

Kis Norbert

Magyar értékmodell a jó kormányzáshoz

Hungarian Value Model for Good Governance



Összefoglalás

A GDP növekedése, a fejlettség, a versenyképesség, a fenntarthatóság, a boldogság a kormány teljesítményének objektív mérését célzó kísérletek a társadalomtudományok virágzó mezőjévé váltak. Kijelölhető-e néhány pontban a kormányzati teljesítmény végső mértéke? Mérhető-e egyáltalán számokkal a kormányzati teljesítmény? Melyek a legfontosabb szükségletek egy ország életében, amelyeket a kormányzásnak szolgálnia kell? Jelen tanulmány az államkormányok teljesítményének kettős értékmodelljét vázolja fel. A kormány politikai teljesítményét és kormányzati teljesítményét két külön értékvilágnak tekinti. A kormányzati teljesítménynek 10 prioritásból álló értékmodelljét vázolja fel, amely racionális alapot és egyben emberközpontú megközelítést ad az értékelésnek. Az értékmodell empirikus alapját Magyarország 2010-2022 közötti kormányzása jelentette, amelyhez három egymást követő parlamenti választáson (2014, 2018, 2022) kaptak újabb 2/3-dos parlamenti többséget eredményező magas társadalmi bizalmat a kormányzó pártok. Az értékmodell a stratégiai kormányzás eszközeül és teljesítményének mércéjeként is szolgálhat más országok kormányzásában is.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H11

Kulcsszavak: kormányzás, teljesítmény, értékmodell, politika, jóllét, közbizalom

Summary

Measurement concepts of government performance such as the GDP growth, development, competitiveness, sustainability, or happiness have become a thriving field in the social sciences. Can the ultimate measure of government performance be identified at a certain point? Is government performance measurable in numbers at all? What are the most important needs in the life of a country that governance should serve? The present study outlines a dual value-model of the performance of state governments. It distinguishes the political performance of the government and the governance performance as two separate set of values. It outlines a 10-priority value-model for governance performance that provides a rational basis and a people-centered approach to evaluation. The empirical basis of the value model was

DR. HABIL KIS NORBERT, egyetemi tanár, rektorhelyettes, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
(kis.norbert@uni-nke.hu).

the government of Hungary between 2010 and 2022, for which the ruling parties received high public trust resulting in three consecutive parliamentary elections (2014, 2018, 2022). The value model can also serve as a tool and a measure of the performance of strategic governance in other countries.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H11

Keywords: Governance, performance, value-model, politics, well-being, public trust

BEVEZETÉS

Az ENSZ meghatározása szerint „a kormányzás annak módja, ahogyan egy társadalom megszervezi magát” (UNDP, 1997). A Világbank definíciója szerint „a kormányzás azon hagyományok és intézmények összessége, amelyek által a közhatalom egy országban érvényesül”. A kormányzást ebben a tágabb megközelítésében társadalmi, politikai gazdasági résztvevők (stakeholders) egymás közötti kapcsolati folyamatai alkotják, amelyeken keresztül a közpolitikai hatásokat befolyásolják. Tanulmányunk államkormányzás alatt egy állam törvényes központi kormányzati adminisztrációjának cselekvését és felelősségét érti. Ez a kormányzás-fogalom szűkebb terjedelmű, mint a kormányzásról kialakult „governance” koncepciók, amelyek a közügyek intézésének teljes folyamatát „kormányzásnak” tekintik, beleértve a közintézmények, gazdasági és civil aktorok részvételét is (Kaiser, 2018; G. Fodor–Stumpf, 2007; Egedy, 2009; Kis, 2019; Boda, 2020). Felfogásunkban a kormányzás aktora a kormány, mint testület és az általa irányított intézményrendszer. A kormányzás minőségének bináris kódja: *a jó és a rossz kormányzás*. Ezt a leegyszerűsítést ezen a ponton úgy tekintjük, hogy a *rossz kormányzás* az autokratikus vagy diktatórikus kormányzás attribútuma, a *jó kormányzás* lehetősége pedig a demokratikus kormányzással kezdődik. A demokratikus kormányzás előfeltétele a szabad parlamenti választásokon alapuló, törvényesen felállított és a joguralom elvei szerint működő kormány. A *kormány teljesítményére kettős értékmoddelt* állítunk fel: a két külön értékegyüttest a *kormány politikai teljesítménye és a kormányzati teljesítmény* alkotják.

A *politikai teljesítmény* döntően érték- és ideológia telített, érzelmi alapú fogalom. Ettől elválasztva a *kormányzati teljesítmény* döntően ideológiamentes, racionalitás-alapú fogalom. A megkülönböztetés filozófiai alapja a politológia örök szkepszise, mely szerint a kormányzás minőségének nem lehet *objektív mértéket* állítani. A szofista álláspont szerint a jó politikai teljesítményt mindenki más mércével és érték szerint méri, ezért felesleges abszolút, illetve objektív mércével kísérletezni. Eszerint a kormányzás mércéje maga a politika, amelynek autonóm értéktana sem a statisztika, sem az ökonómia sem más tudományok törvényeivel nem írható le. A politika autonóm nemcsak az általános erkölccsán és minden normatív értékkel szemben, de a tudományok által tételezett minőségmutatókkal szemben is. Erre a feltevésre a valóság oly módon cáfol rá, hogy adatvezérelt világunkban a kormányzásról is egyre inkább számokban, indikátorokban beszélünk, sőt maguk a kormányok is ezt teszik.

A *politikai teljesítmény* értéktartalma alatt az értékelők, azaz a választópolgárok, politikai és gazdasági szereplők, szakértők politikai preferenciáit értjük. A *politikai preferenciák* érvényesülése egy sajátos érzület-alapú értékelés, amely persze nem nélkülözi a racionális elemeket. A politikai preferencia sokfélesége számos szakpolitikai opciót eredményez: államvezérelt versus piacvezérelt társadalom; beavatkozó erős állam versus „éjjeliőr” állam; munkalapú támogatások versus segélyalapú támogatások; gazdaságösztönzés növelése versus csökkentése; közszolgáltatások kiterjesztése versus csökkentése; kultúrpolitikai támogatás növelése versus csökkentése és még sorolhatnánk. Az értékválasztás összefügg az ideológiáinak tekinthető egyéni orientációval. A jobboldal-baloldal, liberális, konzervatív, illiberális, etalista és más koncepciókra épülő értékválasztás alapvetően meghatározza egy kormány politikai teljesítményének megítélését. Ennek példáját látjuk az EU egyes tagállamai, az EU Bizottsága egyes biztosai, szakértők és választópolgárok részéről is Magyarország és Lengyelország 2010 utáni jobboldali kormányainak politikai teljesítményével kapcsolatos kritikus értékelésekben. Fontos azonban, hogy a politikai teljesítmény értékelését ezen a ponton elhatároljuk a kormányzati teljesítménytől, az értékelést racionalizáljuk és objektivitását erősítsük.

A *kormányzati teljesítmény* a mérhető és összehasonlítható, szaktudományos, technokrata módszertanon nyugvó számadatokra épül. Ez a kormányzati teljesítmény racionalizálására tett kísérlet, amelyhez a politikai teljesítménytől való minél élesebb elhatárolás szükséges. Mindez nem kérdőjelezi meg, hogy az adott kormány saját politikai és a kormányzati teljesítményét egymástól el nem választható cselekvésként értelmezi és értékeli. Az adott kormánnyal szembeni politikai preferenciákat és ideológiát valló értékelő ugyanezt teszi. A tudománynak ezektől függetlenül azonban a racionalizálás és az objektivizálás elméleti pontjait kell kimunkálnia, amelynek fogalmi modelljét a két teljesítménydimenzió, t.i. politikai és kormányzati közötti elválasztásban látjuk.

1. táblázat: A kormányzás kettős értékmodellje

| Kormányzás kettős értékmodellje | |
|--|---|
| politikai teljesítmény | kormányzati teljesítmény |
| érték- és ideológia telített, érzületi alapú, szubjektív | döntően ideológiamentes, racionalitás-alapú, objektív |

Forrás: saját szerkesztés

Az elméleti megfontolásokon túl a kettős értékmodellt számos gyakorlati tapasztalat is indokolja, bizonyos mértékben pedig igazolja is. A 2010 óta Magyarországot kormányzó 2., 3. és 4. Orbán-kormány teljesítményével kapcsolatban az EU vezető tisztviselői, az EU Parlamentjének vezető képviselői, EU tagországok vezetői rendszeresen tesznek rendkívül negatív megállapításokat. Ezek összpontosulnak az EU pénzügyi támogatásait az ún. jogállami feltételekhez kapcsoló mechanizmussal (2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet) kapcsolatos politikai vitában. A vita részeként az EU Bizottság (EUB) visszatartja Magyarországnak a COVID-19 járványhoz kapcsolódó ún. helyreállítási célú uniós pénzügyi támogatását

(RRF) jogállami aggályok miatt. Az EUB Magyarországról írt ún. jogállami országjelentése sommásan a magyar kormány politikai teljesítményének negatív értékeléseként értelmezhető. Tartalma a politikai teljesítménnyel kapcsolatos, döntően érték- és ideológia telített politikai preferenciákon alapul. A magyar Kormány kormányzati teljesítménye éles kontrasztban van az EUB által jogállami kritikaként megfogalmazott értékeléssel. A politikai vita ellentmondásosságát mutatja, hogy a negatív értékelés ellenére a magyar Kormány iránti közbizalom az egyik legmagasabb az EU-ban. A közbizalom szintje jelzi, hogy az adott országban élő emberek mit gondolnak a kormányzati intézmények munkájáról és a Kormány teljesítményéről. Az OECD és a nemzetközi Gallup mérések szerint Magyarországon az emberek kormány iránti közbizalma (trust in government) 48%. Magasabb, mint Belgium, Spanyolország, Lettország, Észtország, Franciaország, Litvánia, Görögország, Portugália és még sorolhatnánk (OECD Government at a Glance, 2021). A 2010-ben elindult 2. Orbán-kormány kormányzása után a parlamenti választásokon a kormánypártok – *számos párttal versengve* – a választásokon a parlamenti mandátumuk 66,8 %-át (2014, 2018), illetve 67, 84%-át (2022) szerezték meg, amely a kormányzással kapcsolatos nagyon magas szintű társadalmi bizalmat mutatja. A kontraszt két jelenséget igazol.

Egyrészt, hogy a politikai teljesítmény értékelését döntően meghatározó érték- és ideológiatartalom az EUB értékelői és a magyar választópolgárok jelentős része között szignifikánsan eltérő. Mind az értékvilág, mind az érületi elemek tekintetében a demokratikus megközelítés a választópolgárok oldalát tekinti meghatározónak. A másik jelenség, hogy a választópolgárok a kormányzati teljesítmény racionális oldalát is beépítik döntésükbe, mivel az ő életüket meghatározó feltételekről van szó. A politikai teljesítmény modellünk szerint objektíven nem mérhető kategória. Ezzel szemben számos indikátorrendszer létezik, amelyek a politikai teljesítményértékelés hivatkozási pontjaként, a „demokráciamérés” módszereként jelennek meg. Ilyenek a Freedom House Democracy Index, a Transparency International Corruption Perception Index, a Rule of Law Index (World Justice Project).

A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYMÉRÉS ÁLTALÁNOS MÓDSZERTANI KÉRDÉSEI

„A kormány teljesítményét végső soron azzal kell mérni, hogy az ország népességében a gyermekek száma nőtt-e”. A magyar kormányfő gyakran ebben jelölte meg kormánya munkájának archimédeszi pontját. A magyar kormányzás prioritása maradt ugyan a termékenység növekedése, de hasonló fontosságú, korlátozott számú más prioritás mellett. A kormányzati teljesítmény racionalizálása nem jelenti azt, hogy minden országban érvényes univerzális értékmérők alkothatók. A globális és regionális mutatórendszerek a maguk szakterületén mégis erre törekednek. Ezt teszi az ENSZ HDI, az EU, a World Economic Forum GCR, a Doing Business, az IMD versenyképességi mutatórendszere. Az OECD törekszik leginkább arra, hogy a regionális és országszintű specialitásokra is figyelő árnyaltabb elemzéseket alkosson. A nemzetközi szervezetek a kormányzás jóságához, minőségéhez a társadalmi, gazdasági, környezeti stb. hatásokat mérő indikátor rendszerekkel közelítenek. Közvetlen értékelést nem adnak, céljuk összehasonlítható adatok, átlagok, trendek, rangsorok bemutatása, monitoring (nyomon követés) és tényadat-halmazok építése (Csath, 2021). A nemzetközi

mutatórendszerek előnye, egyben korlátjukat is jelenti. A globális érték kategóriák nem szükségszerűen részei az adott ország működési környezetére optimalizált stratégiáknak. Az adott országok között nagy eltérés van egyes szakpolitikai kérdések időszerűségében és fontosságában. Példa erre a demográfia, a szegénység, az energiabiztonság vagy a genderalapú megközelítés. Az értékek globalizálásával szembeni másik véglet a kormányzati teljesítmény mérésének túlzottan az adott ország kormányzati prioritásaihoz igazított értékelése. Ezen a ponton fennállhat a veszély, hogy a kormányzati teljesítmény és a politikai teljesítmény értékelése összezsúszik, t. i. politikai-ideológiai kérdéssé minősül át. A *kettős értékmodell* arra tesz kísérletet, hogy az összezsúszást elkerülje. Ennek módja, hogy a kormányzati teljesítmény értékelésében a stratégiai rendszeralkotás a globális horizont alatt, de a lokális kormányzati politikát meghaladó szinten kerül megfogalmazásra. Eszerint a kormányzati teljesítmény értékelése önmagában további két alterületre oszlik: a *stratégia rendszerszintű értékelésre* és a *lokális politikai szempontú értékelésre*. A kormányzati teljesítmény stratégia rendszerszintű értékelése (*stratégiai értékmodell*) azt jelenti, hogy nem az aktuális kormányzati politika preferenciáit tekinti irányadónak, hanem *autonóm országfejlesztési értékrendszert* állít fel. A stratégiai értékmodell az adott ország, esetünkben Magyarország geopolitikai, gazdasági, társadalmi és földrajzi adottságait és történelmi „útját” tekinti kiindulópontnak. Alapja egyfajta *országkarakterológia* (Orbán, 2020) és *geostratégia* (Cszimadia, 2018). A tanulmány a magyar kormányzás példáján is bemutatja, hogy mennyiben térhet el ettől a lokális politikai szempontú értékelés, amely irányadónak tekinti az adott kormánykurzus szakpolitikai preferenciáit. A stratégiai értékmodell a politikai teljesítménytől és a kormánykurzus karakterétől is elválasztható tiszta racionalitás felé vezeti az értékelést.

2. táblázat: *Kormányzati teljesítmény*

| Kormányzati teljesítmény | |
|---------------------------------|--------------------------------------|
| stratégiai értékmodell | lokális politikai prioritások |
| országkarakterológia | aktuális kormánykarakterológia |

Forrás: saját szerkesztés

A kormányzati teljesítményértékelés *nemzetközi modelljeiben* két irányú dinamikusan növekvő *diverzitás* jellemző. Egyrészt *mennyiségi* téren: a mért teljesítményértékek sokfélesége, ezen belül az értékprioritások sokfélesége. Másrészt *minőségi* téren: új értékhalmozatok kialakulása pl. versenyképesség, boldogság, fenntartható fejlődés, esélyegyenlőség, specifikus szakpolitikai tükrök (oktatás, szociális, katonai). Ez a diverzitás a makrogazdasági, és különösen a GDP alapú fejlettség mérésének monokultúráját bontotta meg, döntően a 2008-as globális pénzügyi válság frusztrációjából elindulva. A nemzetközi modellek és rangsorok – diverzitásuk számos előnye ellenére – nem tudnak egy ország társadalma és kormányzása számára stratégiai keretként használható rendszert adni.

Magyarországon számos kreatív modellalkotó kutatás indult el. Kiemelkedő az MNB versenyképességi jelentése, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Jó állam jelentése, illetve az Egyensúly Intézet Megatrend indexe. A BCE Social Futuring Index kevésbé átfogó kormányzati teljesítmény értékelés, mint inkább egy ország fenntarthatóságára, jövőképességére fókuszáló

elemzés. A társadalmi jövőképességet kisebb entitásokra is rugalmasan lehet értelmezni, például szervezetek, intézmények, települések, régiók.

Tanulmányunk stratégiai érték-modelljéhez leginkább közelítő gyakorlat a Skóciában közel egy évtizede működő értékelési keretrendszer, a „government performs” modell, amely 11 stratégiai prioritáshoz rendelt mutatókkal méri a kormányzati teljesítményt.

3. táblázat: A „government performs” modell Skóciában

| | | |
|---|---|--|
| gyermek és fiatalok | közösségek | kultúra |
| A mutatók: a gyermekek pszichés, fizikai fejlődése, kapcsolatuk egymással és a felnőttekkel, a kapcsolódó közszolgáltatások minősége, a szegény családok helyzete. | A közösségi életminőséget, az elégedettséget és a magányosságot, a bűnözéssel szembeni biztonságérzetet, helyi vagyonközösségeket, közösségi kapcsolati helyeket, kikapcsolódási lehetőségeket, a helyi társadalmi tőke-index-et méri. | A kulturális programokban való aktivitást, az események és helyek számát, a kultúrában dolgozók számát és a kultúra-gazdaság fejlődését méri. |
| gazdaság | oktatás | környezet |
| A gazdaság termelékenysége, exportja, növekedése, gazdasági kérdés a karbonlábnyom, a természeti tőke mennyisége, az ÜHG kibocsátás, a kutatás-fejlesztési ráfordítás, a legmagasabb és a legalacsonyabb jövedelmi réteg közötti különbség változása, vállalkozói aktivitás. | A korosztályos képességmérési felmérések eredményei alapján értékelik, felnőttképzésben és felsőfokú képzésben résztvevők száma, a munkaerőpiacon a megfelelő jelentkező nélküli álláshirdetések száma, a képzésük alatti feladatban dolgozók száma | Az emberek kirándulási szokásai, történelmi turisztikai helyek állapota, a természetvédelmi területek helyzete, a megújuló energiaforrások aránya, a termelt hulladék mennyisége, a biodiverzitás. |
| munka és üzlet | egészség | emberi jogok |
| A kisebb és nagyobb üzleti tranzakciók száma, innováción alapuló gazdasági tranzakciók száma, foglalkoztatás, átlagbért keresők száma, gender-alapú fizetési különbségek, munkabiztonságot a szerződés alapján, dolgozók érdekvédelemmel kapcsolatos lehetőségei, gender esélyegyenlőség a munkahelyeken. | Várható egészséges élettartam, túlsúlyosság, mentális állapot, egészségkárosító tevékenység, egészséges aktivitás, vetélések száma. | Az emberi jogok területe felöleli a minőségi helyi közszolgáltatásokat, az egyéni befolyás lehetőségét a helyi döntésekre és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. |
| nemzetköziség | szegénység | |
| A nemzetköziség az országba érkező külföldiek elégedettségét, az ország jó hírét, a népesség változását és az ország által nyújtott segítséget más népeknek. | A szegénység a lakhatás költségeit és feltételeit, a vagyoni különbségeket, a normál életvitel költségeit, az eladósodást, a tartós szegénységet, az élelmezési bizonytalanságot. | |

Forrás: saját szerkesztés

A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNY STRATÉGIAI ÉRTÉKMODELLJE

A stratégiai értékmodell a modern kormányzás olyan archimédeszi pontjait keresi, amelyek mérhetőek és mérésük közvetlen eredményességet mutat stratégiai területeken. A kormányzati teljesítmény eredményét, a kormány hatáskörén és felelősségén kívül eső külső együtttható tényezők is befolyásolják pl. nemzetközi tényezők, járvány, globális piaci folyamatok, öröklött gazdasági hátrányok (pl. magas államadósság). Az együtttható tényezők változó mértékben elkerülhetetlenül relativizálják az eredményekért való kormányzati felelősséget és teljesítményt. Az értékmodell sajátossága az, hogy az ország fejlődését közvetlenül szolgáló eredmények (output) mérésére koncentrál. A kormányzati teljesítmény mértéke az eredmény, amely elválik az eszköz (input) és policy kérdésektől. A teljesítményértékelés konvencionális megközelítései döntően az eszközökben mérik a kormányzást. Az eszközök és policy-k sokfélesége vezethet a rossz, jó vagy jobb eredményhez. Ebből fakad az eszközökkel kapcsolatos relativizáló, különböző elméleti alapok és iskolák szerint történő polemizáló megkülönböztetés. *Excitus acta probat*, azaz a végeredmény igazolja vissza a kormányzati cselekvés helyességét. A stratégiai értékmodellben az „eszközkérdések” (input) és azok mérése nem kerül be a teljesítményt mérő eredmények (output) közé. Modellünk eszközkérdésnek tekint a kormányzati működés módját, annak ún. hatékonyságát, így például a közigazgatás szervezeti, működési- és erőforráskérdéseit. Ennél tágabb kört átfogó eszközkérdés az állampénzügyek és a gazdaság mutatórendszere, amelyek nem szükségszerűen jelentenek jó eredményt. A GDP akkor is nő, ha az ország és a népesség életét hátrányosan érintő folyamatok vannak pl. nő az alkohol eladása, többen kerülnek kórházba, több erdőt irtanak ki stb. Alábbiakban csak a legfontosabbakat kiemelve néhány olyan eszközkérdés, amelyet nem tekintünk a kormányzati teljesítmény cél-eredmény kérdésének:

- a GDP állami újraelosztásának aránya,
- a GDP, illetve GNI növekedése mértéke,
- az egyes szakpolitikákra (ágazatokra) költött állami források GDP aránya,
- makrogazdasági, költségvetési pénzügyi egyensúly,
- versenyképességi mutatók többsége,
- adóverseny-képesség,
- gazdaságösztönzési kormányzati ráfordítások GDP aránya,
- beruházási ráta, magas hozzáadott értékű termelés,
- működőtőke állomány, iparági diverzifikáció.

A fenti indikátorok nagyon fontosak az összkormányzati (whole-of-government) cselekvés megértéséhez. Mindegyik indikátor köthető számos kormányzati cél számokban kifejezhető eredményéhez. Szerepük azonban mégis közvetett marad abban, hogy egy országban a társadalom számára valóban érzékelhető fejlődés legyen. Az állam gazdasági szerepét, fiskális és monetáris politikáját övező közgazdasági viták is arra intenek, hogy az állampénzügyeket és gazdaságpolitikát csak eszközkérdésnek tekintse a kormányzati teljesítményértékelés. Ennek magyarázata az is, hogy a közjót szolgáló célok eléréséhez sokféle út vezethet, orthodox, unorthodox (Matolcsy, 2015) és hibrid modellek egyaránt (Lentner, 2022). Ezeket egyrészt a lokális gazdasági kultúra relativizálja, másrészt a politikai és szakmai közmegegyezés, illetve e kettő keveredése csaknem kizárja a tartósan érvényes racionalizálást. Modellünk törekszik minimalizálni az alábbi paradox-hatásokat:

- A magasabb egy főre jutó GDP és más makrogazdasági mutatók nem tükrözik az egyéni életminőség szintjét.
- Számos magas egyéni jóllét-szintet produkáló ország kiugróan magas államadóssági, állami újraelosztási szintet produkál.
- Az egyes szakpolitikákra (ágazatokra) költött állami források GDP aránya az egyes országok összevetésében nem tükrözi az adott ágazat minőségét és fejlettségét. Az alacsony arányú vagy akár nominálisan kevesebb ráfordítás mögött egy hatékonyabb közpénzhasználati vagy a magánszektorral megosztott gazdálkodási modell húzódnak.
- Az adók magas szintje nem szükségképpen rontja a versenyképességet, mint ahogy az alacsony adószint nem feltétlenül erősíti.

Mindez nem azt jelenti, hogy a makrogazdasági mutatók relativizálása parttalan lehetne, csupán célszerű ezeket a kormány teljesítményének változó eszközkészleteként kezelni, és nem célként abszolutizálni.

A STRATÉGIAI ÉRTÉKMODELL 10 PRIORITÁSA

A stratégiai célterületek az adott ország életminősége és jövőképessége köré rendeződnek. A kormány akkor teljesít jól, ha ezeket javítja, fejleszti, erősíti. Az értékmodell által meghatározott 10 prioritás olyan stratégiai területeket jelöl, amelyeken eredményeket kell mutatni a jó teljesítményhez. Az eredmények a Kormány cselekvéséhez (input) képest rövid, közép – vagy hosszabb távon jelentkeznek. Az eredmények egy része elhúzódó hatásként (outcome), trendszerűen is mérhető. A prioritásokhoz rendelt eredménymutatók fejezik ki a teljesítmény értékét és a prioritást közvetlenül szolgáló hatást.

4. táblázat: A stratégiai értékmodell 10 prioritása

| A közbizalom növekedése | A klímasemlegesség és ökológiai egyensúly erősítése | A kulturális közösség jövőképessége |
|------------------------------------|---|-------------------------------------|
| A fizikai biztonságérzet erősödése | A létbiztonság és jóllét javulása | A demokrácia-érület |
| Az egészség védelme | A tudásszint növelése | Az egyén élet-elégedettsége |
| Hatékony válságkezelés | | |

Forrás: saját szerkesztés

A stratégiai területek szelekciója az emberi és közösségi alapszükségletekből indul ki, ezért a prioritásokat emberközpontú értékmodellnek tekintjük. A modell törekszik az ideológiai és szakpolitikai preferenciák szempontjaitól távol maradni. Az Európai Parlament által 26 ezres mintán elvégzett felmérés szerint (Eurobarometer, 2021) az EU állampolgárai a cselekvési területeknek az alábbi prioritási rendet adják: klímaváltozás (43%), szegénység elleni küzdelem (32%), a munkahelyteremtés (31%), a szervezett bűnözés visszaszorítása (31%), a közegészségügy hatékonyság javítása (27%). A prioritásokhoz 3-5 eredménymutatót rendelünk, amely a kormányzati teljesítmény indikátorai.

5. táblázat: Prioritás – mutató (1–3)

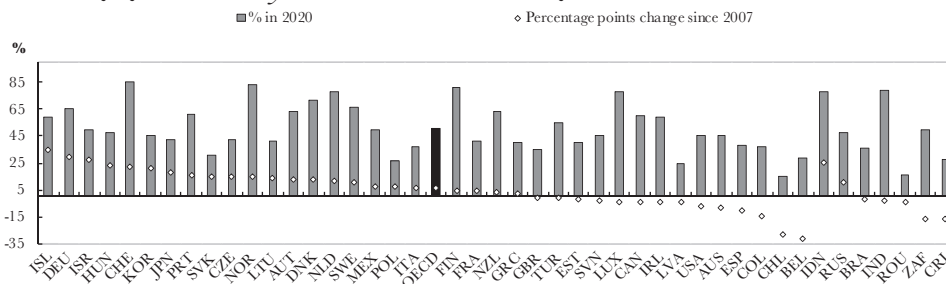
| A közbizalom növekedése | A klímasemlegesség és ökológiai egyensúly erősítése | A kulturális közösség jövőképe |
|---------------------------------------|---|--------------------------------|
| közlekedettség a kormányzással | ÜHG kibocsátás csökkenése | termékenységi ráta |
| közlekedettség a közszolgáltatásokkal | megújuló energia részaránya | családok száma |
| közlekedettség a rendőrséggel | hulladék-újrahasznosítás aránya | kultúra állami támogatása |
| | digitalizáció mértéke | |

Forrás: saját szerkesztés

A KÖZBIZALOM NÖVEKEDÉSE

A kormányzat iránti közbizalom azt mutatja, hogy az ország népességének mekkora része érzi azt, hogy a kormány megfelelően végzi a munkáját. A közbizalom minden stratégiai területet summázó mutató, amelynek véleményfelmérésen alapuló fejlett módszertanát az OECD alkalmazza (Kis, 2018). Ez kiterjed az összkormányzati tevékenységre és speciális közpolitikai ágazatokra, intézményekre is (oktatás, egészségügy, rendőrség). A közbizalom mértéke mindenkor változó, de középtávon az emelkedő vagy csökkenő trend a kormányzás minőségéről a legfontosabb visszajelzést adja. Az OECD és a nemzetközi Gallup legutóbbi mérése szerint Magyarországon az emberek kormány iránti közbizalma (trust in government) 48%, magasabb mint Belgium, Spanyolország, Lettország, Észtország, Franciaország, Litvánia, Görögország, Portugália és még sorolhatnánk (OECD Government at a Glance, 2021). A közbizalom minden időtávon, így rövidtávon is értékelést megalapozó kimeneti érték.

1. ábra: Közbizalom a kormányban 2020-ban és annak változása 2007 óta

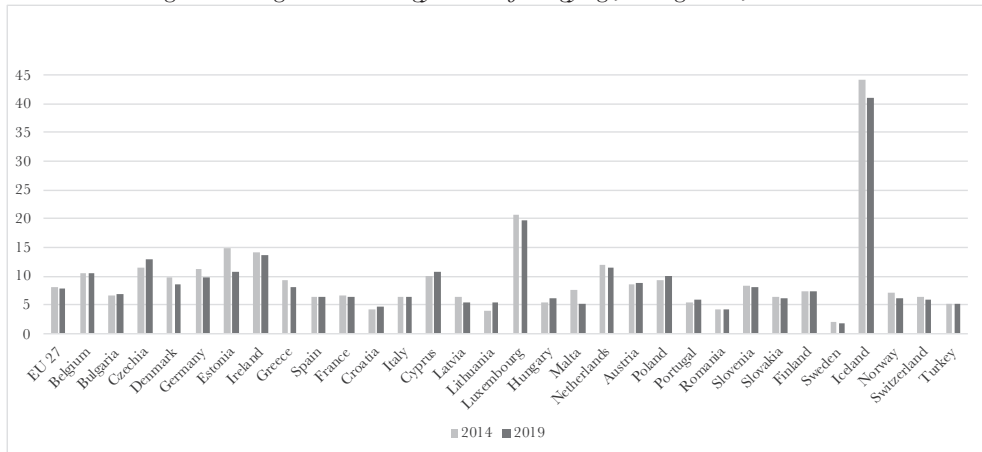


Forrás: Gallup Poll, 2020.

A KLÍMASSEMLEGESSÉG ÉS ÖKOLÓGIAI EGYENSÚLY ERŐSÍTÉSE

A klímasemlegesség elérése 2050-ig az egyik legpontosabban mérhető kormányzati cél, amely magasan kiemelkedik a kormányzati stratégiákból regionális (európai) és globális szinten is. Az ország fejenkénti üvegház-gáz (ÜHG)- és karbonkibocsátás zéróhoz mért változási trendje számos eszközzel elérhető, ezért kevésbé az eszköz és a policy kérdéseken, mint inkább a tényleges eredményeken kell mérni az előrehaladást. A világjárvány kibocsátás karbonkibocsátást csökkentő hatásának átmeneti torzítását a 2019. év eredményeinek ellenőrzésével tudjuk kikerülni. Ez mutatja, hogy az EU országok közel felének 2014 és 2019 között még a csökkentésig sem sikerült eljutnia, ugyanakkor nagy különbség van a kibocsátás mértéke között is. Magyarország egyike a legkisebb kibocsátású országoknak.

2. ábra: Nettó üvegházhatású gázkibocsátás egy lakosra jutó egysége, országonként, 2014-2019



Forrás: Eurostat

Szintén világosan mérhető output a *megújuló energia részarányának* növelése az ország energiaellátásának forrásain belül. A *hulladék-újrahasznosítás* 100%-hoz mért arányának növekedése a klímasemlegességen is túlmutató ökológiai hatásokkal bír. A *digitalizáció* fokozásának értelmét rendszerint a szolgáltatások jóléti és üzleti minőségének javításában látjuk, ezért sokszor megengedőbbek vagyunk a digitális transzformáció előrehaladásának ütemében. A digitalizáció azonban komolyabb tétet kap, ha azt a környezetterhelés csökkentésének fontos eszközének tekintjük (közlekedési kibocsátás és nyersanyag szükséglet csökkentése stb.). A digitalizáció kulcsa az internet elérése. Az internethez nem jutók aránya a teljes lakossághoz képest Magyarországon 5% (Eurostat, 2020), az EU átlag 3%, a V3 országok ez alatt vannak. A fenti mutatókat is minden időtávon mérendő kimeneti értékeknek tekintjük.

A KULTURÁLIS KÖZÖSSÉG JÖVŐKÉPESSÉGE

Minden ország természetes életösztöne, hogy kultúráját és kulturális közösségét erősíteni akarja. A kormánynak ezt kell minden erővel szolgálnia annak dacára, hogy azok az ideológiák (kulturális relativizmus), amelyek a kulturális identitást (nemzeti, etnikai, vallási) tagadják vagy ezeket a közpolitikából kizárják tendenciózusan erősödnek. A kultúra az adott ország történelmének, szokásainak, nyelvének vagy nyelveinek, helyi hagyományainak összessége. Az ország kulturális közösség, amelyben a gyermekek születése jelenti a fenntartható jövőt, a legfontosabb erőforrást, amelynek mennyiségi oldala a demográfiai gyengülés esetén létfontosságú. A *fertilitási (termékenységi) ráta* pontos képet ad arról, hogy a kormányok közép- és hosszútávon (5 - 10 év) milyen teljesítményt nyújtanak a kulturális közösség fennmaradása terén. A fertilitási ráta a gyengülő demográfiajú ország esetén, mint Magyarország és minden más európai ország, a kormányzati teljesítmény egyik legfontosabb mértéke. A minimálisnak tekinthető 2.0 fertilitási pontértékhez Európában csak Törökország, Franciaország és Svédország közelítenek, az európai átlag 1.61. Magyarország dinamikusan növeli a rátát, 2021-ben 1.53 pont értéken áll. A népesség számának alakulása, trendjei fontos, de nem elsődleges mennyiségi eszközök az eredmény szempontjából, hasonlóan a kivándorlás-elvándorlás mértéke is fontos, de nem elsődleges eredmény.

A második mutató a *családok száma*, nem elsősorban, mint a termékenység feltétele, hanem mint kulturális-nevelési alapegység, amely tradicionálisan a minőséget jelenti a gyermekek felnevelésében. Közvetett eszközök a családok tekintetében a családpolitikai támogatások, a házasságok ösztönzése és számuk növekedése, a válások számának csökkenése, de ezek csak eszközök az eredmény felé.

A harmadik mutató az *országkultúrát erősítő intézmények* (civil szervezetek) és programok aktivitása, amely kormányzati oldalról a kulturális kormányzati ráfordítások GDP arányos mértékében válik mérhetővé. Magyarország Európában az EU átlag (0,4%) háromszoros arányát (1,2%) fordítja a kulturális intézmények támogatására (Eurostat, 2020).

6. táblázat: Prioritás – mutató (4 – 6)

| A fizikai biztonságérzet erősödése | A létbiztonság és jóllét javulása | A demokrácia-érzés |
|---|--|-----------------------------------|
| lokális biztonságérzet | anyagi biztonsággal kapcsolatos érzület | demokratikus intézmények működése |
| bűnözés volumene | jövedelemszint vásárlóerő paritása, foglalkoztatottság | szabad parlamenti választások |
| külbiztonságot erősítő kapacitások | társadalmi kirekesztettség, anyagi depriváció mértéke | arányos választási rendszer |
| szuverenitást erősítő nemzeti tulajdonú gazdasági kapacitás | energiaellátás biztonsága | jogrendszerbe vetett bizalom |
| szuverenitást gyengítő gazdasági kitettség csökkenése | közszolgáltatások minősége, digitalizációja | |

Forrás: saját szerkesztés

A FIZIKAI BIZTONSÁGÉRZET ERŐSÖDÉSE

A fizikai biztonságérzet az ember legelemibb, ösztönös szüksége. A közpolitika nyelvén ezt a szükségletet a közbiztonság és a külbiztonság szakpolitikai területeként határozzuk meg. Mindkettő, de különösen a külbiztonság az ország szuverenitásával egylényegű. A szuverenitás egy állam létalapja, megközelítésünkben azonban az országban élő népesség biztonságának főgaranciája. A népesség biztonságának ontológiai feltétele, hogy államuk területe sérthetetlen legyen és szabadságuk legyen ahhoz, hogy szabadon válasszák meg és alakítsák politikai, társadalmi és kulturális rendszerüket. Első mutató a *lokális közbiztonságérzet* javulása, amelyet véleménymérések alapján lehet igazolni. Magyarországon a megkérdezettek 4/5-de biztonságban érzi magát lakóhelyén (Jó Állam jelentés, 2019). A második mutató a bűnözés volumene, azaz a bűncselekmények számának csökkenése. 2010 óta 1/3-dával csökkent a regisztrált szándékos emberölések és testi sértések, valamint a rablások és a csalások száma is (Jó Állam Jelentés, 2019). Ezek minden időtávon releváns kimeneti értékek. Magyarország Európában a legbiztonságosabb országok közé tartozik. A rendvédelem létszáma, erőforrásai és kormányzati ráfordításai csak eszközök, és nem eredmények. A fizikai biztonság másik lehetséges mutatója a *természeti, járványügyi, ipari- és kiberkatasztrófaválság* szemben való *védelem*, illetve a segítségnyújtási kapacitás, amelyek a rendvédelem megelőzési és válságkezelési képességével függnek össze. Komplexitása miatt az állam katasztrófavédelmi és válságkezelési képességéről csak közvetett képünk lehet az emberi és technológiai erőforrások mértéke és minősége alapján. A COVID-19 világjárvány bemutatta, hogy mennyire komplex (rendészeti, egészségügyi, közigazgatási) erőforrástérkép alapján zajlik a válságkezelés. A kormányzati teljesítmény eredményességét abszolút mutatóként a COVID halálesetek számaránya és a beoltottak számaránya sem demonstrálja, mivel együttható okként a betegek egészségügyi alapállapota és oltási attitűdje csak kevéssé függ össze a kormányzati intézkedésekkel.

A fizikai biztonság másik aspektusa a *külbiztonság*, az országon kívülről érkező támadással szembeni védettség. A fegyveres konfliktus és az illegális migráció egyaránt ebbe a körbe sorolható. Ennek főmutatója a külbiztonságérzet javulása véleménymérés alapján. A határvédelmi erőforrások és technológiák, a honvédelmi kiadások, a haderő létszáma, felszereltsége eszközkérdések, és nem eredménymutatók. A külbiztonságérzetre közvetlenebb hatással van a fegyveres szövetségi politika, Magyarország esetén a NATO-n belüli bilaterális és multilaterális kapcsolatok erőssége.

Az ország *szuverenitásának* erősítésével kapcsolatos kormányzati teljesítmény nehezen mérhető. A globális és regionális kapcsolati hálóban és szövetségi rendszerekben működő országok, mint Magyarország is számos területen „szuverenitás-közösségben” él szövetségeseivel. Kritikus kockázatot jelenthetnek azonban az államadósság magas szintje és romló trendje, valamint a gazdasági önellátási képesség kritikus szint alá süllyedése. A magyar államadósság mértéke 2022. I. negyedévében az EU középmezőnyében és az EU átlaga (84%) alatt van (Eurostat). A magyar kormányzat 2010 óta a szuverenitás-politika részének tekinti a GDP magyar tulajdonú vállalati részarányának növelését, valamint a stratégiai ágazatokban az állami cselekvőképességhez szükséges gazdasági erő megteremtését. 2010 óta jelentős magyar tulajdoni arányjavulás történt az energetikában, a bankszektorban és a médiában. A gazdasági önellátási képesség az alapvető szükségletek (gabona, hús, ivóvíz, villamosenergia) importszükségletében válik modellezhetővé.¹

EGYÉNI LÉTBIZTONSÁG ÉS JÓLLÉT JAVULÁSA

A kormányzati teljesítmény egyik legfontosabb mércéje a *lakosság érzülete saját életminőségével és anyagi biztonságával* kapcsolatban. A magyarországi felmérés növekvő optimizmust mutat, 2012-ben a megkérdezettek 6,5%-a, 2016-ban 8,6%-uk, 2017-ben már 10,2%-uk válaszolta azt, hogy anyagi helyzete javulni fog. Ezzel párhuzamosan jelentősen csökkent azok száma, akik anyagi helyzetük romlásától tartanak: 2012-ben a válaszadók 50,5%-a, 2017-ben már csak 15,6%-uk félt ettől (KSH).

A létbiztonság két korreláló főmutatója a *jövedelemszint és a foglalkoztatás*. A jövedelmi helyzet, az átlagjövedelem és reálérték változása. Magyarországon az átlagbér 2005 óta megháromszorozódott, 2010 óta megduplázódott. A háztartások rendelkezésére álló reáljövedelem növekedése és a foglalkoztatási helyzet javulása miatt a háztartások megtakarítási rátája 2018-ban 11,6%-ra nőtt. A háztartási szektor eladósodottsága 2018-ban a GDP 70%-ára csökkent. A középosztály jövedelmi helyzete a 2015-ös kiugróan gyors (2,6%-os) javulás után 2016-ban kisebb mértékben (1,1%-kal), 2017-ben pedig 1,3%-kal erősödött. 2020-ban vásárlóerőparitáson egy átlagos munkavállaló éves nettó jövedelme Csehországban az EU-s átlag 66, Magyarországon 63, Szlovákiában 49, Lengyelországban 76 százaléka volt. Magyarország az EU átlagánál magasabb, 74%-os foglalkoztatási rátával rendelkezik, ezzel a 6. legmagasabb foglalkoztatottsági szintet produkálja, amely azt jelzi, hogy a munkajövedelem adta biztonság a lakosság nagyobb részét érinti (Eurostat).

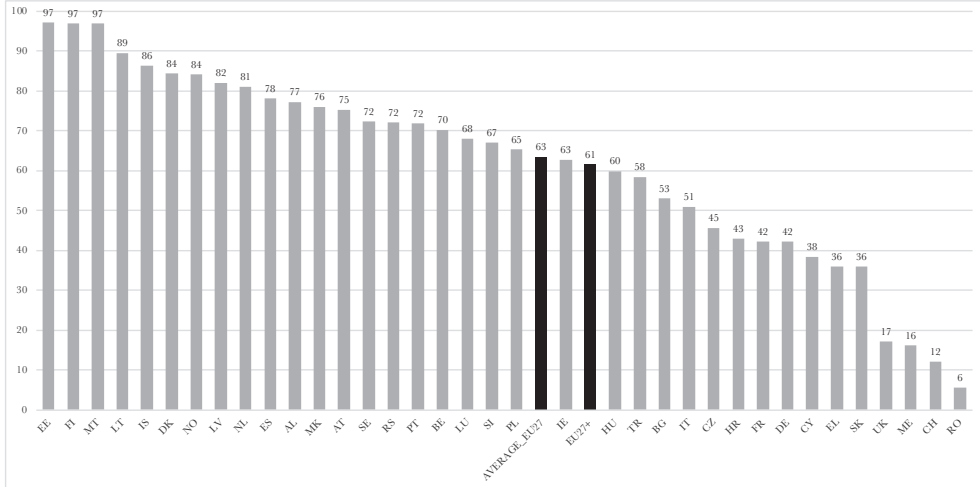
Az ezekkel összefüggő harmadik mutató a *társadalmi kirekesztettség* csökkenése, amely pontos kimeneti értéket mutat a kormányzati teljesítményben az életminőség területén. A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázata Magyarországon 2018-ban a lakosság 19,6%-át érintette, szemben a 2017. évi 25,6%-kal, illetve a 2016. évi 26,3%-kal. A jövedelmi szegénység kockázata a 2013–2016 közötti időszakban stagnált: 2018-ban a lakosság 12,8%-a, 2017-ben 13,4%-a, 2016-ban 14,5%-a élt a jövedelmi szegénységi küszöb alatti jövedelemből, vagyis ebben a három évben a mutató értéke folyamatosan javult. Hazánkban a relatív jövedelmi szegénység arányszáma alacsonyabb volt, mint az Európai Unió egészére számított érték (16,9%). A súlyos anyagi depriváció kockázata 2018-ban a lakosság 10,2%-át érintette, ami 4,3 százalékponttal kevesebb, mint 2017-ben.

A *létbiztonság* másik aspektusa az *energiaellátás biztonsága*, amely kormányzati felelősség. A víz, a fűtés és az elektromosság lakossági és gazdasági ellátásbiztonságának közvetlen mutatója nincs, azonban közvetlenül az energiabeszerzés forráshelyeinek a geopolitikai kiszámíthatósága és az energiaforrások diverzitása tekinthető mértéknek. A megújuló energiaforrásokra való átállás módja és üteme önmagában nem utal az energiaellátás biztonságára még hosszútávon sem, mivel a „zöld felár” még túl magas, tovább a kellően rugalmas és folyamatos ellátást veszélyeztető kockázatokat hordoz a megújuló energiaforrások minden formája (Bill Gates, 2021:98.).

Az életminőség szubjektív kategória, amelynek az egyéni jóllét adott országban átlagosnak tekinthető nivója adhat értéket. A kormányzati teljesítmény a közszolgáltatások könnyebb és olcsóbb elérhetőségével tud ehhez hozzájárulni. A *közszolgáltatások fejlettségi mutatóját* kimeneti mutatóként a digitális közszolgáltatások elterjedtsége demonstrálja legjobban.

Az EU *Digital Economy and Society Index* külön méri a közszolgáltatások digitalizálását az e-közigazgatási felhasználók, digitális iratforgalom, digitális lakossági és üzleti szolgáltatások és adatnyilvánosság bővülése alapján. 2021-ben Magyarország az EU-n belül még a legkevésbé digitalizált közszektorok között van. Magyarország digitális versenyképességben az IMD 2021-es rangsorában a 45. helyezett, megelőzve Szlovákiát, és követve Lengyelországot (41.) és Csehországot (33.).

3. ábra: Digitális közszolgáltatások a 2021-es Digitális társadalom és gazdaság index (Eurostat) alapján



Forrás: DESI 2021, European Commission

DEMOKRÁCIAÉRZÜLET

Alapvető emberi szükséglet, hogy alkotó részesei legyünk a minket érintő döntési folyamatoknak. A demokrácia az érdemi részvétel lehetősége a közösségi döntésekben. A kormányzati teljesítmény fontos fokmérője, hogy a kormány tudja-e erősíteni a demokrácia alapintézményeinek működését. Ennek mutatója, hogy szabad parlamenti és helyi önkormányzati választásokon, transzparens módon dől el a politikai képviselők személye. Az arányos képviselési rendszer, a népszavazás intézménye döntően meghatározza a demokratikus kultúrát, a kormányzó erők leválthatóságát és a polgári elégedettség szabad kifejezését. A kormány pozitív vagy negatív demokratikus teljesítménye kevésbé mérhető statisztikai adatokkal, ehelyett a demokratikus alapintézmények érdemi működésének ténye mutatja a kormányzás minőségét. A lakosság demokratikus intézményekkel kapcsolatos érzületének mérése a politikai teljesítmény területére vezet át, amelyet törekszünk elválasztani a kormányzati teljesítménytől. A kormányzattal szembeni közbizalom mérése közvetett eredményt mutathat. A magyar KSH által 2013-2018 között a *jogrendszerbe vetett bizalom* 1-10 skálán 5,3 pontos értéket, a politikai rendszerbe vetett bizalom 4,4 pontos értéket mutatott (2018). A demokrácia „statisztikai mérésének” és minősítésének törekvése széles körben jelen van a nemzetközi szervezeteknél is: *Democracy Index Rating*, *Freedom House Rating*. A véleménymérések és a politikai részvételt mutató

statisztikák csak óvatos és közvetett értékelés alapjai lehetnek, a Jó Állam Jelentés 25 demokráciaértékelési szempontot dolgozott ki. A demokrácia alapintézményének tartott *médiaszabadság* döntően az írott és elektronikus közmédia tényszerű és kiegyensúlyozott tájékoztatását jelenti, amely azonban egyre kisebb jelentőségű a szabad internet és az újmédia növekvő felhasználásával. Ez utóbbiak a vélemények sokszínűségének nagy, de nem korlátlan terét nyitották ki.

7. táblázat: *Prioritás – mutató (7-10)*

| Az egészség védelme | A tudásszint növelése | Az egyén élet-elégedettsége |
|--|--|--|
| állami egészségügyi szolgáltatások minőségmutatói | kormányzati oktatási kiadások GDP arányos mértéke | OECD Better-Life életelégedettségmérés |
| egészségügyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos közbizalom | állami pedagógusbérek az átlagbérhoz képest | Eurostat életelégedettségmérés |
| születéskor várható élettartam | közoktatásból korán lemorzsolódók aránya | öngyilkossági statisztika |
| egészségromboló devianciák mutatói | OECD PISA, PIRLS, TIMSS mérések eredménye | szendélybetegségek mutatói |
| | oktatási közszolgáltatásokkal kapcsolatos közbizalom | |
| | lakosság digitális kompetenciaszintje | |

Forrás: DESI 2021, European Commission

AZ EGÉSZSÉG VÉDELME

Az emberi szükségletek természetes része elkerülni a fizikai szenvedést. Az egészség társadalmi szinten egy ország közösségének életerejét, gazdasági erejét és hosszú távú fennmaradását is szolgálja. Az egyéni érületben nagyobb jelentőséget kap az egészségügyi szolgáltatások minősége, mint az egészséges életvitel fontossága. A kormány teljesítményére ezért rövid távon hat az állami egészségügyi szolgáltatások minőségének változása. Ennek statisztikai mutatója például a műtéti várólisták várakozási ideje vagy az OECD által mért alábbi minőségmutatók: a hályog műtétek várakozási ideje, a stroke utáni 30-napon belüli elhalálozás, az 5-éves mellrák túlélés (Government at a Glance 2021). Magyarországon az egészségügyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos közbizalom javul ugyan (62%), de alacsonyabb, mint az OECD átlag (71%). Hosszú, akár évtizedes időtávon hat a kormány teljesítményére az emberek egészségben eltöltött évszámának növekedése. A *születéskor várható élettartam* Magyarországon 75,7 év (2019), ami elmarad az EU átlagtól (81,3 év), azonban míg utóbbi 2010 óta csak 0,5 évvel nőtt, a magyar átlag 2010 óta 1,0 évvel emelkedett. A népegészségügy javulásának fontos kimeneti értéke az *egészségromboló deviancia csökkenése*, amely statisztikai adatokban pontosan követhető (alkoholfogyasztás, cigaretta - és drogfogyasztás, gyógyszerfogyasztás). Ezeket a területeken a számos együtttható tényező ellenére a kormányzati felelősség kiemelten fontos.

A TUDÁSSZINT NÖVELESE

A 21. század felismerése, hogy az országok fejlődése döntően a tudásipar fejlettségén fog alapulni (Matolcsy, 2015). A 20. század a kormányzás új szerepét az oktatásban építette fel, a jövő azonban már tágabb körben, a tudástőke és a tudásszint komplex fejlődésén múlik (Csath, 2021). Az oktatás területén a lakosság elsősorban a 3-18 év közötti gyermek – és fiatalok vonatkozásában érvényesíti a kormány felelősségét az oktatás hozzáférhetőségének és minőségének ügyében. Ennek motívuma részben a saját gyermekek iránti felelősség, részben pedig a közösségi (család, kisközösség, nemzet) jövőért való aggodalom. A *kormányzati ráfordítások mértéke* eszközkérdés, de arányaiban bizonyos kritikus mérték megállapítható. Magyarország a GDP 4,7%-át költi oktatásra (OECD 2019), amely az OECD és EU átlag szintjéhez közelít. A V3 országok hasonló szinten állnak (cseh 4,9; lengyel 5,0; szlovák 4,2). Az oktatási összárfordításon belül kulcsfontosságú érték az állami pedagógusbérek szintje, amely közvetett minőségmutatóként jelzi, hogy a pedagóguspálya milyen megbecsülést kap az állam részéről. Magyarországon a kezdő pedagógusbér az átlagbér 50%-a (KSH 2021), a pedagógushány növekszik, az üres pedagógus álláshelyek száma 2018 óta megduplázódott.

Közvetlen minőségmutató a *közoktatásból korán lemorzsolódók aránya*, ami az EU átlagában 10%, Magyarországon 13%, amely a V4 országok között a legmagasabb (Eurostat, 2020). Szintén közvetlen eredménymutató a tanulói kompetenciák szintje, amely 5-10 éves időtávon belül jelzi a kormányzati teljesítményt. A PISA felmérés alapján az elmúlt időszakban nem sikerült előrébb lépnie Magyarországnak, az OECD-tagországok gyengébbik negyedéhez tartozik. Ugyanakkor az OECD Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) és Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) felméréseknél a javulás irányába mutatnak a folyamatok. Mindez azt jelzi, hogy a magyar diákok viszonylag jól megoldják a tananyaggal szorosan összefüggő feladatokat, de gyenge az alkalmazási készségük. Az oktatási közszolgáltatásokkal kapcsolatos közbizalom az OECD országok átlagában 70%, Magyarország lassan javul ugyan, de az átlagtól lemaradva 60%-hoz közelít.

A szakképzettséget, illetve diplomát szerzők aránya és differenciáltsága szorosabban kapcsolódik az ország gazdasági képességének (versenyképességének) a javulásához és csak közvetetten jelent eszközkérdést a társadalom tudásszintjének fejlődésében. Az állam szerepe a felsőoktatásban és felnőttképzésben Magyarországon csökkenőben van, az állami egyetemek 90%-a 2019-2021 között állami fenntartásból alapítványi fenntartásba került (Filep–Lukács, 2021). A kormányzati stratégia viszont egyre nagyobb jelentőségű a *lakosság digitális kompetenciaszintjének* emelésében, amely viszonylag pontosan mérhető eredménymutató. A DESI 2021-es mérése szerint (Human Capital dimension) Magyarország a közép-európai országok átlagszintjén teljesít.

AZ EGYÉNI ÉLETELÉGEDETTSÉG

Az egyéni életelégedettség a kormányzati munka végső célja és teljesítményének fokmérője. Az életminőséggel való elégedettség szubjektív és a fenti teljesítménymutatókat érzelmi szinten összesítő indikátor. Számos egyúttalható tényező befolyásolja, így pl. az egyén fizikai,

kognitív és pszichés állapota, a kisebb közösség és a társadalom lélektani mintázatai. Az elégedettség együtttható tényezője az adott népesség transzgenerációs történelmi „lelkülete”, a pozitív vagy negatív gondolkodásra való habitusa. Mégis a kormányzati teljesítmény mércejeként kell alkalmaznunk, mivel a kormányok politikai létezését és megválasztását is végső soron a választók elégedettsége határozza meg. A kormány nem felelős minden polgárának elégedettségéért, de az elégedettség vagy annak ellenkezője is jelentősen visszahat a kormány munkájára és összteljesítményének megítélésére. Az elégedettség mérésére számos statisztikai modell került kialakításra. Ilyenek az ún. Boldogság-indexek és rangsorok (pl. World Happiness Report), amelyek a jóléti gazdasági mutatókból kombinálnak eredményeket. Ezekről eltérően az érzülemérésen alapuló indexek pontosabb eredményt adnak az elégedettségről, ilyen például az OECD Better-Life indexe, amely online véleménymérés 0-10 pontskálán az egyéni életelégedettségről. Magyarországon az Eurostat statisztikái szerint 2013 óta 2018-ra nőtt az életelégedettség (6.5 pont, 0-10 pontskálán), viszont elmarad az EU átlagától (7.3.p) és az EU utolsó öt állama között szerepel.

Az öngyilkossági statisztika, illetve a devianciák (pl. alkoholizmus, kedélybetegségek) nemzetközi összehasonlításban is képet adnak egy ország „lelkiállapotáról”, amelynek javulása a kormányzati teljesítményre akár rövidtávon is visszamutató kimeneti értéknek tekinthető.

HATÉKONY VÁLSÁGKEZELÉS

A tizedik terület horizontális természetű, azt a kormányzati képességet jelöli, hogy válsághelyzetben (veszélyhelyzetben) gyors és jó döntésekre, intézkedésekre képes a Kormány. A 2015 óta tömeges illegális migráció Európában, a 2022-ben az ukrajnai háború miatti a menekültáradat kezelése, az energiaár volatilitása 2022-ben, az infláció, a COVID-19 világjárvány és az oltások kezelése. A válságkezelés eredményessége a válság természetétől függ: tömeges illegális migráció esetén a határátlépés kizárása, a menekültek esetén az ellátott menekültek száma, a világjárvány esetén a beoltottak és a gyógyultak száma, az energiaárak esetén a lakossági energiaárak növekedésének mérséklése, az infláció esetén a fogyasztói árak mérséklése.

A STRATÉGIAI ÉRTÉKMODELL ÉRVÉNYESÜLÉSE A MAGYAR KORMÁNYZÁS 2010-2022 KÖZÖTTI IDŐSZAKÁBAN

A tanulmánynak nem célja a magyar kormányzás 2010 és 2022 közötti időszakának átfogó értékelése. Ez az időszak politikai egységet alkot, amelynek meghatározó motívuma Orbán Viktor miniszterelnök politikai értékrendje. A magyar kormány stratégiai szemlélete és eredményközpontúsága visszaigazolja a tanulmányban bemutatott módszertan gyakorlati megjelenését és politikai fontosságát. A miniszterelnök nyilatkozatai és a Kormány családpolitikai prioritása a gyermekszületések számát és a gyermekek nevelését tekinti a kormányzati teljesítmény első számú fokmérőjének. A gazdaságpolitika eszköz a jóléti és családtámogatási intézkedésekhez, de kiemelkedik a foglalkoztatás, amelyet a Kormány a legfontosabb gazdaságpolitikai és egyben társadalompolitikai eredménynek tekint. Ez utóbbi eszmei alapja az ún. munkaalapú társadalom gondolata, amely az értelmes és jövedelmező munkában látja

az emberi fejlődés alapját és értelmét. A 2008-as globális pénzügyi krízis óta az államkormányzás permanens válságkormányzást jelent. A COVID-19 világiárványban a Kormány eredménycentrikus szemlélete megmaradt, a COVID-19 miatti halálozások számának csökkentése volt fókuszban. A 2022-re kialakult európai energiaár-válságban a lakossági közterhek növekedésének korlátozása volt a cél. Minden válság gazdasági hatásaiban a kormányzás a foglalkoztatás erősítésére koncentrált. A szuverenitás az állam, a nemzeti közösség és az egyén biztonságának garanciája. A gazdasági szuverenitás egyik sarokpontja az exportra támaszkodó gazdaság építése. Magyarország exportteljesítménye 2021-re 119 milliárd euróra nőtt, a világ 95. legnépesebb országaként az exportteljesítmény nemzetközi rangsorában a 34. legerősebb, az egy főre jutó export tekintetében pedig 27. legeredményesebb ország (Világbank). A szuverenitás másik mércéjének a gazdasági kulcságazatok magyar tulajdoni arányának növelését tekintik a külföldi tulajdoni arányhoz képest. 2010-ben közel kétezer, 2021-ben közel 12 ezer exportképes magyar cég volt, de az exportárbevétel 80 százalékát még külföldi tulajdonú cégek produkálják, és csak 20 százalékát magyarok. A magyar tulajdoni arány a gazdaságban dinamikusan nő, mindezt úgy sikerül elérni, hogy a beruházási ráta az Európai Unióban a második legmagasabb volt 2021-ben. Mindez nem csökkenti, sőt inkább inspirálja a belső gazdasági komplexitást, amelynek nemzetközi összehasonlításában Magyarország a világ 10. legversenyképesebb országa (Harvard Growth Lab's Country Ranking: Economic Complexity Index). A magyar Kormány az eredményeket egy etatista fejlesztő gazdaságpolitikával éri el (Parragh, 2020): az OECD országok közül Magyarország fordít a GDP-ből a legtöbbet gazdaságfejlesztésre (8%, 2019, 10%, 2020), míg az OECD átlag 3,9 % (2019). A 2015-ben indult és 2019-ig évente megjelent Jó Állam jelentések a tanulmányban bemutatott stratégiai és emberközpontú koncepció szerint, de még a konvencionális módszerrel mérték és értékelték a kormányzati munkát.

KÖVETKEZTETÉSEK

A kormányzati teljesítmény mérésének stratégiai értékmódelje kísérlet arra, hogy a politikai preferenciáktól elválasztva racionális értékelési kereteket alkossunk. Vitára és továbbfejlesztésre alkalmas, mélyítése és pontosítása szükséges. Az értékelési rendszerek, indikátorok, indexek és rangsorok sokfélesége pozitív folyamat. Szükséges ugyanakkor, hogy értékprioritások mentén egyszerűbb és átláthatóbb képek szülessenek a kormányzás minőségéről. Az egyszerűsítés hiányérzetet kelthet, ha nem látjuk az országot összehasonlításban, rangsorolásban, idősoros dinamikában. Értékmódelünk nem univerzális és messze nem lehet tökéletes koncepció, mivel nincs egyedül tökéletes koncepció. Többféle emberkép, világkép, értékrend, ideológia alakítja a racionális értékelést is, de kijelölhető egy-egy archimédeszi pont: ez az országban élő emberek és közösségek. Az ő életük és jövőjük, biztonságuk és fennmaradásuk rajzolja ki a kormányzati teljesítmény gerincoszlopát. A tudományos és think-tank műhelyeknek törekedniük kell értékelő rendszerek alkotására, mérésekre és elemzésekre. Ezek inspirációt és kontrollt jelentenek a kormányzás számára, végső soron egy jobb és demokratikusabb kormányzás, egy fenntarthatóbb jóllét felé vezetik az országot.

JEGYZETEK

- ¹ Magyarország jól áll ezen a téren, 2020-ban a mezőgazdasági import 6 448 million EUR, az export ennél 30%-kal több (9 644 million EUR)! (Eurostat 2020)

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bill Gates (2021): *Hogyan kerüljük el a klímakatasztrófiát*, Libri Kiadó, Budapest. 98.
- Boda Zsolt (2020): *Ki dönt?: Kormányzói stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002-2014*, Budapest, Magyarország: Gondolat Kiadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont 421 p.
- Csath Magdolna (2021): A versenyképesség fogalma és szerepének, mérésének változása: irodalmi áttekintés, In: Csath, Magdolna (szerk.) *Versenyképességi mozaik*, Budapest, Magyarország: Akadémiai Kiadó (2021) pp. 6-32.
- Csizmadia Norbert (szerk.) (2018): *A geopolitika elmélete*, Budapest, Magyarország: Pallas Athéné Könyvkiadó Kft.
- Domokos László (2019): *Ellenőrzés - a fenntartható jó kormányzás eszköze*, Akadémia Kiadó, Budapest
- Egedy Gergely (2009): A kormányzás parancsa. *Polgári Szemle*, 2009/5.
- Filep Bálint – Lukács Eszter (2021): A Széchenyi István Egyetem nemzetköziesítése a világgárvány előtt és után. In *Polgári Szemle* 2021/1-3. vol. 17. no. 1-3.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2007): A „jó kormányzás” két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Századvég Műhelytanulmányok* 6. 2007, pp. 2–33.
- Kaiser Tamás (2018): *A politikai és közigazgatási kormányzás fejlődése és modelljei* In: Auer, Ádám; Berke, Gyula; György, István; Hazafi, Zoltán (szerk.) *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére [Liber Amicorum in honorem Georgii Kiss acetatis suae LXV]* Budapest, Magyarország : Dialóg Campus Kiadó (2018) 910 p. pp. 429-439.
- Kis Norbert (2018): A bizalom szerepe és hatása az állam működésére és fenntarthatóságára. *Pénzügyi Szemle*, 3. sz. 299–311.
- Kis Norbert (2019): A kormányzás értéktani kérdései in *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei* (szerk: Kaiser Tamás), Dialóg Campus Kiadó, Budapest 209-223.
- Lentner Csaba (2022): Some Taxonomic Elements of the Internal Control of Public Finances and Experiences of Teaching them at the University of Public Service in *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly* (1963-) 67: 1 pp. 7-27.
- Matolsy György (2015): *Egyensúly és növekedés. Konszolidáció és stabilizáció Magyarországon 2010–2014*. Budapest, Kairosz Kiadó.
- Orbán Balázs (2020): *A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye*. MCC, Budapest.
- Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.) (2020): *Az ösztönző állam válságkezelése I.: A koronavírus-válság kezelésének első eredményei*, Budapest, Magyarország: Ludovika Egyetemi Kiadó (2020), 344 p.

EGYÉB HIVATKOZÁSOK

- BCE Social Futuring Index <http://socialfuturing.com/> (letöltés: 2022.03.14.)
- Digital Economy and Society Index <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi> (letöltés: 2022.03.14.)
- Freedom House Rating <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> (letöltés: 2022.03.14.)
- IMD versenyképességi index <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness/> (letöltés: 2022.03.14.)
- Jó Állam Jelentés <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/> (letöltés: 2022.03.14.)
- Magyar Nemzeti Bank versenyképességi jelentés <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/versenykepessegi-jelentes> (letöltés: 2022.03.14.)
- Megatrend Index https://egyensulyintezet.hu/wp-content/uploads/2021/01/Megatrend_Index_Tanulmany.pdf (letöltés: 2022.03.14.)
- OECD Government at a Glance <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm> (letöltés: 2022.03.14.)
- Skót kormányzati értékelési modell <https://nationalperformance.gov.scot/> (letöltés: 2022.03.14.)
- WEF versenyképességi index <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020> (letöltés: 2022.03.14.)