

BEVEZETÉS

A JÓ ÁLLAM JELENTÉS KONCEPCIÓJA, FELÉPÍTÉSE, TOVÁBBFEJLESZTÉSÉNEK IRÁNYAI

Koncepció

Az elmúlt évek fejleményei: a pénzügyi és gazdasági válság, a klímaváltozás hatásai, a terrorizmus és az illegális bevándorlás elleni fellépés megerősítette a kormányzás államközpontú megközelítését és gyakorlatát, amely szerint a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférákban. Az állam egyedi pozíciója folytán képes arra, hogy saját területén – a különféle szabályok és normák intézményesítése, valamint központilag irányított szervei révén – biztosítsa a társadalom teljes körű koordinációját, a közjavak megőrzését és gyarapítását, a közszolgáltatások ellátását, a felelősség és elszámoltatás érvényesülését.

Ezt a paradigmaváltást fejezi ki a *Jó Állam* fogalma, amely a közjó és a közszolgálati etika normáira támaszkodva szorosán összekapcsolódik a jó kormányzás és a jó közigazgatás fogalmával. Az állam és a kormányzat növekvő felelőssége, valamint a mind sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben álló feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb kapacitásokat, intézményi, adminisztratív és humán képességeket igényel, amelyek megteremtése, „karbantartása” és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető. A probléma súlyát az is mutatja, hogy számos jelentős nemzetközi szervezet (OECD, ENSZ, Világbank, Világgazdasági Fórum, International Institute for Management Development) foglalkozik a kormányzás teljesítményének komplex értékelésével, az ehhez szükséges indikátorrendszerek kialakításával, összehasonlításra alkalmas átlagok, trendek, rangsorok készítésével és közzétételével. Az alkalmazott társadalomtudományok rendkívül gazdag szakirodalmából tükröződő elméleti sokszínűség, a mérések és értékelések változatos módszertana egyrészt kifejezésre juttatja a kormányzás értékilemmáit és értékválasztásait, ám egyúttal olyan vitákat, megismerési és tanulási folyamatokat indít el, amelyek nagymértékben hozzájárulnak a kormányzás minőségének és hatékonyságának fejlődéséhez.

A nemzetközi gyakorlatban meghonosodott és széles körben alkalmazott alapfogalmak közül az *állami kapacitást* egy magyarázó tényezőnek tekintjük arra vonatkozóan, hogy milyen potenciális intézményi képességekkel rendelkezik az állam az alkotmányban, alaptörvényben, kormányprogramban és különféle jogi normákban rögzített célok végrehajtása érdekében. Ezek mennyiségi változóiból a *kormányzati képességek alakulásáról* lehet következtetéseket levonni. A *kormányzati képesség* fogalma alatt

a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzáshoz szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz relációban történő mobilizálását, alkalmazását és/vagy fejlesztését értjük. Ezek a kategóriák azonban erősen kontextusfüggők, azaz ténylegesen a kormányzás gyakorlatában nyerik el valódi értelmüket. Éppen ezért az állami kapacitások és kormányzati képességek mérésekor fontos és egyben eldöntendő kérdés, hogy értelmezési kereteit az „államtalanított”, önkorlátozó vagy – háttezőleg – az *aktívan fellépő, cselekvőképes, államközpontú kormányzás* felfogása alkotja-e. Az előbbi a hatalmi ágak egyensúlyát és egymásra irányuló ellenőrzését, valamint a társadalmi önszabályozás és a „társadalom-központú kormányzás” fontosságát hangsúlyozza. Az utóbbi elutasítja az állam „kiüresítését”, az állami kapacitások és kormányzati képességek gyengülését, ugyanakkor alapvetésnek tekinti, hogy a kormányok elsődleges felelősséggel tartoznak a társadalom irányításáért és koordinációjáért, de megválaszthatják feladataik és kötelezettségeik megvalósításának módját, eszköz- és szabályrendszerét.

Mindezek alapján a hatékony működés és a fenntartható eredmények biztosítása, valamint az ehhez kapcsolódó, önreflexióra képes államreform érdekében olyan *mérési és értékelési rendszer* kialakítása és folyamatos működtetése válik szükségessé, amely meghatározott hatásterületekre fókuszálva visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság tartalmi elemeiről és azok változásairól.

A *Nemzeti Közzolgálati Egyetem* kiemelten fontos feladatának tartja, hogy karai, intézetei, doktori iskolái és kutatóhelyei interdiszciplináris megközelítéssel, objektív, kutatásalapú tudásbázis létrehozásával hozzájáruljanak a *modern állam és a hatékony nemzeti közigazgatás feltételrendszerének és működésének kialakításához*. Az 1602/2014. (XI. 4.) kormányhatározat rögzítette, hogy a kormány egyetért a Nemzeti Közzolgálati Egyetem (NKE) államtudományi felsőoktatási intézménnyé alakításával, az *Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja* egyes intézkedéseivel összhangban. E kiemelt feladat végrehajtására az NKE Szenátusa 114/2014. (X. 15.) számú határozatával megalapította az *Államtudományi Intézetet* (ÁTI), amelynek legfontosabb feladatát az államtudományok területén végzett kutatások és képzésfejlesztések összehangolása jelentette. Az ÁTI neve 2016. február 1-től Államkutatási és Fejlesztési Intézetre (ÁKFI) változott, amely kifejezi, hogy tevékenységében a hangsúly az oktatási és kutatási feladatokról a fejlesztésre, azok koordinációjára helyeződött át.

Az ÁKFI szervezeti keretei között működő *Államreform Központ* (ÁRK) általános célja, hogy az államreform

folyamatát támogató, részben empirikus, részben előre-mutató, elvi, tudományos háttérrel biztosító kutatási tevékenységet folytasson, a központ keretein belül létrehozott *Mérési és Módszertani Iroda (MMI)* szakmai támogatásával. Tevékenységének egyik legfontosabb pillérét a Jó Állam működése, fejlesztése és folyamatos reformja érdekében létrehozott, tudományosan megalapozott mérési, értékelési módszertan, adatbázis és indikátorkészlet alkotja. Mindez azt is jelenti, hogy a Jó Állam-kutatások célkitűzései, fogalmi keretei és indikátorai a korábban említett aktív, cselekvőképes államközpontú kormányzás felfogását kívánják értelmezni és mérhetővé tenni.

A Jó Állam-kutatások eredményeit az NKE által szervezett műhelyviták, tudományos konferenciák, valamint kötetek és műhelytanulmányok formájában mutatjuk be. Az egyes kutatási szakaszok lezárását követően *éves rendszerességgel adjuk ki az ún. Jó Állam Jelentést (továbbiakban: Jelentés)*, amelynek célja egy olyan, saját adatbázisra támaszkodó autonóm értékelési rendszer kiépítése és folyamatos működtetése, amely egyes hatásterületeken visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság, a kormányzat minőségének meghatározott időintervallumban történő változásairól.

A jelentéseket megalapozó koncepcionális és módszertani kérdéseket *A Jó Állam mérhetősége* című tanulmánykötetben ismertetjük. Az ebben szereplő tanulmányok bemutatják az egyes hatásterületekhez kapcsolódó kutatások szakmai alapvetését és célkitűzéseit, a mérhetőség alapját képező indikátorok kiválasztásának és elemzésének szempontjait. A hatásterületeket vezető kutatók felelősséget vállalnak és viselnek a jelentésekben közölt módszerekért, elemzésekért és következtetésekért. *A Jelentés az NKE kutatói közösségének szellemi terméke*, az alkalmazott módszer és a kapcsolódó elemzés pedig a hatásterületi vezetők szakmai felelősségi körébe tartozik.

Felépítés

A kutatások első szakaszának lezárását a 2015 júniusában megjelent *Jó Állam Jelentés 2015* (a továbbiakban: *Jelentés 2015*) összeállítása jelentette, amely egyúttal a soron következő jelentések strukturális és módszertani kereteit is meghatározta.¹ Ez nem azzal a céllal készült, hogy megismételje és kövesse a nemzetközi rangsorok normatív szemléletét és az ezen alapuló, versenyelvű, összehasonlító megközelítést. Sokkal inkább a nemzeti teljesítményértékelések szemléletére épül, miszerint a kormányzati teljesítmény mérése elválaszthatatlan az adott ország gazdasági-társadalmi helyzetétől, speciális adottságaitól és problémáitól, így alkalmasabb a kormányzati teljesítmény átfogó mérésére.

A Jelentés – mint sajátos, változékony, a készítőik és/vagy felhasználók igényeihez igazodó „műfaj” – használati értéke mindenekelőtt az „eredménytábla” (scoreboard) és a „kormány-

zati irányítópult” (government dashboard) módszertani sajátosságainak ötvözéséből fakad. Másként szólva: a *Jelentés* – szándéka szerint – *a kormányzati döntések támogatásának egyik lehetséges, tudományosan megalapozott eszköze*, így elsődleges célcsoportját a döntés-előkészítés érintett szereplői, szakmai testületei és műhelyei jelentik. A *Jelentés* jelenleg nem vállalkozik arra, hogy az ágazati stratégiákhoz kapcsolódva részletes adatokkal közvetlenül támogassa a kormányzati döntés-előkészítést, az előterjesztések megalapozását. Ezzel szemben alkalmas arra, hogy egyfajta „magaslati pontról” tematizálja, orientálja és „visszamérje” a döntéshozatal egyes szakaszait. A kormányzati és tudományos szféra részéről történő rendszeres visszacsatolás, valamint a tudományos kutatások egymásra épülése teremt meg a lehetőséget a *Jelentés* szakmai-módszertani elemeinek folyamatos továbbfejlesztésére, az egyes ágazatok, szektorok specifikus területeire irányuló mérések és elemzések megvalósítására.

Az „eredménytábla” funkciót az indikátorokra épülő megközelítés, a mennyiségi, számszerűsíthető adatok kvantitatív szemléletű rendszerezése biztosítja. A kormányzati képességekre lehet következtetni egy-egy általános, de holisztikus indikátor alapján (például GDP/fő, halálhálózati ráta, gyermekhalandóság, úthálózat). Vannak „egydimenziós” mérések is (állami vagyon, a költségvetés helyzete, adóbürokrácia, a közszolgálat minősége), ahol a választott dimenzió minőségéről egyben az állami kapacitások egészére lehet következtetni. A leggyakoribb megoldást a kapacitások és képességek meghatározott szempontok alapján történő, „többdimenziós” felbontása jelenti, ahol a dimenziók a mérni kívánt jelenség és a megfelelő indikátor közötti kapcsolat vizsgálata érdekében akár további alterületekre is bonthatók. *A Jelentés által kitűzött célt, a kormányzati képesség hozzáadott értékének különböző hatásterületeken történő megragadását a kutatóműhely által kialakított szakmai állásfoglalás szerint egy hierarchikusan felépített, komplex indikátorrendszer szolgálja legjobban.*

Ennek megfelelően a mindenkori *Jó Állam Jelentés* strukturáját négy, egymásra épülő szint alkotja. Az *első szint a Jó Állam komplex jelensége*. E legfelső szint alatt határoztuk meg a *hatásterületeket*. A hatásterületek a gazdaság, a társadalom és az államigazgatás szempontjából fontos szektorok összekapcsolódását fejezik ki, amelyek egyrészt külön-külön is megragadhatók, másrészt együttesen átfogó és egyben mérhető képet adnak a Jó Állam működését alapvetően meghatározó kormányzati képességekről. *A Jó Állam-kutatások során kialakított indikátorok a kormányzati képességek erősségeit vagy gyengeségeit az alábbi hat hatásterületen mérik:*

1. biztonság és bizalom a kormányzatban;
2. közösségi jóllét;
3. pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség;
4. fenntarthatóság;
5. demokrácia;
6. hatékony közigazgatás.

¹ A *Jó Állam Jelentés 2015* elérhető a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének honlapjáról: http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-1.original.pdf

A harmadik szintet a dimenziók alkotják. Míg egy-egy hatásterület nagyobb, általános témára vonatkozik, addig a dimenziók révén történik az adott hatásterületen belül a legmarkánsabb, konkrét jelenségek megragadása. Egy dimenzió lehet homogén, azaz a rendszerbe bevont mutatók valójában egy adott területre vonatkozó különböző mérőszámok, amelyek ennek megfelelően azonos skálán is mérnek. A Jelentés megközelítése ezzel szemben többdimenziós (heterogén), mivel kiindulópontjuk szerint a kormányzás hatásterületei nem egységesek, ezért további részterületekre bonthatók.

Ezek mérése érdekében a *negyedik szinthez az egyes dimenziók indikátorai tartoznak*. Az összes társított indikátor együttese alkotja az indikátorrendszert. Az indikátorok csoportokba rendeződve illeszkednek egy-egy részterülethez, és ezzel együtt jár az a módszertani sokszínűség is, hogy a mutatók többféle, egymással össze nem hasonlítható skálán mérnek. Az indikátorrendszer kialakítása során mindig szem előtt tartottuk, hogy hiteles, hivatalos adatforrásból származó, minimális szubjektív elemet tartalmazó módszertanon alapuló, az adatfolytonosság kritériumainak is megfelelő mutatókat alkalmazzunk, ugyanakkor az alkalmazott indikátorok számadatait – az adatforrás évenkénti közlése alapján – minden évben a Jelentésben visszamenőleg is korrigáljuk.

Mindezek alapján a Jelentés struktúráját egy 6x5x5-ös mátrix alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt indikátor tartozik.

A jelentések „kormányzati irányítópult” funkciója egy olyan indikátorrendszeren alapul, amelynek hatásterületei, indikátorai egymástól matematikailag különállóak maradnak, mégis egy egységgé állnak össze tartalmi illeszkedésük, szerkezeti és formai hasonlóságuk miatt. Ennek okán az ÁRK szakértői már a kutatás első szakaszában elvetették a Jó Állam indikátorrendszer egészét összefoglaló kompozit mutató kialakításának lehetőségét. Ez esetben ugyan minden évre kiszámolható lenne az index, de mivel egy rendkívül komplex jelenségre vonatkozna, ennek megfelelően egy összetett indikátorrendszer-építmény csúcán helyezkedne el. Ráadásul az indikátorrendszer számos eleme egymástól tartalmilag független, így az indikátorrendszeren belül történő változások kiegyenlíthetik egymást. Ezáltal pedig kérdésessé válik, hogy a változást szakmailag hogyan lehet prezentálni, értelmezni, visszafordítani a megfigyelt jelenségre, azaz a Jó Államra és a kormányzati képességekre.

A fenti anomáliák elkerülése érdekében a jelentések által fontosnak tartott „irányítópult” megközelítés a *bázisszemléletű viszonyításra épül*, amely egyben azt is jelenti, hogy ha nem áll rendelkezésre bázis, akkor a bázisképzés a kutatási feladatok részévé válik. *Az indikátorokhoz rendelt értékfaktor (pozitív vagy negatív) a változás irányának értékelését fejezi ki.* A mérések egy bázisértékből kiindulva kapnak pozitív vagy negatív értékelést, így teszik lehetővé a változások pozitív (javulás) vagy negatív (romlás) minősítését. A mennyiségi változókból értékalapú következtetés csak akkor vonható le, ha a kapott érték mennyiségéhez (alacsony vagy cse-

kély) mérten a hatások vagy az eredmény (a kormányzati képesség javulása vagy romlása) szintjén egyúttal az értékstatuálás is érzékelhetővé válik. Mindebből az következik, hogy csakis egyfajta módszertani komplexitás mellett lehet mérhetővé tenni a kormányzati célok, eredmények és hatások együttesét.

A továbbfejlesztés irányai

Az állandóság és a folyamatosság elvét szem előtt tartva a *Jelentés 2015* készítése során kialakított fogalom- és célrendszert, valamint szerkezeti felépítést érvényesítettük a *Jó Állam Jelentés 2016* (a továbbiakban: *Jelentés 2016*) összeállításánál.² Ugyanakkor korlátozott mértékben és indokolt esetben lehetőséget adtunk egyes mutatók cseréjére, amennyiben a kormányzati képességet vagy annak változásait jobban leíró mutató állt rendelkezésre, illetve ha valamely korábban alkalmazott indikátor esetében gondot jelentett az adatok frissítése. Két hatásterületen (fenntarthatóság, demokrácia) a mérés és az értékelés koncepciójának megváltozása indokolta a jelentősebb módosítást.

A Jelentés 2016 a Jelentés 2015-höz képest két fontos újítással gazdagodott. Egyrészt a vele párhuzamosan készült Jó Állam Véleménymérés (JÁV) lehetőséget adott a korábban használt, főként „kemény” statisztikai indikátorok bővítésére a „puha”, percepció (érzületi), lakossági véleményt tükröző mutatókkal. Megjegyezzük, hogy a JÁV-ba bevont tématerületek egyenlőtlen mértékben oszlottak meg az egyes hatásterületek között, tekintettel azok sajátos jellegére. A véleményfelmérés eredményei elsősorban a *Hatékony közigazgatás* és a *Közösségi jóllét* hatásterületek indikátorkészletébe (3-3 mutatóba) épültek be. A sokváltozós, országosan reprezentatív adatgyűjtés ugyanakkor kiváló lehetőséget nyújtott arra, hogy annak részletes mutatóit és a hozzájuk kapcsolódó elemzéseket önálló kiadvány formájában (JÁV), támogató szakmai háttéranyagként publikáljuk.

A Jelentés 2016 másik újdonságát az *indikátorok nemzetközi dimenziójának megjelenítése* jelentette. Ennek érdekében az indikátor hazai idősorát tartalmazó ábra mellett a nemzetközi összehasonlítás ábráján („hőmérőjén”) egységesen az EU28 átlaga, a visegrádi (V4) országok, valamint az egyes hatásterületi munkacsoportok által az összehasonlításra szakmailag és módszertanilag alkalmasnak tartott további országok – a hivatkozott nemzetközi adatbázisokban szereplő – legfrissebb adatai (összesen 62 nemzetközi adat) szerepelnek referenciapontként. A nemzetközi indikátorok adatait többségében a KSH szolgáltatta, az Eurostat adatai alapján.

Fontos kiemelni, hogy a nemzetközi adatok alapvetően a hazai értékek értelmezési keretként szolgálnak, mivel egy konkrét évre vonatkozó adatokból nem lehet a többi ország

² A *Jó Állam Jelentés 2016* (bővített kiadás) elérhető a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének honlapjáról: <http://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentes-2016-bovitett-kiadas>

tényleges helyzetét és teljesítményét megítélni (jó példa erre a minimálbér változása), és az is korlátot jelent, hogy nem lehet valamennyi, a *Jelentés*-ben alkalmazott mutatóhoz nemzetközi összehasonlítást rendelni. Ennek több oka is lehet: nem áll rendelkezésre, nem érhető el nemzetközi adat; vagy ha igen, annak eltérő módszertana nem teszi alkalmassá az összehasonlításra. Néhány esetben a hazai idősor adata különbözik a nemzetközi összehasonlítás adatótól, aminek az alábbi okai lehetnek:

- Eltérő a mértékegység: míg a hazai adatsor például petajoule-ban áll rendelkezésre, addig a nemzetközi adatbázis toe (tonne of oil equivalent) értékeket tartalmaz.
- Eltérő a pénznem, ráadásul a valuták árfolyamának változásából fakadó torzító hatás annál nagyobb, minél régebbi adatokkal dolgozunk.
- Az adatokat a nemzetközi összehasonlítás érdekében arányosítjuk, például a népességszámmal vagy a GDP-vel.
- A rendelkezésre álló nyilvános adatbázisokból nem visszakövethető kerekítési problémák is okozhatnak kisebb eltéréseket.
- Az adatközlések eltérő időpontúak lehetnek, mivel az egyik éven belüli vagy éves átlaggal számol, míg a másik egy adott nap értékét tünteti fel.
- Az Eurostat által alkalmazott kisebb módszertani korrekciókból is adódhatnak eltérések.

A nemzetközi összehasonlítások ettől függetlenül hivatalos adatokra támaszkodnak, szakmailag megbízhatónak tekinthetők.

A jelen kiadvány a Jó Állam Jelentés 2017 (továbbiakban: Jelentés 2017) anyagát tartalmazza. A Jelentés 2017 megtartotta – helyenként finomította – a korábbi jelentések koncepcionális és fogalmi kereteit, célrendszerét, szerkezeti felépítését, nem változtatott a dimenziók és indikátorok mennyiségén. Ugyanakkor számos tekintetben reagál a Jelentés 2016 kiadását követően megfogalmazódott kritikákra, észrevételekre és javaslatokra, továbbá új, innovatív megoldásokat és fejlesztéseket is bevezet.

A JÁV 2017 céljai és tervezése több szempontból is bővíti és mélyíti a 2016-os véleménymérést. Egységes konceptuális keretbe rendezi az állami feladatokkal és feladatellátással kapcsolatos lakossági percepciók megismerését, ennek során négy központi fogalmat jár körül: közérzet, bizalom, elégedettség és Jó Állam. Részletesen feltárja a kormányzati képességek szempontjából kiemelkedő fontosságú, nagy rendszerek (oktatás, egészségügy, rendvédelem, honvédelem, igazságszolgáltatás, gazdaságélénkítés és szabályozás) megítélését, illetve kitér a fenntarthatósággal kapcsolatos kormányzati szerepvállalásra vonatkozó elégedettségre. Ezeknek köszönhetően a JÁV 2017 az állam működési területeinek lényegesen nagyobb spektrumát öleli fel, ráadásul úgy, hogy a közigazgatási kérdések egy másik, szintén 2500 fő megkérdezésével zajló országos reprezentatív mintán lebonyolított kutatásban kaptak helyet, amelynek megva-

lósítására szintén a KÖFOP 2.1.2-VEKOP-15 A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés című projekt nyújtott lehetőséget. A két kutatásból együttesen 8 mutató került a JÁV indikátorai közé, 5 mutató a Hatékony közigazgatás hatásterületbe, 3 mutató a Közösségi jóllét hatásterületbe.

A nemzetközi összehasonlításban a tavalyi évhez képest emelkedik a „hőmérők” száma (62-ről 75-re), így a Jelentés indikátorainak a felénél lehetőség nyílik, hogy a hazai eredményeket összevegyük a V4-ek és más, az adott hatásterület szempontjából különösen releváns országok adataival. Változatlanul következetesen érvényesítettük azt a szempontot, hogy csak azon indikátoroknál jelennek meg a „hőmérők”, ahol a standardizált adatokat tartalmazó adatbázisok (elsősorban az Eurostat) az összehasonlításokat módszertani szempontból lehetővé teszik. Az idei kiadvány újdonsága, hogy a kiemelt fontossággal bíró területeken nemzetközi térkép is segíti az adott terület mélyrehatóbb bemutatását.

A Jelentés 2017 legmarkánsabb újítását a területi dimenzió és az ehhez kapcsolódó elemzések hangsúlyos megjelenítése jelenti. Már az előző években is felmerült a jelentések elkészítése során, hogy egyes indikátorok értékei mögött jelentős területi különbségek maradnak feltáratlanul. Erre jó példa a gazdasági fejlettség: Magyarország egy főre jutó GDP-je az Európai Unió átlagának 68%-át érte el 2015-ben. Ez az országos érték azonban jelentős különbségeket takar: míg a főváros fejlettsége meghaladja az EU átlagát, addig tizenhat megye nem éri el az országos átlag értékét, és van megye, ahol a mutató az EU-átlag harmadánál is alacsonyabb. Példaként említhetjük még a népességfogyás szempontjából jelentős teljes termékenységi arányszámot is, ami kimutathatóan magasabb az északkeleti országrészben, mint Közép-Magyarországon vagy a Nyugat-Dunántúlon.

A Jelentés számos indikátora esetében viszont nem értelmezhető országon belüli területi különbségek, ezeknél az indikátoroknál – ahogy korábban említettük – releváns adatok rendelkezésre állása esetén a nemzetközi összehasonlítást segítő, európai kitekintést biztosító térképeket jelenítjük meg.

A térképek elkészítése során döntést kellett hoznunk, hogy a területi különbségeket milyen – adatelérhetőség szempontjából lehetséges – közigazgatási szinten, milyen skálabeosztással mutassuk be. A döntés meghozatalát nehezítette a térképek lehetőség szerint egységes megjelenítésének és az adott indikátor legmegfelelőbb ábrázolásának – sokszor konfliktusban lévő – szempontja. Az egyszerű olvashatóság szempontja érvényesült akkor, amikor a jelmagyarázatok osztályköze alapján nem eldönthető kerek határértékek mindig az alacsonyabb kategóriába kerültek. A térképezés módszertani kérdéseit részletesen a mérhetőségi tanulmányban mutatjuk be. Végül az indikátorok csaknem felét kiegészítettük térképekkel, amivel reményeink szerint tovább növeltük a jelentés információtartalmát.

A jelentések „eredménytábla” és „irányítópult” funkciója egyaránt hozzájárul a hazai közigazgatás hatékonyságának tartalmi elemeit és változásait tartalmazó adatbázis

és mérési rendszer kialakításához. Ennek lényeges eleme, hogy az NKE ÁRK keretében működő Mérési és Módszertani Iroda szakmai és koordinációs támogatással járul hozzá a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 1. és 2. prioritásának keretében a kedvezményezettek által megjelölt, ún. Jó Állam Mutatók célértékeinek teljesítéséhez.

A Jelentés eredményeit már az első, 2015-ös megjelenéstől kezdve egy jól áttekinthető, sakktablára emlékeztető, színes (a tavalyi évtől piros-zöld) mátrixban, az ún. „Jó Állam Mozaik”-ban foglaljuk össze, amely a hat hatásterület valamennyi dimenzióját háromfokú skálán (erősödés, optimista várakozás, fejlesztendő terület) értékeli.

A Jelentés 2017 készítésében közreműködő szakértők által végzett értékelés alapját tehát az egymással egyenrangúnak tekintett dimenziók – mint a mérés tárgyává tett Jó Állam-konceptió strukturális lebontásának – legkisebb egységei jelentik. Indikátorokkal történő bontásukat a Jelentés további, az egyes hatásterületeket részletesen bemutató és elemző fejezetei tartalmazzák. A mozaik összességében a kormányzati képességek dimenzióként értelmezendő, rövid távú változását ábrázolja.

Az értékelés során a dimenzióban található öt mutató rövid távú, utolsó három-négy éves tendenciáját az egyes hatásterületek szakértői háromfokozatú skálán (romlás, stagnálás, javulás) vizsgálják. Ezt követően ezeknek az adott dimenzió belüli jelentőségük alapján történő súlyozásából, összegezve alakul ki a dimenzió Jó Állam Mozaik szerinti értéke (erősödés, optimista várakozás, fejlesztendő terület).

Végül, de nem utolsósorban szeretnénk köszönetünket kifejezni a KSH vezetőinek és munkatársainak a Jelentés 2015, a Jelentés 2016 és a Jelentés 2017 előkészítéséhez nyújtott szakmai támogatásért. Tekintettel arra, hogy az alkalmazott indikátorok jelentős része a KSH által nyújtott adatokra támaszkodik, ezek forrásaként a KSH-t minden esetben megjelöltük.

A Jelentés 2017 fejezetei az alábbi, egységes szerkezet alapján épülnek fel:

- A hatásterületre vonatkozó megállapítások rövid összefoglalója (a hatásterület pozicionálása, a dimenziók és indikátorok kiválasztásának szempontjai, az adott hatásterületre vonatkozó kormányzati képességek értelmezése).
- A konkrét dimenzióhoz társított fő- és részindikátorok definíciója, egyesével történő elemzése, vizuális megjelenítése.
- Az indikátorok nemzetközi összehasonlítása céljából az érintett oldalak szélén elhelyezett „hőmérő”.
- Az indikátorok értékei mögött meghúzódó, országon belüli, illetve nemzetközi léptékű területi különbségek térképes megjelenítése.
- Az indikátorok átfogó elemzése alapján levont következtetés egy grafikus kiemelt, keretbe foglalt kulcsgondolattal.

