



# ÁLLAMTUDOMÁNYI

## MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 23. szám

Kis Norbert

# Biztonság, bizalom és a jó kormányzás

---

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service  
Budapest

ISSN 2498-5627

[www.allamtudomany.hu](http://www.allamtudomany.hu)

## Biztonság, bizalom és a jó kormányzás<sup>2</sup>

### 1. Bevezetés

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

A kormányzás iránti bizalmat befolyásolják a kormányzati képességek és a kormány teljesítménye, de nem kizárólagos faktorként. A történelmi tapasztalatok és sztereotípiák például hazánkban is alapvetően meghatározzák az aktuális bizalmi viszonyulást: a csalódás a rendszerváltás utáni fejlődésben, a 2008-as pénzügyi válság, de akár a szocializmus évei alatt kialakult apolitikus vagy szkeptikus társadalmi attitűd gyökereit is említhetjük. A magyar történelmi tapasztalatok a néplélemben vetették meg a kételkedő habitus magvait, amelyek máig hatnak a politikával kapcsolatos érzésekre. A bizalomkutatások rávilágítanak az antropológiai, szociológiai (Émile Durkheim, Max Weber, Pierre Bourdieu, Andorka Rudolf), közgazdasági és politológiai (Alexis de Tocqueville, Robert Putnam, Francis Fukuyama) kontextus fontosságára (az MTA-n végzett kutatás eredményeit lásd: Sajó, 2008). A TÁRKI rendszeresen végez felméréseket és elemzéseket a társadalom és a gazdaság értékszerkezete és a közbizalom közötti összefüggésekre vonatkozóan (TÁRKI, 2013). A specifikus bizalmi mutatók bizonyos közintézményeket vagy társadalmi alrendszereket (társadalmi közösség, pénzügyi intézmények, média, igazságszolgáltatás) mérnek. A kormánnyal, kormányzással kapcsolatos általános bizalom mérése szintén jelen van a hazai és a nemzetközi rendszerekben is.<sup>3</sup> Az OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) a kormányzati bizalom (*trust in government*) mérését véleményfelméréssel végzi. Az OECD 2013-as kormányzati körképe (*Government at a Glance*, GoG 2013) kormányzati bizalmi indexe a vizsgált országok háromnegyedében csökkenést mutatott (2007 és 2012 között), az OECD átlagában 5%-kal (45%-ról 40%-ra) csökkent a bizalmi index, Magyarországon 25%-ról 21%-ra esett vissza (OECD, 2013).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Egyetemi tanár; továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, Nemzeti Közszoigálati Egyetem

<sup>2</sup> A tanulmány Kaiser Tamás (szerk.): A jó állam mérhetősége II., Dialóg Campus, Budapest, 2016. 37-50 oldalszámokon című kiadványban jelent meg.

<sup>3</sup> A Confidence/trust in government elnevezésű indikátor többek közt a következő rendszerekben található meg: World Gallup Poll: World Values Survey Eurobarometer, Edelman Trust Barometer.

<sup>4</sup> Az index a Gallup World Poll közvélemény-kutató intézet világméretű, arányos, rétegzett, ezer állampolgár megkérdezésével végzett mintavételén alapul, amely a kormányzati bizalom mértékét a következő dimenziók alapján méri: a rendőrségbe vetett bizalom (*local police*), az egészségbiztosítási rendszerbe vetett bizalom

A 2015-ös körkép szerint az OECD-tagországok bizalmi átlaga már 42%-ra emelkedett, Magyarország pedig nagymértékben javított (33%). A TÁRKI mérése szerint 2009 és 2013 között a közintézmények iránti bizalom indexe (1–10) nőtt (a kormányé 2,3-ról 3,95-re, az országgyűlésé 2,9-ről 4,13-ra).

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

A Biztonság és bizalom hatásterület öt dimenziója:

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

## 2. Külső biztonság

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

A külső biztonság tágabb értelemben magában foglalhatja a kormány kül- és biztonságpolitikáját, a nemzetközi politikai és gazdasági (geopolitikai) erőviszonyokban elfoglalt státuszát (többdimenziós biztonságértékelés). Ennél is tágabb értelmezésben a pénzügyi biztonság, az energiabiztonság, a szociális biztonság, a kiberbiztonság és az ökológiai biztonság aspektusai is felmerülnek (Curtin–Vessel, 2005; Born–Beutler, 2007; Gartner, 2007; Gazdag, 2011; Hamada, 2013; Szenes, 2013). A külső biztonság megteremtése egyre szélesebb körű kormányzati feladatrendszert jelent, amelyben együttesen dominálnak a különböző szektorális biztonsági területek eszközei, eljárásai és módszerei. A biztonság átfogó megközelítéséhez tehát rendkívül komplex tevékenységre van szükség, a biztonságot mérni nagyon nehéz, a nemzetközi megoldások is kezdetleges állapotúak (Kis et al., 2014: 9).

A NATO-nál már az 1970-es években, az egységes védelmi tervezési rendszer bevezetésével megjelent a törekvés a nemzeti hozzájárulások mérésére, azonban a mutatószámok többsége (különösen a képességeredmények) nem nyilvános, csak a legfelső politikai és katonai vezetés számára elérhető. Már a hidegháború alatt mérni kezdték a katonai erők nagyságát, hadművelési képességét, diszlokációját, szövetségi rendszerbe felajánlott erőinek értékét, valamint a katonai költségvetés nagyságát és összetételét. Ez egészült ki a „művelési NATO” béketámogató tevékenységének paramétereivel (műveletekben részt vevő erők nagysága, összetétele, tevékenységi mandátuma,

---

(healthcare), a bíróságok működésébe vetett bizalom (*judicial system*), az oktatási rendszerbe vetett bizalom (*education system*), végül pedig a kormányzatba vetett bizalom mértéke (*national gov*). Bővebb információ: [www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx](http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx). Letöltve: 2016. szeptember 12.

telepíthetőség), illetve más, hozzájárulást és aktivitást számszerűsítő (például expedíciós képesség) indikátorokkal. A jó kormányzás legfőbb mutatója azonban ezen a téren nemzeti szempontból az, hogy a kormány képes-e a NATO-t „beemelni” az ország katonai védelmébe.

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

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

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

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

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

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

### 3. Közbiztonság és katasztrófavédelem

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

A közbiztonság helyzetének klasszikus mérőeszköze a bűnözési statisztika. Az eredmények egyik faktora a kormányzati bűnmegelőzési és bűnüldözési képesség, vagyis a rendészet állapota. Ezt a hatást azonban számos tényező torzítja, így a többi között a tételes büntetőjog, a jogtechnikai természetű halmazati minősítések (rendbeliség) változása vagy a helyi gazdasági szükséghelyzet növekedése. Janus-arcú lehet a felderítési mutatók „javulása” is, mivel a bűncselekmények számának növekedése éppen a közbiztonság romlására utalhat. A nyomozások száma nem mutatja az akár évekkel későbbi bírósági döntést. Ugyanez igaz a tetten ért személyek statisztikájára. Az Egységes Nyomozó Hatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika (ENYÜBS) összetett és több szempontú mérési logikát alkalmaz. Ezekből indokolt reprezentatívan nyomon követni egy-egy csoportot, például a regisztrált „erőszakos bűncselekmények” számát. Három bűncselekménytípust célszerű kiemelni: a szándékos emberölés, a szándékos testi sértés és a rablás jól reprezentálja az erőszakos bűncselekmények alakulását az összes bűnözésen belül. Ebben a bűncselekményi hármásban a vonatkozó tételes büntetőjog is viszonylag állandó (például a 2013. július 1-jén hatályba lépett új Btk., a 2012. évi C. törvény érdemben nem befolyásolta a tényállásokat, és ezáltal a statisztikai mutatók idősoros összevetését).

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

mellett a válaszokat lehet nem, korcsoport, illetve iskolai végzettség szerint elemezni.

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

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

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

A terrorizmus elleni kormányzati képesség mérése a közbiztonság mérésétől leginkább a következménykezelés területén különbözik (a terroristatámadást követően kialakult katasztrófa- vagy szükséghelyzet megoldása). A nemzetközi szabványok, eljárásrendek és standardok alapján a terrorizmuselhárítás hatékonysága mérhető. Ez az emberek, a közélet, az épületek, az infrastruktúra sebezhetőségének csökkentését szolgáló tevékenységeket jelenti. A bűnözés megelőzésének és az az elleni fellépésnek része a terrortámadások és a terroristák azonosításán, feltartóztatásán és felszámolásán alapuló megelőző tevékenység, illetve a terrorizmuselhárítás hírszerzési-titkosszolgálati hatékonyságának mérése.<sup>5</sup> A terrorelhárítás ma már speciálisan kiképzett védelmi állományt, specializált szervezetet igényel a rendvédelmen belül. Az ezzel kapcsolatos mutatók (mint input) értékelhetők.

#### 4. Jobbiztonság

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

A Biztonság és bizalom hatásterületén a legszűkebb, formális jogbiztonság-tartalom

---

<sup>5</sup> A nemzetközi mérésekből kiemelhető az Europol által 2007 óta évente kiadott TE-SAT (EU Terrorism Situation and Trend Report) jelentés. Adatbázis: Global Terrorism Database vagy RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents.

a jogalkotásba vetett bizalom. Több nemzetközi mérés a minőségi jogalkotásban („*quality of regulation*”) határozza meg az általunk vizsgált kritériumot.<sup>6</sup> A formális jogbiztonság-felfogás azt jelenti, hogy a jog tartalmi megfelelőségét a demokrácia és a jogállamiság szélesebb körű felfogásába utaljuk. A jogbiztonság tágabb értelemben a joguralomnak („*rule of law*”) – mint a jogállam alapelvének – számos aspektusát érintheti: fékek és egyensúlyok a hatalmi rezsimben, hatékony jogvédelem, nyitott kormányzás, világos és kiszámítható szabályozás. A tágabb jogbiztonság-felfogás a jog igazságába („*justice*”), a demokratikus alapértékek jogvédelmébe vetett bizalmat vizsgálja. Az OECD Rule of law nevű projektje szintén a tágan értelmezett jogbiztonság-felfogás mentén formálja a lehetséges indikátorokat.<sup>7</sup>

A jogalkotásba vetett bizalom objektív mutatói lehetnek:

- A jogszabályok megismerhetőségének szintje mérhető az online jogszabálytár-kiadások bővülésével.
- A jogszabályok kodifikációs színvonalát mutatják egy deregulációs rendszer működésének adatai. Az alkotmányellenes jogszabályok arányszáma torzít, de figyelembe vehető. Az új törvények, új kormányrendeletek egy éven belüli módosításainak száma szintén soktényezős mutató, azonban tendenciájában alapot adhat minőségi következtetésekre.
- Egy előzetes és utólagos jogszabály-hatásvizsgálati rendszer működése és annak arányszámái a minőségi jogalkotás irányába mutatnak.
- A jogalkotással kapcsolatos érületi véleményfelmérés ritka. Ennek oka, hogy a társadalom nagyon kis hányada tud saját tapasztalatra építeni, továbbá ezt kevésbé tekintik prioritásnak a jó kormány meghatározásában.

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

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

A jogbiztonság másik pillére a jogszolgáltatásba vetett bizalom. Ennek indikátorai arra

---

<sup>6</sup> EU QR: regulatory quality.

<sup>7</sup> Átfogja a következő szempontokat: a kormányzati munka kontrollja; korrupció; világos és stabil jogszabályok; rend és biztonság; alapjogok védelme; nyitott kormányzás; hatékony jogérvényesítés, polgári igazságszolgáltatás; hatékony büntüldözés; igazságosság.

a kormányzati képességre mutatnak, amely közjogi eszközökkel erősíti a jogalkalmazás iránti bizalmat. Az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ág, a kormányzati beavatkozásnak közjogi korlátai vannak. A bírói igazságszolgáltatás hatásmutatói csak kivételesen és közvetetten mutatnak vissza kormányzati képességre, alapvetően a közigazgatási jogszolgáltatás területére érvényesek. Az igazságszolgáltatás hatékonyságának mérése ezért nem tárgya ennek az alterületnek. Az EU 2013-ban ezen a területen mérési rendszert indított („Justice Scoreboard”), amely például a The Council of Europe Commission for the Evaluation of the Efficiency of Justice (CEPEJ) adataira épít.<sup>8</sup>

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

Az igazságszolgáltatás erőforrásai képet adnak a jogbiztonság garanciáját jelentő hatalmi ág állapotáról. Az igazságszolgáltatás pénzügyierőforrás-mutatói az ezer lakosra jutó éves igazságügyre és büntetés-végrehajtásra fordított kormányzati kiadásokban mérhetők.- A COFOG 03.3.0 alfejezete a polgári és büntetőbíróóságok, ombudsmanok, kirendelt ügyvédek költségeit, a 03.4.0 alfejezet a fogházak, börtönök, fegyházak, fogvatartottakat foglalkoztató intézmények működtetésére fordított kormányzati kiadásokat tartalmazza.

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

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

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

<sup>8</sup> A polgári, kereskedelmi és közigazgatási ügyekre vonatkozó mutatókat használja: a) hatékonyság („Efficiency of Justice Systems”): az eljárások időtartama, felfüggesztett ügyek száma; b) minőség: a bírák képzése, a bírósági tevékenység monitoringja, a bíróságok költségvetése és személyzeti erőforrásai, ICT-alkalmazás, alternatív vitarendezési módok (ADR); c) függetlenség: érzületi méréseket végeznek.



## 5. Kormányzat iránti közbizalom és átláthatóság

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

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

A kormányzat iránti közbizalomra utaló objektív faktor a kormányzati működés átláthatósága. Az átláthatóság önmagában is jogállami és demokratikus alapérték. Az átláthatóság- mértéke azonban szorosan korrelál az állampolgárok bizalmával, és a kormányzati nyitottság képességét mutatja. Az átláthatóság lényege a kormányzati közérdekű adatok, a döntés-előkészítés és a döntések megismerhetősége. Az átláthatóságot és a bizalmat erősítő eszköz a kormány korrupciómegelőzési képessége. A kormányzás minőségének elsődleges jellemzője a korrupcióval kapcsolatos társadalmi érzület. Az átláthatóság a kormányzás integritásának, azaz az antikorrupciónak az indikátora.

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

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

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

Az átláthatóság másik lényeges eleme a közérdekű adatok hozzáférhetősége, az adatnyilvánosság. Az információhoz való tömeges hozzáférés technológiai fejlődése

átrendezi a polgárok és az állam viszonyát (lásd: Chun et al., 2010). Az állam szerepe egyre kevésbé az, hogy adatbázisokat hozzon létre, sokkal inkább olyan új platformokat kell teremtenie, amelyekhez ezek az adatbázisok képesek kapcsolódni. Az elmúlt években számos nyílt kormányzati kezdeményezésnek lehettünk tanúi. A G8-ak elfogadták az ún. Open Data Chartert (Cabinet Office, 2013), amely öt elvet határoz meg: nyílt adat; minőség és mennyiség; mindenki általi használhatóság; adatok hozzáférhetővé tétele a jobb kormányzás érdekében; adatok hozzáférhetővé tétele az innováció érdekében. A dokumentum a kormányzati számonkérhetőség és a demokrácia elvei alapján a nyilvánosságra hozandó adatbázisok mintájaként a kormányzati kapcsolattartó pontokat, a választási eredményeket, a törvényhozást és a rendeletalkotást, a fizetéseket (fizetési besorolásokat), valamint a vendéglátást és az ajándékokat nevesíti. A Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű kezdeményezés célja, hogy jobban hozzá lehessen férni a kormányzati tevékenységre vonatkozó információkhoz, emellett a társadalmi részvétel támogatása, a szakmai integritás legmagasabb szintű követelményeinek átültetése a közigazgatási működésbe, valamint a nyíltság és a számonkérhetőség érdekében az új technológiákhoz való hozzáférés növelése.<sup>9</sup>

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

Az Open Data Index<sup>10</sup> 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 menetredek; kormányzati költségvetés; kormányzati kiadások; választási eredmények; cégadatok; nemzeti térkép; nemzeti statisztikák; jogalkotás; postai irányítószámok; szennyezőanyag-kibocsátás.

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

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

A kilencféle szempontot követő számok az adatokhoz rendelt súlyértékeket mutatják, vagyis minél magasabb a szorzó, a módszertan annál nagyobb súllyal veszi számításba. A rendszer objektív, ellenőrizhető adatokkal dolgozik, ugyanakkor egy fejlesztésnek köszönhetően (Open Data Census)<sup>11</sup> arra is van lehetőség, hogy az állampolgárok maguk is

<sup>9</sup> Elérhető: [www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration](http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration). Letöltve: 2016. szeptember 12.

<sup>10</sup> Elérhető: <https://index.okfn.org/about/>. Letöltve: 2016. szeptember 12.

<sup>11</sup> Elérhető: <http://national.census.okfn.org/>. Letöltve: 2016. szeptember 12.

bekapcsolódjanak az értékelésbe, és az alkalmazás segítségével megosszák eredményeiket másokkal.

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

A közadatkezelést, az adatnyilvánosság mérhetőségét a hazai rendszerben jól reprezentálja a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál (NAIH) jogellenességi megállapítással végződött adatnyilvánossági vizsgálatok számának változása. A NAIH feladata többek között a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése.

## 6. Létbiztonság

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

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

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

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

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

## 7. Következtetések

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

## Felhasznált irodalom

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