

# MIVEL TARTHATÓ FENT A KORMÁNYZÁS, ÉS KI TARTJA FENT?

RESZEGINÉ VÁLYOGOS KRISZTINA

BERTELSMANN STIFTUNG: *Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU. Sustainable Governance Indicators 2018*. Gütersloh, 2018. Verlag Bertelsmann Stiftung, 230 p.

A Bertelsmann Alapítvány 2011 óta rendszeresen elemzi az OECD- és az EU-tagállamok jövőbeni életképességét. A globalizáció, a társadalmi egyenlőtlenségek és az éghajlatváltozás problémáira való tekintettel az OECD és az EU országai előtt óriási kihívások állnak, sokak szerint a jelenleginél erőteljesebb reformokra van szükség. Ugyanakkor a Bertelsmann vizsgálódásainak eredményei azt mutatják, hogy a demokrácia és a növekvő politikai polarizáció romlása akadályozza a fenntartható reformok végrehajtását. Ezekkel a gondolatokkal vezet be honlapján a Bertelsmann Alapítvány azt a kiadványát, amely az EU- és az OECD-országoknak az ún. fenntartható kormányzás indikátorait (SGI, Sustainable Governance Indicators) elemzi.

Az SGI egyben egy 41 országra kiterjedő átfogó vizsgálatot is takar,<sup>1</sup> amelynek alapja a tagállamok kormányzásainak összehasonlítása. Az SGI olyan tényeken alapuló elemzés, mellyel valamennyi tagállam számára ismereteket kíván nyújtani, segítve ezzel a politikai döntéshozatal ha-

tékonyágát. A fenntartható kormányzás vizsgálatával az Alapítvány egy tanulási folyamatot szeretne elősegíteni, amelyet a sikeres szakpolitikai innovációk bemutatásával, valamint az erősségek és fejlesztendő területek összevetésével kíván előmozdítani. Világszerte több mint száz neves kutatóból áll az SGI szakértői hálózata, és ez az első olyan jellegű felmérés, amely a tagállamok kormányzásának fenntarthatóságát ennyire mélyrehatóan, innovatív megközelítéssel elemzi.

A vizsgálat a fenntartható kormányzás három fő összetevőjét elemzi: a politika teljesítménymutatóját, a demokráciaindexet és a kormányzási indexet.

Mielőtt azonban ezekre részletesebben kitérnék, néhány szó az SGI módszertanáról. A jelentésben a különböző hivatalos statisztikákból szerzett kvantitatív és a szakértők kvalitatív értékelésének (utóbbiak többfázisú felmérési és validálási folyamaton esnek át) ötvözetéből vonnak le következtetéseket. Ezt a komplex módszert alkalmazzák a politikai teljesítmények, a demokrácia minősége és a kormányzás kapacitásának értékelésénél.

Az OECD- és EU-tagállamok eredményének megbízhatóságát egy többlépcsős felmérési folyamat biztosítja:

<sup>1</sup> Az OECD és EU összesen 41 tagállama közül 5 csak az EU tagja, de az OECD-é nem, ezek Bulgária, Horvátország, Málta, Ciprus és Románia.

- kezdeti felmérés (az első szakértő kitölti a kérdőívet, adatokat szolgáltat és országjelentést készít);
- felülvizsgálat (egy második szakértő ugyanezt a folyamatot elvégzi anélkül, hogy az első vizsgálat eredményeit ismerné);
- régióon belüli kalibrálás (egy regionális szakértő mindkét szakértő jelentését elolvassa, konzultál velük, majd zárójelentést készít);
- az SGI igazgatósága felülvizsgálja és jóváhagyja a kapott pontokat.

Végül, de nem utolsósorban: az SGI vizsgálat eredményei mindenki számára hozzáférhetőek az interneten.<sup>2</sup>

### A politika teljesítménymutatója (a fenntartható kormányzás első pillére)

A politikai teljesítménymutató a kulcsfontosságú szakpolitikai területek reformszükségeit vizsgálja. A területet három index segítségével tekinti át, ezek a gazdaságpolitikai, a szociálpolitikai és a környezetvédelmi index.

A gazdaságpolitikai index a következő területeket fedi le: kutatás és innováció; globális pénzügyi rendszer; munkaerőpiaci stratégia; alacsony képzettségűek, fiatalok munkaerőpiaci helyzete; foglalkoztatási ráta; adók; költségvetés.

A gazdaságpolitikának ösztönöznie kell a versenyt, és erősítenie kell a piaci elveket annak érdekében, hogy a növekedés mozgatórugójává tudjon válni, ez pedig csak jövőorientált megközelítéssel érhető el. A gazdasági fenntarthatóságot a következő kérdések megválaszolásával lehet értékelni. Javult-e az ország versenyké-

pessége? A munkanélküliség kezelésében mennyire sikeresek a kormányzati stratégiák? Az adópolitika alkalmas-e arra, hogy támogassa a társadalmi méltányosságot, és ezzel együtt a pozitív, hosszú távú, tervezhető állami bevételeket? A költségvetési politika alátámasztja-e a költségvetési fenntarthatóság elveit? A kutatási és fejlesztési politika milyen mértékben segíti az adott ország innovációs képességének fejlődését, és milyen mértékben járul hozzá a tagállam a nemzetközi pénzügyi piacok stabilitásához?

A politikai teljesítménymutató második indexe a szociálpolitika, ennek főbb területei pedig a következők: oktatás; társadalmi befogadás; társadalmi egyenlőtlenségek; biztonságos élet; egészség, családok; nyugdíjak; integráció; globális egyenlőtlenségek; környezetvédelmi irányelvek, globális környezetvédelem.

A szociálpolitika célja, hogy biztosítsa a széles körű részvételt a jelen és jövő generációinak. Milyen értékelési kritériumai vannak a társadalmi fenntarthatóságnak? A rendkívül összetett kritériumrendszerből a legfontosabbak: az oktatáspolitikai mennyire támogatja a hatékony és befogadó oktatási rendszereket; a szociálpolitikai intézkedések hatékonyan szolgálják-e a társadalmi befogadást, miközben a társadalmi kirekesztődés és polarizáció ellen is fellépnek; és végül: milyen az egészségügyi rendszerek minősége és költséghatékony-sága?

Ami a nyugdíjpolitikát illeti, a tagállamoknak azt kell szem előtt tartaniuk, hogy megelőzzék az öregkori szegénységet, valamint figyeljenek a nemzedékek közötti különbségek csökkentésére és a költségvetés fenntarthatóságára – a jelenlegi demográfiai mutatók mellett ezek jó néhány országban egyre jelentősebb problémák. A karrier és a család összehangolását, a nemek közötti egyenlőség

<sup>2</sup> Jelenkötet példálulitt: <https://www.bertelsmannstiftung.de/en/publications/publication/did/policy-performance-and-governance-capacities-in-the-oecd-and-eu-2018/>.

javulását családpolitikai intézkedéseknek kell segíteniük.

Az SGI-vizsgálatok során azt is felméri, hogy az adott tagország milyen szerepet vállal a globális társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésében, a migránsok társadalmi beilleszkedésében.

A politikai teljesítménymutató harmadik indexe a *környezetvédelem*. A főbb területek itt a következők: környezetvédelmi politikák; környezetvédelmi rendszerek; globális környezetvédelmi politika, kiotói részvétel.

A környezetvédelmi fenntarthatóság értékelésekor kutatják, hogy a környezetvédelmi stratégiák védik-e a természeti erőforrásokat, létrehoztak mennyiségi mutatókat, mint például az üvegházhatású gázok kibocsátása, a megújuló energiaforrások használata, a hulladék újrahasznosításának mértéke.

A környezetvédelmi politikában a globális szemlélet elengedhetetlen. A bolygónk védelmét, az emberi létezés körülményeit biztosítanunk kell. Előfeltétele a tiszta víz és levegő biztosítása, az újra nem hasznosítható erőforrások átgondolt felhasználása, a megújuló energiák lehetőségeinek széles körű kiaknázása. A jövő nemzedékek életkörülményeit csak az biztosíthatja, ha megakadályozzuk bolygónk további kizsigerezését, úgyhogy ez alapvető feladatunk kell hogy legyen.

A politikai teljesítménymutatót tekintve a 41 ország közül Magyarország, Chilével holtversenyben, a 33–34. A rangsor elején a skandináv országok (Svédország, Norvégia, Dánia), a végén pedig dél-európai országok (Törökország, Görögország) állnak. Magyarország egyébként olyan országokkal került nagyjából azonos szintre, mint Lengyelország, Horvátország, Románia.

## Demokráciaindex (a fenntartható kormányzás második pillére)

Nem egyszerű feladat az egyes tagállamokat összehasonlítani a demokrácia és a jogállamiság területén. A kötetben használt összetett index az alábbi tényezőkből áll:

- választási folyamatok (pályázati eljárások, a pályázó felek finanszírozása, szervezeti és regisztrációs jogok, választási döntéshozatal);
- információkhoz való hozzáférés (a média hozzáférése a kormányzati és választási információkhoz, médiaszabadság és médiapluralizmus);
- polgári és politikai szabadságjogok (polgári jogok, politikai szabadságjogok, az egyenlő bánásmód elvének érvényesítése, a kirekesztés megakadályozása);
- jogállamiság (bírák kinevezése, korrupció visszaszorítása, jogbiztonság, törvények bírósági felülvizsgálata).

Az összesen 15 mutatóból álló összetett demokráciaindex a szilárd demokratikus normák intézményi és szervezeti megvalósulását vizsgálja. A hosszú távú és fenntartható kormányzás a jogállamiságon és a polgárok politikai folyamatokban való aktív részvételének lehetőségén alapul.

A demokráciaindexet tekintve Magyarország az utolsó előtti helyre került. A rangsor elején itt is skandináv országok állnak (Svédország, Finnország, Norvégia, Dánia). Közvetlen előttünk Mexikó, Románia és Lengyelország foglal helyet, az utolsó Törökország lett. A jelentés szerint hazánkban fejlesztendő terület a kormányzat médiával való kapcsolata, a média kormányzati információhoz való joga és az információ átadásának csatornái.

A demokráciaindex alapján a vizsgált 41 tagállamból 26 tagállamban romlott a helyzet – 19 országban jelentősen (Lengyelország, Törökország, Egyesült

Államok, Magyarország, Mexikó). A kelet-közép-európai országok közül sokáig mintaaországnak tekintett Lengyelország ma már csupán a 29. helyen áll. Érdekes megfigyelni, hogy a demokráciaindex romlásával párhuzamosan néhány országban (Lengyelország, Magyarország, Törökország) emelkedett a polgárok kormányukba vetett bizalma.

### Kormányzási index (a fenntartható kormányzás harmadik pillére)

Az SGI koncepciója szerint a kormányoknak két fontos területet kell biztosítaniuk: a végrehajtóképességet (fenntartható politikákat) és a végrehajtó elszámoltathatóságának biztosítását (végrehajtáson kívüli szereplők részvételi és ellenőrzési lehetőségét). Ezek a kormányzási index meghatározó területei is egyben.

A végrehajtási kapacitás a kormányok központi tevékenységeire világít rá, átvizsgálva az adminisztratív berendezkedés által igazolható irányítási képességet, és olyan területeket fed le, mint például a stratégiai kapacitás, a minisztériumok közötti koordináció, a végrehajtás, az alkalmazkodás képessége, a belső szervezeti reformok, a minél szélesebb körű társadalmi konzultáció, a tudásmenedzsment, a szakpolitikák végrehajtása.

A végrehajtó elszámoltathatósága a kormányzat és a politikai döntéshozatali folyamat érdekelt feleinek bevonását, a kormányzati kommunikáció hatékonyságát jelenti, tehát azt, hogy a kormányok milyen mértékben vonják be – már a jogalkotási folyamat korai szakaszában – az érintett társadalmi csoportokat. Ez nyilvánvalóan megkönnyíti az adott szakpolitikai döntés szélesebb körű társadalmi elfogadását.

Érdekes fejlemény, hogy a vizsgált országok jelentős részében nőtt a pártrend-

szer polarizációja, ami egyben a populista pártok erősödését hozta magával. Cipruson a legmagasabb a polarizáció foka – ott két gyakorlatilag azonos erő, egy rendkívül baloldali és egy erősen konzervatív oldal mérkőzik meg egymással. Németországban is jelentősen nőtt a polarizáció, amit mutat a jobboldali populista párt (Alternative für Deutschland) bekerülése a parlamentbe.

A végrehajtó elszámoltathatóságát a következő négy területen mérték, értékelték: 1. polgárok részvételi kompetenciája; 2. jogalkotói erőforrások; 3. média és 4. érdekképviselők jelenléte.

A mutató alapján felállított rangsor első három helyezettje valószínűleg nem okoz meglepetést: Svédország, Dánia és Norvégia. Magyarország itt is az utolsó harmadban szerepel. Törökországot megelőztük, de Bulgáriát például már nem, így a 37. helyen állunk 4,90 ponttal (az átlag: 6,31). Tulajdoníthatjuk ezt csupán a jelenlegi magyar kormány tevékenységének, de valószínűleg egy jóval általánosabb jelenségről van szó: más országokban is tapasztalható, hogy ha egy kormány abszolút többséget szerez, kevésbé van szüksége koalíciókra, egy-egy szakpolitikai döntésnél a társadalom minél szélesebb körének bevonására és együttműködésére.

Svédország pozitív példa a hosszabb távú kormányzati gondolkodásra. 2013-ban elhatározták, hogy szakértőkből létre fognak hozni egy bizottságot azzal a feladattal, hogy feltárja azokat a területeket, ahol a kormánynak hosszú távú stratégiákat kell megfogalmaznia.

Franciaországban, Emanuel Macron elnöksége alatt, az index alapján javult a kormányzás minősége, ami a kormányzat egyértelmű kommunikációjának köszönhető, illetve annak, hogy a társadalmi szervezeteket már a döntéshozatali folyamatok korai szakaszában bevonják. Kanadában Justin Trudeau hasonló poli-

तिकai megközelítése hozott eredményeket. Németországban az utóbbi években megnövekedett ideológiai polarizáció nehezíti az irányítási folyamatokat, így a reformok végrehajtását is.

Az egyértelmű célok mellett fontos a hiteles kommunikáció, és az, hogy a végrehajtási stratégia része legyen a minél teljesebb társadalmi részvétel.

\*\*\*

A fenntartható kormányzáshoz elengedhetetlen, hogy a kormány felmérje a legfontosabb rizikófaktorokat, szakpolitikai döntéseit áthassa a hosszú távú szemlélet, hogy ne tüzet oltson, hanem a jövő nemzedékeire gondolva valamennyi területen stabilitást szolgáló programokat, reformokat dolgozzon ki és hajtson végre.

Amennyiben az állampolgárok érzik a stabilitást, javul az életminőségük, fel lendül a piac, együttműködőbbé válnak a kormány által hitelesen kommunikált célok elérésében. Mindennek elengedhetetlen része az, hogy a média valóban hozzáférhessen a kormányzati információkhoz, vagyis a kormány és a média átlátható, szabályozott kapcsolata.

A minél szélesebb társadalmi elfogadás érdekében szükséges, hogy az egyes szakpolitikai döntéseknél (már a döntéshozatal előkészületi, korai szakaszában) bevonják az elsődlegesen érintett közösségeket, azok képviselőit, alakuljon ki közöttük párbeszéd.

Az országokat különböző rizikófaktorok fenyegetik, melyek egyben az államháztartást destabilizálhatják. Ilyenek a foglalkoztatási ráta, a nyugdíjrendszer, a demográfiai csökkenés, az egészségügy és az oktatás helyzete, a szociális területek, a magas államadósság, az ökológiai fenntarthatóság. Ezeket a veszélyeket hosszú távú, alaposan átgondolt intézkedésekkel, átfogó reformokkal kell orvosolni.

Egy politikai rendszer legitimálásának feltétele a demokratikus részvételi és ellenőrzési jog biztosítása, a jogállamiságon alapuló eljárások és polgárjogok maximális tiszteletben tartása.

És hogy ki tartja fent a kormányzást? A legegyszerűbb válasz az lenne, hogy a hatalmon lévő kormány a maga intézkedéseivel, apparátusával. Sosem szabad azonban megfeledezni arról, hogy a legalapvetőbb szereplők mégiscsak az állampolgárok. A polgárok, akik jogaikkal élve négyévente az urnák elé járulnak, hogy fenntartsák vagy éppen leválasszák az aktuális kormányt, de nemcsak választásokkor van beleszólásuk, hiszen, ha úgy érzik, valamelyik területen sérülnek a jogaik, akkor fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz vagy hatóságokhoz, akár Brüsszelhez is, szélsőséges esetekben pedig tüntetésekkel, zavargásokkal hozhatják a kormányzat tudomására véleményüket.