

BIZTONSÁG ÉS BIZALOM A KORMÁNYZATBAN

ÖSSZEFOGLALÓ¹

A biztonságérzet az emberek és az üzleti, civil szektor szereplőinek legalapvetőbb igénye. A biztonság megteremtése és a biztonság (köz)érzete a jó kormányzás egyik legfontosabb feladata, a kormányzat felé megnyilvánuló bizalom kiemelt faktora.

A *Jó Állam Jelentés* öt dimenzióban méri a biztonság és a társadalmi bizalom hatáskörébe sorolható kormányzati képességek és tevékenységek folyamatait, eredményét és hatását:

- külső biztonság;
- közbiztonság és katasztrófavédelem;
- jogbiztonság;
- kormányzat iránti közbizalom és átláthatóság;
- létbiztonság.

A *külső biztonság* indikátorai arra a kormányzati képességre mutatnak rá, amely egy esetleges külső fegyveres támadással szemben védelmet biztosít, annak veszélyét elhárítja, mértékét csökkenti. A folyamatosan változó biztonsági környezetben a kihívások, kockázati tényezők és fenyegetések ma már több síkon jelennek meg. Egyre inkább előtérbe kerülnek azok a biztonságpolitikai kihívások, amelyek kezeléséhez átfogó és összehangolt politikai, gazdasági és katonai fellépésre van szükség.

A GDP-arányos védelmi kiadások a korábbi stagnálást követően 2016-tól emelkedésbe fordultak, ami megfelelő alap az ország katonai erejének és biztonsági potenciáljának erősödéséhez.

A globális katonai erő-index (*Global Firepower Index*, GFP) Magyarország esetében 2013–2017 között enyhe visszaesést mutat, ennek ellenére az elmúlt időszakban lényegében stabil maradt az ország katonai ereje.

A Magyarország biztonságához és katonai védelméhez kapcsolódó védelmi felülvizsgálat eredményeként 2003-ban bontakozott ki az önkéntes szolgálaton alapuló, expedíciós jellegű haderő képe. A globálisabb szerepvállalásra is képes, könnyebb és mobilabb haderő kialakítása a feladatrendszer, a struktúra és a működési jellemzők jelentős változásaival járt együtt. Átalakultak a személyi állomány biztosításával, kiképzésével és alkalmazásával kapcsolatos feladatok is. A Magyar Honvédség Országgyűlés által jóváhagyott létszáma 2007 óta enyhén emelkedik.

Napi szinten jelennek meg sajtóhírek hekkertámadásokról, ezért az ilyen támadások megelőzése és az ilyen esetekre kidolgozott válaszlépések meglehetősen kiemelt fontosságú. Egy ország kiberbiztonsági felkészültségének nemzetközileg egyik legelfogadottabb mutatója a közigazgatási szervezetek által jelentett információbiztonsági incidensek száma, ezen belül az egyes biztonsági események arányszáma. A 2013. évi L. törvény alapján Magyarországon kötelező az incidensek jelentése. A magyarországi kiberbiztonsági incidensek nagyobb része informatikai

üzemeltetési hiányosságra vezethető vissza, a komplex támadások észlelési rátája nagyon alacsony.

Magyarország nemzetközi szervezetekben betöltött tagsága, a nemzetközi kötelezettségek teljesítése hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság erősítéséhez, továbbá növeli az ország tekintélyét. Magyarország NATO-tagsága a közös védelem mellett közös felelősséget, közös feladatokat és esetenként közös fellépést is jelent. A közös védelmi feladatokhoz és a nemzetközi műveletekhez történő hozzájárulás, az ezekhez szükséges képességek fenntartásában és fejlesztésében való részvétel, valamint a partnerségi kapcsolatok erősítése az alapvető szövetségi feladatok részét képezik. Magyarország a katonai erejének megfelelő mértékben vesz részt a különböző nemzetközi missziókban.

A *közbiztonságban* jelenik meg a kormányzati képesség arra, hogy a közrendet veszélyeztető vagy sértő jelenségeket megelőzze, feltárja és megbüntesse. Ennek része a *katasztrófavédelmi képesség* is, amely a természeti vagy ipari káreseményekkel szembeni védettséget biztosítja.

A közbiztonságérzet változását követő rendszeres, statisztikailag verifikált hazai mérést a KSH az utóbbi négy évben végzett. Ennek eredményeire lehet alapozni a trendek vizsgálatát a lakosság biztonságérzete közterületen, a lakókörnyezetében kérdéskörben. A KSH 2013–2015 között mért adatai szerint évről évre javul a lakosság biztonságérzete. A megkérdezetteknek átlagosan a kétharmada elégedett környezetének közbiztonságával. A kormányzat bűnmegelőzési és bűnüldöző képességének az elmúlt öt évben mérhető javulására utal a regisztrált erőszakos bűncselekmények reprezentatív csoportjának számbeli csökkenése. A bűnüldözői kapacitások erősödtek, a közrendre fordított állami kiadások növekvő trendet mutatnak, a bűnüldözés személyi erőforrásai bővültek, valamint a lakosság rendőrség iránti közbizalma is növekedett. Az öt indikátor mindegyikében pozitív tendenciákat láthatunk, amelyek a magyar állam e dimenzióban javuló teljesítményét jelzik, nem elhallgatva azt a tényt, hogy nemzetközi összehasonlításban még mindig vannak elmaradásaink egyes területeken.

A *jogbiztonság* hatásterületének tárgya a kormányzat képessége, hogy a jogrendszer iránti bizalmat erősítse, a jog által garantált biztonságot megteremtse. A legalapvetőbb jogbiztonság-tartalom a jogalkotásba és a jogszolgáltatásba vetett bizalom, amelyre a dimenzió fő indikátoraként tekintünk. A jogrendszerbe vetett bizalom alapvetően határozza meg az állampolgárok, jogalanyok döntéseit. Ezek a döntések a szerződéses viszonyoktól kezdődően a gazdasági döntéseken át a jogorvoslat-kezdeményezésig igen széles spektrumon mozognak.

A jogrendszer szubjektív megítélését befolyásolja az igazságszolgáltatás kapacitása, felkészültsége, függetlensége mellett számos más objektív tényező is, mint az igazságszolgáltatás döntéseinek közérthetősége, a jogrendszer működésével összefüggő médiakommunikáció. A jogrendszerbe vetett bizalmat befolyásolja továbbá az országok jövedelmi szintje (a gazda-

¹ A fejezet szerzői: Prof. Dr. Kis Norbert (a munkacsoport vezetője), Dr. Jobbágy Zoltán, Dr. Mészáros Bence, Dr. Téglási András, Dr. Hutkai Zsuzsanna

gabb országokban magasabb a bizalom szintje), a társadalmi egyenlőtlenségek mértéke. A nagyobb egyenlőtlenséggel sújtott országokban a bizalom általában kisebb, ám ez alól éppen a közép-európai országok jelentenek kivételt: a visegrádi országokban ugyanis a jövedelmi egyenlőtlenségek szintje európai összehasonlításban alacsony, ám az intézményi bizalom is az.²

A KSH 2013 óta a jogrendszerrel kapcsolatos biztonságérzet folyamatos növekedését és a bizonytalanságérzet fokozatos csökkenését mutatja. A jogalkotás minőségében javulást jelent a jogalkotási folyamat és a jogszabályok online elérhetőségének szélesedése, a szisztematikus dereguláció és a kötelező előzetes jogszabályi hatásvizsgálati rendszer bevezetése (2011).

Az igazságszolgáltatás pénzügyi erőforrásai 2010 óta folyamatosan nőttek. Mérsékelt javulás mutatható ki a polgári perek ügyintézési idejében. A bírósági jogorvoslati adatok az ügyfelek lassan javuló elégedettségét mutatják a közigazgatás döntéseivel kapcsolatban, de az eredmény évente enyhén ingadozó. Úgyszintén javult a polgári peres ügyekben az elsőfokú döntések elfogadottsága. A peres ügyintézés időtartama a csökkenő trendek után 2014-ben és 2015-ben lényegesen emelkedett, majd 2016-ra enyhén csökkent. Az igazságszolgáltatás alkotmányos autonómiájából következően azonban ezek a hatásmutatók csak közvetetten mutatnak vissza a kormányzati képességre.

A kormányzat iránti közbizalom és átláthatóság jogállami és demokratikus alapérték. Az átláthatóság a kormányzati nyitottság képességét mutatja. Az átláthatóság alapvetően eredmény, amelynek hatása a bizalom. Az átláthatóság lényege a kormányzati közérdekű adatok, a döntés-előkészítés és a döntések megismerhetősége.

Az átláthatóságot és a bizalmat erősítő eszköz a kormány korrupciómegelőzési képessége. 2010-től erősödő közbizalom és politikai stabilitás mérhető a kormányzásban, ennek fontos indikátora a választásokon szerzett parlamenti mandátumok aránya az összes mandátum arányában. Egy demokráciában csak akkor tekinthető értéknek a kormány stabilitása, ha a demokratikus alapértékek maximálisan érvényben vannak. A kormányzás iránti közbizalom és a kormányzás átláthatósága között a legszorosabb logikai korreláció áll fenn.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál (NAIH) a jogellenességi megállapítással végződött adatnyilvánossági vizsgálatok számának hullámzó növekedése reprezentálja a civil kezdeményezések és – ezzel arányosan – a jogszerűségi implikációk fokozódását.

A kormányzás minőségének primer jellemzője a kormányzati bizalom és a korrupcióval kapcsolatos társadalmi érzület. Az átláthatóság a kormányzás integritásának, azaz az antikorrupciónak az indikátora.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) gondolja a közintézmények korrupciós kockázatát mérő rendszert. 2012-től évente emelkedik az ebben önkéntesen részt vevő költségvetési intézmények száma. Ez az emelkedés azt jelzi, hogy a kormányzati szféra intézményei egyre nagyobb mértékben vállalják az átláthatóság objektív mérését, és ez az integritás és a transzparencia erősödésére utal. Az ÁSZ-vizsgálatban alkalmazott kockázatokat

mérséklő kontrollok tényezője (KMKT) index az elmúlt négy évben (2013–2016) a költségvetési intézményekben alkalmazott antikorrupciós kontrollok számának állandóságát mutatta.

Az adatnyilvánosság, azaz a közérdekű nemzeti adatbázisok hozzáférhetőségének értékelése a nemzetközi térben egyre szélesebb körben elfogadott *Open Data Barometer* egységes standardok alapján történő mérésein alapszik. A rangsorban Magyarország 2013 óta tartja relatív pozícióját a vizsgált országok középmezőnyében.

A *létbiztonság* mutatói a megélhetés minimális feltételeit garantáló kormányzati képességet értékelik. Amikor a létbiztonság összetevőit szeretnénk számba venni, számos tényezőt tudunk felsorolni, amelyek gyakran egymásra is hatást gyakorolnak. A *Jó Állam Jelentés* a létbiztonság számos eleme közül öt dimenziót vizsgál: a munkanélküliségi rátát, a minimálbér reálértékének alakulását, a száz szobára jutó lakosok számát, az anyagi helyzettel kapcsolatos jövőbeli várakozást és a lakosság anyagi biztonságérzetét.

A létbiztonság megteremtésének egyik alapja, hogy egy adott országban milyen a munkaerőpiaci helyzet: hogyan alakul a foglalkoztatottság, milyen jövedelmet kapnak a munkavállalók a munkájukért, továbbá a jövedelemnek milyen a vásárlóereje, azaz mennyi terméket és szolgáltatást lehet belőle megvásárolni. Ennélfogva a munkaerőpiac jellemzése a létbiztonság vizsgálatának egyik kiemelt területe, az ehhez használt leggyakoribb mutatószám pedig a munkanélküliségi ráta. A munkanélküliség, a rendszeres jövedelem hiánya az egyén és családjának létbiztonságát fenyegető legnagyobb veszélyfaktor. A munkanélküliségi ráta – mint a létbiztonság egyik dimenziója – 2012-től csökkenő tendenciát mutat, azonban a megyéket vizsgálva jelentős eltérés figyelhető meg.

Ahogy azt már rögzítettük, a lakosság jövedelmének alakulásának kiemelkedő szerepe van a jövedelembiztonság fenntartásában. A minimálbér a létbiztonság garantálásának egyik kormányzati eszköze lehet, amely jogszabályi úton biztosít a munkából élő, alacsony keresetűek számára egy minimális jövedelemszintet. Nincs minden országban minimálbér, illetve ahol létezik, ott sok esetben heti minimálbért állapítanak meg. A minimálbér reálértéke 2011 óta pozitív tartományban van, 2017-ben pedig jelentősen emelkedett a 15%-os minimálbér-emelkedésnek és az alacsony inflációnak köszönhetően.

A biztonságos környezetben található, megfizethető és megfelelő lakhatás alapvető szükséglet és jog, amelynek kielégítése csökkentené a szegénységet és a társadalmi kirekesztést, azonban még napjainkban is hatalmas kihívás elé állít számos, köztük sok európai országot is. A lakhatás sok szempontból és nagyon összetetten is elemezhető, ebben a jelentésben a száz szobára jutó lakosok számának alakulásával jellemezzük. A lakásállomány 2011 és 2017 között 1%-kal növekedett. A száz szobára jutó népesség száma 1990-ben 114 volt, 2011-ben 83, 2017-ben pedig 81 fő.

Az anyagi helyzet jövőbeni változásainak kérdésében 2012 óta nőtt a pozitív változásban bízó aránya, azonban 2016-ban a lakosság közel 60%-a nem várt javulást. A lakosság anyagi biztonságérzete 2013 óta javulást mutat, de még magas azon háztartások aránya, amelyek megítélésük szerint nem tudnának fedezni egy nagyobb összegű váratlan kiadást.

² Boda Zsolt: *Bizalom, legitimitás és jogkövetés*, 849., http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/32_Boda_Zsolt.pdf (a letöltés ideje: 2017. július 3.)