és azoknak a tényleges megvalósulása között összhangnak kell lennie (Fuller, 1995: 114).

Egyes elméletek nem a jogszabályokból, illetve a jogalkalmazásra vonatkozó követelményekből indulnak ki, hanem abból, hogy a jogállamiság lényege: legyen olyan fórumrendszer és eljárási szabályzat, amely a viták elvszerű eldöntését lehetővé teszi. Ez azért fontos, hogy a döntések ne a személyes akarat véletlenszerű megnyilvánulásai legyenek (Schauer, 2014: 418–419). Úgy tűnik azonban, hogy a jogállam mai fogalma mindezek mellett vagy éppen ezen kritériumokon felül egy, a formális mellett a tartalmi (materiális) jogállamiság fogalmához kötött és még azon is túlmutató politikai eszmény (Györfi–Jakab, 2009: 156).



Az állam jogszerű, ha szubsztanciája a jogban rejlik – írja 2013-ban megjelent tanulmányában Máthé Gábor (Máthé, 2013: 19). Máthé Gábor a német *Rechtsstaat* és az angol–amerikai *rule of law* rendszerét Sári János műve alapján tekinti át, és hangsúlyozza, hogy bár a jogátvétel eredményeként a rendszerek vitathatatlanul közeledtek egymáshoz, még most is alapvető különbség van a két felfogás között a tekintetben, hogy a jog uralmát hogyan képzelik el. Máthé szerint a „mi jogállamunk” olyan állam, amelynek fő gondolata a jogbiztonság, és éppen ezért a jog az állam működésének a mércéje. A jogállam tehát alkotmányos állam, amely meghatározza a törvényhozás eljárási szabályait, a törvény állama, amely szabályozza az egyén magatartását, állami szerveket hoz létre, amelyeknek meghatározza a felépítését és a kompetenciáját, illetve jogvédő állam, ami azt jelenti, hogy az alkotmány és a törvények betartását állami intézmények útján kell kikényszeríteni (Máthé, 2013: 18).

#### **1.2.4. A nemzetközi és az európai uniós környezet**

Az Európa Tanács Velencei Bizottságának a jogállam tartalmi elemeinek meghatározása érdekében elfogadott jelentése összegzi, hogy a jogállam fogalmi elemei a regionális nemzetközi entitás álláspontja szerint a következők: a jog uralma, a törvényesség biztosítása, a jogbiztonság követelménye, az önkényesség tilalma, a független bírói szervekhez való fordulás joga, az emberi jogok védelme, a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve.<sup>25</sup> Az európai közös alkotmányos örökségnek emellett két fő eleméről olvashatunk általában a jogállamisággal kapcsolatban a nemzetközi elvárások szintjén: az egyenlőséget és a politikai pluralitást biztosító választási szabályok mellett rendszeres időközönként lebonyolított szabad választásokról, illetve az emberi jogok védelméről.

A legfrissebb szakirodalomban összefoglaló jelleggel Herbert Küpper tárgyalta, hogy az Alaptörvény jogállamfelfogása hogyan értelmezhető európai uniós kontextusban. Küpper szerint az európai értelemben vett jogállamiság az Alaptörvényen kívül álló és ennél fogva tárgyilagos érték- és eszmerendszer (Küpper, 2011: 93). Küpper szerint a jogállamiság elvei a közhatalmat gyakorló összes jogalanyt kötik, ezért jelenik meg a kérdés az Európai Unió értékrendjében is. Úgy tűnik, hogy míg más alapértékek, mint az egyenlőség vagy a kisebbségi jogok elismerésének tekintetében elég nagy a nézetkülönbség az uniós tagállamok között, a jogállamiság jelentősége kapcsán hasonló álláspontra helyezkedik mindenki.

Az EUSZ 2. cikkének második mondata a jogállamiságot kötelezővé teszi az uniós tagállamok számára. Ezt az értelmezést az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése és a 49. cikke is megerősíti, amelyek azt mondják ki, hogy az uniós tagállamok megfoszthatóak bizonyos jogosultságoktól, ha nem tesznek eleget a jogállamiság követelményének. Küpper értelmezése szerint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami nemzeti identitás – amelyre hivatkozással egyes tagállami szabályozások esetében kivételt lehet képezni egy uniós rendelkezés kötelező hatálya alól – nem vonatkozhat a 2. cikk (2) bekezdésében foglalt alapértékekre, azaz a jogállamiságra sem (Küpper, 2011: 93–94.).<sup>26</sup>

Az uniós jog működésének alapvető elve a bizalom, az abban való hit, hogy más tagállamok is alkalmazzák a közös jogot. A bizalom elve pedig azon az alapfeltételezésen alapul, hogy az uniós tagállamok jogállamok, ahol a jog érvényesülését a jól ismert krité-

25 2011. március 24. CDL (2010) 14lrev2 Draft Report on the Rule of Law, §§ 40–63.

26 A jogállamiságról szóló rendelkezés akkor került be az integráció joganyagába, amikor a jogállamiság megsértése miatt az Ausztriával szemben alkalmazott szankciókat kívánták jogi alapokra helyezni.

riumok biztosítják (Küpper, 2011: 95). A tagállamok és az unió *sui generis* jogrendszerei közötti kölcsönhatás azt eredményezi, hogy az uniós elvárások mind a német *Rechtsstaat*, mind a *rule of law*, mind a francia „konstitucionalizmus” elképzeléseit ötvözik (Küpper, 2011: 96).

A jogállam lényegének ma már egész Európában az számít, hogy a vitákra a végső választ a jog adja, a társadalmilag jelentős életviszonyokat pedig a jog rendezi (Küpper, 2011: 97). Sólyom László is erre utal 1983-ben megjelent monográfiájában, amikor azt magyarázza el, hogy más magatartási normák – mint az erkölcs vagy a vallás – diverzifikálódása és hatóerejének gyengülése miatt ma már az emberek végső soron a jogtól várják a választ a problémáikra (Sólyom, 1983).

Küpper a modern jogállam fogalmi elemei között a következőket sorolja föl, és a közös európai alkotmányos hagyomány részeként is ezeket tartja számon. A jogállam része az átfogó jogi szabályozás igénye, az, hogy cselekvési parancs vagy cselekvési program formájában minden jogviszonyra vonatkozik egy szabály, és ez a szabály mindenkire egyenlően vonatkozik. A materiális jogállam fogalmi keretein belül pedig a jognak igazságosnak kell lennie. Alapvető igazságosságnak bizonyosan a jogegyenlőség számít ma Európában – írja Küpper. Minden jogi különbségtétel tehát külön indokolást igényel (Küpper, 2011: 98). Az európai jogállamiság garanciális eleme emellett a hatalommegosztás, a független bíraskodás, a bírói út garanciája, az alkotmánybíráskodás, a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége, ezen belül a közigazgatás törvényessége, a törvény fenntartása, a törvény elsődlegessége, a politikailag semleges közigazgatás, valamint hogy a jogellenes közhatalmi tevékenységnek legyenek jogkövetkezményei (Borbás, 2014). Küpper a jogbiztonsággal kapcsolatban is megfogalmaz további, a közös európai hagyomány részének tekinthető feltételeket, részelemeket a formai és a tartalmi feltételek körében. Tartalmi feltételként említi a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a szerzett jogok védelmét. Az arányosság külön elvként jelentkezik, azaz az állami intézkedés nem okozhat az elérni kívánt előnynél nagyobb hátrányt. A jogegyenlőség a közös alkotmányos hagyományok alapján az önkényesség fogalmában gyökerezik, nem lehet indokolatlanul különbséget tenni az emberek között. Végül az alapjogok tiszteletben tartását is jogállami értéknek említi a szerző, és megjegyzi, hogy mindez, tehát a jogállami értékrend csak úgy tud érvényesülni, ha semleges az állam, semleges a jog (Küpper, 2011: 99–105).

Küpper tanulmánya néhány pontján jelzi, hogy már maga az Alaptörvény sem biztos, hogy tökéletesen megfelel a közös európai felfogás szerinti jogállam értékeinek (Küpper, 2011: 100, 103), ám a jogállamiságot végeredményben nem az alkotmány szövege, hanem a mindennapi gyakorlat határozza meg (Küpper, 2011: 105). Ezt az álláspontot erősíti meg Kukorelli István is az Alaptörvény és az Európai Unió szintjén megjelenő jogelvek összevetését elvégző írásában (Kukorelli, 2013: 4–12). Az tudvalévő, hogy Alaptörvényt a 2011–2014-ig terjedő időszakban számos kritika érte nemzetközi és európai szintereken, és az Alaptörvény ötödik módosítása is azért született meg, mert az alkotmányozó hatalom részben – bár igen csekély mértékben – engedett a politikai nyomásnak (Halmai, 2013: 39–43).

A jogállamiság Európai Unión belüli megóvására szolgáló keret – amelyet 2014. március 11-én fogadott el az Európai Bizottság – a jogállamiságot helyezi a középpontba. Úgy tarja, hogy a jogállamiság az alapja valamennyi olyan értéknek, amelyre az unió épül. A jogállamiság tiszteletben tartásának garantálása révén a többi alapvető érték védelmét

is meg lehet erősíteni. Az Európai Bizottság – az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában kifejtett elvek alapján – tágan határozta meg a jogállamot, amely lényegében véve olyan rendszert jelent, ahol alkalmazzák és végrehajtják a jogszabályokat. A keret második melléklete a következő elemeit határozza meg a jogállamiságnak: a jogszerűség elve; a jogbiztonság elve; a végrehajtó hatalom önkényének tilalma; a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata független és hatékony rendszerben; a hatalommegosztás elve és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése; a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesülése, amely ebben a kontextusban az egyenlő bánásmód elvét is jelenti (lásd: europa.eu/rapid/press-release\_IP-14-237\_hu.htm).<sup>27</sup>

### **1.2.5. Alapvetés a magyar jogállamfogalom lehetséges definíciójának és elemeinek meghatározásához**

A jogállamiság mint paradigma (Patyi–Téglási, 2013: 24–37) kezelése azért nehéz, mert több szinten közelíthetjük meg a problémát. Az első szint a fogalom normatív és nem normatív értelmezése. A normatív értelmezésen belül is meg kell különböztetnünk az ún. formális és a materiális jogállamisághoz kapcsolódó felfogást. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogállamiság egyes kritériumai nem feltétlenül a jogállamiságba való ütközés vizsgálatakor jelennek meg a gyakorlatban, hiszen az alapvető jogok védelme vagy éppen a hatalommegosztás már a külön nevesített alkotmányi, alaptörvényi rendelkezésekben ölt testet.

Varga Csaba: „Jogállamiság: egy éthosz dilemmája” című, 2011-ben megjelent írásában (Varga, 2011: 287–302)<sup>28</sup> átfogó értelmezést ad a jogállamiságról, amely élesen rávilágít a fogalom komplexitására. E szerint a jogállamiság lényegi üzenete a jogállamiság ethosának megfelelő egyensúlyozás művészete és mestersége az egymással ütköző értékek közt; olyan állami törekvés, amely sohasem zárul le, és sohasem ér véget. „Örökös tanulási folyamatot feltételez, mert új kihívások folyvást felmerülve folyvást új válaszokat kényszerítenek ki, új összefüggésekben mutatva a jogállami igény kiegyenlítő arculatát.” (Varga: 2011: 287, 292) A társadalmi legitimitáció megkerülhetetlen. Varga Csaba Dicey gondolatát idézi arról, hogy „a jogban elérhető előrehaladásnak egyedüli végső támasza a közvélemény” (Varga: 2011: 297). Ma Magyarországon a jogállamiságról való gondolkodás a közvéleménnyel és a választók akaratával összefüggésben a hatékony állam versus jogállam kontextusában merül fel legélesebben. A jogállamiságról értekező legfrissebb magyar szakirodalomban Bordás Mária összegzi írásában, hogy az Alaptörvény hatálybalépése után a jogállamkritikák főképp milyen elemekre épültek, tehát *a contrario*, milyen nem lehet a magyar jogállamiság (Bordás, 2012: 15–25, 34). Bordás felsorolása mentén, azt kiegészítve elmondható: a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét nem lehet megszüntetni vagy ebből egyes kormányzással összefüggő területeket kizárni; az igazságszolgáltatást nem lehet politikai kontroll alá helyezni; a kormány és a parlament összefonódó közhatalmát ellensúlyozó intézményeket – úgymint az ombudsmant, az igazságszolgáltatást, az Alkotmánybíróságot, a parlamenti ellenőrző szerveket (Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács) és a Magyar Nemzeti Bankot – nem

27 Ezeknek az elveknek a teljesebb kifejtése megtalálható az „A new EU Framework to strengthen the Rule of Law” című közlemény első mellékletében.

28 Varga Csaba szerint a jogállamiság egyenesen egy kulturális eszmény, amelynek optimális megközelítésére törekszünk.

lehet gyengévé és jelentéktelenné tenni azáltal, hogy részben intézményi átszervezéssel, részben a vezetők személyének politikai szűrésével a kormányzó hatalom befolyása alá kerüljenek. Nem lehet továbbá visszaható hatályú jogalkotás és átláthatatlan, a kellő felkészülési időt nem biztosító jogrendszer, amely sok esetben a személyek egyenlőségét érintő alkotmányossági problémákat vet fel olyan alapvető kérdésekben, mint például a demokratikus választási rendszer, amely a politikai közösség működésének alapja.

A fenti támadásokra kialakított védekező stratégia egyik alappillére a „hatékony állam” elvének előtérbe utalása lett, az ezt támogató közvélemény és választói akarat hangsúlyozása pedig védőbástyaként szolgál (Bordás, 2012: 34). A választói akarat ismét manifesztálódott abban, hogy a kormányzó hatalom többséget kapott a 2014-es választásokon. Azt gondolnánk, hogy a hatékony állam tehát akár elsőbrendű lehet a jogállami elvárásokkal szemben, ha ez a közakaratot tükrözi.

A jogállamiság azonban azért képezi a Jó Államra vonatkozó vizsgálat részét, mert ma már mindannyian elfogadjuk azt a paradigmát, hogy a választók többségi akaratától elvonatkoztatva csak akkor beszélhetünk Jó Államról, ha az a fentiekben ismertetett alapelveket tiszteletben tartja, és azok érvényesülésének szolgálatára hivatott.

## 2. Mérhető-e a jogállamiság?

### 2.1. A nemzetközi és a hazai jogállami indexek módszertana

A nemzetközi jogállami indexek tanulmányozása előnyös lehet az elemzési keretek kidolgozása számára, hiszen számos, több éve működő értékelési rendszer ismert a jogállamiságról szóló nemzetközi diskurzusban. E minták, valamint a hozzájuk kapcsolódó, egyre terebélyesebb szakirodalom alapján megkísérelhetjük a legfontosabb problémák, illetve a kutatás során megoldandó feladatok azonosítását.

Valamennyi nemzetközi jogállamkutatás közös jellemzője, hogy a jogállami követelmények érvényesülését kormányoktól független szervek, elsősorban kutatóintézetek vagy nem kormányzati civilszervezetek végzik. Akár egy egész ország tekintetében, akár szűkebb területen, a kormányzati tevékenység vonatkozásában vizsgálják a jogállamiság helyzetét, alapvető fontosságú a kormánytól való független és elfogulatlan elemzés követelménye. Az egész kutatás hitelességét megkérdőjelezi, ha a kutatási módszerekre vagy eredményekre a kormányzati szerveknek befolyásuk lehet, hiszen az olyan jelenségek vizsgálatára irányul, amelyekben a kormányzatnak meghatározó szerepe, illetve felelőssége van. Amennyiben a kormányzati szervek befolyást gyakorolnak a jogállamiság-vizsgálatokra, az azt jelenti, hogy saját tevékenységük és teljesítményük értékelésében vesznek részt. Mivel a kormányok rendszerint szisztematikusan ellenőrzik, illetve nyomon követik saját működésüket, illetőleg annak eredményeit, közvetlen részvételük vagy befolyásuk lehetősége nem ördögtől való gondolat. Csupán arról van szó, hogy az ilyen kontroll nem számíthat arra, hogy eredményeit más szereplők független kutatás tudományos értékű adataiként fogják elfogadni. Elvileg nem összeférhetetlen egy ilyen kutatás állami támogatása, ha annak lefolytatásában kormányzati szerveknek nincs sem közvetlen, sem bizonyítható közvetett befolyása.

A Bertelsmann Alapítvány, a Freedom House vagy a Global Integrity nevű szervezet mind nonprofit társadalmi szervezet, és elsősorban magánszemélyek támogatásaiból

működnek. Jogállami indexeket készít az egyesült államokbeli PRS (*Political Risk Services Group*), amely üzleti vállalkozás. Rajtuk kívül nemzetközi összehasonlításokat végez az ENSZ, a Világbank és több nemzetközi szervezet is.<sup>29</sup>

A következőkben három jól ismert nemzetközi jogállami index módszertanát tekintjük át röviden, majd az egyetlen ismert hazai módszer legfontosabb sajátosságairól lesz szó.

### **2.1.1. World Justice Project**

Az egyik legismertebb jogállami index az egyesült államokbeli nonprofit szervezet, a World Justice Project (WJP) által évente végzett felmérés eredménye. A WJP célja, hogy egységes szempontok alapján mérje fel a jogállamiság állapotát az egész világon (WJP Rule of Law Index, 2014: 166–174).

A módszer fogalomrendszerében a jogállamiság olyan komplex fogalom, amelynek lényegét négy alapelven nyugvó követelményei adják. Ezek az elvek a következők:

- a kormányzat, illetve a kormányzat tisztségviselői, valamint a magánszemélyek és szervezetek a jog uralma alatt állnak;
- a jogszabályok világosak, nyilvánosak, stabilak és igazságosak, mindenkire egyenlően alkalmazzák őket; védik az alapvető jogokat, beleértve a személyi és vagyónbiztonságot;
- a jogalkotás és a jogalkalmazás mindenki számára hozzáférhető, tisztességes és hatékony;
- a jogszolgáltatást a közösség felkészült, etikus és független, optimális számú és megfelelő erőforrások birtokában levő képviselői ésszerű határidőn belül biztosítják.

A jogállamiság felmérésére e módszertan 9 aggregált (ún. kompozit), valamint 47 specifikus indikátorba sorolt, összesen több mint 500 egyedi mutatót alkalmaz. Az értékelés legáltalánosabb szintjét alkotó kompozit indikátorok az alábbiak:

#### *1. A kormányzati hatalom korlátozása*

Ezen a területen a mutatók annak a vizsgálatára irányulnak, hogy a kormányzati hatalmat hogyan korlátozza a törvényhozás és a bírói hatalom, azaz, adottak-e a fékek és ellensúlyok rendszerének eszközei. Emellett vizsgálják a kormányzat ellenőrzésének olyan független fórumainak, intézményeinek hozzáférhetőségét is, mint a számvevőszéki eljárások vagy az ombudsmani típusú szervek, valamint a nem kormányzati szervek lehetőségeit. A felmérés kiterjed arra is, hogy a kormányzati tisztségviselők felelősségre vonhatók-e az adott államban, végül pedig, hogy a hatalomátadás demokratikus keretek között történik-e.

#### *2. A korrupció hiánya*

Az értékelési rendszer e panelje olyan kérdéseket tartalmaz, amelyeknek során a válaszadóknak azt kell megítélniük, hogy véleményük szerint a legfontosabb közhatalmi szervek tisztségviselői közhivatalukat a köz érdekében, vagy pedig saját gazdagodásukra használják-e fel.

#### *3. Nyílt kormányzás*

Ez a főtéma a jogszabályok stabilitásának és megismerhetőségének megítélését méri fel a megkérdezettek körében, de foglalkozik a polgárok petíciós jogának érvényesülésével, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságának kérdéseivel is.

<sup>29</sup> Az ismertebb nemzetközi jogállami indexek módszertani összehasonlásáról lásd: Skaaning, 2010.

#### 4. Alapjogok

A jogállamiság paraméterei itt többek között az egyenlő bánásmódra, illetőleg a különböző típusú diszkrimináció hiányára vonatkoznak. Külön altéma az élethez és a személyi szabadsághoz való jogok helyzete, különös tekintettel a büntetőeljárás alatti kezelésmódra, valamint a politikai célú büntetőeljárások lehetőségére. Ezek mellett az indikátorok kiterjednek a legfontosabb jogcsoportokra, így a tisztességes eljárás, a véleménynyilvánítás, a lelkiismereti és vallásszabadság, az egyesülési és gyülekezési jog, valamint a magánélet védelmének garanciáira.

#### 5. Rend és biztonság

A WJP indikátorrendszere a jogállam részeként vizsgálja a bűnüldözést, a polgárok egymás közti konfliktusainak hatósági kezelését, illetőleg az önbíráskodás hiányát.

#### 6. A jogszabályok végrehajtása

Ebben az értelmezési keretben jogállami követelmény, hogy a jogszabályokat hatékonyan, pártatlanul, ésszerű határidőben hajtsák végre. A közigazgatási eljárásoknak is a jogszabályoknak megfelelően kell folyniuk, és csak megfelelő kártalanítás mellett lehet magántulajdont kisajátítani.

#### 7–8. Polgári és büntető igazságszolgáltatás

Ez a két altéma a polgári és a büntető igazságszolgáltatás jogállami elveit és követelményeit tartalmazza a pártatlan és független bíróságtól a törvény előtti egyenlőségen keresztül az alternatív konfliktuskezelő eljárások hozzáférhetőségéig.

#### Adatfeldolgozás

A WJP egyrészt közvélemény-kutatásokat, másrészt szakértői megkérdezésen alapuló felmérések útján létrehozott adatbázisokat használ. A reprezentatív közvélemény-kutatás kérdőíve 2014-ben 87 ún. percepció és 56 tapasztalatokra vonatkozó kérdést tartalmaz. A felmérést ezerfős mintán végzik, a helyszíni adottságoktól függően személyes, telefonos vagy online lekérdezéssel.

A szakértői lekérdezés kérdőívei a lakossági felméréshez képest más típusú (például hipotetikus lehetőségek esélyeire vonatkozó) kérdéseket is tartalmaznak. A válaszadók jellemzően ügyvédi irodák, egyetemek, civilszervezetek és kutatóintézetek gyakorlati és elméleti jogász szakemberei, országonként átlagban 24 válaszadóval. Az adatgyűjtést követően adattisztításra kerül sor, kiszűrve a nem teljes körű, a gyanús vagy a nyilvánvalóan komolytalan válaszokat, majd az adatokat a 9, illetve 47 tételes struktúra alapján összesítik úgy, hogy minden kompozit- és specifikus indikátor 0 (nincs jogállam) és 1 (teljes körű jogállamiság) közé essen. Az értékelési szempontokat – logikai összekapcsolódásuk alapján – különböző mértékben aggregálják, ennek során nem súlyoznak bizonyos szempontokat, hanem minden adatot azonos értéken kezelnek. Az adatokat végül harmadik fél közreműködésével validálják.

### 2.1.2. Rule of Law Indicators, ENSZ

Az ENSZ keretei között – az ENSZ Békefenntartó Műveletek Főosztálya és az emberi jogi főmegbízott hivatalának közreműködésével – kialakított jogállamindex módszertani útmutatója szerint a jogállam a kormányzás egyik alapelve (United Nations, 2011.).

A *Rule of Law Indicators* (RLI) nem teljes körben méri fel a jogállamiság állapotát a vizsgált államokban, hanem az állami büntetőpolitika intézményeire koncentráltan. A felmérés célja annak vizsgálata, hogy a legelesettebb csoportok milyen bánásmódra szá-



míthatnak az állami kényszer intézményesített eljárásaiban. Ennek során a jogállamiság garanciáit három intézményi körben mérik fel, ezek: *a*) a rendőrség és más rendvédelmi szervek; *b*) az igazságszolgáltatás (beleértve a bíróságokat, az ügyészségeket és az ügyvédeket); *c*) a büntetés-végrehajtási intézetek.

Az értékelés alapjául szolgáló indikátorokat mindhárom intézményi kör tekintetében több (négy vagy öt) csoportba sorolják, amelyek e szervek tevékenységét illetően a teljesítményt, az integritást, az átláthatóságot és a számonkérhetőséget, a hátrányos helyzetű csoportok tagjaival való bánásmódot, valamint az intézményi kapacitást vizsgálják.

A felmérés alapjául szolgáló indikátorokat 25 adatkosárba sorolják, amelyek egyaránt tartalmaznak a válaszadók által (egy egytől négyig terjedő skálán) értékelt, valamint nem értékelhető, hanem tényadatra vonatkozó indikátort (*rated* és *unrated indicators*). Minden „kosár” 2–9 értékelt indikátort tartalmaz, összesen 135-öt (az *a*) intézményi körben 41, a *b*)-ben 51, a *c*)-ben 43 mutatóval). Megjegyzendő, hogy később az adatok aggregálása legfeljebb az *a*–*c*) intézményi szintekig történik (vagyis az *a*), a *b*) és a *c*) szervezeti kör is ugyanolyan súlyt képvisel). Az egyes értékelési szempontokat sem súlyozzák, vagyis az összesítés során mind a 135 indikátor azonos súllyal szerepel.

A nem értékelhető indikátorok valójában tényadatok, a leggyakrabban százalékos vagy numerikus információk az egyes intézmények tevékenységére vonatkozó (például gyakorlati) adatokkal (ún. *administrative data*). Így az ENSZ módszertana valójában egyaránt tartalmaz értékelési és mérési eredményeket. Fontos megjegyezni, hogy az idő-soros összehasonlítás céljából az egyes indikátorok alakulásának mértékét is vizsgálják (*dynamic rating*) annak érdekében, hogy évről évre követhessék a fejlődést vagy visszaesést az egyes területeken.

### 2.1.3. A Bertelsmann Alapítvány

A Bertelsmann Alapítvány által két évente kiadott jogállamiság-jelentés (illetve az annak alapjául szolgáló vizsgálat) egy nagyobb kutatási projekt része. E módszertan szerint a jogállamiság a fenntartható kormányzás indikátorok (*Sustainable Governance Indicators, SGI*) egyik részindexe (SGI, 2014). Az egész rendszer a fenntartható kormányzás értékelését célozza, s három fő indexe egyikének (a demokrácia minősége) részeként (a másik két fő indikátor a fenntartható politikák és a kormányzási index) foglalkozik a jogállamisággal (a választási eljárás, a közérdekű adatokhoz való hozzáférés és az alapvető jogok mellett).

Lényeges, hogy a felmérés egésze – s ezen belül a jogállamiságra vonatkozó rész is – kifejezetten a kormányzati tevékenység teljesítményét, illetve minőségét értékeli, azaz nem általában a jogállamiság valamely államon belüli helyzetére vonatkozik.

A jogállamiságra vonatkozó felmérés négy indikátorból áll. Az első a jogbiztonságra irányul, s azt vizsgálja, hogy a kormányzati és a közigazgatási szervek tevékenysége mennyire jogszerű. A második indikátor a bírói felülvizsgálat kiterjedtségét értékeli, azaz hogy független bíróságok milyen mértékben gyakorolnak törvényességi kontrollt a kormányzati és a közigazgatási szervek működése felett. A harmadik mutató a legfelső, illetve az alkotmánybírák kinevezési módján keresztül a bíróságok függetlenségére vonatkozik. Végül a módszertan a jogállam negyedik kritériumának a korrupció megelőzésének képességét tekinti, s arra a kérdésre vár választ a megkérdezettektől, miszerint mennyire hatékonyak az azt a célt szolgáló eszközök, amelyek megakadályozzák az állami tisztviselőket abban, hogy hivatalukat saját hasznukra használják.

A felmérés egyrészt szakértői értékeléseken, másrészt hivatalos forrásokból nyert adatokon alapul. Az értékelés során egy egytől tízig terjedő skálát használnak, amely az egyes indikátoroknál megadott négyféle szöveges értékeléssel való egyetértés mértéke alapján méri az adott területről kialakított szakértői véleményeket. A tényadatokat az aggregálás, illetve az összehasonlíthatóság érdekében ugyancsak e skála értékeinek megfelelően transzformálják. Az indexálásra az jellemző, hogy – az egyes indikátorok súlyozása nélkül – az egyes mutatókból kompozit indexeket hoznak létre, azaz itt aggregálják a jogállamiság egyes összetevőinek mért értékeit.

#### **2.1.4. Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet jogállamfigyelő indexe**

Az egyetlen ismert hazai jogállami index az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet (EKINT) által 2010 májusa és 2011 augusztusa között végzett, havi rendszerességgel felmérés alapján, önálló módszertan szerint összeállított mutató. E rendszerben a jogállamiságot tíz területre s ennek megfelelő indexkérdésre operacionalizálták. Ezek az értékelési szempontok az alábbiak voltak:

1. A közhatalom független intézményei a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen működnek.
2. Az ország közjogi működése megfelel a parlamentarizmus alkotmányos elveinek.
3. Biztosított a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadsága.
4. A kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményrendszere megfelelően működik.
5. A közhatalom mindenki által és széles körben, szabadon bírálható.
6. A köztársaság intézményei a személyek egyenlő méltóságát individuummként és valamely közösség tagjaként is megfelelően biztosítják.
7. A közhatalom gyakorlása átlátható, a közhatalom gyakorlói számon kérhetőek.
8. A jogsértő hatalmi aktusokkal szemben a jogérvényesítés lehetőségei megfelelőek.
9. Az alkotmányvédelem stabil.
10. Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem szintje megfelelő.

E standard kérdések mellett minden alkalommal az adatfelvétel hónapjának aktuális témájához kapcsolódóan is tettek fel a kutatást végzők által összeállított kérdéseket. Ezek az értékelési szempontok jelentősen eltérnek a nemzetközi jogállamfigyelő rendszerek főindikátoraitól. A közzétett módszertanban (Majtényi–Szabó, 2011: 159–162) nem található magyarázat arra, hogy miért éppen e szempontok alapján mérték fel a jogállamiság helyzetét, azokat milyen módon választották ki. Az útmutató csupán annyit tartalmaz, hogy a szempontok a kutatás szervezői által elképzelt ideális jogállam hat kritériumához kötődtek.<sup>30</sup>

30 Ezek: 1. Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem elért szintje nem csökkenthető. 2. A közhatalom független intézményeinek a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen kell működniük, csak így őrizhetik meg arcukat, a közhatalom gyakorlását pedig a valóban független intézmények folyamatos kontrolljának kell legitimálnia. 3. Fontos, hogy a parlamentáris rendszer határozza meg továbbra is alkotmányos berendezkedésünket, a kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményei nem gyengíthetők. 4. A közhatalom gyakorlása legyen átlátható, a közhatalmat gyakorló szervezetek és személyek pedig legyenek számon kérhetőek, az információs szabadság elért szintje fejlesztendő, a visszalépés nem elfogadható. 5. A szólás szabadsága csak az alapvető jogok védelmében és csak arányos mértékben korlátozható, a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadságát biztosítani kell. 6. Minden ember méltósága – individuummként és közösségének részeként is – egyenlő, ennek minden állami megnyilvánulást át kell hatnia.

Az értékelés szempontjai véletlenszerűnek tűnnek, illetőleg a napi politikai érdeklődés által leginkább figyelemmel kísért intézményi, működési jellemzőkre utalnak, míg a jogállamiság hagyományos, technikai paramétereire (mint amilyen a jobbiztonság, a jogalkotás módja) a felmérések nem terjedtek ki.

Az adatfelvétel szakértői megkérdezéssel történt; a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének önkéntes válaszadói, valamint más felkért szakértők véleményét kérték ki. A megkérdezettek egy 1–7-es skála alapján nyilatkoztak arról, hogy milyen mértékben tartják igaznak a kérdésekben megfogalmazott állításokat, vagy mennyire értenek egyet azokkal. A válaszokat később egy egytől tízig terjedő skálára átszámolva tették közzé. Az egyes szempontok között nem volt súlyozás, minthogy a kutatók szerint a szempontok a jogállamiság vonatkozásában azonos fontosságúak.

## 2.2. Módszertani problémák

A jogállam fogalmi problémáinak ismeretében, valamint a legfontosabb jogállami indexek módszertanának tanulmányozása alapján megfogalmazhatók azok a kutatási előkérdések, amelyeknek a megválaszolása szükséges egy saját módszertan alapjainak kidolgozásához.

### 2.2.1. Standard versus speciális módszertan

A Jó Állam jogállami követelményrendszere érvényesülésének vizsgálatához szükséges egyik eldöntendő előkérdés, 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-e a felmérést. E kérdés eldöntésekor célszerű figyelembe venni a nemzetközi mérések legfontosabb jellemzőit.

Valamennyi index széles nemzetközi összehasonlításra irányult, még azok 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 (a Freedom House felmérése például 193) államot vizsgálták és hasonlították 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 adatgyűjtést 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 céljainak (a jogállamiság helyzetének felmérése előre megadott szempontrendszer alapján, valamint széles nemzetközi összehasonlítás) és az alapvetően szakértői megkérdezésen alapuló módszereknek a 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 Jó Állam jogállami követelményeinek érvényesülését vizsgáló jelen kutatási projektnek azonban nincs olyan célja, hogy a hazai eredményeket más országok hasonló adataival vesse össze. Ha ez lenne a fő cél, akkor valóban elégséges lenne valamely nemzetközi index mérési módszertanának egyszerű felhasználása s annak alapján az adatfelvétel lefolytatása. Munkánk sajátosan a magyarországi jogállamiság helyzetét, értékeinek, követelményeinek érvényesülését kívánja a lehető legobjektívebb módon felmérni. A kialakítandó módszertannak azt kell biztosítania, hogy a felmérés meghatározott időközönként megismételhető legyen, s az egységes és megbízható módon kimutatott hazai eredmények idősorosan összevethetők legyenek egymással. Egy ilyen módszertan – éppen azért, hogy nem az eltérő jogrendszerek szükségszerűen különböző hagyományainak, intézményeinek és eljárásainak közös részére, hasonló jellemzőire koncentrál, hanem a magyar sajátosságokat is figyelembe veszi – elvileg lényegesen pontosabb helyzetképet mutathat a magyarországi állapotokról. Ez nem jelenti azt, hogy bizonyos módszertani megoldásokat ne lehetne átvenni a nemzetközi gyakorlatból, különösen az adatfelvétel módja, az aggregálás és más kutatási tevékenységek tekintetében. Megismerhetők és követendők továbbá a jogállami index mérésének, értékelésének nemzetközi standardjai, azaz olyan módszertani követelményei, amelyek a kutatás megbízhatóságát és hitelességét garantálják.

### **2.2.2. Értékelés versus mérés; véleménykutatás versus tényfeltárás**

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 proxy-módszerrel 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 magát a korrupciót, illetve annak mértékét méri, hanem a korrupcióra vonatkozó percepciókat. Igaz, az egyéni vélemények, értékelések mérhetők, ami bizonyos mértékig ellensúlyozhatja a fogalmi problémákat. Így adott esetben megbízhatóan meg lehet mondani, hogy az érintettek mit gondolnak a jogállamiság érvényesüléséről, míg az intézményi, illetve más módon kvantifikálható jogállami teljesítmények adatai mindig bírálhatók lesznek az elkerülhetetlen fogalmi szelekció miatt.

A véleménykutatás ésszerű választásnak tűnik, ám ha az alkalmazott jogállam-definíció bizonyos garanciák, intézmények és eljárások rendelkezésre állását is magába foglalja, akkor az ezekre vonatkozó információk egzakt módon fellelhetők, azaz nincs szükség arra, hogy azoknak a meglétéről kérdőíves felmérés készüljön. Ugyanakkor a formális mechanizmusok működésének értékelésére, tényleges szerepüknek, hatékonyságuknak a megítélésére már használható véleménykutatás.

A közhatalmi szervek jogállami „teljesítménye” részben objektív indikátorokkal is mérhető, problémát okoz azonban, hogy bizonyos – egyébként tényszerű – adatok hogyan viselkednek teljesítménymutatóként, azaz értékük pozitív vagy negatív előjellel

legyen-e beszámítva. Arról van szó, hogy a jogállam-definíció operacionalizálása nem mindig lehetséges. Egy példával élve: nem egyértelmű, hogy a tartalmi deregulációval a jogrendszerből kiiktatott jogszabályok meghatározott számát hogyan kell értékelni; meglehet, az alacsony érték arra utal, hogy a jogszabályok között már nemigen fordulnak elő átláthatatlan tartalmú, ésszerűtlen aktusok, de az is lehetséges, hogy a minisztériumok ellenállása hiúsította meg a folyamat sikeres lezárását.

Ha tehát a jogállam fogalmának ismérvei nem egyértelműek, avagy vitatott, hogy egyes paraméterek hogyan – esetleg változó vagy többféle módon – hatnak egy fogalmi elemre, úgy e paraméterek akkor sem használhatók indikátorokként, ha bizonyosan befolyásolják a jogállami követelmények érvényesülését. Ebből az következik, hogy bizonyos mutatók – amiatt, hogy hatásuk nem egyértelmű – kiesnek a mérés vagy értékelés lehetséges szempontjai közül.

Összegzésképpen tehát csak olyan jogállami paraméterekből képezhetők indikátorok, amelyeknek a hatása egyértelmű vagy legalábbis kellőképpen alátámasztható. Objektív vagy tényadat-indikátorok alkalmazása akkor javasolt, ha az elfogadott jogállamfogalomnak része bizonyos intézmények, eljárások, mechanizmusok és garanciák formális megléte. Ebben az esetben objektív módon mérni lehet, hogy a jogállamiság körébe sorolt eszközök milyen mértékben biztosítottak Magyarországon.

E módszer hátránya egyrészt, hogy teljes körű felmérés esetén – egyes nemzetközi módszerekhez hasonlóan – akár több száz adatra is szükség lehet. Ahhoz ugyanis, hogy a formális értelemben vett jogállamiság helyzetéről érdemi információkat kapjunk, elég mélyre kell ásni: önmagában nem elegendő például annak rögzítése, hogy van alkotmányossági normakontroll, ha annak kiterjedtsége jogilag korlátozott, s értelmetlen bizonyos eljárási jogok felmérése, ha azok jelentős korlátozások alá esnek.

További nehézséget jelent, hogy bár a felmérés szempontjából tényadatokról van szó, számos esetben vitatott lehet, hogy a jogállamiság szempontjából pontosan milyen intézmények, eljárások elengedhetetlenek. Az ilyen adatfelvétel alapvető problémája pedig az, hogy végeredménye csupán a jogállam formális kiépültségéről szolgáltat adatokat, vagyis önmagában csak egy formális jogállamfogalom mellett használható. Úgy tűnik, hogy nagy energiárafordítással viszonylag csekély eredmények érhetők el. S ezeknek egy része vitatható lesz éppen azon az alapon, hogy ha az outputok szerint valamely jogállami garancia hiányzik, mert például jogszabály nem rendelkezik róla, azt lehet mondani, hogy az valójában nem is szükséges eleme a jogállamiságnak, amit az bizonyít, hogy jogszabály nem rendelkezik róla.

Ami a tényadatfelmérés kiterjedtségét illeti, önmagában a több száz mutató nem jelent szakmai problémát, hiszen azoknak az összesítése (kétvariációs adattábla lehetőségét feltételezve) elvileg a lehető legegyszerűbb (hiszen csak nullás és egyes *itemek* szerepelnek az inputok között). Az adatok megbízhatósági problémái (tehát hogy a tényadatok feldolgozása csak a jogállamiság formális intézményeiről ad információkat, ami félrevezető következtetéseket eredményezhet) jól kezelhetők azzal, ha a módszertan kiegészül a formális intézmények működésének, teljesítményének értékelésével. Az érv ráadásul megfordítható: ha kizárólag bizonyos eljárások, folyamatok vagy garanciák hatékonyságát mérjük, akkor elvileg akkor is kielégítő eredményeket kaphatunk, ha egyébként a jogállami intézmények formális kiépültsége gyenge, s ezáltal a jogállamiság nélkülözi a megfelelő intézményi-jogi biztosítékokat (ami még akkor is nagy problémát jelent, ha

egy adott időpontban a meglévő intézmények egyébként jogállami módon működnek). Bármennyire fontosnak tartjuk is azonban a formális jogállam kiépültségét, működő jogállamról csak akkor beszélhetünk, ha az intézmények meghatározott módon működnek, ha a jogvédelem hatékonyan érvényesül stb.

Mindezek alapján olyan kombinált adatfelvétel javasolható, amelynek egy része objektív (tény)adatokon, másik része szakértői lekérdezésen alapul. Nincs elvi akadálya ugyanis az olyan kombinált index létrehozásának, amely egyaránt képes felmérni meghatározott követelmények, eszközök rendelkezésre állását, valamint azok kihasználásának hatékonyságát. Alapvető követelmény azonban, hogy az egyes értékelési paneleken belül ne legyenek kombinálhatók a különböző módszerrel feltárt adatok, mert az hitelességi problémákat vet fel (például kedvezőtlen véleménykutatási eredmények feljavítása pozitív intézményi teljesítményadatokkal). Ennek megfelelően a mérési és értékelési kutatási feladatok is szétválaszthatók. A jogállami mechanizmusok egy részének megítélése azonban olyan speciális ismereteket igényelhet, amelyeknek az átlagpolgár híján van. Amennyiben ezt elfogadjuk, az a szakértői megkérdezés módszere mellett szóló érv.

Célcsoportos – azaz szakértői kiválasztáson alapuló mintavétel szerinti – lekérdezés is elképzelhető, így például mérhető az egyes jogállami mechanizmusok, intézmények működése által érintett személyek (peres vagy peren kívüli bírósági eljárásokban fél magán-személyek, közigazgatási hatósági eljárások ügyfelei, jogvédő szervezetek képviselői stb.) körében. Az adatok hitelessége azonban ebben az esetben részben ugyanazon az alapon (személyes érintettségéből fakadó elfogultság) lenne megkérdőjelezhető, ami a mintavétel ismerve volt. Másrészt ilyen mintavételi eljárásnál nem biztosítható a szakmai hozzáértés. Ha pedig a jogállamra vonatkozó percepciók mérésének igénye merül fel, akkor célszerűbb lehet reprezentatív mintavételen alapuló lakossági felmérést végezni. Ez utóbbi módszer különösen a Jó Állam kutatására irányuló program egyéb kutatási irányjaival – például az állam iránti bizalom felméréseivel – összefüggésben lehet indokolt.

A jogállami indexek értékelését szinte minden működő rendszer esetében az eredmények kvalitatív elemzése kíséri. Ennek során az értékelési eredményeket, illetve az azok közti összefüggéseket tartalmi szempontok szerint igyekeznek magyarázni. A kvalitatív elemzés szükségessége mellett szóló érv lehet, hogy sor kerülhet a jogállam olyan eltérő szempontjainak felmérésére is, amelyek között nincs direkt összefüggés, azaz amelyek egymásnak nem magyarázó változói, így a kvantitatív elemzési módszerek félrevezethetők lehetnek. Könnyebb például két, egyébként egymástól független szempont értékei közti erős korrelációból tartalmi összefüggést feltételezni. Másrészt a tiszta kvantitatív elemzés (például középértékek kalkulálásával) elfedhet olyan hibákat, amelyek a jogállamiság szempontjából kritikus hibáknak számítanak, s amelyek kvalitatív elemzéssel kiszűrhetők.

### **2.2.3. Az operacionalizáció problémái: teljes körű versus szelektív mérés**

Mint minden empirikus kutatás esetén, ezúttal is kulcsfontosságú az alkalmazott jogállamfogalom 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 paramétereit szubjektív szempontok alapján választják ki.



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 koncentrálnak.

Egyes módszertanok (mint például az EKINT módszertana) olyan dinamikus adatfelvételt is végeznek, amelyek a jogállamiság helyzetét érintő események értékelésére irányulnak, azaz változó tartalmú mutatókat is mérnek. Ezek egyrészt megkönnyítik a standard indikátorok idősoros értékelési eredményeiben bekövetkezett változások magyarázatát, másrészt jobban reagálnak a jogállamot ért külső hatásokra.

#### **2.2.4. Aggregáció és súlyozás**

Az utolsó jelentős módszertani kihívás az altémákra, a paraméterekre, illetve az egyedi indikátorokra bontott adatbázis értékelése, az eredmények aggregálása. A különböző statisztikai módszerekkel elérhető kvantitatív következtetések – például mediánértékek számítása – félvezető 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 a magasabb absztrakciós szintű aggregálás nem jár racionális eredménnyel – azaz tulajdonképpen nem szolgál valós információval, hiszen ilyen konfigurációban nem is létező dolgokra vonatkozik.

### **3. Következtetések: a „Jó Állam” jogállami követelményeinek mérési lehetőségei**

Végül – a fentiek alapján – érdemes kísérletet tenni egy hazai jogállami index módszertani kereteinek meghatározására, vagyis az alkalmazandó elemzési keret legfontosabb sarokpontjainak kijelölésére. Úgy gondoljuk, hogy mind a tágabb kutatási program céljai, mind pedig a megbízhatóbb, illetve relevánsabb eredményekre törekvés egy sajátos módszertan kidolgozását indokolják, amely figyelemmel van a magyarországi intézményi sajátosságokra és jogállami tradíciókra.

Bár a jogállamiságnak csak általános, komplex fogalma adható meg, a hazai alkotmánybírói gyakorlat, valamint a jogállam nemzetközi standardjai alapján lehetséges

annak operacionalizálása. Ennek során célszerű egyrészt a hazai alkotmányos joggyakorlat azon elemeire építeni, amelyek a korábbi alkotmány, illetve a 2011. évi Alaptörvény azonos vagy lényegi vonásait tekintve hasonló szövegén alapulnak. Másrészt a jogállamiság nemzetközi standardjait érdemes alapul venni, egyrészt a vonatkozó nemzetközi szerződések (ideértve különösen az Emberi jogok európai egyezményét, az Európai Unió [alapító] szerződését), másrészt az azokra épülő nemzetközi joggyakorlatot (különösen a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának, az Európai Unió Bíróságának, valamint az Európa Tanács Velencei Bizottságának értelmezési gyakorlatát).

Az operacionalizálás során célszerű elkülöníteni azokat a mutatókat, amelyek a formális jogállami garanciák intézményi, eljárási feltételeinek meglétét, a jogállam kiépültségének mértékét jelentik meg. Ezek intézményekre, sőt akár bizonyos alapvető elvek alkotmányos (törvényi) elismerésére irányuló tényadat-indikátorok (ún. intézményi indikátorok). Emellett azonban szükséges a jogállam működésének szakértői értékelése, amit tapasztalatok és percepciók szakértői lekérdezésével lehet elérni. Így a jogállami követelmények érvényesülését olyan kombinált index alapján számítanánk, amely egyrészt az egyes formális jogállami követelményekre vonatkozó tényadatok felvétele, másrészt szakértői véleménykutatás alapján méri fel a vizsgált jelenséget (ún. szakértői vélemény-indikátorok).

A szakértői véleménykutatás tekintetében megfontolásra érdemes egy olyan „mozgó” szempontrendszer kidolgozása is, amelynek egyedi indikátorai mindig az elmúlt év jogállamiságot befolyásoló eseményeinek értékelésére, hatásainak felmérésére irányulnak. Ez a „dinamikus” elem akár külön is kezelhető, mert egyszerű integrálása a standard *itemek* közé megbízhatósági problémákat vethet fel (például egyes ügyek radikális megítélése befolyásolhatja a jogállamiság egész helyzetének megítélését, jóllehet ezeket elsősorban csak a kvalitatív elemzés céljából érdemes felmérni).

Reprezentatív lakossági felmérés a jogállamiság percepcióiról nyilvánvalóan érdekes adatokkal szolgálhatna, ám az a jogállamiság helyzetének feltárása szempontjából másodlagos jelentőségű. Rendszeres, idősoros kutatás esetén ajánlható, hogy bizonyos időszakonként (például ötévente) kerüljön sor ilyen típusú közvélemény-kutatásra, amelynek adatai összevethetők lennének az intézményi, illetve a szakértői véleményindikátorokkal.

Az intézményi adatfelvételnek, valamint a véleménykutatás struktúrájának a könnyebb és adekvátabb értékelés érdekében alapvetően hasonlónak kell lenniük, de az egyedi indikátorok (a közvetlenül mért adatokat illetően) nyilvánvalóan eltérők lesznek egymástól, hiszen a szakértői véleménykutatás tulajdonképpen az intézményi indikátorokkal mért formális jogállam teljesítménye szubjektív szakértői értékelésének mérésére irányul – bizonyos értelemben tehát ugyanazon dolog más-más jellemzőit vizsgálják. Az operacionalizálás során célként tűzhető ki a háromszintű (fő- és altémák vagy -indikátorok, illetve egyedi mutatók) indikátorstruktúra azzal, hogy a mind az intézményi faktorok, mind a véleménykutatás vonatkozásában az egyedi indikátorok mérése valósul meg ténylegesen.

Magyarország tekintetében a nemzetközi bírások, illetve a kiindulási helyzet (amikor is az első adatfelvételi év „bázisév” lesz a későbbi felmérésekhez képest) okán mind a jogállam intézményi kiépültségét, mind az állam jogállami teljesítményére vonatkozó szakértői értékelést a jogállam teljes körében érdemes vizsgálni. A későbbiekben – kü-

lönösen akkor, ha a módszertan véglegessé vált, illetve bázisadatok állnak már rendelkezésre – természetesen célzottabb intézményi részindexek is számíthatók, ám az külön igazolást kíván majd, ha bizonyos területek értékelését reprezentatívnak tekintjük a magyarországi jogállamiság egész helyzetének szempontjából.

A jogállami jellemzők eltérő sajátosságai, „szórtsága”, valamint egyes garanciák (például bizonyos abszolút jogok) feltétlen érvényesülést igénylő természete miatt – összhangban a nemzetközi gyakorlattal – az egyes fő-, al-, illetve egyedi indikátorok közötti súlyozás szükségtelen, illetve nehezen lenne igazolható. Az intézményi indikátorok aggregálása – hasonló okok miatt – legfeljebb főindikátorok szintjén javasolható, ám még ez is minden esetben külön indokolást igényel. Ehhez hasonlóan indexálhatók a véleményindikátorok. Az azonos vizsgálati tárgy miatt aggálymentesen aggregálhatók az azonos szintű intézményi, illetve szakértői véleményindikátorok azzal, hogy az így generált index értelemszerűen elveszíti homogén (tény- vagy véleményadat) jellegét.

Az adatok feldolgozása során a hagyományos módszerek (például adattisztítás) alkalmazása ajánlható, az egyes jogállami követelmények részeredményei egyszerű középérték-számítással aggregálhatók. Fejlettebb statisztikai módszerek elsősorban az idősoros elemzésnél használhatók. Az adatok feldolgozása során nélkülözhetetlen a kvalitatív elemzés, amely a jogállami követelmények közötti tartalmi összefüggésekre is figyelemmel van, illetve amely képes korrigálni a kvantitatív feldolgozás esetleges hibáit.

## Felhasznált irodalom

- Borbás Beatrix (2014): *A bírói hatalom kárfelelőssége*. HVG-Orac.
- Bordás Mária (2012): „A hatékony állam győzelme a jogállam fölött? I–II.” *Közjogi Szemle*. 1.
- Costa, Pietro – Zolo, Danilo (eds.) (2007): *The Rule of Law. History, Theory and Criticism*. Springer. 2.
- Dacey, A.V. (1957): *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution (10th ed)*. Macmillan & Co.
- Frivaldszky János (2007): *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Szent István Társulat.
- Fuller, Lon L. (1995): „Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot” In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. ELTE-Jogfilozófiák sorozat.
- Fuller, Lon L. (1981): *The Principles of Social Order*. Duke University Press.
- Györfi Tamás – Jakab András (2009): „Jogállamiság”. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég.
- Halmi Gábor (2013): „Az alapjogok, a jogállamiság és a demokrácia értékeire épülő igazi Unió van születőben – Rui Tavares európai parlamenti képviselővel Halmi Gábor beszélget”. *Fundamentum*, 3.
- Jakab András (2007): „A szükségállapot alapvető dilemmája”. *Jogtudományi Közlöny*. 1.
- Kukorelli István (2013): „Az Alaptörvény és az Európai Unió”. *Pro Publico Bono*. 1.
- Kramer, Matthew H. (2007): *Objectivity and the Rule of Law*. Cambridge University Press.
- Küpper, Herbert (2011): „A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye”. *Jura*. 2.
- Majtényi László – Szabó Máté Dániel (szerk.) (2011): *„Az elveszejtett alkotmány”*. L'Harmattan Kiadó – Eötvös Károly Intézet.
- Mohl, Robert von (1995): „Jogállam”. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. ELTE – Jogfilozófiák sorozat.
- Marmor, Andrei (2004): “The Rule of Law and Its Limits”. *Law and Philosophy*.
- Máthé Gábor (2013): „Szuverenitás – Jogállam”. *Pro Publico Bono*. 1.
- Morlino, Leonardo – Palombella, Gianluigi (eds.) (2010): *Rule of Law and Democracy. Inquiries into Internal and External Issues*. Boston, Brill.
- Palombella, Luigi – Walker, Neil (eds.) (2009): *Relocating the Rule of Law*. Hart Publishing.
- Patyi – Téglási (szerk.) (2013): *Alkotmányjog*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó.
- Raz, Joseph (1977): „The Rule of Law and Its Virtue”. *Law Quarterly Review*.
- Schauer, Frederick (2014): „A jogszabályok és a jog uralma”. In: Bódig Máttyás – Györfi Tamás – Szabó Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Bóbor.
- Sellers, Mortimer – Tomaszewski, Tadeusz (eds.) (2010): *The Rule of Law in Comparative Perspective*. Springer.
- SGI (2014): *Codebook. Sustainable Governance Indicators*. Bertelsmann Stiftung.
- Skaaning, Svend-Erik (2010): „Measuring the Rule of Law”. *Political Research Quarterly*. 2.
- Smuk Péter (szerk.) (2014): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Széchenyi István Egyetem.
- Sólyom László (1983): *A személyiségi jog elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Staton, Jeffrey K. (2012): „Rule-of-Law Concepts and Rule-of-Law Models”. *The Justice System Journal*, Vol. 33., No. 2.
- Szigeti Péter – Takács Péter (2014): *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó.
- Tamanaha, Brian Z. (2007): *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*. Cambridge University Press.
- Tamás András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat.
- Téglási András (2014): „Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után”. In: Sente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): *Alkotmányozás, alkotmányjogi változások*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó [megjelenés alatt]
- Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.) (2013): *Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-Orac.
- Varga Csaba (2011): „Jogállamiság: egy éthosz dilemmája”. *Társadalomkutatás*. 3.
- WJP Rule of Law Index (2014): *The World Justice Project*. Washington.



# A kötet szerzői kutatócsoportonként

## **Biztonság és bizalom a kormányzatban**

- Dr. Kis Norbert, NKE Nemzetközi Intézet, főiskolai tanár, hatásterületi kutatásvezető  
Prof. Szenes Zoltán, NKE Nemzetközi Intézet, tanszékvezető egyetemi tanár, külső  
biztonság alterület kutatásvezető  
Dr. Vajda András, NKE Rendészettudományi Kar, egyetemi docens, közbiztonság  
alterület kutatásvezető  
Dr. Tálás Péter, NKE Nemzetközi Intézet, SVKK, központvezető, közbiztonság alterület  
kutatásvezető  
Schweickhardt Gotthilf, NKE Karasztrófavédelmi Intézet, adjunktus,  
katasztrófavédelem alterület kutatásvezető  
Dr. Fejes Zsuzsanna, NKE Közigazgatástudományi Kar, tanszékvezető egyetemi docens,  
jogalkotás-jogszolgáltatás alterület kutatásvezető  
Klotz Péter, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, antikorrupciós szakértő,  
átláthatóság alterület kutatásvezető  
Dr. Csóka Gabriella, NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet, szakmai vezető,  
létbiztonság alterület kutatásvezető

## **Közösségi jóllét**

- Prof. dr. habil. Báger Gusztáv, PPKE, Állami Számvevőszék, professor emeritus,  
tudományos tanácsadó, JÁK, hatásterületi vezető  
Dr. Kelemen Rita, PhD, Központi Statisztikai Hivatal, tanácsos, JÁK, kutató  
Kiss Norbert Tamás, BCE Vezetéstudományi Intézet, egyetemi tanársegéd, JÁK, kutató  
Dr. Szabó Ildikó, Nemzetgazdasági Minisztérium, tanácsos, JÁK, kutató

## **Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség**

- Prof. dr. Csath Magdolna, NKE, SZIE, egyetemi tanár, JÁK, hatásterületi vezető  
Alföldy-Boruss Márk, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, osztályvezető, JÁK, kutató  
Györpál Tünde, SZIE Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, PhD-  
hallgató, JÁK, kutató  
Nagy Balázs, NYME Közgazdaságtudományi Kar, PhD-hallgató, JÁK, kutató  
Dr. Taksás Balázs, NKE Katonai Logisztikai Intézet, tanársegéd, JÁK, kutató



## **Fenntarthatóság**

Prof. dr. Bukovics István, DSc, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, egyetemi tanár, JÁK, hatásterületi vezető

Besenyei Mónika, NKE Egyetemi Tudományszervező Központ, fenntarthatósági tanácsadó, JÁK, kutató

Dr. Szakács Gábor, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, egyetemi docens, JÁK, kutató

Rakonczai Éva, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, gazdasági igazgató, JÁK, kutató

## **Demokrácia**

Dr. Fejes Zsuzsanna, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, tanszékvezető egyetemi docens, JÁK, hatásterületi vezető

Kiszelly Zoltán, Kodolányi János Főiskola, főiskolai docens, JÁK, kutató

Pál Gábor, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, adjunktus, JÁK, kutató

Szentpéteri Nagy Richard, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, tanársegéd, JÁK, kutató

## **Hatékony közigazgatás**

Dr. Cserny Ákos, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, egyetemi docens, JÁK, hatásterületi vezető

Fekete Leticia, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, szakmai tanácsadó, JÁK, kutató

Dr. Kádár Krisztián, BCE Közgazdaságtudományi Kar, egyetemi tanársegéd, JÁK, hatásterületi vezető

Kowalik Tamás, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, nemzetközi főreferens, JÁK, kutató

Tózsá Réka, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, PhD-hallgató, JÁK, kutató

Ugródsy Márton, Emberi Erőforrások Minisztériuma, tanácsadó, JÁK, kutató

## **A Jó Állam jogállami követelményei**

Prof. dr. Sente Zoltán, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, egyetemi tanár, JÁK, hatásterületi vezető

Dr. Gárdos-Orosz Fruzsina, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, egyetemi docens, JÁK, kutató

Dr. Kaiser Tamás, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, tanszékvezető egyetemi docens, JÁK, műhelyvezető

Boszó Gábor, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, PhD-hallgató, JÁK, ügyvivő