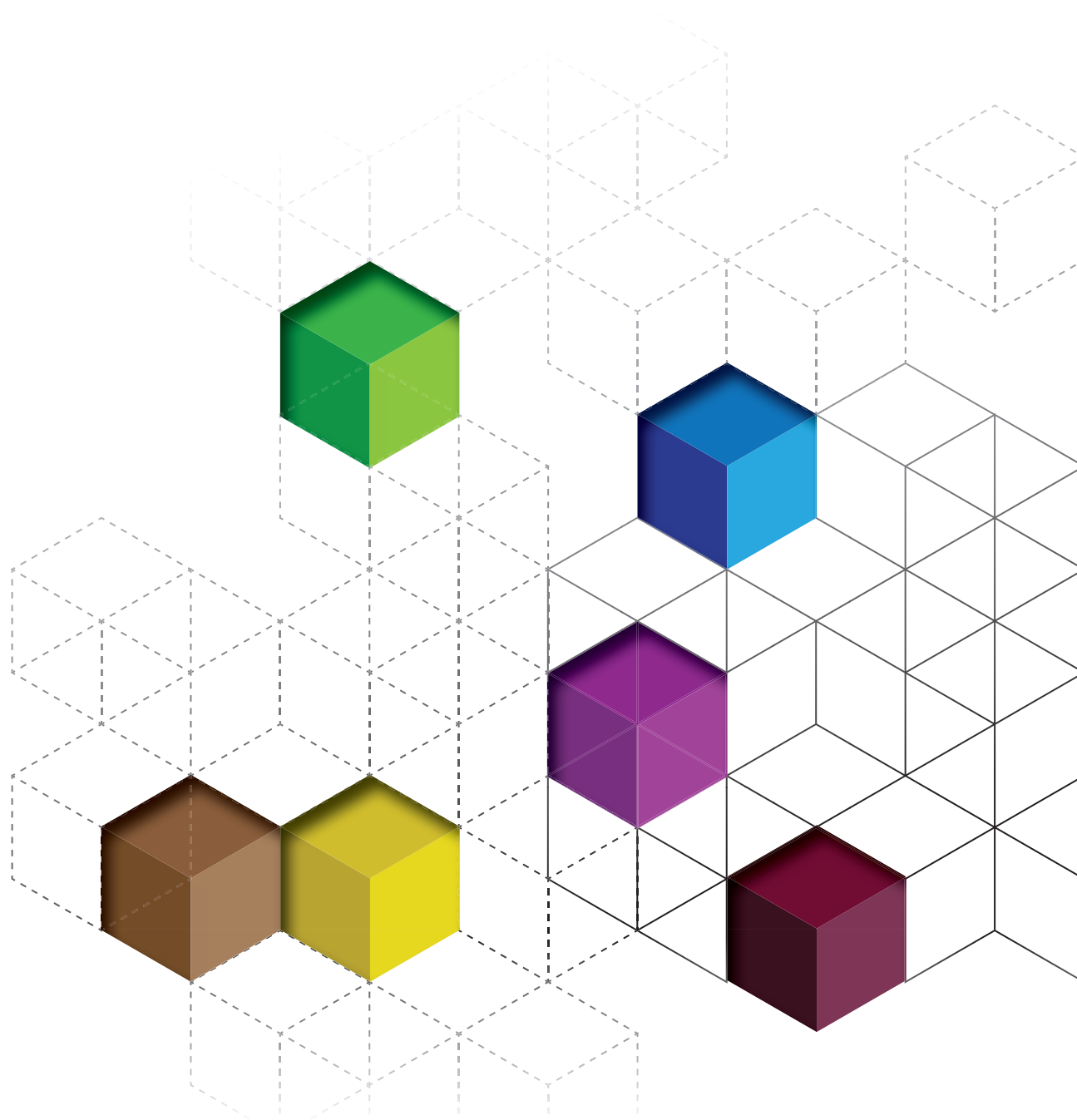


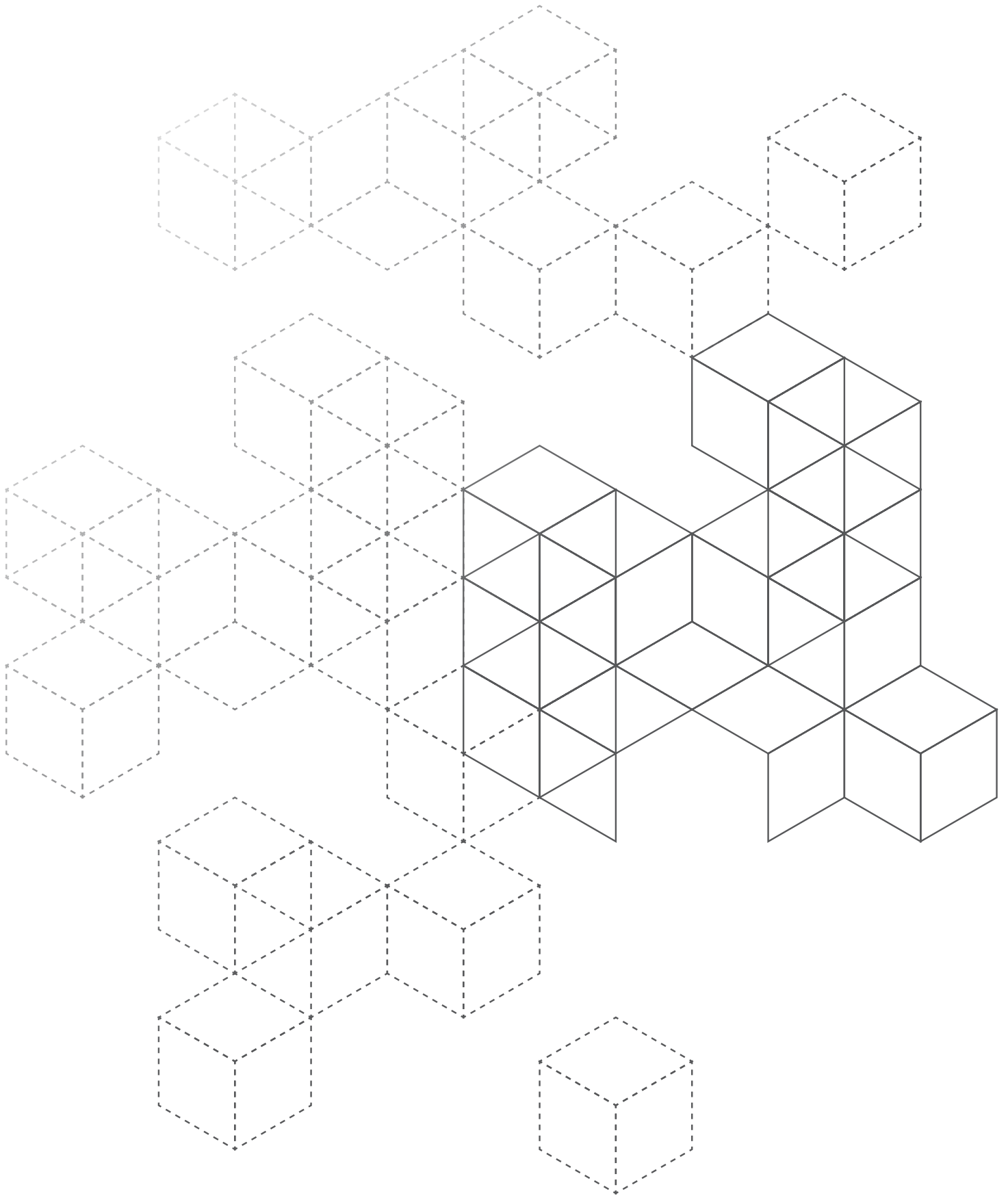
# JÓ ÁLLAM JELENTÉS

## 2018



# JÓ ÁLLAM JELENTÉS 2018

BUDAPEST



A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében került kiadásra.

A Bevezetés szerzője és a kiadvány szerkesztője: Dr. Kaiser Tamás

A Jó Állam Jelentés 2018 hatásterületei és a munkacsoportok vezetői:

1. Biztonság és bizalom a kormányzatban: Prof. Dr. Kis Norbert
2. Közösségi jóllét: Prof. Dr. Báger Gusztáv
3. Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség: Prof. Dr. Csath Magdolna
4. Fenntarthatóság: Besenyei Mónika
5. Demokrácia: Dr. habil. Cservák Csaba
6. Hatékony közigazgatás: Dr. Kádár Krisztián

Szakmai lektor: Dr. Káposzta József

A kiadvány technikai szerkesztője: Bozsó Gábor

A kiadványban szereplő grafikonok készítője: Petényi Sára

A kiadványban szereplő térképek készítője: Jancsó Tamás

A kiadvány összeállításában közreműködtek a Központi Statisztikai Hivatal szakértői, valamint az NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézetében működő Mérési és Módszertani Iroda szakértői és munkatársai.

© A szerzők, 2018

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

Kiadja: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Kiadói szerkesztő: Kutas Éva

Nyomdai előkészítés: Dialóg Campus Kiadó

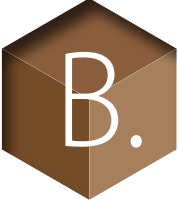
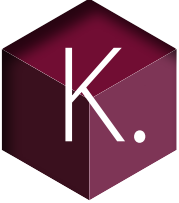




ISSN 2498-7476




# JÓ ÁLLAM MOZAIK

## HATÁSTERÜLET

## DIMENZIÓ

		1.	2.	3.	4.	5.
	<b>BIZTONSÁG ÉS BIZALOM A KORMÁNYZATBAN</b>	++	++	++	++	++
	<b>KÖZÖSSÉGI JÓLLÉT</b>	++	++	++	+	+
	<b>PÉNZÜGYI STABILITÁS ÉS GAZDASÁGI VERSENYKÉPESSÉG</b>	+	+	-	-	+
	<b>FENNTARTHATÓSÁG</b>	+	++	-	+	-
	<b>DEMOKRÁCIA</b>	+	+	+	+	-
	<b>HATÉKONY KÖZIGAZGATÁS</b>	++	+	+	++	++

Jelmagyarázat:

 erősödés

 optimista várakozás

 fejlesztendő

# TARTALOM

Bevezetés .....	6
-----------------	---

## HATÁSTERÜLETEK ÉS DIMENZIÓIK



Biztonság és bizalom a kormányzatban.....	11
---	----

B.1. Külső biztonság .....	13
B.2. Közbiztonság és katasztrófavédelem .....	18
B.3. Jogbiztonság .....	23
B.4. Kormányzati közbizalom és átláthatóság .....	28
B.5. Létebiztonság .....	33



Közösségi jóllét hatásterület.....	38
------------------------------------	----

K.1. Jövedelmi helyzet. ....	40
K.2. Társadalmi kirekesztettség .....	45
K.3. Egészségügyi és szociális védőháló. ....	50
K.4. Foglalkoztatottság és oktatás .....	55
K.5. Egyén a társadalomban .....	60



Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség.....	65
---	----

G.1. Pénzügyi stabilitás .....	67
G.2. Gazdasági diverzifikáltság .....	72
G.3. Beruházás és humán tőke .....	77
G.4. Innováció .....	82
G.5. Termelékenység és hatékonyság .....	87



Fenntarthatóság .....	92
-----------------------	----

F.1. Éghajlatváltozás. ....	94
F.2. Természeti erőforrások .....	99
F.3. Energia- és vízgazdálkodás .....	104
F.4. Környezeti terhelések (kibocsátások) .....	109
F.5. Társadalmi fenntarthatóság .....	114



Demokrácia .....	119
------------------	-----

D.1. A politikai verseny biztosítása .....	121
D.2. A politikai részvétel előmozdítása .....	126
D.3. A társadalmi kapcsolatok előmozdítása .....	131
D.4. A demokratikus joggyakorlás biztosítása .....	136
D.5. A sajtószabadság, szólásszabadság biztosítása .....	141



Hatékony közigazgatás.....	146
----------------------------	-----

H.1. Hozáférhetőség .....	148
H.2. Ügyfélteher .....	153
H.3. Erőforrás-hatékonyság .....	158
H.4. Felkészültség .....	163
H.5. Elégedettség .....	168

# BEVEZETÉS

## A JÓ ÁLLAM JELENTÉS KONCEPCIÓJA, FELÉPÍTÉSE, TOVÁBBFEJLESZTÉSÉNEK IRÁNYAI

### Koncepció

Az elmúlt évek fejleményei: a pénzügyi és gazdasági válság, a klímaváltozás hatásai, a terrorizmus és az illegális bevándorlás elleni fellépés, valamint a negyedik ipari forradalomhoz való alkalmazkodás követelményei előtérbe helyezték a kormányzás államközpontú megközelítését és gyakorlatát. Az „államtalanítást” hirdető irányzatokkal szemben egyre inkább megerősödött az a felfogás, amely szerint a közjő absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi változások folyamatában. Ezt a paradigmaváltást fejezi ki a Jó Állam fogalma, amely a közjó és a közszolgálati etika normáira támaszkodva szorosan összekapcsolódik a jó kormányzás és a jó közigazgatás fogalmával.

A napjainkban mind sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben lévő, ágazatokon átívelő feladatok ellátása és a komplex problémák (éghajlatváltozás, demográfiai változások, migráció, kiberbiztonság) kezelése egyre jelentősebb kapacitásokat, intézményi, adminisztratív és humán képességeket igényel a kormányok részéről, amelyek megteremtése, „karbantartása” és folyamatos fejlesztése a mindennapi gyakorlat szerves részévé vált. A probléma súlyát az is mutatja, hogy számos jelentős nemzetközi szervezet (OECD, ENSZ, Világbank, Világgazdasági Fórum, International Institute for Management Development – IMD) foglalkozik a kormányzás teljesítményének komplex értékelésével, az ehhez szükséges indikátorrendszerek kialakításával, összehasonlításra alkalmas átlagok, trendek, rangsorok készítésével és közzétételével. Az alkalmazott társadalomtudományok rendkívül gazdag szakirodalmából tükröződő elméleti sokszínűség, a mérések és értékelések változatos módszertana egyrészt kifejezésre juttatja a kormányzás értékdilemmáit és értékválasztásait, másrészt olyan vitákat, megismerési és tanulási folyamatokat indít el, amelyek nagymértékben hozzájárulnak a kormányzás minőségének és hatékonyságának fejlődéséhez.

A nemzetközi gyakorlatban meghonosodott és széles körben alkalmazott alapfogalmak közül az állami kapacitást magyarázó tényezőnek tekintjük arra vonatkozóan, hogy milyen potenciális intézményi képességekkel rendelkezik az állam az alkotmányban, Alaptörvényben, kormányprogramban és különféle jogi normákban rögzített célok végrehajtása érdekében. Ezek mennyiségi változóiból a kormányzati képességek alakulására lehet következtetni. A *kormányzati képesség* fogalma alatt a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szó-

val a kormányzáshoz szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz relációban történő mobilizálását, alkalmazását és/vagy fejlesztését értjük. Ezek a kategóriák azonban erősen kontextusfüggők, azaz ténylegesen a kormányzás gyakorlatában nyerik el valódi értelmüket. Éppen ezért az állami kapacitások és kormányzati képességek egyes dimenzióinak mérésekor fontos és eldöntendő kérdés, hogy értelmezési kereteit az „államtalanított”, a társadalmi önszabályozásra és az alulról szerveződő hálózatokra épülő vagy – ellenkezőleg – az *aktívan fellépő, cselekvőképes, államközpontú kormányzás* felfogása alkotja-e. Az utóbbi elutasítja az állam „kiüresítését”, az állami kapacitások és kormányzati képességek gyengülését, ugyanakkor alapvetésnek tekinti, hogy a kormányok elsődleges felelősséggel tartoznak a társadalom irányításáért és koordinációjáért, de megválaszthatják feladataik és kötelezettségeik megvalósításának módját, eszköz- és szabályrendszerét.

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

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

Az ÁKFI szervezeti keretei között működő Államreform Központ (ÁRK) általános célja, hogy az államreform folyamatát támogató, részben empirikus, részben előremutató, elvi, tudományos háttérrel biztosító kutatási tevé-

kenységet folytasson, a központ keretein belül létrehozott *Mérési és Módszertani Iroda (MMI)* szakmai támogatásával. Tevékenységének egyik legfontosabb pillérét a Jó Állam működése, fejlesztése és folyamatos reformja érdekében létrehozott, tudományosan megalapozott mérési, értékelési módszertan, adatbázis és indikátorkészlet kezelése és naprakészen tartása alkotja. A mutatók azt is kifejezik, hogy mely kormányzati képességek tudnak a leghatékonyabban hozzájárulni a kormányzati célok megvalósításához. Mindez azt is jelenti, hogy a Jó Állam-kutatások célkitűzései, fogalmi keretei és indikátorai a korábban említett aktív, cselekvőképes kormányzás felfogását kívánják értelmezni és mérhetővé tenni.

A Jó Állam-kutatások eredményeit az NKE által szervezett műhelyviták, tudományos konferenciák, valamint kötetek és műhelytanulmányok formájában mutatjuk be. Az egyes kutatási szakaszok lezárását követően 2015-től éves rendszerességgel adjuk ki a *Jó Állam Jelentést* (a továbbiakban: *Jelentés*), amelynek célja egy olyan, saját adatbázisra támaszkodó autonóm értékelési rendszer kiépítése és folyamatos működtetése, amely egyes hatásterületeken visszacsatolást ad a kormányzati képességek, ezen keresztül a kormányzati teljesítmény meghatározott időintervallumban történő változásairól.

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

## Felépítés

A kutatások első szakaszának lezárását a 2015 júniusában megjelent *Jó Állam Jelentés 2015* (a továbbiakban: *Jelentés 2015*) összeállítása jelentette, amely egyúttal a soron következő jelentések strukturális és módszertani kereteit is meghatározta.<sup>1</sup> Nem azzal a céllal készült, hogy megismételje és kövesse a nemzetközi rangsorok normatív szemléletét és az ezen alapuló, versenyelvű, összehasonlító megközelítést. Sokkal inkább a nemzeti teljesítményértékelések szemléletére épül – amelynek jó gyakorlatait láthatjuk Skóciában, Finnországban, Írországban és Svájcban –, miszerint a kormányzati teljesítmény mérése elválaszthatatlan az adott ország gaz-

dasági-társadalmi helyzetétől, speciális adottságaitól és problémáitól, így megbízható mértéket nyújt a kormányzati teljesítmény átfogó mérésére.

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

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

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

<sup>1</sup> *A Jó Állam Jelentés 2015* elérhető a Nemzeti Közfoglaltati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének honlapján: [http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/jo-allam-jelentes-1.original.pdf](http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-1.original.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. 06. 14.).

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

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

Ezek mérése érdekében a negyedik szinthez az egyes dimenziókhöz tartozó indikátorok tartoznak. Az összes társított indikátor együttese alkotja az indikátorrendszert. Az indikátorok csoportokba rendeződve illeszkednek egy-egy részterülethez, és ezzel együtt jár az a módszertani sokszínűség is, hogy a mutatók többféle, egymással össze nem hasonlítható skálán mérnek. Az indikátorrendszer kialakítása során mindvégig szem előtt tartottuk, hogy hiteles, hivatalos adatforrásból származó, minimális szubjektív elemet tartalmazó módszertanon alapuló, az adatfolytonosság kritériumainak is megfelelő mutatókat alkalmazzunk.

Mindezek alapján a Jelentés struktúráját egy  $6 \times 5 \times 5$ -ös mátrix alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt (egy fő- és négy rész-) indikátor tartozik.

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

A fenti anomáliák elkerülése érdekében a jelentések által fontosnak tartott irányítópult megközelítés a bázis-szemléletű viszonyításra épül, ami egyben azt is jelenti, hogy ha nem áll rendelkezésre bázisév, akkor a báziskép-

zés a kutatási feladatok részévé válik. Az indikátorokhoz rendelt értékfaktor (pozitív vagy negatív) a változás irányának értékelését fejezi ki. A mérések egy bázisértékből kiindulva kapnak pozitív vagy negatív értékelést, így teszik lehetővé a változások pozitív (javulás) vagy negatív (romlás) minősítését. A mennyiségi változókból értékalapú következtetés csak akkor vonható le, ha a kapott érték mennyiségéhez (alacsony vagy csekély) mérten a hatások vagy az eredmény (a kormányzati képesség javulása vagy romlása) szintjén egyúttal az értékstatuálás is érzékelhetővé válik. Mindebből az következik, hogy csakis egyfajta módszertani komplexitás mellett lehet mérhetővé tenni a kormányzati célok, eredmények és hatások együttesét.

A jelentések eredménytábla és irányítópult funkciója egyaránt hozzájárul a hazai közigazgatás hatékonyságának tartalmi elemeit és változásait tartalmazó adatbázis és mérési rendszer kialakításához. Ennek lényeges eleme, hogy az NKE ÁRK keretében működő Mérési és Módszertani Iroda szakmai és koordinációs támogatással járul hozzá a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 1. és 2. prioritásának keretében a kedvezményezettek által megjelölt ún. Jó Állam Mutató-vállalások célértékeinek teljesítéséhez.

A Jelentések fejezetei az alábbi, egységes szerkezet alapján épülnek fel:

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

## A bővítés és mélyítés irányai a Jó Állam Jelentésekben

Az állandóság és a folyamatosság elvét szem előtt tartva a Jelentés 2015 készítése során kialakított fogalom- és célrendszert, valamint szerkezeti felépítést érvényesítettük a Jó Állam Jelentés 2016 (a továbbiakban: Jelentés 2016) összeállításánál.<sup>2</sup> Ugyanakkor korlátozott mértékben és indokolt esetben lehetőséget adtunk egyes mutatók

<sup>2</sup> A Jó Állam Jelentés 2016 (bővített kiadás) elérhető a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének honlapján: <http://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentes-2016-bovített-kiadás> (a letöltés időpontja: 2018. 06. 14.).



cseréjére, amennyiben a kormányzati képességet vagy annak változásait jobban leíró mutató állt rendelkezésre, illetve ha valamely korábban alkalmazott indikátor esetében gondot jelentett az adatok frissítése.

A *Jelentés 2016 a Jelentés 2015-höz képest két fontos újjá-tással gazdagodott. Egyrészt a vele párhuzamosan készült Jó Állam Véleménymérés (JÁV)* lehetőséget adott a korábban használt, főként „kemény” statisztikai indikátorok „puha”, percepciós (érzületi), lakossági véleményt tükröző mutatókkal történő bővítésére, amelyek érdekes és hasznos adalékul szolgálnak a *Jó Állam Jelentés*be kerülő indikátorok értelmezéséhez, a megragadott problémák és jelenségek lakossági percepcióihoz és értelmezéséhez. Megjegyezzük, hogy a JÁV-ba bevont tématerületek egyenlőtlen mértékben oszlottak meg az egyes hatásterületek között, tekintettel azok sajátos jellegére. A sokváltozós, országosan reprezentatív, 2500 fős mintán végzett adatgyűjtés részletes mutatóit és a hozzájuk kapcsolódó elemzéseket önálló kiadvány formájában (JÁV), támogató szakmai háttéranyagként tettük nyilvánossá.

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

Fontos kiemelni, hogy a nemzetközi adatok alapvetően a hazai értékek értelmezési keretként szolgálnak, mivel egy konkrét évre vonatkozó adatokból nem lehet a többi ország tényleges helyzetét és teljesítményét megítélni, és az is korlátot jelent, hogy nem lehet valamilyeni, a *Jelentés*ben alkalmazott mutatóhoz nemzetközi összehasonlítást rendelni. Ennek több oka is lehet: nem áll rendelkezésre, nem érhető el nemzetközi adat, vagy ha igen, annak eltérő módszertana nem teszi alkalmassá az összehasonlításra. Néhány esetben a hazai idősor adatai az eltérő mértékegységek vagy számítás miatt különböznek a nemzetközi összehasonlítás adataitól. A nemzetközi összehasonlítások ettől függetlenül hivatalos adatokra támaszkodnak, szakmailag megbízhatónak tekinthetők.

A *Jó Állam Jelentés 2017* (a továbbiakban: *Jelentés 2017*) megtartotta – helyenként finomította – a korábbi jelentések koncepcionális és fogalmi kereteit, célrendszerét, szerkezeti felépítését, a dimenziók és indikátorok számában sem történt változás.<sup>3</sup> Ugyanakkor számos tekintetben reagált a korábbi kiadások során megfogalmazott kriti-

kákra, észrevételekre és javaslatokra, továbbá új, innovatív megoldásokat és fejlesztéseket is bevezetett.

A *Jelentés 2017*-ben a nemzetközi hőmérők száma 62-ről 75-re emelkedett. Ugyanakkor ezúttal is következetesen érvényesítettük azt a szempontot, hogy ezek csak azon indikátoroknál jelennek meg, ahol a standardizált adatokat tartalmazó adatbázisok (elsősorban Eurostat) az összehasonlításokat módszertani szempontból lehetővé teszik. A kiemelt fontossággal bíró területeken nemzetközi térkép is segítette az adott terület részletesebb bemutatását.

A *Jelentés 2017 legmarkánsabb újítását a területi dimenzió, az ehhez kapcsolódó térképek és elemzések hangsúlyos megjelenítése jelentette*. Már az előző években is felmerült a *Jelentés* elkészítése során, hogy egyes indikátorok értékei mögött jelentős területi különbségek maradnak feltáratlanul, többek között a gazdasági fejlettség, a munkanélküliségi ráta és a népességfogyás tekintetében. A *Jelentés* számos indikátora esetében viszont nem értelmezhető országon belüli területi különbségek, ezeknél az indikátoroknál – ahogy korábban említettük – a nemzetközi összehasonlítást segítő, európai kitekintést adó térképeket jelenítettük meg.

## Jó Állam Jelentés 2018

A jelen kiadvány a *Jó Állam Jelentés 2018* (a továbbiakban: *Jelentés 2018*) anyagát tartalmazza. A korábbi évekhez képest ezúttal sem változott a *Jelentés* alapvetése, célrendszere, megtartotta szerkezetét, dimenzióinak és indikátorainak számát, az évről évre megjelenő tartalmi és formai fejlesztéseket. Indokolt esetben – alapvetően koncepcionális okokból – most is sor kerülhetett egyes mutatók cseréjére.

A *Jelentés* nemzetközi összehasonlításra alkalmas indikátorainak értékeit – ahogy korábban is – elsősorban az egyes V4-országok teljesítményéhez, valamint az EU28 átlagához viszonyítva, ún. hőmérőkön jelenítjük meg. A *Jelentés 2018* annyiban lép túl az előző évek gyakorlatán, hogy a hőmérőkön az egyes országok értékeinek elmúlt évi változását is jelezzük a következő szimbólumokkal: ▲ – javulás; ● – stagnálás; ▼ – gyengülés. Ahol nem állt rendelkezésre az előző évre vonatkozó nemzetközi adat, ott – szimbólumot alkalmaztunk. A koncepcionális és szakmai szempontokat következetesen érvényesítve a 150 indikátorból 80 mellé tudtunk hőmérőt rendelni.

Ahol a mutatók elemzéseit ezt igénylik, és/vagy terjedelmük lehetővé teszi, a nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében térképen is megjelenítjük az elérhető adatokkal rendelkező európai országokat. A hatásterület adottságainak és a nemzetközi egyezményeken alapuló kiterjedt adatgyűjtéseknek köszönhetően kiemelkedik a *Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség* hatásterület, mivel itt az indikátorok majdnem 90%-ánál szerepelnek hőmérők, 60%-uknál európai térképek is. Ezzel szemben a *Demokrácia és a Hatékony közigazgatás* hatásterület

<sup>3</sup> A Jó Állam Jelentés 2017 elérhető a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének honlapján: <https://akfi.unke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017> (a letöltés időpontja: 2018. 06. 14.).

sok országspecifikus – főként az intézményrendszerhez kötött – mutatója esetében nem lehetséges a nemzetközi összehasonlítás.

A *területi dimenziót* megjelenítő térképek elkészítése során fontos kérdés volt, hogy a területi különbségeket milyen – adatelérhetőség szempontjából lehetséges – közigazgatási szinten, milyen skálabeosztással mutassuk be. A döntés meghozatalát nehezítette a térképek lehetőség szerint egységes megjelenítésének és az adott indikátor legmegfelelőbb ábrázolásának – sokszor konfliktusban lévő – szempontja. A könnyű olvashatóság szempontja érvényesült akkor, amikor a jelmagyarázatok osztályköze alapján nem eldönthető kerek határértékek mindig az alacsonyabb kategóriába kerültek. Az indikátorok csaknem felét sikerült térképekkel kiegészíteni, ami megnöveli a *Jelentés 2018* információtartalmát, egyúttal kiterjeszti értelmezési kereteit.

A *Jó Állam Véleményfelmérés 2018 (JÁV 2018)* továbbviszi a 2017-es felmérés egységes, konceptuális kereteit, és négy központi fogalmat jár körül: közérzet, bizalom, elégedettség és a Jó Állam. A *JÁV 2018* eredményeiből összesen 9 mutató került a *Jelentés 2018* indikátorai közé: 5 mutató a *Hatékony közigazgatás* hatásterületbe, 4 mutató a *Közösségi jóllét* hatásterületbe. A véleményfelmérés legfontosabb eredményeit ezúttal is önálló jelentés formájában adjuk közre.

## Az eredmények értékelése: a Jó Állam Mozaik

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

Az értékelés alapját az egymással egyenrangúnak tekintett dimenziók – mint a mérés tárgyává tett Jó Állam-konceptió strukturális lebontásának legkisebb egységei – jelentik. Az értékelés során a dimenzióban található öt mutató rövid távú, utolsó három-négy éves tendenciáját az egyes hatásterületek szakértői háromfokozatú skálán (romlás, stagnálás, javulás) vizsgálják. Ezt követően ezek adott dimenzió belüli jelentőségük alapján történő súlyozásából összegezve alakul ki a dimenzió Jó Állam Mozaik szerinti értéke. Indikátorokkal történő alábontásokat a *Jelentés* további, az egyes hatásterületeket részletesen bemutató és elemző fejezetei tartalmazzák.

Végül, de nem utolsósorban *szeretnénk köszönetünket kifejezni a KSH vezetőinek és munkatársainak a Jelentés 2015, a Jelentés 2016, a Jelentés 2017 és a Jelentés 2018 előkészí-*

téséhez nyújtott szakmai támogatásért. Tekintettel arra, hogy az alkalmazott indikátorok jelentős része a KSH által nyújtott adatokra támaszkodik, ezek forrásaként a KSH-t minden esetben megjelöltük.

## A továbbfejlesztés legújabb iránya: megjelenés az online térben

A *Jelentés 2018* a fentiek alapján a korábbi kiadványokhoz hasonlóan hagyományos, nyomdai formában jelenik meg. Ebben az évben azonban egy nagyszabású, több ütemben megvalósuló fejlesztést indítottunk el, amelynek célja, hogy a *Jó Állam Jelentés* – a hozzá kapcsolódó webalapú szolgáltatásokkal együtt – egyrészt megtalálja a helyét az online térben, másrészt nemzetközi összehasonlításban is a példaértékű, jó gyakorlatok közé emelkedjen. Arra törekszünk, hogy az aktuális, mindenki számára elérhető *Jó Állam Jelentés* segítse a benne foglalt koncepcionális kérdésekhez és adatokhoz kapcsolódó mélyebb elemzéseket, képes legyen megfelelni komolyabb vezetői támogatási és kutatói igényeknek. Mindez egy tematikus portál formájában valósul meg, amely kifejezetten a *Jó Állam Jelentés*hez, illetve a hozzá kapcsolódó kutatási portfólióhoz tartozó adatok felhasználóbarát információk központjaként üzemel, folyamatos fejlesztési lehetőségekkel.

Mindezek alapján a *Jó Állam Jelentés 2018* nyomdai változata mellett élő weboldal áll az érdeklődők rendelkezésére az alábbi elérhetőségen: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu>. A célunk, hogy a jelentések print és online formában egyaránt hozzáférhetőek legyenek.

A *Jelentés 2018* online formája az alábbi elemekkel és funkciókkal rendelkezik:

- a *Jelentés 2018* teljes adattartalma digitális formában;
- a mutatókhoz kapcsolódó kiegészítő információk:
  - metaadatok, kutatói és igazgatási felhasználhatóságot növelő háttér-információk (adattáblák, térképek, módszertani információk),
  - közvetlenül kereshető mutatók,
  - a mutatók adatainak közvetlen elérhetősége;
- a Jó Állam kutatási portfólióhoz tartozó egyéb publikációk, hírek, rendezvények és a kapcsolódó további releváns információk fellelhetősége.

A második ütemben, 2019 és 2020 folyamán megvalósuló fejlesztések között szerepel az interaktív felhasználói megoldások felkínálása az adatok keresztezett (egymással összekapcsolt, egységes) elemzéseinek biztosításával. Ezzel lehetővé válnak interaktív adatműveletek, adatkapcsolások, egyéni igények szerinti lekérdezések (például interaktív táblázatok, grafikonok, térképek, idősoros összehasonlítások dinamikus, felhasználóbarát biztosítása).

# BIZTONSÁG ÉS BIZALOM A KORMÁNYZATBAN

## ÖSSZEFOGLALÓ<sup>1</sup>

A biztonságérzet az emberek és az üzleti, civil szektor szereplőinek legalapvetőbb igénye. A biztonság – és vele együtt a biztonságérzet – megteremtése a jó állam egyik legfontosabb feladata, a kormányzat felé megnyilvánuló bizalom feltétele.

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 emelkedni kezdtek, 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.

Az önkéntes katonai szolgálaton alapuló haderők kialakítása alapjaiban változtatta meg a Magyar Honvédség működési jellemzőit és építkezési elveit. Az áttérés óta a Magyar Honvédség munkáltatóként érzékenyebb a dinamikus társadalmi folyamatokra, ám az elvártnál lassabban reagál a munkaerőpiac változásaira. A szükséges létszámú és megfelelő minőségi mutatókkal rendelkező személyi állomány megszerzése és megtartása komoly kihívás. A Magyar Honvédség Országgyűlés által jóváhagyott létszáma 2007 óta enyhén emelkedik.

A modern haderők működése nem képzelhető el a hálózatalapú információs rendszerek jelentette kibertér nélkül. A magyarországi kiberbiztonsági incidensek nagyobb része informatikai üzemeltetési hiányosságra vezethető vissza, a komplex támadások észlelési rátája nagyon alacsony.

Magyarország a katonai erejének megfelelő mértékben vesz részt a különböző nemzetközi missziókban. Az éves külföldi katonai segítségnyújtási kiadások tartalmazzák a nemzetközi béketámogató és válságkezelő műveletekben, azon belül

is az ENSZ, a NATO és az EU által végrehajtott válságkezelő és konfliktusmegelőző műveletekben való katonai és rendészeti szerepvállalás költségeit, valamint a két- vagy többoldalú nemzetközi egyezményeken alapuló katonai és rendészeti feladatok ellátásához szükséges forrásokat.

A *közbiztonság* dimenzióban jelenik meg az a kormányzati képesség, amely arra irányul, 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 dimenzió öt aspektusból világítja meg az állam e kiemelten fontos funkcióját, ebből két indikátor a lakosság szubjektív véleményét (*A lakosság biztonságérzete közterületen, a lakó-környezetében; Lakossági bizalom a rendőrségben*) tükrözi, míg három indikátor (*A regisztrált szándékos emberölések, testi sértések, valamint rablások és csalások száma; Ezer lakosra jutó, éves, közrendre, polgári védelemre, tűz- és katasztrófavédelemre fordított kormányzati kiadások; A bűnüldözés személyi erőforrásai*) az ezen a területen kulcsfontosságú objektív adatokat veszi alapul az elemzéshez.

Az öt indikátor mindegyikében pozitív tendenciákat láthatunk, amelyek a magyar állam egyre javuló teljesítményét jelzik e dimenzióban, nem elhallgatva azt a tényt, hogy nemzetközi összehasonlításban még mindig vannak elmaradásaink egyes területeken. Ha végigtekintjük az egyes indikátorok esetében levont fő következtetéseket, akkor bizakodóan tekinthetünk a jövőbe: évről évre nő a lakosság szubjektív biztonságérzete, valamint a rendőrség iránti közbizalom, jelentősen emelkedtek a közrendre fordított állami kiadások az elmúlt évtizedben. Külön is kiemelendő az a tendencia, hogy a bűnüldözés személyi erőforrásainak mérsékelt bővülése mellett jelentősen javult a bűnüldözési statisztika a vizsgált négy bűncselekménytípus közül háromban.

A *jogbiztonsági dimenzió* tárgya a kormányzat képessége, hogy a jogrendszer iránti bizalmat erősítse, a jog által garantált biztonságot megteremtse. A legalapvetőbb jogbiztonságtartalom 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-kezdemenyezésig 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 mediakommunikáció. A jogrendszerbe vetett bizalmat befolyásolja továbbá az országok jövedelmi szintje (a gazdagabb országokban magasabb a bizalom szintje), a társadalmi egyenlőtlenségek mértéke. A nagyobb egyenlőtlenséggel sújtott országokban a bizalom általában

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



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.<sup>2</sup>

A TÁRKI felmérése szerint 2009-től 2013-ig javult a magyar jogrendszerbe vetett bizalom (4,0-ról 4,78-ra). A KSH 2013-as évre vonatkozó mérése más módszertan szerint, de 10-es skálán 5,1-es átlagot mért, ezt tekintjük a bizalom mérés bázis-adatának, amely 2015-re 0,2-del csökkent.

Az igazságszolgáltatás pénzügyi erőforrásai viszont 2010 óta folyamatosan nőnek, ami javuló kormányzati képességet mutat a jogszolgáltatásba vetett bizalom erősítésére, és a visegrádi országok közül is a legerősebb.

Az elsőfokú bíróságokhoz érkezett közigazgatási tárgyú peres ügyek számának mérséklődése 2015 után az ügyfelek egyre javuló elégedettségét mutatja a közigazgatás döntéseivel kapcsolatban.

A polgári, kereskedelmi, közigazgatási és egyéb ügyek eldöntéséhez szükséges idő alapján kialakított rangsor szerint hazánk az EU-tagállamok élmezőnyébe tartozik, rangsorbeli helyezésünk egyre javul, a peres ügyintézés időtartama pedig folyamatosan csökken.

2012 óta az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályi rendelkezések száma is folyamatosan csökkenő tendenciát mutat, ami ugyancsak a jogbiztonság javuló minőségére utal. 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 számadatai szerint a kormányzás átláthatóságát is biztosító adatnyilvánosság mértéke az utóbbi három évben kismértékben csökkent.

A kormányzás minőségének primer jellemzője a kormányzati bizalom és a korrupcióval kapcsolatos társadalmi érzület. Az átláthatóság a kormányzás integritásának, azaz az anti-korrupciónak 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 Állami Számvevőszék integritásvizsgálata alapján a közintézményeknek egyre inkább sikerül intézkedéseikkel mérsékelniük a korrupciós kockázatokat.

Az adatnyilvánosság, azaz a közérdekű nemzeti adatbázisok hozzáférhetőségének értékelése a nemzetközi térben egyre szélesebb körben elfogadott *Open Data Barometer* egységes standardok alapján történő méréseire épül. 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 létbiztonság megteremtésének egyik alapja, hogy egy adott országban milyen a munkaerőpiaci helyzet. 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 2014 óta 10% alatt van, és folyamatosan csökken, azonban a megyéket vizsgálva jelentős eltérések figyelhetők meg.

A lakosság jövedelmének alakulása kiemelkedő szerepet tölt be a jövedelembiztonság fenntartásában. Az alkalmazásban állók keresete, köztük a minimálbér a háztartások jövedelmének, így létbiztonságának jelentős tényezője, ugyanakkor a termelési költségek nagy részét kitevő munkaerőköltség fő tétele is egyben. A 2012-ben tapasztalható jelentősebb minimálbér-emelkedés az adójóváírás kivezetésének kompenzálása miatt történt. 2017-ben ismét jelentős emelkedés figyelhető meg, amely a minimálbér 15%-os emelésének és az alacsony inflációnak köszönhető. 2018-ban további növekedés várható, mivel a minimálbér 8,2%-kal nőtt az előző évhez képest.

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 lakásszektor egyik, uniós viszonylatban is vizsgált mutatójával jellemezzük. A mutató a lakások megfizethetőségét vizsgálja, amely azt mutatja meg, hogy a háztartások mekkora hányada él úgy, hogy a rendelkezésre álló ekvivalens jövedelmének legalább 40%-át költi lakhatásra, a lakosság arányában. A magyar lakosságnak 2015-ben 8,5%-a, 2016-ban 8,8%-a, 2017-ben már 10,7%-a élt ilyen háztartásban.

Az anyagi helyzetük pozitív változásában bízók aránya 2012 óta nő, azonban 2017-ben így is a lakosság közel 70%-a nem várt javulást. A lakosság anyagi biztonságérzete 2013 óta nő, ám 2017-ben ez a tendencia megtorpanni látszik. Továbbra is magas azon háztartások aránya, amelyek megítélésük szerint nem tudnának fedezni egy nagyobb összegű váratlan kiadást.

<sup>2</sup> Boda Zsolt: *Bizalom, legitimitás és jogkövetés*. 849. Elérhető: [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/32\\_Boda\\_Zsolt.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/32_Boda_Zsolt.pdf) (a letöltés időpontja: 2017. 07. 03.).

### B.1.1. Honvédelmi kiadások a GDP arányában

A gyorsuló globalizáció folyamatosan változó biztonsági környezetet eredményez, amelyben a kihívások, kockázati tényezők és fenyegetések több síkon – az egyének, közösségek, államok és régiók szintjén, valamint globális szinten – jelennek meg. A biztonsági környezet változása érinti a kormányzati és nem kormányzati szervezetek, valamint a transznacionális szereplők széles körét.

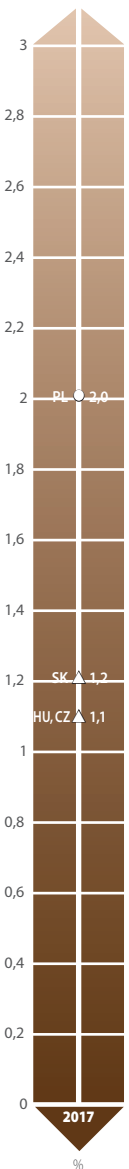
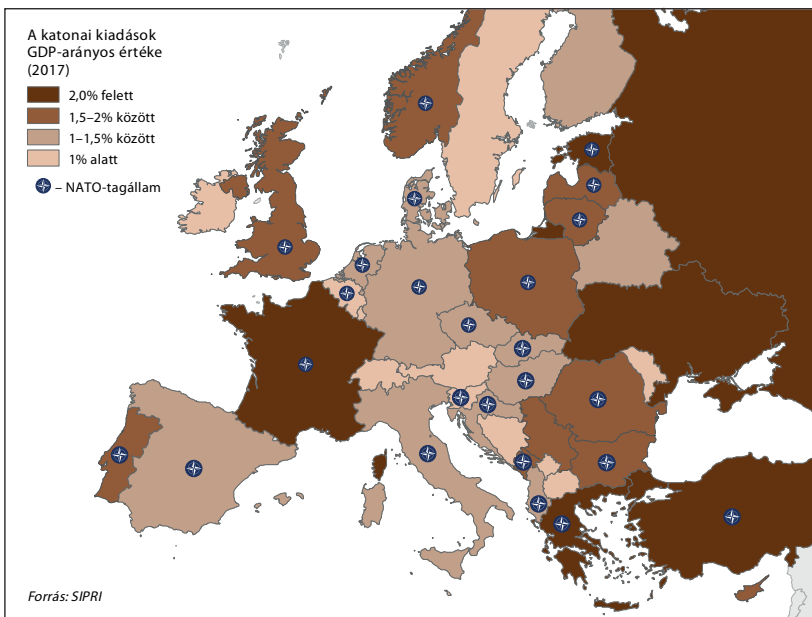
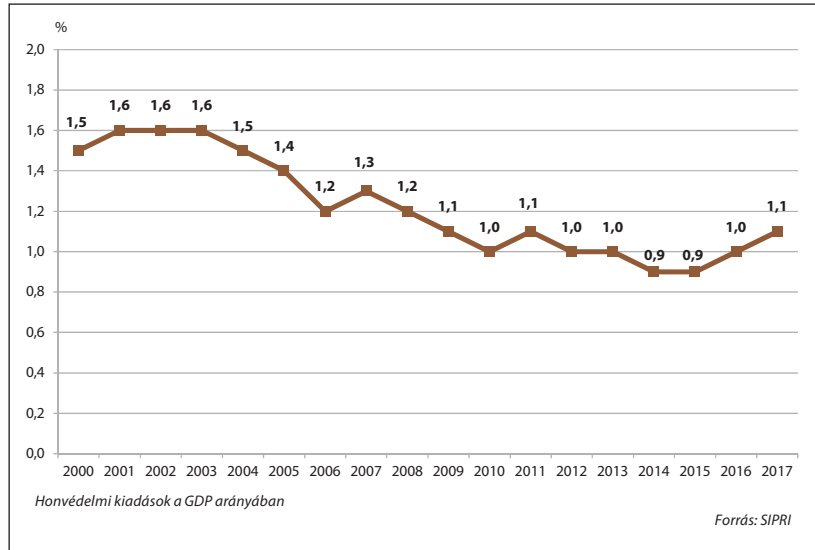
A biztonság fogalma ezért korunkban egyre átfogóbb értelmezést nyer, és új hangsúlyokkal jelenik meg. Meghatározó szerephez jutnak benne politikai, gazdasági és – szükség esetén – katonai lépések. Utóbbiak azt a kormányzati képességet tükrözik, amely egy esetleges külső támadással szemben védelmet biztosít. A honvédelem az állam egyik legalapvetőbb feladatának ellátását, a területi szuverenitás fenntartásának, valamint az állampolgárok megvédésének képességét jelenti.

A Magyar Honvédség Magyarország külső biztonságának alapvető letéteményese. Meghatározó szerepet játszik az ország szabadságának, alkotmányos rendjének és biztonságának külső katonai veszélyekkel szembeni védelmében. A nemzetközi szerepvállalásokban nyújtott teljesítménye és elismertsége jelentős hatással van Magyarország tekintélyére és befolyására, ezzel járulva hozzá az ország érdekérvényesítő képességének növeléséhez. A Magyar Honvédség alapfeladata, hogy önállóan vagy szövetségi keretek között

fegyveresen megvédje az ország függetlenségét, területét, légtérét, lakosságát és anyagi javait külső támadással szemben. Ehhez szükség van a Magyarországot közvetlenül és közvetve érintő katonai fenyegetések érzékelésére, a megfelelő visszatartó képesség kialakítására és szükség esetén a katonai fenyegetések kivédésére.

A honvédelemre áldozni kell. A kormány az ország gazdasági teljesítőképességét figyelembe véve elkötelezett Magyarország biztonságának garantálása és a Magyar Honvédség fejlesztése mellett. Ennek megfelelően folyamatosan és ütemezetten bővülnek a honvédelmi források, ezzel biztosítva a Magyar Honvédség feladatainak magas szintű ellátását és a katonai képességek tervezett, tudatos fejlesztését.

Kormányhatározat rögzíti, hogy a Honvédelmi Minisztérium támogatási főösszege 2017–2026 között a bruttó hazai termék (Gross Domestic Product – GDP) arányában évi legalább 0,1 százalékponttal nő, és 2024-re a NATO-irányelvnek megfelelően eléri a GDP legalább 2%-át, majd az elért szint 2025-től minimum állandósul. A régióban jelenleg egyedül Lengyelország költi a GDP-je 2%-át a haderejére. A Honvédelmi Minisztérium új irányt jelölt ki a haderő fejlesztésére és modernizációjára egy átfogó, komplex és hosszú távon meghatározó jelentőségű koncepció megalkotásával. A Zrínyi 2026 honvédelmi és haderőfejlesztési program célja, hogy 2026-ra a Magyar Honvédség a térség egyik meghatározó haderejévé váljon.



**A GDP-arányos védelmi kiadások egyértelmű emelkedést mutatnak, ami megfelelő alap az ország katonai erejének és biztonsági potenciáljának erősödéséhez.**

## B.1.2. A nemzetközi globális katonai erő-index mérési rangsorában elfoglalt hely

A biztonság átfogó megközelítése tartalmazza a katonai, a politikai, a gazdasági, a társadalmi és az ökológiai biztonságot. A globalizáció eredményeként fellépő, egyre gyorsabb és egyre nagyobb léptékű változások jellegüknél fogva összetettek, ezért kiszámíthatatlanok. A biztonság nem katonai összetevői ugyan egyre fontosabbá válnak, ám ez nem jelenti a katonai tényezők szerepének csökkenését. Továbbra is előfordulhat, hogy egy konfliktusban a katonai erő válik elsődleges fontosságúvá, ami szükségessé teszi annak fenntartását.

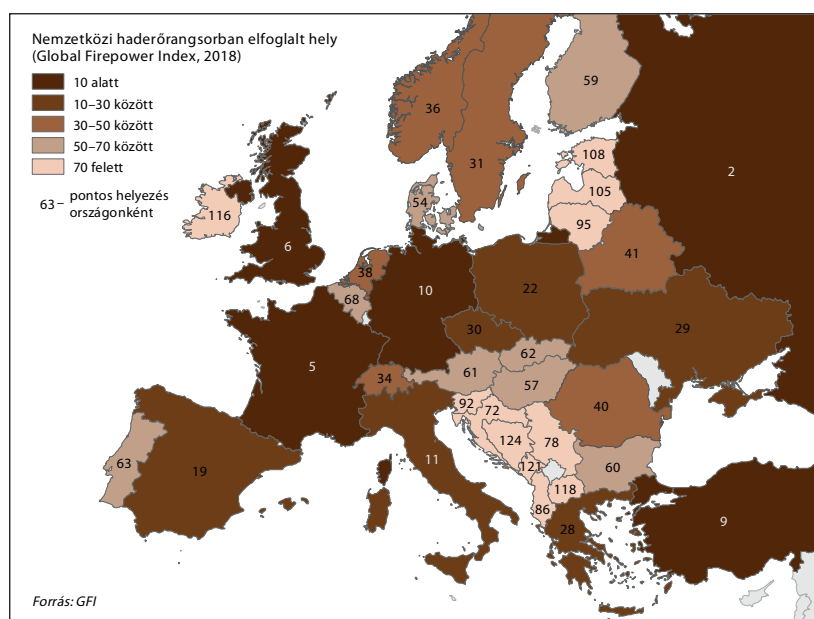
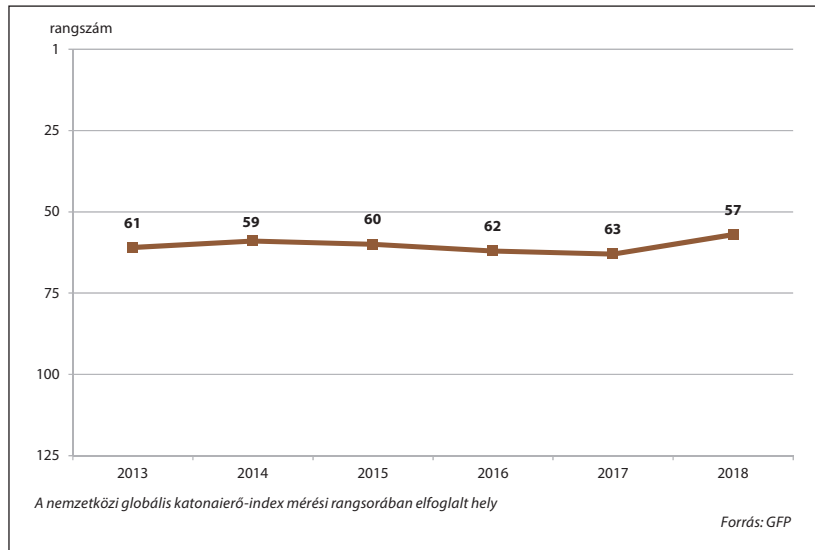
A biztonsági környezetből fakadó kihívások, Magyarország szövetségi tagságából és a ratifikált nemzetközi egyezményekből eredeztethető jogok és kötelezettségek, a haderő várható alkalmazásának jellemzői, valamint a rendelkezésre álló anyagi és humán erőforrások mind befolyásolják a Magyar Honvédség képességeit. A Magyar Honvédség tevékenységének sikerét meghatározzák azok a körülmények, amelyek között küldetését teljesítenie kell.

A Magyar Honvédség szárazföldi és légi haderőnemeket, ezen belül harcoló, harci támogató és harci kiszolgáló-támogató erőket, valamint egyéb szaktevékenységet folytató szervezeteket tart fenn. A rendelkezésre álló képességeit összhaderőnemi keretek között működteti annak érdekében, hogy képes legyen összhaderőnemi szinten is műveleteket végrehajtani önállóan vagy a szövetséges erőkkel együttműködve. Annak érdekében, hogy a Magyar Honvédség eleget tudjon tenni

alkotmányos, valamint NATO- és európai uniós tagságából fakadó kötelezettségeinek, elengedhetetlen a nemzeti önerő tudatos fejlesztése.

NATO-tagországgként Magyarország kötelessége, hogy ne csak fenntartsa, hanem fejlessze is a haderejét. A GDP-arányos védelmi kiadások emelkedése lehetővé teszi, hogy a Magyar Honvédség egy megújult, erőforrásaival hatékonyan gazdálkodó, szilárd alapokon nyugvó, fenntartható fejlődési pályán álló, jól szervezett haderővé váljon, amely a számára biztosított költségvetési források bővülésével fokozatosan korszerűsödik. Egy ország erejét a biztonsági kihívásokkal szemben azonban ma már mással is lehet mérni, mint a védelmi kiadások nagyságával.

A globális katonai erő-index (Global Firepower Index) olyan összetett nemzetközi mutató, amely több mint 50 tényező alapján összesen 133 országot rangsorol. Figyelembe veszi a haderők személyi állományát, a különböző haderőnemek összetételét, a rendelkezésre álló pénzügyi és logisztikai lehetőségeket, a földrajzi adottságokat, valamint a természeti erőforrásokat. Nemcsak a rendelkezésre álló fegyverállománnyal, hanem annak sokféleségével is számol. A változók közül a haderők létszáma kulcsfontosságú, ezért a népesebb országok előkelőbb helyet foglalnak el a rangsorban, amit jól mutat Lengyelország példája. Magyarország 2013-ban a 61., 2014-ben az 59., 2015-ben a 60., 2016-ban a 62., 2017-ben a 63., míg 2018-ban az 57. helyezést érte el.



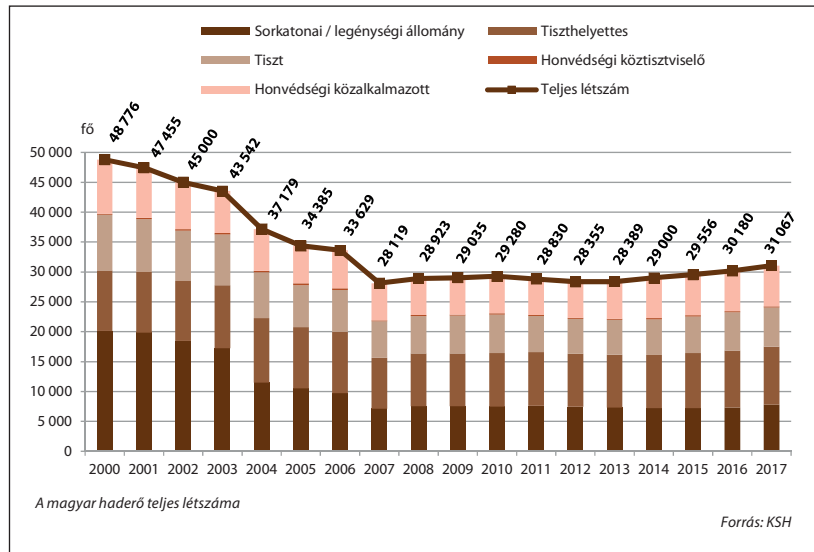
**A GFP-index szerint az ország katonai ereje nemzetközi összehasonlításban az utóbbi éveket figyelembe véve a 60. hely környékén stabilizálódott.**

### B.1.3. A magyar haderő teljes létszáma

A Magyarország biztonságához és katonai védelméhez kapcsolódó felülvizsgálat eredményeként 2003-ban bontakozott ki az önkéntes szolgálaton alapuló, expedíciós jellegű haderő képe. A globális szerepvállalásra is képes, könnyebb és mobillabb haderő kialakítása a feladatrendszer, a struktúra és a működési jellemzők jelentős változásaival járt együtt. Az új követelményeknek megfelelően átalakultak a személyi állomány biztosításával, kiképzésével és alkalmazásával kapcsolatos feladatok is.

A hagyományos területvédelmen túli, nemzetközi szerepvállalást lehetővé tevő, önkéntes katonai szolgálaton alapuló haderő kialakítása alapjaiban változtatta meg a Magyar Honvédség működési jellemzőit és építkezési elveit. A Magyar Honvédség professzionális válása összetett folyamat, amelyben egyszerre kell megoldani az új típusú képességek kialakítását és a haderő beillesztését a magyarországi munkaerőpiaci folyamatokba.

Az önkéntes haderőre történő átállás óta a Magyar Honvédség munkáltatóként érzékenyebb a munkaerőpiaci változásaira, ám azokra az elvártnál lassabban reagál. A szükséges létszámú és megfelelő minőségi mutatókkal rendelkező személyi állomány megszerzése és megtartása komoly kihívás. A munkaerőpiaci trendek a haderő területén korábban nem érezhető kedvezőtlen hatásainak sikeres kezelése, valamint a közszolgálatot érintő jelentős megújítási, változtatási törekvések megkövetelik a Magyar Honvédségtől, hogy

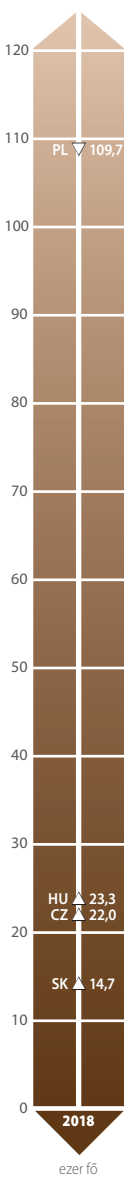
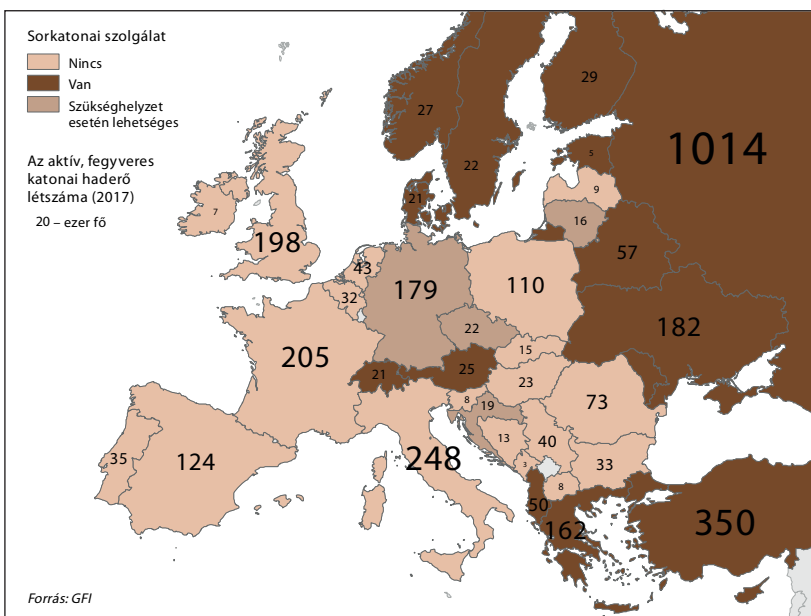


személyi állományának létszámát folyamatosan felülvizsgálja, és szükség esetén módosítsa. Közhelyként hangzik, hogy a Magyar Honvédség legfontosabb és legértékesebb erőforrása az ember. A feladatára felkészített, megfelelő fizikai és pszichikai állóképességgel rendelkező katona személyes áldozatvállalása azonban döntően befolyásolja a haderő alkalmazhatóságát.

A Magyar Honvédség létszámgazdálkodásának alapja a feladatok ellátásához ténylegesen szükséges státuszok meghatározása állománycsoportok szerinti bontásban és az elfogadott gyakorlatnak megfelelően rögzítve azt, hogy az egyes állománycsoportok a teljes létszám hány százalékát tehetik ki.

A Magyar Honvédség Országgyűlés által jóváhagyott, részletes bontású létszáma nem tartalmazza az önkéntes tartalékos, valamint a Magyar Honvédség rendelkezési állománya és – az egészségügyi rendszer átalakításával összefüggésben – a Magyar Honvédség központi egészségügyi szervezetében a lakossági ellátást biztosító szervezeti elemek státuszainak számát. A Magyar Honvédség részletes bontású létszáma 2017-ben is 31 080 fő volt (tiszt 5690, altiszt 9270, legénységi állomány 8850, honvédtisztjelölt 500, honvéd altisztjelölt 100, kormánytisztviselők, közalkalmazotti és munkavállalói állomány 6670), amelyből mintegy 25 ezer fő katona.

A Magyar Honvédség létszáma, azon belül a katonák száma Magyarország lélekszámát figyelembe véve megfelel a régiós átlagnak.



**A Magyar Honvédség Országgyűlés által jóváhagyott részletes bontású létszáma 2007 óta lényegében azonos szinten stabilizálódva enyhe emelkedést mutat.**

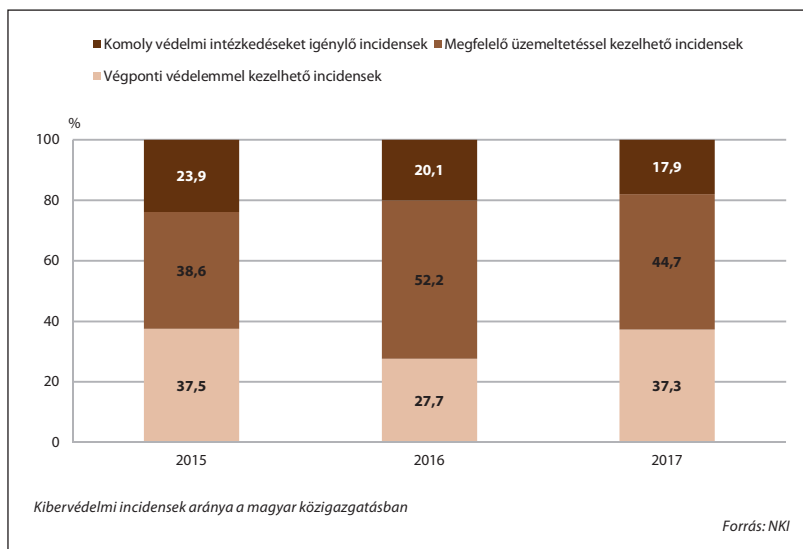
## B.1.4. A magyar kiberbiztonság helyzete

A globalizációs folyamatok gyorsulásában a hálózatalapú információs rendszerek központi szerepet játszanak. Biztonságos működésük alapvető érdek a gazdaság fejlődése és a társadalom egésze szempontjából. Az információs rendszerek, a bennük előállított, tárolt, továbbított adatok, valamint a felhasználók által alkotott kibertér biztonsága érdekében szükséges, hogy Magyarország rendelkezzen azokkal a minimumképessegekkel, amelyek biztosítani tudják a megfelelő szintű védelmet, és amelyek képessé teszik az országot a nemzetközi együttműködésekben való eredményes részvételre.

Magyarország esetében az információ-szabadságról szóló 2013. évi L. törvény kötelezővé teszi a biztonsági események jelentését. A bejelentett események típusainak eloszlása mutatja, hogy mennyire képesek a magyar közszolgálat szervezetei a komplexebb informatikai támadások felderítésére, egyben következtetni lehet arra, milyen technológiai háttér és mekkora humán erőforrás áll rendelkezésre a magyar kibervédelemben. Az incidenstípusok az elhárítás szempontjából három csoportra bonthatók.

Az első csoportba a legalapvetőbb védelmi technikákkal kezelhető incidensek tartoznak, ezeket a *végponti védelemmel kezelhető incidensek* kategóriába soroljuk. Ezek 2017-ben az összes jelentett incidens 37%-át tették ki, 9 százalékpontos növekedést mutatva az előző évhez képest.

A második csoportba azok az incidensek tartoznak, amelyek a rendszer-üzemeltetéshez, jellemzően az intézmény elektronikus szolgáltatásaihoz, szerverkörnyezetéhez kapcsolódnak. Ezeket *megfelelő üzemeltetéssel kezelhető incidenseknek* nevezzük, és jellemzően szakértő- és szakértelemhiányt tükröznek. 2017-ben a jelentett incidensek 45%-a tartozott ebbe a körbe, szemben az előző évi 52%-kal.



A harmadik csoportba tartoznak azok a támadások, amelyek általában nehezen észlelhetők, kezelésükhöz jelentős beruházás szükséges. Ezeket *komoly védelmi intézkedéseket igénylő incidenseknek* nevezzük. Az iparági statisztikák szerint ezek okozzák a legkomolyabb károkat, sokszor mégis észrevétlenek maradnak. 2017-ben a jelentett incidensek 18%-a tartozott ebbe a körbe, vagyis értéke érdemben nem változott a 2016-ban mért 20%-hoz képest.

A cél az, hogy a végponti védelemmel kezelhető incidensek és a megfelelő üzemeltetéssel kezelhető incidensek aránya a komoly védelmi intézkedéseket igénylő incidensek arányához képest csökkenjen. Ez azt jelentené, hogy Magyarország közigazgatásának kibervédelmi képességei érdemben javulnak, hiszen a rövid távon végrehajtható intézkedéseket megtette, az informatikai üzemeltetési hiányosságok kiküszöbölése egyre kevesebb incidenst eredményez, miközben kiépülnek azok az infrastruktúrák, amelyek a potenciálisan komoly hatású incidensek észlelését teszik lehetővé. Minél többet költ egy kormányzat a kibervédelemre, annál inkább képes észlelni a nemzet biztonságát fenyegető, de leggyakrabban rejtve maradó támadásokat.

**A magyarországi kiberbiztonsági incidensek nagyobb része továbbra is informatikai üzemeltetési hiányosságra vezethető vissza, a komplex támadások észlelési rátája alacsony.**

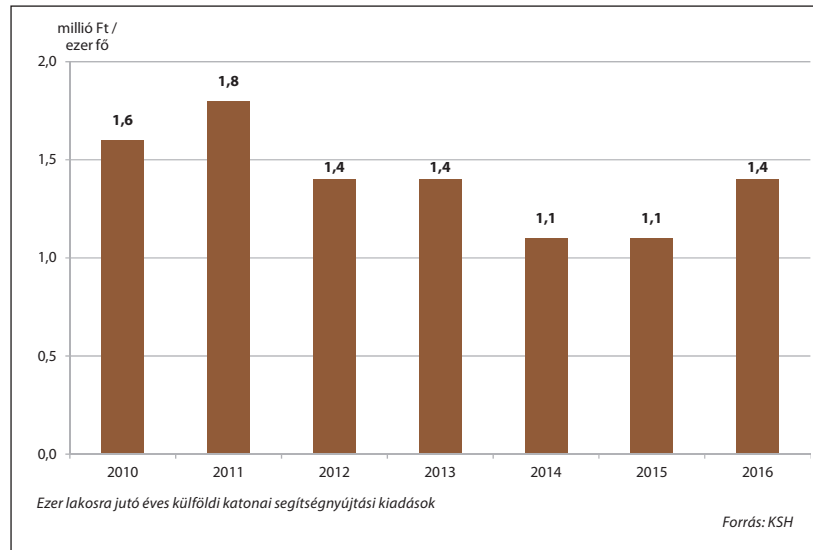


## B.1.5. Ezer lakosra jutó éves külföldi katonai segítségnyújtási kiadások

Magyarország elkötelezett a nemzetközi béke és biztonság megőrzése iránt. A válságok megelőzését és a konfliktusok kezelését szolgáló nemzetközi mechanizmusok erősítése alapvető fontosságú az ország polgárainak biztonsága szempontjából. Magyarország ezért tevékeny szerepet tölt be a nemzetközi biztonsági felépítmény részét képező globális és regionális szervezetekben. A magyar katonai erő határon túli alkalmazására a megfelelő nemzetközi jogi felhatalmazást követő közjogi döntés alapján, nemzetközi szervezetek keretei között vagy alkalmi koalícióban, a közös értékek és érdekek mentén kerül sor. Magyarország nemzetközi szervezetekben betöltött tagsága szövetségi és egyéb nemzetközi kötelezettségekkel jár együtt. E kötelezettségek teljesítése hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság erősítéséhez, és egyben növeli az ország nemzetközi tekintélyét.

Magyarország NATO-tagsága a közös védelem mellett közös felelősséget, közös feladatokat és esetenként közös felépítést 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.

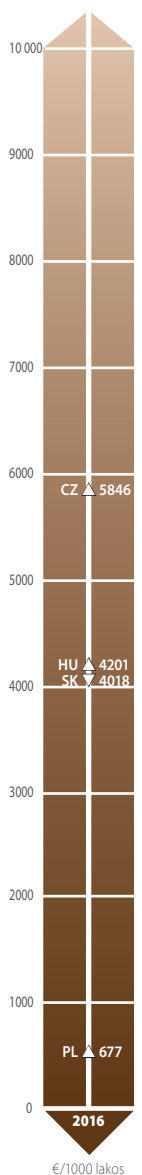
A Magyar Honvédség aktívan részt vesz a NATO és az EU válságkezelő tevékenységének alapját képező nemzetközi műveletekben és a hozzájuk szükséges képességek nemzeti és kollektív keretek között folytatott fejlesztésében. A nemzetközi műveletekben való részvétel sokrétű feladat. Magyarország erre vonatkozó ambíciószintje alapján egy időben ezer főt kész és képes államosztatni nemzetközi műveletekben. A nemzetközi műveleti részvétel során a haderőnek nem csupán az újjáépítéshez szükséges biztonsági körü-



mények megteremtése és a fegyveres ellenállók tevékenységének visszaszorítása a feladata, hanem szükség szerint szerepet vállal az újjáépítésben is a stabilitás megteremtéséig.

Az éves külföldi katonai segítségnyújtási kiadások tartalmazzák a békétámogató és válságkezelő műveletekben, azon belül is az ENSZ, a NATO és az EU válságkezelő és konfliktusmegelőző műveleteiben való nemzetközi katonai és rendészeti szerepvállalás, valamint a két- vagy többoldalú nemzetközi egyezményeken alapuló katonai és rendészeti feladatellátás költségeit.

A Magyar Honvédség személyi állománya számára a külföldi katonai missziókban tett szolgálat számos előnye közül kiemelkedik, hogy az állomány tagja éles helyzetekben is tapasztalatot szerezhethet, szakmai ismereteit és nyelvtudását bővítheti. Az ezer lakosra jutó éves külföldi katonai segítségnyújtási kiadások a 2011 óta tartó csökkenő tendenciát megfordítva 2017-ben 1,1 millió Ft-ról 1,4 millió Ft-ra emelkedtek. Ezzel Magyarország az ezer lakosra jutó éves külföldi katonai segítségnyújtási kiadásokat tekintve a régióban Csehország mögött a második helyet foglalja el.



**Magyarország a katonai erejének megfelelő mértékben vesz részt a különböző nemzetközi missziókban.**

## B.2.1. A lakosság biztonságérzete közterületen, a lakókörnyezetében

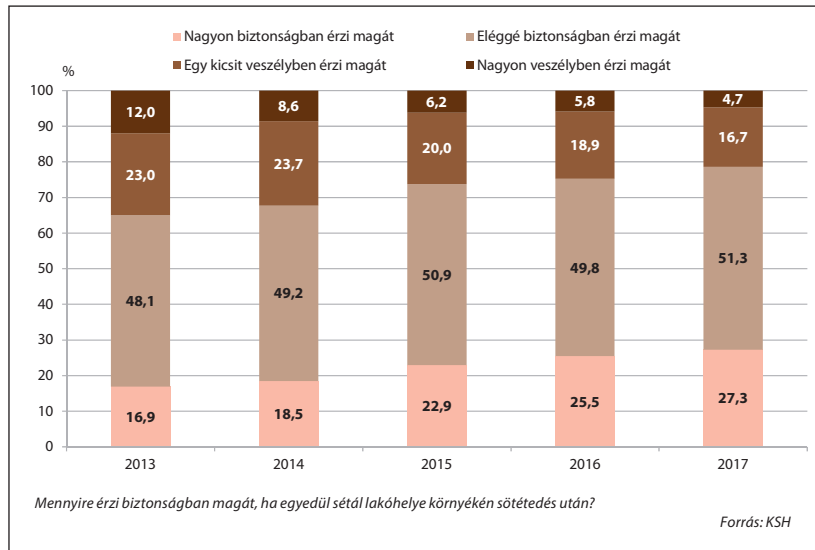
A közbiztonság állapotának elérését és folyamatos biztosítását a demokratikus jogállamok állammélcélként határozzák meg. A Team Consult 1991-es jelentésében megfogalmazott meghatározás szerint a közbiztonság a nem anyagi jellegű infrastruktúrának az része, amely ahhoz szükséges, hogy az egyének és közösségeik megvalósíthassák a társadalom számára értékes céljait.

A főindikátorként szolgáló szubjektív biztonságérzet azért fontos, mert az állampolgárok a közbiztonság állapotát elsősorban saját biztonságérzetükön, érzelmi állapotukon keresztül ítélik meg.

A KSH az utóbbi öt évben végzett a közbiztonságérzet változását követő, rendszeres, statisztikailag verifikált hazai mérést. Ennek eredményeire lehet alapozni a trendek vizsgálatát a lakosság biztonságérzete közterületen, a lakókörnyezetében kérdéskörben.

A KSH lakossági percepció mérésen alapuló adatainak forrása az OSAP 2154 azonosító számon futó *Háztartási költségvetési és életkörülmény* című, éves gyakoriságú adatfelvétel, amelynek mintájában országosan kb. 13 ezer háztartás szerepel. A mutató alapja a kérdőív következő kérdése: „Mennyire érzi biztonságban magát, ha egyedül sétál lakóhelye környékén sötétedés után?”

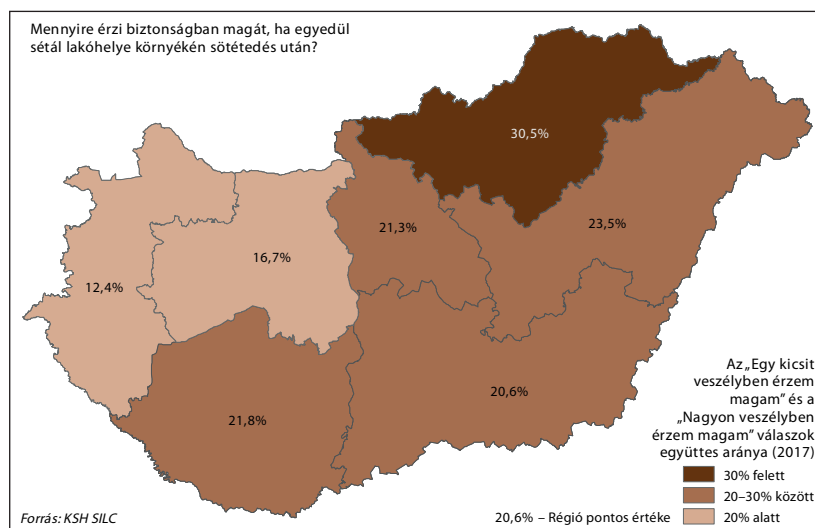
A kutatásban részt vevő válaszadók négy lehetőség közül választhattak, a lakosság kicsit több mint fele úgy nyilatkozott, hogy „elégé biztonságban érzi magát” a közterületeken. A KSH 2013–2017 között mért adatai szerint évről évre javult a lakosság biztonságérzete. Míg 2013-ban a megkérde-



zetek 35%-a nyilatkozott úgy, hogy veszélyben érzi magát, ebből 12% pedig úgy, hogy nagyon veszélyben, addig ezek az arányok 2017-re jelentősen – 2014 óta ráadásul töretlenül – csökkentek: a magukat veszélyben érzők 21,4%-ot tettek ki, ebből a magukat nagyon veszélyben érzők pedig csak 4,7%-ot, ezzel párhuzamosan a magukat nagyon biztonságban érzők aránya több mint 10 százalékponttal, 16,9%-ról 27,3%-ra nőtt.

Regionális különbségek természetesen tapasztalhatók, a nyugat-dunántúli régió az, ahol a legtöbben érzik magukat biztonságban (87,6%) és a legkevesebben veszélyben (12,4%) az országban. Ellenpontként Észak-Magyarország emelhető ki, ahol a többi régióval összehasonlítva a legkevesebben érzik magukat biztonságban (69,4%), és a legtöbben veszélyben (30,5%). Az Eurostat 2013-as felmérése alapján a V4-országok között hazánk a harmadik helyen állt, a megkérdezettek 17,4%-a nyilatkozott úgy a feltett kérdésre („Mennyire érzi biztonságban magát, ha éjszaka egyedül sétál?”), hogy „nagyon biztonságban” érzi magát.

Kiemelendő a főindikátorral kapcsolatban, hogy az európai polgárok biztonságérzetét az elmúlt években nagymértékben befolyásoló migrációs hullám és a nyugati országokban elkövetett terrormerényletek ellenére is növekvő tendenciát mutat a magyar lakosság szubjektív biztonságérzete.



**Javul a lakosság biztonságérzete: míg 2013-ban a megkérdezettek kétharmada érezte magát biztonságban a közterületeken, lakókörnyezetében, addig 2017-ben már több mint háromnegyede.**

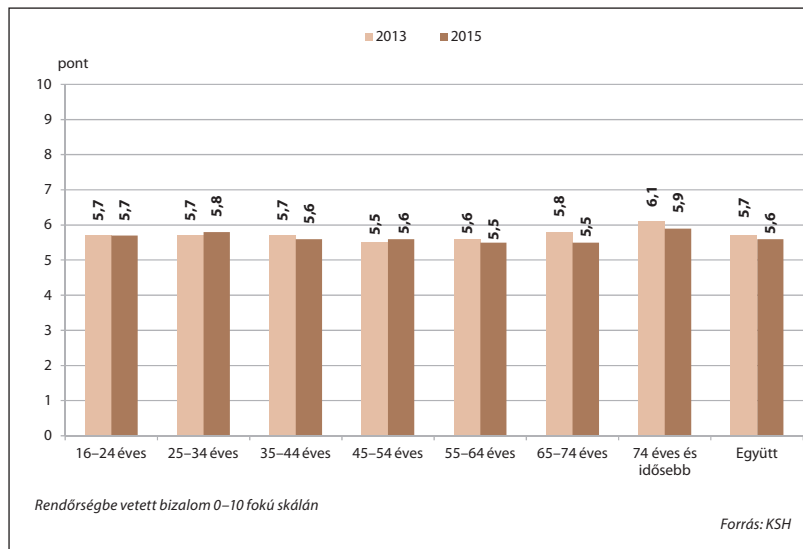
## B.2.2. Lakossági bizalom a rendőrségben

A közbiztonsággal kapcsolatos kormányzati képesség szempontjából rendkívül fontos a rendőrség teljesítménye, főként a közrendet veszélyeztető vagy sértő jelenségek (bűncselekmények, szabálysértések) megelőzésével, megakadályozásával, felderítésével és bizonyításával összefüggésben. A rendőrség elsősorban – a járőrözés, a különböző bűnmegelőzési programok, a rendezvénybiztosítás és egyéb proaktív tevékenységek kivételével – utólag lép fel a közbiztonság érdekében: a már elkövetett jogsértés esetén felderíti és elfogja az elkövetőt, lehetővé téve ezáltal a büntetőjogi felelősségre vonást. E tevékenységnek ugyanakkor van bűnmegelőző funkciója is, hiszen egy

hatósági őrizetben lévő elkövető nem tud bűncselekményt vagy más jogsértést elkövetni (legfeljebb a büntetés-végrehajtási intézetben vagy a fogdán), ha pedig szabadlábon van, akkor az ellene folyó eljárás ténye bírhat visszatartó erővel. Másrészt az elkövető megbüntetése elrettentő hatással van a többi potenciális elkövetőre (generálprevenció), jó esetben a megbüntetett személyre is (speciálprevenció). A szubjektív biztonságérzetet ezért nagyban alakítja a rendőrség teljesítményének megítélése, a rendőrségbe vetett bizalom.

Az ábrán a kétéves gyakoriságú, OSAP 1968 azonosító számú *Háztartási költségvetési és életkörülmény* adatfelvétel kiegészítő moduljának adatgyűjtéséből származó mutatószám szerepel. A minta nagysága hozzávetőleg 13 ezer fő. A mutató a „Mennyire bízik meg Ön személy szerint a rendőrségben?” kérdésre adott, 0–10-es skálán mért válaszok átlagának megoszlását mutatja a válaszadók különböző csoportjai szerint.

A 0–10-ig terjedő skálán mért 2013-as, 5,7 pontos átlag 2015-ben is megmaradt (5,6 pont), enyhén csökkent a 65 évnél idősebbek körében. E témakör a KSH 2017-es adatfelvételében nem szerepelt, ugyanakkor a 2016. október–novemberi mikrocenzus kérdőívben feltették ugyanezt a kérdést. Az eredmény az adatfelvétel módszerei miatt a korábbi adatsorba nem illeszthető be, de tanulságos lehet ismertetni, mivel ugyanazon a skálán mérve, nagy mintás felvételt követően szolgáltatott adatokat a lakosság rendőrségbe vetett bizalmáról. A mikrocenzus kutatás szerint a rendőrségbe vetett bizalom átlagos szintje 2017-ben 0–10-es skálán mérve 5,27 pont.

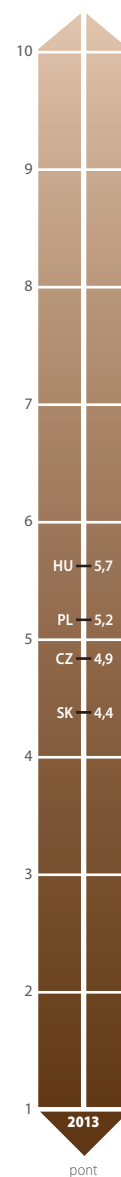


A 2013 előtti időszakra vonatkozóan a TÁRKI mérése szolgálhat adatokkal. A közvélemény-kutató intézet intézményi bizalomra vonatkozó kutatása alapján a vizsgált időszakban jelentősen nőtt a lakosság rendőrségbe vetett bizalma: 2009-ben 4,5 pont, 2013-ban 5,3 pont. A TÁRKI által vizsgált közintézmények közül a rendőrségé volt – az MTA után – a második legmagasabb bizalmi index (megelőzve az Országgyűlést, az MNB-t, az ÁSZ-t).

A *Jó Állam Véleményfelmérés* 2018-as adatai alapján a magyar állampolgárok jobban bíznak a rendőrségben (a kapott átlagpontszám 7,02), mint az állami hivatalokban (6,47), a helyi önkormányzati hivatalban (6,63) és általában az igazságszolgáltatásban (6,60). A rendőrség említett átlagpontszáma az előző évi adathoz (6,85) képest a statisztikai hibahatáron belül javult.

Nemzetközi összehasonlításban a magyar rendőrség megítélése szűkebb régióinkban a legjobb, Magyarország a 2013-ban mért 5,7 pontjával megelőzi Lengyelországot (5,2) Csehországot (4,9) és Szlovákiát (4,4).

A lakosság rendőrségbe vetett bizalma azért kulcsfontosságú, mert mindamellett, hogy kedvező mutatók esetén növeli az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét, csökkenti a bűncselekmények látenciját (a hatósághoz való fordulás hajlandósága nő meglévő bizalom esetén), illetve hatással lehet a felderítési mutatókra is (ha valaki bízik a rendőrségben, nagyobb eséllyel tesz bejelentést, jelentkezik tanúként, szolgálat bizonyítási eszközt stb.).



**A rendőrség iránti közbizalom 2009-hez képest jelentősen nőtt, és az értéke az egyik legmagasabb a hazai közintézmények közül.**

Forrás: Eurostat



### B.2.3. A regisztrált szándékos emberölések és testi sértések, valamint rablások és csalások száma

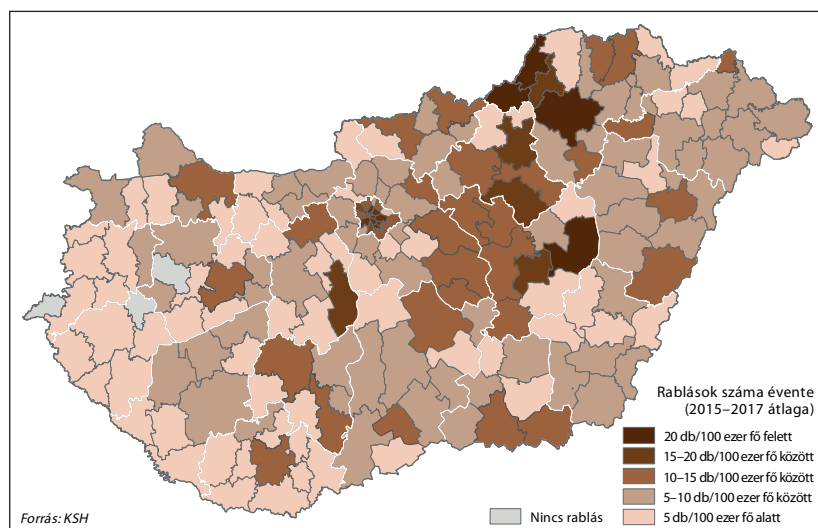
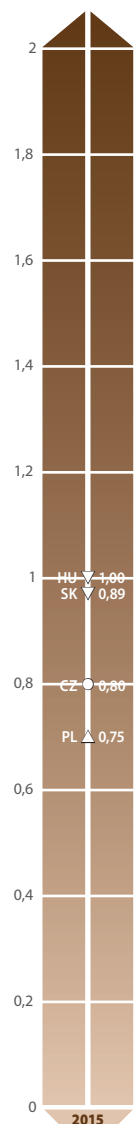
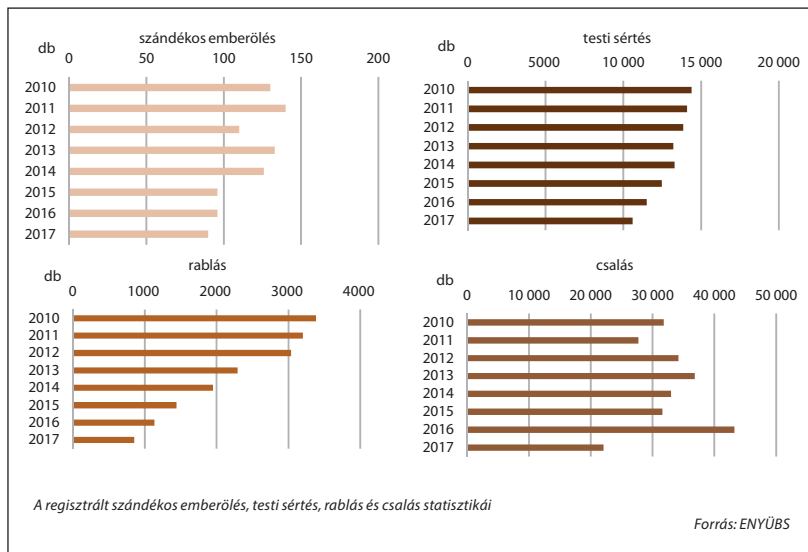
Az előzőekben ismertetett szubjektív lakossági indikátorokat jól kiegészíti az objektív indikátorok közül a regisztrált bűncselekmények száma. Ezen belül négy olyan bűncselekménytípust (a befejezett szándékos emberölés, a testi sértés, a rablás és a csalás) vizsgálunk, amelyek közül három az erőszakos bűncselekményeket reprezentálja, kettőben pedig megjelenik az állampolgárok vagyoni jogainak sérelme is. Ezen bűncselekmények esetében kisebb látenciával is számolhatunk, mint a kevésbé súlyos következményekkel járó bűncselekményeknél (a csalás esetében ez csak a százezer Ft-os nagyságrendben kárt okozó cselekményekre igaz).

A rablások esetében 2010 óta folyamatos és látványos csökkenést figyelhetünk meg, 2010 és 2017 között közel negyedére esett vissza e bűncselekmények száma, ami rendkívüli eredménynek tekinthető. A szándékos emberölések esetében az elmúlt négy évben figyelhetünk meg csökkenő trendet. Kiemelendő, hogy az elmúlt nyolc évet tekintve 2017-ben volt a legalacsonyabb a befejezett szándékos emberölések száma, összesen 90 (ráadásul 2015-től kezdve mindig 100 alatti volt ez az érték, szemben a 2010-ben regisztrált 130-cal). A testi sértések esetében 2010-től kezdve – ugyan kisebb ingadozásokkal – szintén csökkenést regisztrálhatunk (2010: 14 391, 2017: 10 596). A rablások és a testi sértések gyakoriságát tekintve továbbra is igen jelentős eltérések figyelhetők meg az egyes megyék

között. A csalások száma az elmúlt nyolc évben erősen ingadozott. Kedvező fejlemény, hogy az elmúlt nyolc évet vizsgálva 2017-ben volt a legkevesebb a regisztrált csalások száma (22 086). A csalások száma alapvetően 2016-ban is kedvezően alakult (22 443), azonban egy Zala megyében regisztrált csalássorozat jelentősen (20 785-tel) megemelte az esetszámot 43 228-ra.

Nemzetközi összehasonlításban a kedvező értékek ellenére sem mondhatók kielégítőnek a hazai eredmények. A V4-országcsoporthoz nézve hazánkban a legnagyobb a százezer lakosra jutó szándékos emberölések száma.

A statisztikai adatok a bűnözési helyzet javulására utalnak, amelynek nem kizárólagos, de meghatározó faktora a bűnmegelőzési képesség és a bűnüldözés visszatartó hatása.



**A szubjektív biztonságérzetre legnagyobb hatást gyakorló négy vizsgált bűncselekménytípus közül három esetében jelentős csökkenés következett be az elmúlt nyolc évben.**

100 ezer lakosra jutó szándékos emberölések száma

Forrás: Eurostat

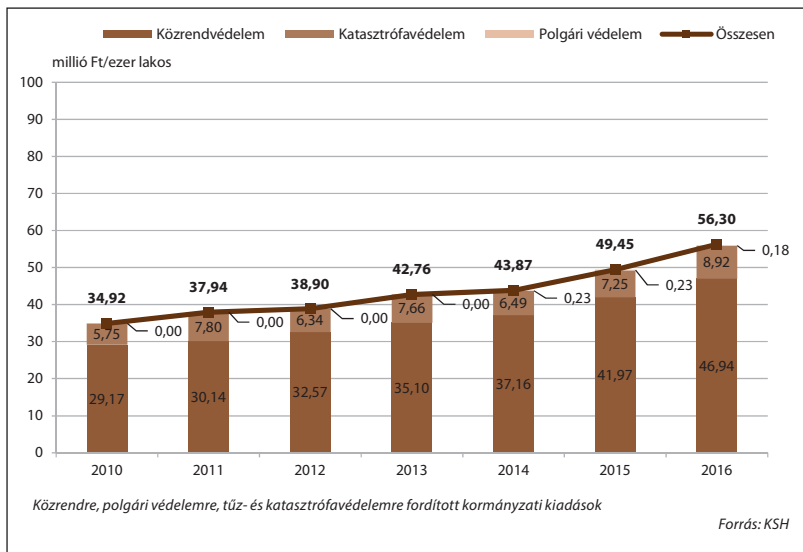
### B.2.4. Ezer lakosra jutó, éves, közrendre, polgári védelemre, tűz- és katasztrófavédelemre fordított kormányzati kiadások

A kormányzati funkciók mérésére több nemzetközi intézmény – ENSZ-vezetéssel – az ún. COFOG osztályozási szabványt vezette be, amely feladatok szerint csoportosítva mutatja be azt, hogy milyen célokra mekkora összegeket fordít az állam. A KSH a 2010-es tárgyévtől COFOG szerinti bontásban is gyűjti a kormányzati kiadások statisztikai adatait, a nemzeti számlák alapján. A COFOG 02.2.0 alfejezete a polgárország működését, a katasztrófavédelemre fordított kiadások, a 03.1.0 alfejezet a rendőrség és a határőrség működését, a 03.2.0 alfejezet a hivatásos tűzoltóságok működését és az önkéntes tűzoltóságok

állami támogatását tartalmazza. A mutató mindezek összkidadásait tükrözi, elosztva a tárgyévi, január 1-jére kimutatott lakosság számmal, ezer főre vetítve. (Forrás: KSH, COFOG)

A közbiztonságra fordított állami erőforrások egyik legfontosabb összetevője, hogy a kiépült kapacitások fenntartására és fejlesztésére a központi költségvetés mekkora pénzügyi forrásokat biztosít. A közbiztonság fenntartása a jelentős állami kiadások közé sorolható, amelynek finanszírozása kiszámítható és legalább inflációt követő kell legyen.

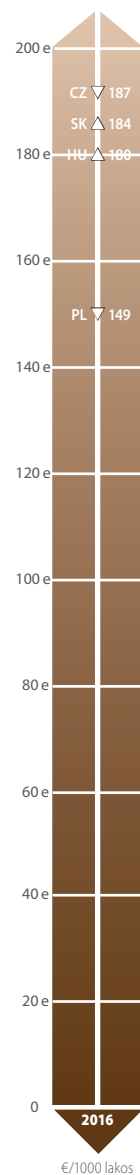
Az ezer lakosra jutó, éves, közrendre, polgári védelemre, tűz- és katasztrófavédelemre fordított kormányzati kiadások összege 2010 óta folyamatosan, jóval az éves infláció felett nő (2010: 34,92 millió Ft/ezer lakos → 2016: 56,3 millió Ft/ezer lakos). A területre fordított összeg különösen



a 2015-ös és 2016-os évek között emelkedett jelentősen: az ezer lakosra számított 49,45 millió Ft-ról 56,3 millió Ft-ra nőtt (ebből 46,9 millió Ft a közrendvédelemre, 8,9 millió Ft a katasztrófavédelemre, 0,18 millió Ft a polgári védelemre jutó kiadás).

Az Eurostat adatai alapján megállapíthatjuk, hogy még a többéves és folyamatos fejlesztés ellenére is a visegrádi országok közül Csehország és Szlovákia a lakosság számával arányosan nagyobb összeget költ éves szinten közrendre, polgári védelemre, illetve tűz- és katasztrófavédelemre, mint hazánk. E vonatkozásban csak Lengyelországot előzük meg a 2016-os adatok szerint.

A közrendre fordított állami kiadások a lakosság szám arányában 2010–2016 között jelentősen emelkedtek, a növekedés 2010-hez képest 61%-os.

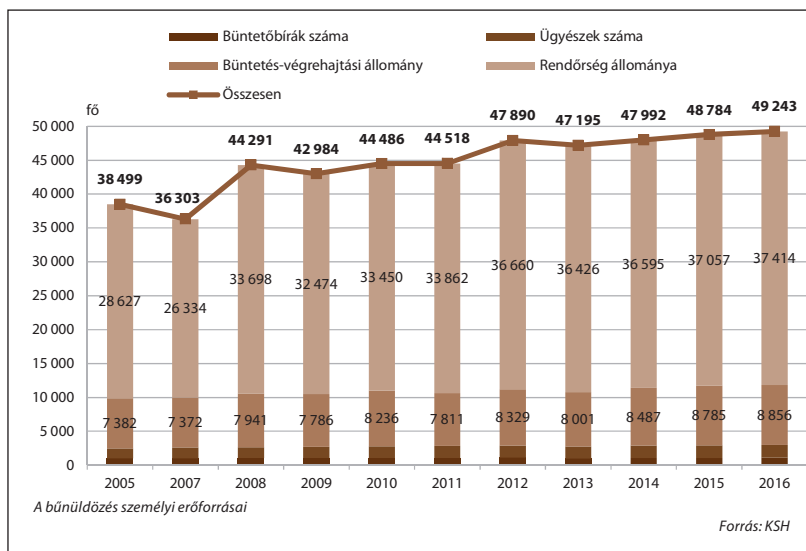


**A közrendre fordított állami kiadások a 2010-et követő hat évben jelentősen emelkedtek.**

## B.2.5. A bűnüldözés személyi erőforrásai

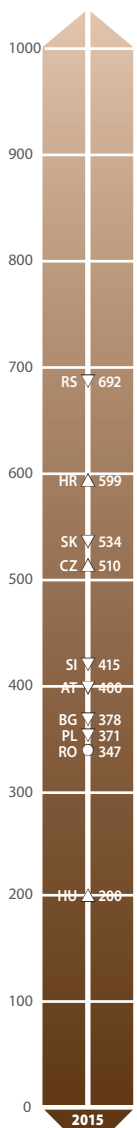
A hatékony bűnüldözés elképzelhetetlen a megfelelő létszámú és minőségű személyi állomány nélkül. A közbiztonság javulásával párhuzamosan a személyi erőforrások bővülése is megfigyelhető: mind a rendőrség, mind az ügyészek, mind a büntetés-végrehajtásban dolgozók létszáma jelentősen nőtt a 2005–2016 közötti időszakban. Ennek során a rendőrség állománya 30%-kal, az ügyészségé 26%-kal, a büntetés-végrehajtásé közel 20%-kal, míg a büntetőbírák állománya 9%-kal nőtt a vizsgált időszakban.

Ennek megfelelően, míg a bűnüldözés személyi állománya 2005-ben 38 499 fő volt, addig 2016-ban már 49 243 főt számlált: ez összesen közel 28%-os bővülést jelent. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a bővülés jelentős részben 2007 és 2008 között zajlott le, azóta egy jóval szolidabb mértékű emelkedést tapasztalhatunk, miközben a bűnüldözési munka hatékonysága jelentősen nőtt. Ez a bűnüldözés erőinek és eszközeinek optimális allokációjára utal a vizsgált időszakban, hiszen azonos vagy enyhén megnövelt személyi létszámmal csak jóval szervezettebb és koncentráltabb munkavégzés esetén lehet jobb eredményt elérni. Az eredményességhez minden bizonnyal hozzájárul, hogy az elmúlt években bevezetett életpálya-modelleknek köszönhetően javult a bűnüldözés területén dolgozók anyagi megbecsültsége.



A 2007-es évhez viszonyított jelentős létszámemelkedés ellenére is kijelenthetjük, hogy hazánkban a régióban lévő országokhoz képest továbbra sem magas a közvetlenül fegyveres szolgálatot ellátók, bírák és büntetés-végrehajtásban dolgozók százezer lakosra vetített aránya. Megjegyzendő ugyanakkor ezen összehasonlítás kapcsán, hogy a bűnüldözés személyi erőforrásainak pusztán számadatai félrevezetőek is lehetnek, hiszen a bűnüldözés eredményességéről önmagukban semmit sem árulnak el. A létszámokat mindig – így nemzetközi viszonylatban is – a bűnügyi statisztikával egybevetve célszerű értelmezni.

**A bűnüldözés személyi erőforrásai jelentősen bővültek 2005–2016 között, a bűnüldözés eredményessége pedig ennek arányát felülmúlóan javult.**

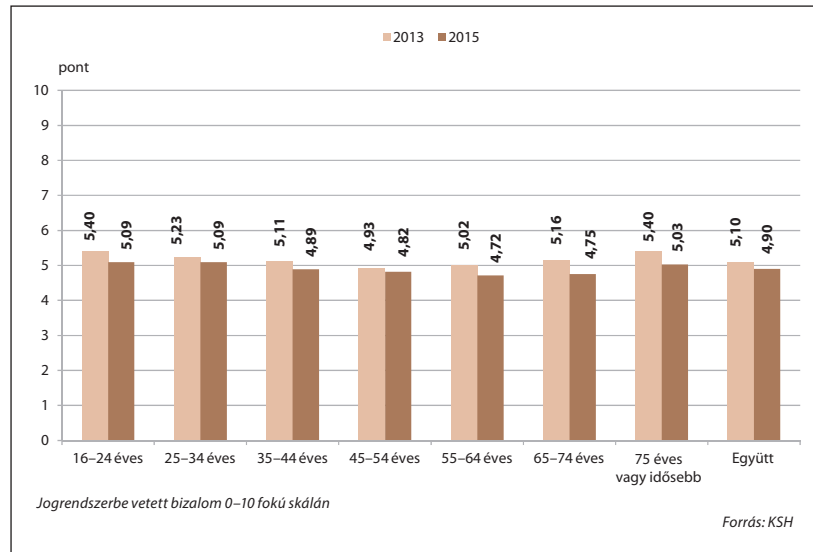


### B.3.1. A lakosság jogrendszerbe vetett bizalma

A jogbiztonság hatásterülete a kormányzat azon képességét vizsgálja, amely a jogrendszer iránti bizalom erősítésére és a jog által garantált biztonság megteremtésére irányul. A legalapvetőbb jogbiztonság-tartalom a jogalkotásba és a jogszolgáltatásba vetett bizalom.

A jogrendszer megítélésére kiterjedő, rendszeres, statisztikailag verifikált hazai mérést a KSH 2013 óta készít, két évente. A 2013 előtti évekről a TÁRKI felméréséből tájékozódhatunk. A TÁRKI felmérése szerint 2009-től 2013-ig nőtt a magyar jogrendszerbe vetett bizalom (4,0-ről 4,78-ra). A KSH 2014-es mérése azonban más módszertan szerint készült: az éves gyakoriságú, OSAP 1968 azonosítójú *Háztartási költségvetési és életkörülmény-adatfelvétel kiegészítő moduljának* adatgyűjtéséből származnak a mutatószámok. A minta nagysága hozzávetőleg 13 ezer fő. A mutató a „Mennyire bízik meg Ön személy szerint a jogrendszerben?” kérdésre adott, 0–10-es skálán mért válaszok átlagának megoszlását mutatja a válaszadók különböző csoportjai szerint.

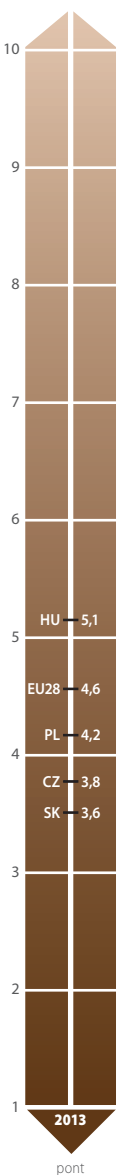
A KSH által mért bizalmi index átlaga 2013-ban még a középértéknek megfelelő 5-ös érték felett helyezkedett el egy tizeddel a lakosság jogrendszerbe vetett bizalma esetében. A 2015-ös adatok viszont már azt mutatták, hogy a bizalmi index (épp egy tizeddel) az átlagérték alá süllyedt. A lakossági válaszok átlagai a válaszadók életkor szerinti besorolása alapján bizonyos fokú eltérést mutattak az együttes átlaghoz képest: 2015-ben a 16–34 éves korosztályban volt a legmagasabb a bizalmi index, míg az 55–74 év közöttiek körében a legalacsonyabb. 75 év felett ugyanakkor ismét minimális emelkedés volt megfigyelhető a jogrendszerbe vetett bizalom átlagában. Azt is jelezni kell, hogy a legalacsonyabb és legmagasabb átlag közötti különbség alig érte el a 0,4-et. A 2015 utáni évekből nem állnak rendelkezésre ada-



tok a lakosság jogrendszerbe vetett bizalmáról, a KSH éves háztartási felmérése 2017-ben nem tartalmazta ezt a kérdést.

Ugyanakkor a KSH által 2016. október–novemberben végzett mikrocenzus felméréséből tudunk adatokat nyerni a mutatóhoz. A kutatás a háztartások 10%-os mintáján, azaz hozzávetőleg 400 ezer háztartáson lett végrehajtva. A kérdés az egyik kiegészítő felvételben szerepelt (a *Szubjektív jóllét* modul 9. számú kérdésében), amely modulhoz tartozó kérdéseket a 400 ezer kijelölt háztartás 10%-ában tettek fel (kb. 40 ezer háztartásban), vagyis jóval nagyobb mintán, mint az éves háztartási felmérés, amely kb. 8000 háztartást érint (azaz 2016-ban nagyságrendileg ötször akkora volt a minta).

Tekintettel arra, hogy a mikrocenzus a két népszámlálás közti nagy mintás adatfelvétel, a korábbi adatsorunkba nem lehet beilleszteni, a tavalyi jelentéshez képest mégis egy aktuálisabb információként szolgál. Eszerint a lakosság jogrendszerbe vetett bizalma 0–10 fokú skálán átlagosan 4,33. Ez jelentősen alacsonyabb, mint a KSH által szintén 0–10-es skálán 2013 óta mért bizalmi index átlaga.

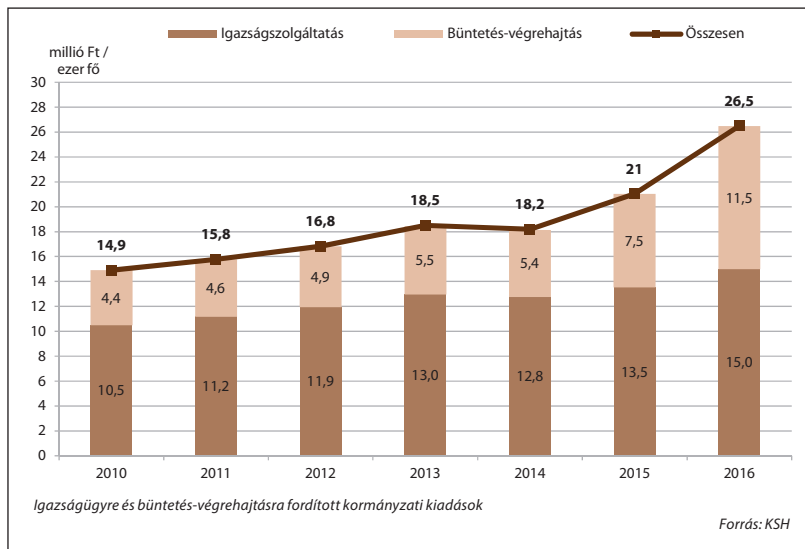


**A KSH 2013 óta végzett mérése a jogrendszerrel kapcsolatos bizalom enyhe csökkenését mutatja.**

## B.3.2. Ezer lakosra jutó, éves, igazságügyre és büntetés-végrehajtásra fordított kormányzati kiadások

A jogszolgáltatásba vetett bizalom az igazságszolgáltatást és a közigazgatási jogszolgáltatást is magában foglalja. Az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ág, a kormányzati beavatkozásnak közjogi korlátai vannak, ezért a bírói igazságszolgáltatás hatásmutatói csak kivételesen és közvetetten mutatnak vissza kormányzati képességre. Ugyanakkor az igazságszolgáltatási munka kapacitásait és minőségét is meghatározzák a rendelkezésre álló pénzügyi források. Az EU 2013-ban ezen a területen egy mérési rendszert dolgozott ki (*Európai Unió igazságügyi eredménytáblája, EU Justice Scoreboard*), amely a *European Commission for the Efficiency of Justice (Európai Bizottság az Igazságszolgáltatás Hatékonyságáért, CEPEJ)* adataira épít. Ez alapján az eredménytábla alapján a magyar igazságszolgáltatás évek óta Európa élvonalába tartozik.

A kormányzati funkciók mérésére több nemzetközi intézmény ENSZ-vezetéssel az ún. COFOG (Classification of Functions of Government) osztályozási szabványt vezette be. Ez a nomenklatúra az állam, a kormányzat által jellemzően ellátott funkciókat sorolja fel, és a kormányzati kiadások e struktúra szerinti besorolásával összehasonlíthatóvá teszi különböző országok kormányzati szektorának költségeit és az ellátott feladatok összetételét. Tehát feladatok szerint csoportosítva mutatja be, hogy milyen célokra mekkora összegeket fordít az állam. A KSH 2010-től a COFOG szerinti bontásban is kimutatja a kormányzati kiadások statisztikai adatait a nemzeti számlák alapján. 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 mutató mindezek



összegét a tárgyév január 1-jére kimutatott lakosságszámmal, ezer főre elosztva tükrözi.

Az igazságszolgáltatás pénzügyi erőforrás-mutatói, azaz az ezer lakosra jutó, éves, igazságügyre és büntetés-végrehajtásra fordított kormányzati kiadások 2010–2016 között növekvő trendet mutatnak folyó áron. Igaz ez a megállapítás akkor is, ha külön-külön vizsgáljuk az igazságügyre és a büntetés-végrehajtásra fordított költségvetési kiadásokat.

A tavalyi jelentésben szereplő utolsó, 2015-ös adatokhoz képest most már frissebb, 2016-os adatok is rendelkezésre állnak. Ezek alapján látható, hogy 2015-ről 2016-ra jelentősen, közel egynegyedével nőttek az igazságügyre és a büntetés-végrehajtásra fordított kormányzati kiadások. Különösen a büntetés-végrehajtásra fordított kiadások összege emelkedett meg kiugróan.

Nemzetközi összehasonlításban a korábbi gyengébb helyezésünkön jelentősen javítottunk, hiszen a hazai költségvetési ráfordítások összege ezer lakosra vetítve a visegrádi négyek országai közül már a legmagasabb. Hazánk 25%-kal többet költ igazságszolgáltatásra és büntetés-végrehajtásra, mint a V4-ek sorában legutolsó Szlovákia.

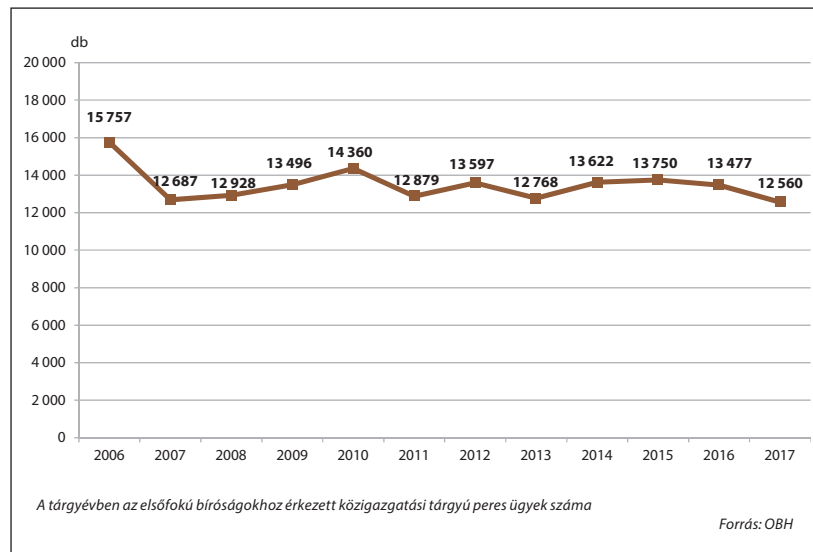
**Az igazságszolgáltatás pénzügyi mutatói a jogszolgáltatásba vetett bizalom erősítésére irányuló kormányzati képesség javulását mutatják, amely a V4-ek közül már a legerősebb.**

### B.3.3. A tárgyévben az elsőfokú bíróságokhoz érkezett, közigazgatási tárgyú peres ügyek száma

A közigazgatás alkotmányosságának egyik legfontosabb alappillére a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatósága, a közigazgatás működése feletti hatékony bírói kontroll.

Az indikátor a bírósági jogorvoslati útra terelt közigazgatási határozatok számát mutatja, időbeli változása a közigazgatási határozatok elfogadottságát kívánja jellemezni. Az adat forrása az Országos Bírósági Hivatal (2012 előtt: Országos Igazságszolgáltatási Tanács).

A közigazgatási alaphatározatok minőségének megragadására az egyik legelterjedtebb eszköz a jogorvoslati kérelmek számának vizsgálata. Ezzel kapcsolatban viszont fontos megjegyezni, hogy a módszerrel a minőségnek nem egy átlagos szintje ragadható meg, hanem azon, jogszabályi szempontból kirívó esetek, amikor a felperesek értelmét látják annak, hogy bírósági eljárást indítsanak az ügyükben. Éppen ezért a jogorvoslatok számának vizsgálata az alaphatározatok minőségével kapcsolatos következtetések levonására csak korlátozottan alkalmas. A felülvizsgálatok számának emelkedése mögött ugyanis nemcsak az alaphatározatok minőségének romlása állhat, hanem egyéb tényezők is, például az alaphatározatok számának növekedése (amiről sajnos nem áll rendelkezésre statisztikai adat), illetve az, hogy a felülvizsgálattal együtt milyen költségek jelentkeznek (időbeli ráfordítások, pénz-



ügyi költségek), és ezek miként viszonyulnak az alaphatározat megváltoztatásának valószínűségéhez.

Az elsőfokú bíróságokhoz érkezett közigazgatási tárgyú peres ügyek száma 2006 és 2017 között – a kezdő, 2006-os év kivételével – a 12 500 és 14 500 közötti tartományon belül mozog. A felülvizsgálatok száma 2015-ig nem mutat trendszerű változásokat, az adatsorban inkább egy-egy kiugró év látszik (2006, 2010). Ugyanakkor 2015-től ez a szám – 2016-ra még csak minimálisan, 2017-re már jelentősebben – folyamatosan csökken. Ez a trend – és általában a 2011-től tapasztalható 14 ezer alatti éves jogorvoslati szám – üzemzerű elégedettséget jelez a közigazgatás döntéseivel kapcsolatban.

**A bírósági jogorvoslati adatok 2015 után az ügyfelek egyre javuló elégedettségét mutatják a közigazgatás döntéseivel kapcsolatban.**



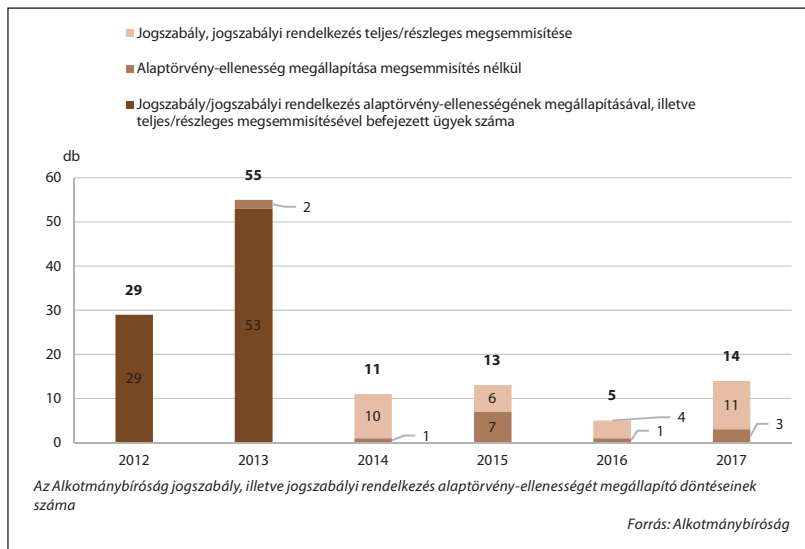
### B.3.4. Az Alkotmánybíróság jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapító döntéseinek száma

Egy új indikátor váltja fel a korábbi, *Fellebbezési arány polgári peres ügyekben az elsőfokú döntés ellen* elnevezésű mutatót. Az előző jelentésekben alkalmazott arányszám a tárgyévben indult összes polgári elsőfokú peres ügy számának és az adott évben fellebbezéssel másodfokra érkezett polgári peres ügyek számának hányadosaként kívánta jellemezni, hogy mennyire elfogadottak a polgári peres ügyekben az elsőfokú döntések.

Az új mutató bevezetésének indoka, hogy 2018-ig két indikátor is a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységére vonatkozott, ez az új megközelítést képviselő indikátor pedig az Alkotmánybíróság tevékenységével összefüggő statisztikák bevonására épül. Az új indikátor azt vizsgálja, hogy az Alkotmánybíróság (AB) hány döntésében állapította meg valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét. Az adatok forrása az AB hivatalos honlapján található ügyforgalmi-statisztikai adatbázis. Itt található az az adatsor is, amely az adott évben lezárt ügyek megoszlását mutatja a befejezés kimenetele szerint. Ebből az adatsorból „a jogszabály/jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapításával, illetve teljes/részleges megsemmisítésével befejezett ügyek számát” vettük figyelembe. 2012-ben ez az adat így, ezzel az elnevezéssel szerepelt a táblázatban, majd 2013-tól már két részre bontva („jogszabály, jogszabályi rendelkezés teljes/részleges megsemmisítése”, illetve „alaptörvény-ellenesség megállapítása megsemmisítés nélkül”). Ezért a 2013–2017 közötti adatokat úgy kaptuk meg, hogy ezt a két részadatot összeadtuk, ugyanis együttesen megmutatják, hogy egy adott évben az AB hány határozatában állapította meg egy jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét.

Az elmúlt 6 évre vonatkozó statisztikai adatokat vizsgáltuk, 2012-t tekintettük bázisévnek. Ezt az indokolja, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alapján hozott alkotmánybírósági döntéseket nem érdemes összevetni a korábbiakkal, hiszen csak az azonos hatásköri és eljárási rend alapján született érdemi határozatok számát célszerű összehasonlítani.

Az új mutató bevezetését elsősorban az indokolta, hogy az AB ilyen irányú döntései – meglátásunk szerint – hatással



vannak a jogbiztonságra. Ezzel az indikátorral elsősorban a jogbiztonságnak egy speciális elemét, a jogi normák minőségét mérjük, hogy ti. a jogrendszerünk részét képező jogszabályok, illetve egyéb jogi normák alkotmányellenesek-e vagy sem. Amennyiben az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályi rendelkezések száma csökken (vagyis a jogszabályok egyre kisebb számban alkotmányellenesek), az a jogbiztonság javulására utal. Amennyiben viszont az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályi rendelkezések száma nő, az a jogbiztonság romlását mutatja.

Megítélésünk szerint az éves lépték kevés ahhoz, hogy egyértelmű trend rajzolódjon ki a jogbiztonság állapotáról, az adatok csak nagyobb, többéves távlatban adnak képet a vizsgált kérdésről. Minimum öt-hat éves trendeket látunk értelmezhetőnek.

A vizsgált adatokból az látható, hogy a kezdeti, viszonylag magas számadatokhoz képest (2012-ben 29, 2013-ban 55) 2014-től jelentős mértékben, 15 alá csökkent az alaptörvény-ellenességet megállapító alkotmánybírósági döntések száma, és ebben az időszakban (2014–2017 között) végig az 5 és 14 közötti tartományon belül mozog, amelynek felső értéke is a bázisévben mértnek a fele.

A statisztikai számadatokból kirajzolódó csökkenő tendencia a jogbiztonság javulására utal, konkrétan a jogszabályok azon minőségére, hogy egyre kevésbé ütköznek az Alaptörvénybe.

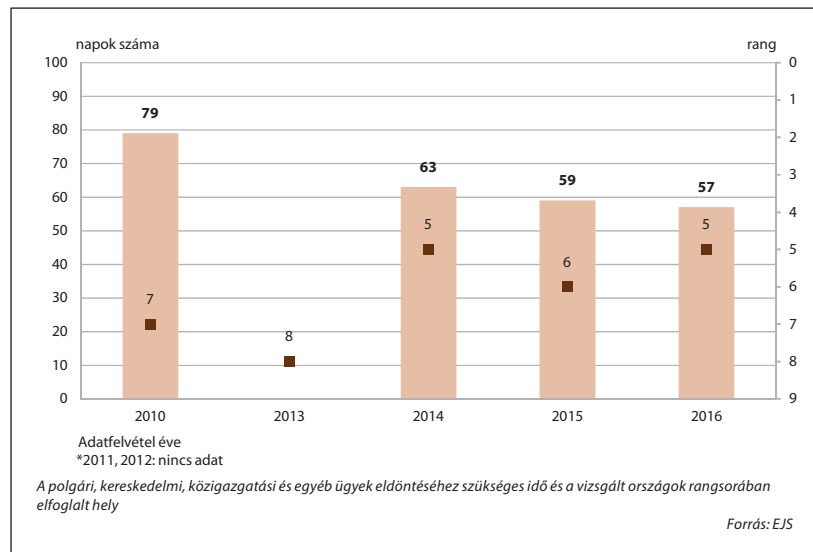
**Az elmúlt hat évben az alkotmányellenes jogszabályok száma folyamatosan csökken, ami a jogbiztonság javulását mutatja.**

### B.3.5. Az elsőfokú bírósági ügyek eldöntéséhez szükséges idő

A korábbi *Jó Állam Jelentésekben* e helyett az indikátor helyett egy olyan mutató szerepelt, amely a két éven túl befejezett, elhúzódó, elsőfokú polgári peres eljárások arányát mutatta az adott évben befejezett összes elsőfokú járási és törvényszéki polgári peres ügy számához képest. A korábbi mutató tehát egy abszolút módon értelmezhető számot jelölt meg. Ezt az indikátort idén, a 2018-as *Jelentésben* megváltoztattuk, mostantól Magyarország az Európai Unió igazságügyi eredménytábláján (*EU Justice Scoreboard*) évről évre elfoglalt helyezéseiből képezzük egy indikátort. Meglátásunk szerint ugyanis fontos(abb) ennek a mutatószámnak a figyelembe vétele, mert a tagállamok között verseny van a gyorsabb igazságszolgáltatásért, ezzel a mutatószámmal ugyanis nem a konkrét eljárási időt mérjük (mint korábban), hanem egy rangsorbeli helyet, vagyis azt, hogy hol állunk ebben a rangsorban, ami tehát nemcsak versenyképességi, hanem egyfajta jogbiztonsági verseny is. Ez az indikátor tehát – a korábbi belső indikátor helyett – már egy európai uniós felmérés adatain alapul, az uniós eredménytábla „A polgári, kereskedelmi, közigazgatási és egyéb ügyek eldöntéséhez szükséges idő (első fok/napokban)” elnevezésű rangsorát vettük alapul.

Az eljárás hossza az igazságügyi eredménytáblán azt a becsült időtartamot jelzi (napokban), amely alatt a bíróság elsőfokú határozatot hoz egy ügyben. Ezt úgy számolják ki, hogy az adott év végén a le nem zárt ügyek számát elosztják a lezárt ügyek számával, és az eredményt megszorozzák 365-tel (nap). (Az eljárások hossza, a befejezési arány és a folyamatban lévő ügyek száma a CEPEJ által meghatározott standard mutatók.)<sup>1</sup> Az adatok az elsőfokú eljárásokra vonatkoznak, az eredménytáblán a 2010-es, a 2013-as, a 2014-es, 2015-ös és 2016-os adatok láthatók – amennyiben rendelkezésre állnak. (Az éveket úgy határozták meg, hogy az ötéves távlat megmaradjon a 2010-es kiindulási alappal, ugyanakkor ne zúzódjának túl a számok. A 2012-es év a CEPEJ jelentésében található.)

Az, hogy a tagállamok milyen eljárási időket produkálnak, egyfajta jogbiztonsági, és ezáltal versenyképességi elemként is megjelenik az Európai Unióban. Ha sikerül a többi tagállamhoz képest jó eredményeket és előkelő helyezéseket elérnünk, akkor hazánkat nemcsak üzleti, hanem sok más

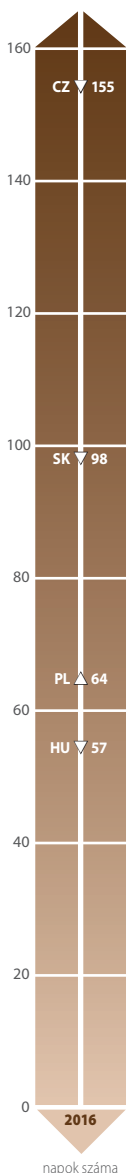


egyéb szempontból is versenyképesebbnek, helyzetünket pedig kedvezőbbnek ítélik.

A korábbi jelentésekben alkalmazott arányszám szintén a bírósági ügyek eljárási idejét próbálta megragadni, mostantól viszont – a mutatóváltás eredményeként – a külső, hazánktól független, uniós eredménytábla alapján számított rangsorhely már a nemzetközi összehasonlítást is lehetővé teszi.

Az indikátorunkat képező, a polgári, kereskedelmi, közigazgatási és egyéb ügyek eldöntéséhez szükséges idő (első fok/nap) alapján kialakított rangsorban az EU 28 tagállamból az elmúlt években a következő helyezéseket foglalta el Magyarország: 2016-ban az 5., 2015-ben a 6. helyen szerepelt a vizsgált 23 országból (5-nél nincs adat); 2014-ben az 5. helyen a vizsgált 24 országból (4-nél nincs adat); 2013-ban pedig a 8. helyen a vizsgált 25 országból (3-nál nincs adat). 2011-ben és 2012-ben Magyarországról nem állt rendelkezésre adat, ezért nem kerülünk be az az évi rangsorba. A 2010-es első eredménytáblán ez a mutatószám nem szerepelt, csak „A nem büntetőügyek eldöntéséhez szükséges idő (napokban)” alapján számították ki az egyes országok rangsorhelyeit (a nem büntetőügyek körébe a polgári és gazdasági jogi ügyek, a végrehajtási ügyek, az ingatlan-nyilvántartási ügyek, a cégbírósági ügyek és a közigazgatási ügyek tartoznak). Hazánk akkor a 7. helyen szerepelt a vizsgált 25 országból (2 országnál nem állt rendelkezésre adat).

Ezek alapján megállapítható, hogy 2013-tól Magyarország a polgári, kereskedelmi, közigazgatási és egyéb ügyek eldöntéséhez szükséges idő alapján az európai uniós összehasonlításban végig az élmezőnyben, az első harmadban, az 5–8. közötti rangsorhelyeken szerepelt (megelőzve például Hollandiát és Franciaországot), és akár 2013-at, akár 2015-öt tekintjük bázisévnek, 2016-ra és 2017-re mindkét bázisévhez képest javult hazánk helyezése.



<sup>1</sup> Forrás: [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp) (a letöltés időpontja: 2018. 06. 21.)

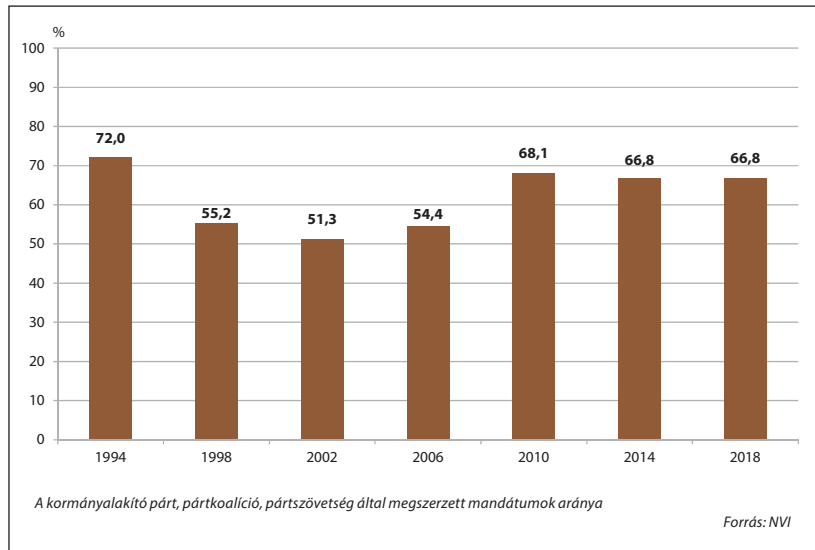
**A bírósági ügyek eldöntéséhez szükséges idő alapján hazánk az EU-tagállamok élmezőnyébe tartozik, rangsorbeli helyezésünk folyamatosan javuló tendenciát mutat.**



### B.4.1. Országgyűlési választáson kifejezett lakossági bizalom a kormányban

A kormányzat iránti lakossági (társadalmi) bizalom (közbizalom) a jó és hatékony kormányzás egyik legbiztosabb mércéje. Az országgyűlési választások a társadalmi bizalom kifejezésének demokratikus garanciákkal biztosított lehetőségét jelentik. Az országgyűlési választások eredményeképpen alakul ki az adott ciklusra jellemző parlamenti politikai szerkezet, amely a kormányzás politikai stabilitásának egyik legfontosabb tényezője. A politikai stabilitás a kormányzás minőségét és hatékonyságát is meghatározza. Politikai stabilitás alatt a parlamenti rendszerben a kormányt általánosan támogató pártok országgyűlési arányát és a kormány jogalkotási cselekvőképességét értjük. Egy demokráciában csak akkor tekinthető értéknek a kormány stabilitása, ha a demokratikus alapértékek érvényesülnek. Ennek része az is, hogy tiszta és jogszerű választásokon nyernek bizalmat azon parlamenti erők, amelyek kormányt alakítanak.

A parlamenti választások a kormányzó párt, illetve pártok iránti közbizalom fontos indikátorát adják. A mérés alapja az adott választási évben a kormányalakító párt, illetve pártkoalíció, pártszövetség által megszerzett országgyűlési mandátumok aránya az összes mandátum arányában (%), az adott évi országgyűlési képviselő-választáson. Az adatok forrása a Nemzeti Választási Iroda. Míg 2002-ben



és 2006-ban 55% alatt maradt a kormánypártok mandátumaránya, addig 2010-ben, 2014-ben és 2018-ban 66% felett volt az arányuk. A mandátumarány által a magyar kormány számára biztosított parlamenti cselekvőképesség és stabilitás Európa legtöbb kormányához viszonyítva magasnak tekinthető.

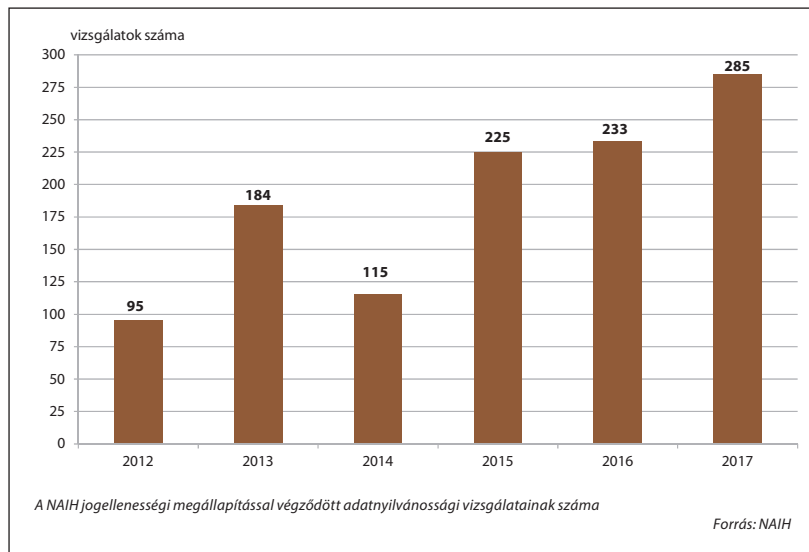
Az OECD kormányzati körképe (*Government at a Glance*, GoG 2015 és 2017) szintén a kormányzati közbizalmi index jelentős növekedését mutatja a korábbi évekhez képest. Míg ezen érték 2009-ben mindössze 20% volt, addig 2014-től a kormányzati (*national government*) bizalmi index az OECD mérése szerint 30%-ra emelkedett.

**A 2010 előtti időszakhoz képest tartósan fennáll a kormány politikai stabilitása és egy erős kormányzati cselekvőképesség feltételrendszere.**

## B.4.2. A NAIH jogellenességi megállapítással végződött adatnyilvánossági vizsgálatainak száma

A kormányzat átláthatósága jogállami és demokratikus alapérték, amely a kormányzati nyitottság képességét mutatja. Az átláthatóság alapvetően eredmény, amelynek hatása a bizalom. Lényege a kormányzati közérdekű adatok, így kiemelten a döntés-előkészítési folyamat és a döntések megismerhetőségében rejlik. 2012. január 1-jén létrejött a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH). A független, csak a törvénynek alárendelt hatóság feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény értelmében a NAIH a korábbi adatvédelmi feladatkörökön túlmenően a bírságolási jogot is magában foglaló hatósági jogkörrel is rendelkezik.

Az indikátor a NAIH-nál jogellenességi megállapítással végződött adatnyilvánossági vizsgálatok száma. A vizsgálatok számának alakulása megmutatja, hogy gyakoribbak lettek-e az adatnyilvánossággal kapcsolatos civil kezdemé-



nyezések, illetve hány százalékuk végződött azzal, hogy a hatóság a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog sérelmét állapította meg. Ez az adat a közfeladatot ellátó, közvagyonnal gazdálkodó szervezetek, személyek teljes spektrumát lefedi. A vizsgálatok számának növekedése jelzi, hogy a NAIH-hoz évről évre több kérelem érkezik, ami arányaiban növeli a szabálytalansági megállapítással záruló eljárások számát.

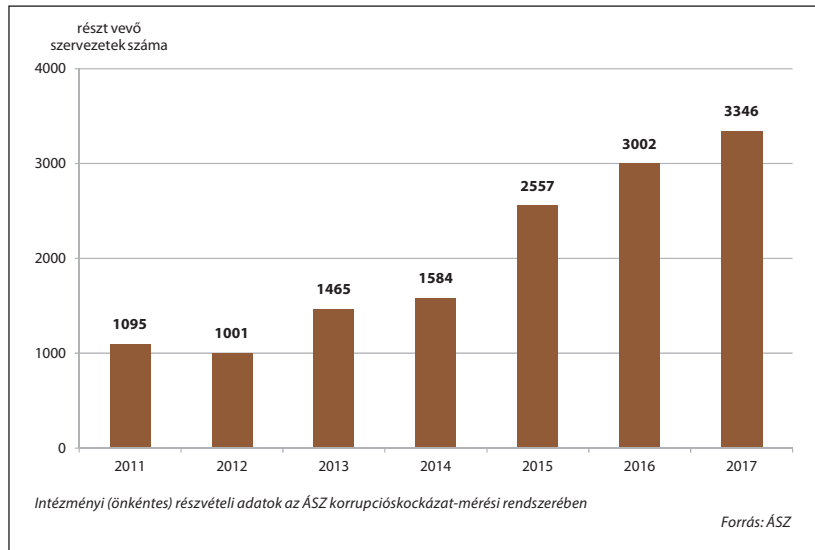
**A kormányzás átláthatóságát is biztosító adatnyilvánosság az utóbbi három évben kismértékben gyengült.**

### B.4.3. Intézményi (önkéntes) részvételi adatok az ÁSZ korrupciós kockázatot mérő rendszerében

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) gondozza a korrupciós kockázatok mérését célzó integritásprojektet.

Az ÁSZ az Országgyűlés legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, a magyar demokratikus államrendekedés garanciális alapintézménye. Elsődleges feladata, hogy támogassa a közpénzekkel, közvagyonnal való szabályos, célszerű, eredményes és hatékony gazdálkodást, valamint elősegítse a jól irányított állam kiépítését, a jó kormányzást. Az ÁSZ tagja az INTOSAI-nak, amely a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi szakmai szervezete, és azon országok számvevőszékeit öleli fel, amelyek tagjai az ENSZ-nek vagy az ENSZ valamely szakosított szervezetének.

Az ÁSZ mérésének célja, hogy önbevalláson alapuló adatbekéréssel felmérje, a közsféra intézményei mennyire vannak kitéve korrupciós kockázatoknak, illetve milyen szintűek az azok mérséklésére hivatott ún. integritáskontrollok. A költségvetési szervek önkéntesen vesznek



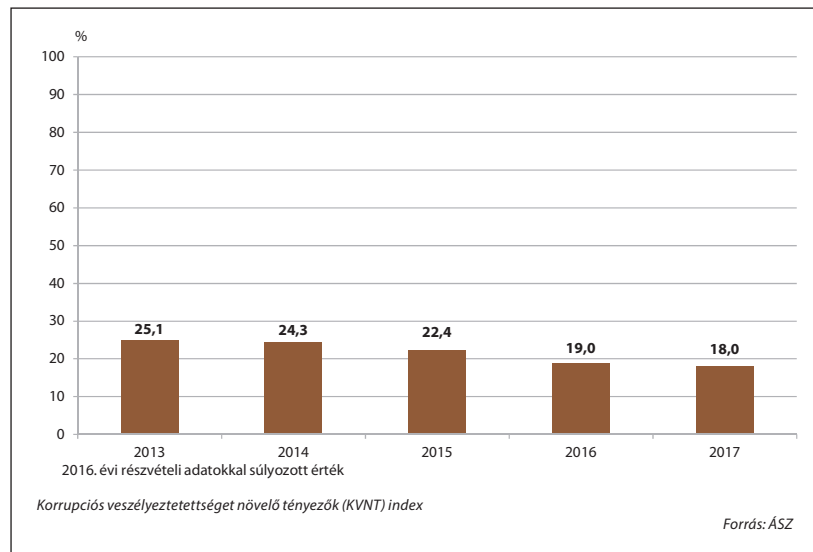
részt a felmérésben. 2012-től évről évre lassú ütemben nőtt az önkéntesen részt vevő költségvetési intézmények száma, míg 2015-ben nagymértékű emelkedés történt: több mint 2500 különböző méretű és profilú költségvetési szerv csatlakozott a felméréshez. 2016-ban a részt vevő intézmények száma 3000 fölé emelkedett, 2017-ben pedig tovább nőtt, 3300 fölé. Ez a trend azt jelzi, hogy a költségvetési szféra intézményei egyre nagyobb számban vállalják az átláthatóság objektív mérését, és ez az integritás és a transzparencia erősödésére utal a közszférában.

**A költségvetési intézmények egyre nagyobb számban vállalják az átláthatóság objektív mérését, ez az integritás és a transzparencia erősödésére utal a közszférában.**

## B.4.4. Korrupciós veszélyeztetettségét növelő tényezők (KVNT) index

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) gondozza a *Korrupciós kockázatok feltérképezése – Integritásalapú közigazgatási kultúra terjesztése* című, európai uniós forrásból megvalósított integritásprojektet. A KVNT egy kompozit mutató. Leképezi a költségvetési szervek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását. Az adat forrása az ÁSZ saját adatfelvétele.

A KVNT-index az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettségét növelő – összetevőket jeleníti meg. Ez leképezi a költségvetési szervezetek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá az intézmények működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntései által befolyásolt – olyan változó tényezőket, mint a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra és kultúra alakítása, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve a közbeszerzésekkel való gazdálkodás. Amennyiben például egy intézmény uniós forrásból fejlesztést valósít meg, úgy az ehhez kapcsolódó közbeszerzési pályázatok kiírása, azok elbírálása, a megbízási szerződések megkötése stb. olyan veszélyeztetettségét növelő tényezők, amelyek túlmutatnak az intézmény eredeti jogállásából, feladatköréből adódó integritáskockázatokon. A módszertan egy több mint 150, korrupciós veszélyeztetettségre utaló tényezőt tartalmazó kérdéssorra és a válaszok százalékos értékelésére épül. A vizsgálat indulásakor mért 25,1%-os index



a következő években fokozatosan csökkent, 2016-ban 20% alá került, 2017-ben pedig tovább csökkent (18,0%). A korrupciós veszélyeztetettségét növelő tényezők százalékos csökkenése a közintézmények átlagolt teljesítményében arra utal, hogy intézményi szinten hatékony intézkedések születnek a korrupciós kockázatok mérséklésére.

Az EU 2014-ben és 2017-ben publikált antikorrupciós jelentést. A felmérés ezer fő megkérdezésével készült. Eszerint 2013-ban a megkérdezettek 89%-a gondolta, hogy a korrupció súlyos probléma Magyarországon, a 2017-es felmérés szerint ez az arány enyhén mérséklődött, 86%-ra. A nemzetközi korrupciós érzületi index (CPI), amelyet a Transparency International vizsgál, 176 országból Magyarországot 2016-ban az 57. helyre rangsorolta, 2017-ben pedig 180 országból a 66. helyre.

**Az Állami Számvevőszék integritásvizsgálata javuló trendet mutat, eszerint a közintézmények intézkedései elősegítik a korrupciós kockázatok mérséklését.**

## B.4.5. Adatnyilvánosság

Az adatnyilvánosságot a közérdekű nemzeti adatbázisok hozzáférhetőségének egységes nemzetközi standardok alapján történő értékelése szerint mérjük. A mérés az *Open Data Barometer* (ODB) módszertana és felmérései alapján összesített adatokat közöl, amelyek Magyarországot más országokhoz viszonyítva rangsorolják (forrás: Open Data Barometer/WWW Foundation). Az ODB a World Wide Web Foundation és az Open Data for Development (OD4D) együttműködésén alapul. Ezeket a szervezeteket a világ vezető adattudósai a vállalati szektor tapasztalataira is építve fejlesztik.

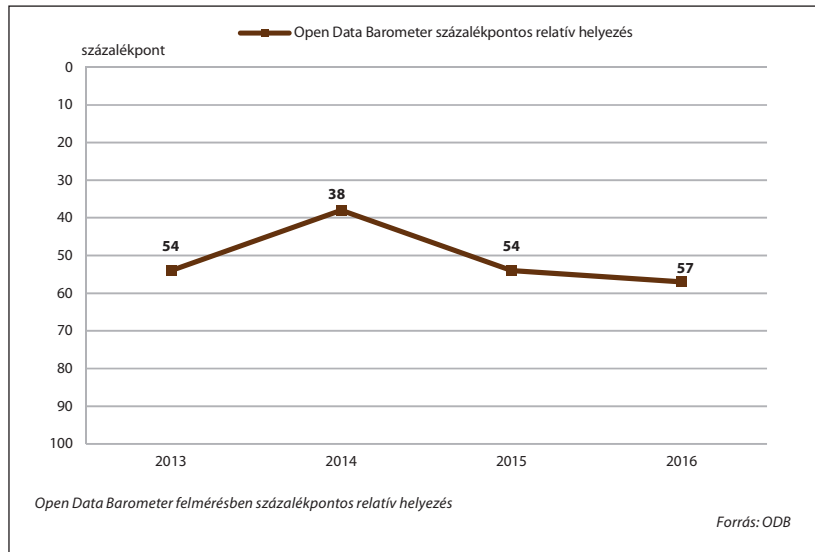
A felmérés 15 nemzeti adatbázis értékelését tartalmazza 10 standard kérdésre alapozva.

Ezek az adatbázisok többek között a térkép- és földtulajdoni adatokat, a kormányzati költségvetési adatokat, a cégszámjegyeket, a jogalkotás, a nemzetközi kereskedelem, a közlekedés, az egészségügy, az alap- és középfokú oktatás teljesítményére és a nemzeti környezetre vonatkozó adatokat, a bűnügyi statisztikákat, a választási adatokat, a közszervezeteket (public contract) tartalmazzák.

A standard kérdések lényege: Létezik-e az adat? Online elérhetővé tette-e a kormányzat? Engedélyhez kötött-e a hozzáférés? Ingyenesen elérhető-e? Friss adatok érhetők-e el? Rendszeresen frissített-e? Könnyen kereshető-e?

A felmérés elsődleges adatai részben a kormányzat kérdőívvel vizsgált önértékelésén alapulnak, illetve egy további módszer volt a felkért szakértők által végzett pontozás egy kutatói kézikönyv módszertana alapján. A másodlagos adatok a Világgazdasági Fórum, az ENSZ és a Világbank mérésein alapulnak.

Az eredmények hármas szerkezetben jelennek meg: *készültség* (readiness), ez 35%-át adja az összesített eredménynek; a *megvalósítás* (implementation) szintén 35%; végül a *politikai, gazdasági, társadalmi hatások* (impact) 30%-ot jelentenek az összesített értékelésben. Az össze-



sített eredményekből pontszámot és rangsorban elfoglalt helyet generál a program.

A 2013 óta végzett felmérések során a vizsgált államok száma 77-ről 114-re nőtt. Ez jelentősen relativizálja az országok helyezéseinek változásait.

Ebből kifolyólag Magyarország abszolút ranglistán elfoglalt helyezése mellett megjelenítjük az ország százalékpontos relatív helyezését is, amely azt mutatja meg, hogy az adott évben a vizsgált országok hány százaléka van előttünk.

Magyarország 2013-ban a 42. helyen nyitott a 77 vizsgált országból, ez 54 százalékpontos helyet jelent. 2014-ben a 33. helyen (86 országból) 38 százalékpontos helyen zártunk, ami jelentős javulásnak számított. 2015-ben az 50. hely (92 országból) újra az 54 százalékpontos helyet jelentette. 2016-ban a 65. hely (114 országból) 57 százalékpontos eredménynek felel meg.

A 4 év fejlődését tekintve megállapíthatjuk, hogy relatív értékben (az összes ország százalékpontos rangsorában) Magyarország a középmezőnyben van.

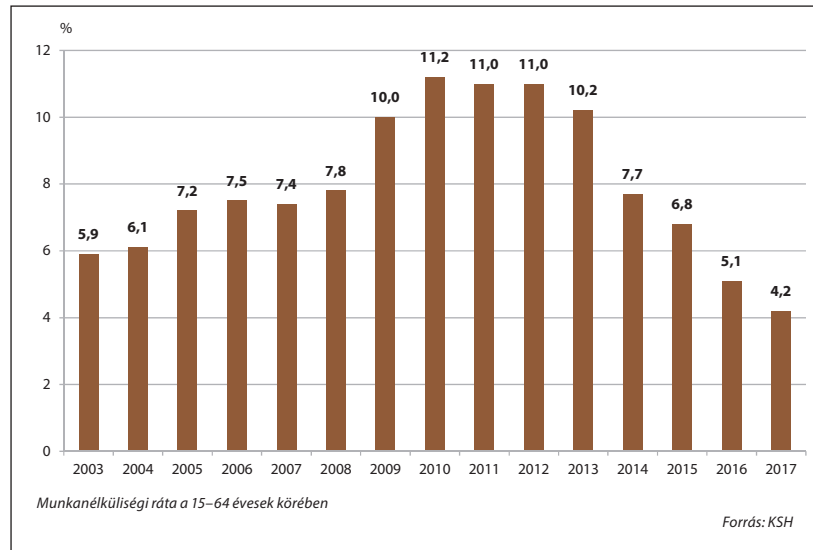
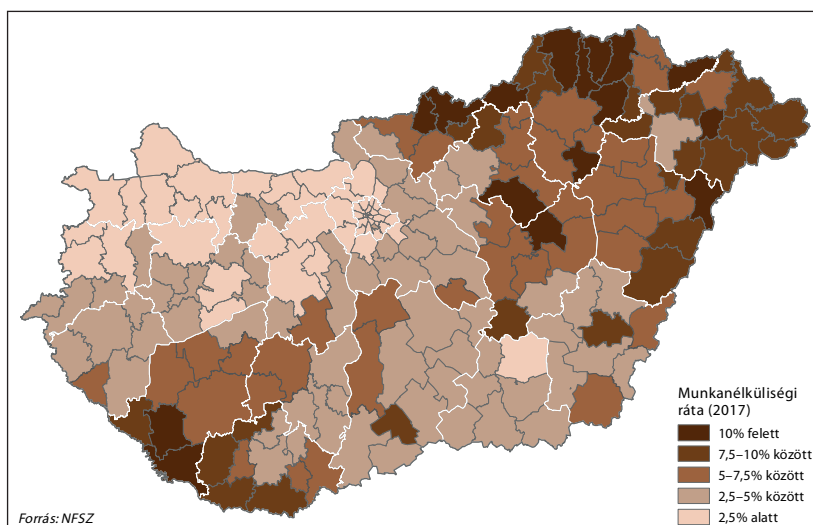
A felmérés szerint hazánk gyenge pontja a közérdekű szerződések és a költségvetési kiadások elérhetősége. Az erősségek az egészségügy, az oktatás, a bűnügyi helyzet adatainak hozzáférhetősége.

**Magyarország az Open Data Barometer világrangsorában tartja a vizsgált országok számával súlyozott, relatív pozícióját a középmezőnyben. A kormányzati kiadások és a közérdekű szerződések hozzáférhetőségén kell javítani az előrelépéshez.**

## B.5.1. Munkanélküliségi ráta

A munkaerőpiaci helyzet alapjaiban meghatározza a létbiztonság megteremtésének lehetőségeit. Ebben különösen jelentős szerepet játszik a foglalkoztatottság, a keresetek, a jövedelmek és a vásárlóerő alakulása. A munkaerőpiac másik fontos jellemzője a munkanélküliség, amelynek az elemzéséhez használt egyik leggyakoribb mutatószám a 15–74 év közötti lakosságra számított munkanélküliségi ráta. A munkanélküliségi ráta a munkanélküli népesség aránya a gazdaságilag aktív népességhez viszonyítva. A KSH-módszertan alapján munkanélkülinek az tekinthető, aki az adott héten nem dolgozott, nincs olyan munkája, amelytől csak átmenetileg volt távol, a kikérdezést megelőző négy hét folyamán aktívan keresett munkát, két héten belül munkába tudna állni, illetve már talált munkát, ahol 90 napon belül dolgozni kezd. A gazdaságilag aktív népességet a foglalkoztatottak és a munkanélküliek adják (a foglalkoztatottak között szerepelnek azok is, akik közfoglalkoztatottaknak vallják magukat). A munkanélküliségi ráta hazánkban 2014-től 10% alatt van, és azóta is csökkenő tendenciát mutat: 2015-ben 6,8%, 2016-ban 5,1%, 2017-ben pedig 4,2%.

Nemzetközi összehasonlításban is kedvező a magyarországi érték: 2016-ban az EU28 átlaga 8,5% volt. A tagállamok közül Görögországban volt a legmagasabb a munkanélküliségi ráta, 23,6%, az egyik legalacsonyabb pedig a Cseh Köztársaságban, 4,0%.

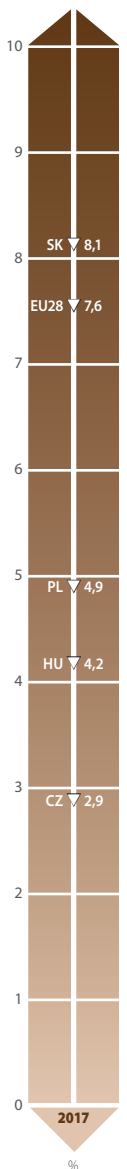


A 2018 januárjában publikált KSH-adatok szerint a munkanélküliek létszáma a 2017. év egészét vizsgálva átlagosan 192 ezer fő volt, ami 43 ezerrel kevesebb, mint 2016-ban.

A munkanélküliségi ráta alakulását nemek szerint vizsgálva elmondható, hogy a 2018-as KSH-adatok alapján – hasonlóan az előző évhez – a férfiak esetében a ráta alacsonyabb volt, mint a nőknél, és a csökkenés mértéke is nagyobb. A vizsgált időszakban a legnagyobb változás a fiatalok körében figyelhető meg, rátájuk 2,2 százalékponttal 10,7%-ra csökkent, azonban továbbra is ebben a korosztályban a legnagyobb a munkanélküliség. A 25–54 évesek és az 55–64 évesek körében azonos mértékű, 0,8 százalékpontos csökkenés mellett a munkanélküliségi ráta 3,7%, valamint 3,6% volt.

2017. október–decemberében az egy évvel korábbihoz képest a munkanélküliség átlagos időtartama 15,6 hónapra csökkent, továbbá mérséklődött a tartósan munkanélküliek száma is (akik legalább egy éve keresnek állást), ők a munkanélküliek 40%-át teszik ki.

A területi dimenziót vizsgálva továbbra is azt tapasztalhatjuk, hogy az országos csökkenés mellett jelentős eltérés figyelhető meg a megyék között a munkanélküliségi rátát tekintve. 2017 III. negyedévében Vas és Veszprém megyében volt a legalacsonyabb a munkanélküliségi ráta (1,4%), a legmagasabb pedig Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (7,8%).

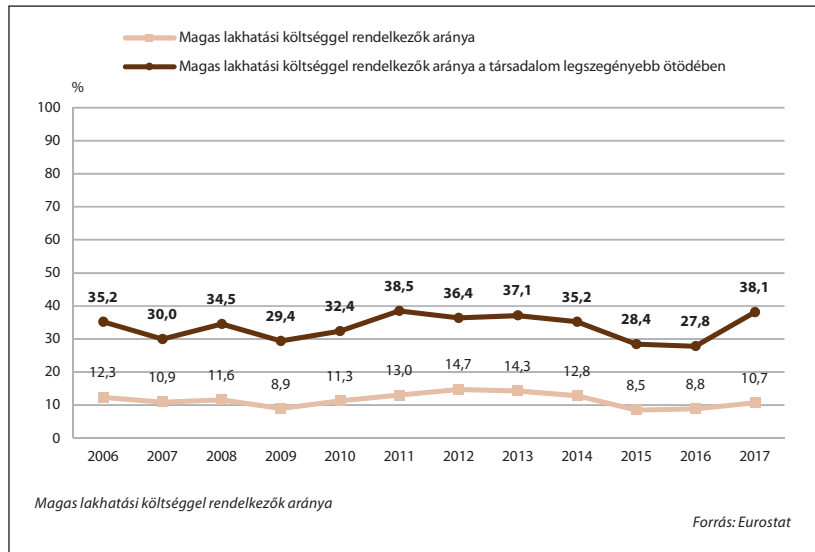


**A munkanélküliségi ráta 2012-től csökkenő tendenciát mutat, azonban a megyéket vizsgálva továbbra is jelentős eltérések figyelhetők meg.**

## B.5.2. A lakhatási biztonság

A lakhatás alapvető szükséglet és jog, azonban ez napjainkban sem mindenhol valósul meg megfelelően. A lakhatás sok szempontból elemezhető. Ezek közül az egyik a lakásállomány alakulása, amelyet a KSH rendszeresen vizsgál. A KSH definíciója szerint lakás az, amely alkalmas a lakás céljára, meghatározott rendeltetésű helyiségek egymással műszakilag összefüggő egysége, amely a közterületről, udvarról vagy az épületen belüli közös térből önálló bejárattal rendelkezik. A lakások száma tartalmazza a lakott és nem lakott lakásokat, lakott üdülőket is. Magyarországon a lakásállomány 10 év alatt, 2007 és 2017 között közel 4,5%-kal növekedett, azonban e lakások jelentős része a rendszerváltást megelőzően épült, és az akkori szerkezeti, minőségi, térbeli sajátosságok ma is megfigyelhetők.

A lakáspolitikai eszközrendszer, amely befolyásolja a lakhatási körülmények alakulását is, rendkívül összetett. Az elmúlt két évtizedben számos szabályozási megoldás született, például a kilakoltatási moratórium bevezetése, a devizahitelválság megoldására hozott intézkedések, a szocpol néven ismert lakásépítési kedvezmény helyett a családi otthonteremtési kedvezmény bevezetése vagy a lakásfenntartás költségeire kiható rezsicsökkentés. Szintén meghatározó tényező a lakásállomány tulajdoni szerkezete, amelyre a saját tulajdonú lakások kiemelkedően magas aránya és a bérla-

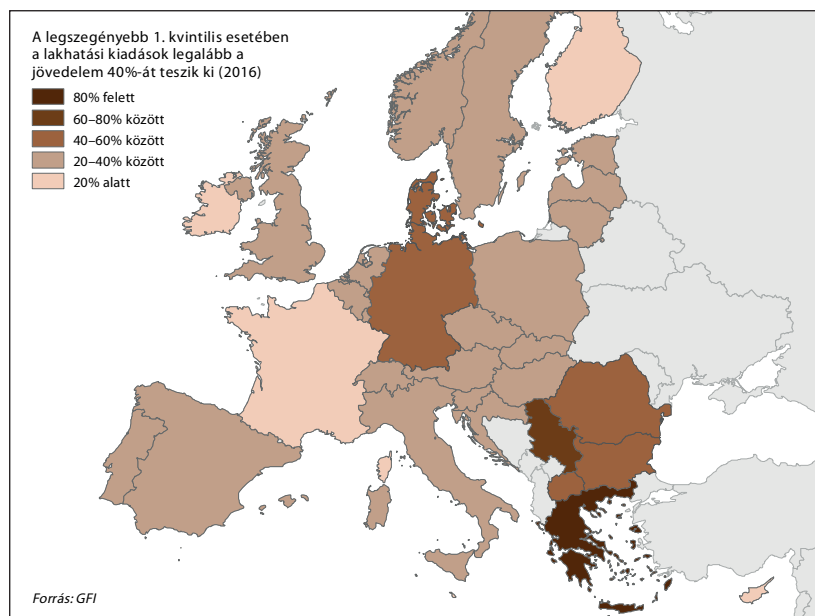


kások korlátozott elérhetősége jellemző. Ez egyben a lakás-szektoron túlmutatató jelenség is: például hatást gyakorol a munkaerő áramlására és munkaerőpiaci alkalmazkodására, ezáltal a térbeli folyamatok alakulására. Ezért a lakásmobilitás befolyásolása a lakáspolitikai egyik kiemelt területe.

A lakások minősége, komfortossága jelentősen javult az utóbbi években: 2016-ban a lakások 72,9%-ában volt vezetékes gáz, 95,2%-ukban közüzemi vezetékes ivóvíz, és 80,6%-uk volt rácsatlakozva a szennyvízgyűjtő közcsatorna-hálózatra.

A lakásszektor egy másik mutatója a lakások megfizethetőségét vizsgálja; azt méri, hogy a háztartások mekkora hányada költi a rendelkezésére álló ekvivalens jövedelem

legalább 40%-át lakhatásra. 2015-ben az EU28 lakosságának 11,3%-a élt ilyen háztartásban, ám a tagállamok között jelentős különbségek vannak. Az egyik oldalon azok a tagállamok sorakoznak, ahol a lakosság kis része él olyan háztartásban, ahol a lakásköltségek a rendelkezésre álló jövedelem több mint 40%-át felemléztik. Ilyen például Málta (1,1%) és Ciprus (3,9%). A másik végletet azok az országok jelentik, ahol a lakosság jelentős része költötte jövedelme több mint 40%-át lakhatásra, ilyen például Görögország (40,9%) vagy Németország (15,6%). Magyarországon 2015-ben a mutató értéke 8,5% volt, 2016-ban 8,8%, 2017-ben már 10,7%.



**A lakások megfizethetőségét vizsgáló mutató értéke 2012 és 2015 között csökkent, 2015-ben 8,5% volt, azóta növekedés figyelhető meg.**



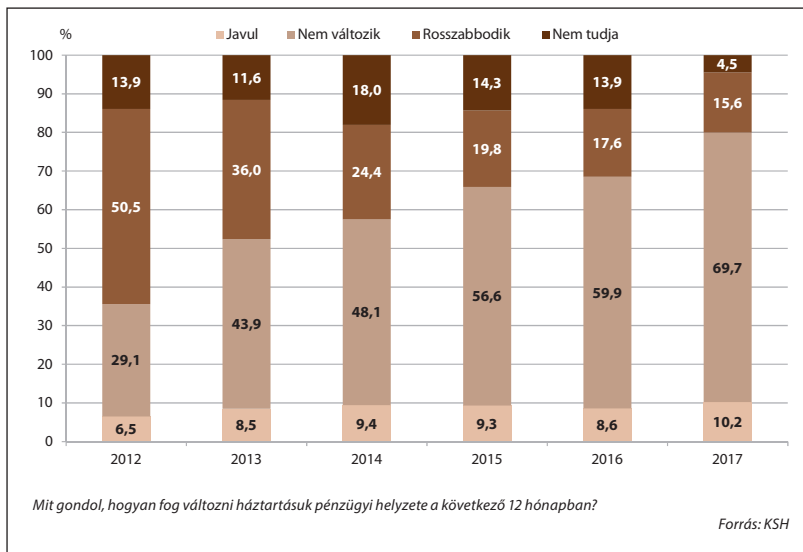
### B.5.3. A lakosság anyagi helyzetére vonatkozó várakozása

A mutató forrása a KSH *Háztartási költségvetési és életkörülmény* című éves, rendszeres adatfelvétele. A kérdőív egyik kérdése a lakosság anyagi helyzetére vonatkozó várakozására irányul. A „Mit gondol, hogyan fog változni háztartásuk pénzügyi helyzete a következő 12 hónapban?” kérdésnél a „javul”, „nem változik”, „rosszabbodik”, illetve „nem tudja” lehetőségek közül választhattak a megkérdezettek.

A válaszok az anyagi helyzet alakulásával kapcsolatos optimizmus növekedését jelzik. 2012-ben a megkérdezettek 6,5%-a, 2016-ban 8,6%-uk, 2017-ben már 10,2%-uk válaszolta azt, hogy 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. A válaszadók nagy többsége azonban sem nem optimista, sem nem pesszimista az anyagi helyzetét illetően: 2017-ben 69,7%-uk válaszolta azt, hogy pénzügyi helyzete szerinte nem fog változni a következő 12 hónapban.

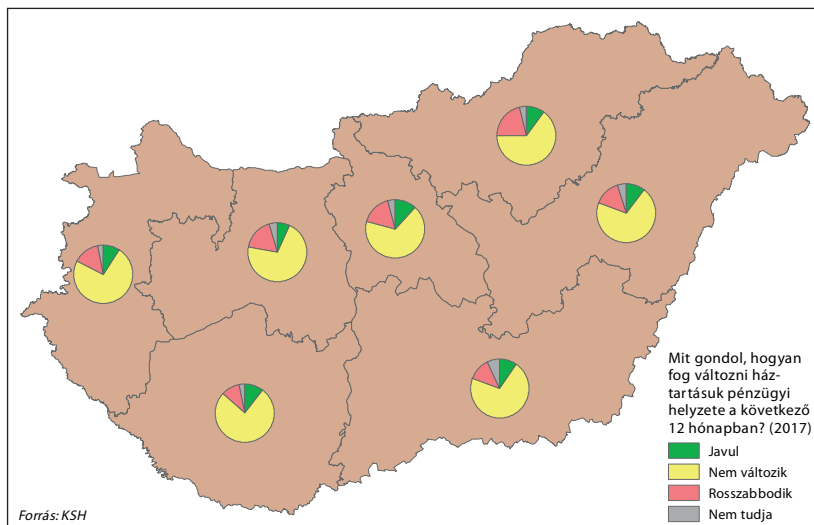
Területi szempontból, igazodva az országos folyamathoz, minden régióban nőtt a javulást várók aránya: a legmagasabb a közép-magyarországi régióban, ahol a válaszadók 12,1%-a pozitív változást vár; ez az arány a közép-dunántúli régióban a legalacsonyabb, 6,8%. A javulást várók arányában az észak-magyarországi régióban látható a legnagyobb változás, itt 2016-hoz képest 2017-re közel 4 százalékponttal nőtt a javulást várók aránya.

Szinte minden régióban csökkent azoknak a válaszadóknak a száma, akik az anyagi helyzetük romlását vetítik előre.



A legjelentősebb javulás ezen a téren a közép-dunántúli régióban figyelhető meg, ahol 2016-ról 2017-re 7,7 százalékponttal csökkent a romló anyagi körülményekkel számolóknak aránya. Az észak-magyarországi régióban nőtt a pesszimisták aránya, itt 2017-ben kiemelkedően sokan (21,1%) számítanak anyagi helyzetük romlására. Szintén az országos folyamatoknak megfelelően, 2017-ben minden régióban csökkent azok aránya, akik nem tudtak válaszolni, és szintén csökkent azok aránya, akik nem várnak változást az anyagi helyzetükben. A 2017-es adatokat tekintve a régiók közül Dél-Dunántúl vezet az arányban, itt a válaszadók 76,3%-a nem bízik sem pozitív, sem negatív elmozdulásban.

A korcsoport szerinti vizsgálat azt mutatja, hogy 2017-ben a 20–29 éves korosztály volt az, amelyik a többihez képest a legnagyobb arányban bízik egy pozitív fordulatban: 23,2%-uk javulást vár. Ez az arány a 60 éves vagy idősebb korosztály esetében a legalacsonyabb, csak 4%, viszont ez utóbbi korosztálynál a legmagasabb, közel 75% azok aránya, akik nem várnak jelentősebb változást az anyagi helyzetükben. A 20 év alatti korosztály több mint felének, 52,6%-nak a várakozása pesszimista, ők az anyagi helyzetük romlását várják.



**2012 óta növekszik az anyagi helyzetük javulásában bízők aránya, azonban 2017-ben is magas, 69,7% azok aránya, akik nem várnak javulást az anyagi helyzetükkel kapcsolatban.**



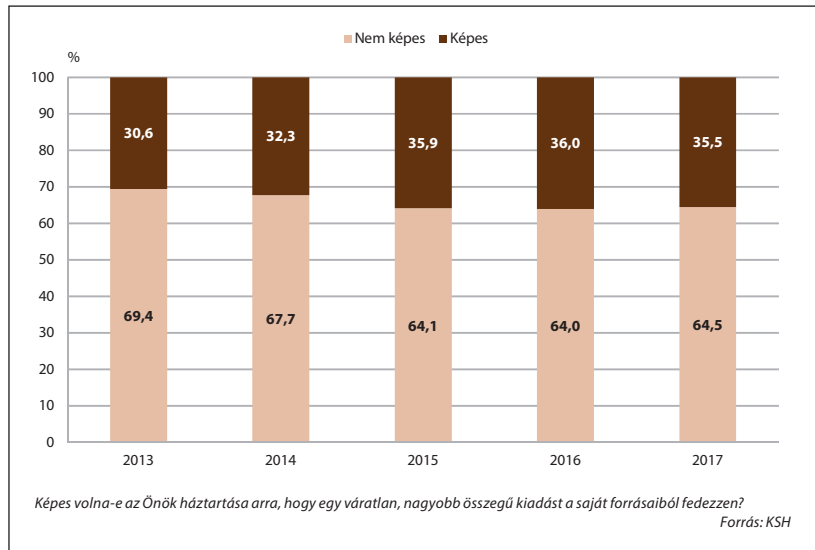
## B.5.4. A lakosság anyagi biztonságérzete

A *Háztartási költségvetési és életkörülmény* címet viselő adatfelvétel a KSH által évente szervezett, a lakosság életkörülményeinek feltárására irányuló felmérés. A 2017-es kérdőíves kutatás főbb témakörei között a háztartástagok, a lakásjellemezők, a tartós fogyasztási cikkek, a háztartási bevételek, jövedelmek, a relatív anyagi helyzet, a jövedelemelvárások, az eladósodottság, az adott és kapott támogatások, a háztartási kérdések (köztük az egészségügy területe), a költözés szerepeltek. A kérdőív egyik kérdése arra irányult, a lakosság hogyan ítéli meg saját, relatív anyagi helyzetét.

A „Képes volna-e az Önök háztartása arra, hogy egy váratlan, nagyobb összegű kiadást a saját forrásaiból fedezzen?” kérdésre „igen” vagy „nem” válasz volt adható. A váratlan, nagyobb összegű kiadás fedezésére való képesség az anyagi biztonságérzet alapja: az egyén bízik abban, hogy a változó körülmények mellett is képes lesz megfelelő erőforrásokat előteremteni. A 2016-os kérdőívben 70 ezer Ft volt a megjelölt kiadási tétel, 2017-ben 74 ezer Ft.

Amíg 2013-ban 69,4%, 2016-ban 64%, 2017-re egy minimális növekedéssel 64,5% volt azoknak a válaszadónak az aránya, akik olyan háztartásban élnek, ahol nem tudnák megoldani a megjelölt összeg kifizetését.

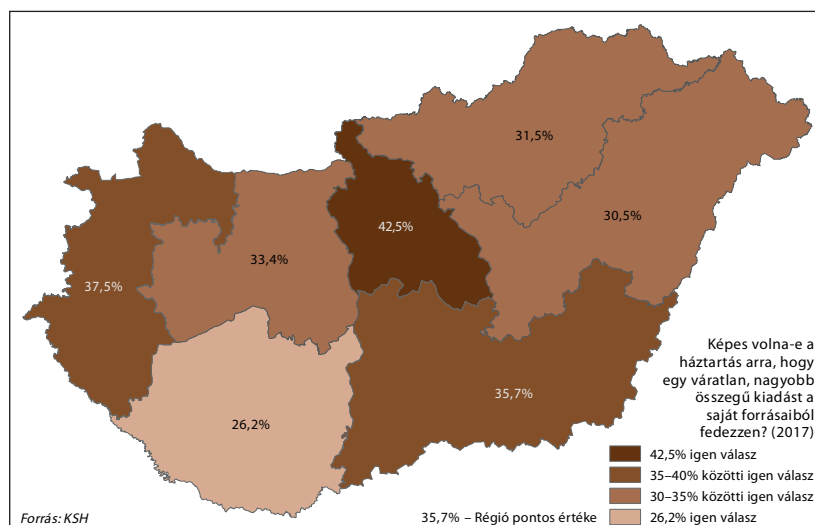
A területi dimenzió szerinti vizsgálat értelemszerűen igazodik az országos tendenciához – minden régióban sokkal magasabb azok aránya, akik nem tudnának eleget tenni egy váratlan fizetési kötelezettségnek. 2017-ben a régiók közül az „igen” válaszok aránya Közép-Magyarországon



volt a legmagasabb, ahol jóval az országos átlag felett, a válaszadók 42,5%-a adott pozitív választ. A „nem”-ek aránya a dél-dunántúli régióban volt a legmagasabb, ahol a válaszadók 73,8%-a úgy vélte, hogy nem tudná finanszírozni a kérdéses kiadást. 2016-hoz képest ez utóbbi régióban volt a legdrasztikusabb a változás is, mivel 2017-re 6,4 százalékponttal csökkent a kiadást fedezni tudó válaszadók aránya.

Amennyiben településtípus szerint vizsgáljuk a kérdést, azt látjuk, hogy 2017-ben egyedül Budapesten volt viszonylag magas, 51% azok aránya, akik finanszírozni tudtak volna egy nagyobb kiadást. A település méretének csökkenésével ez az arány is csökken: míg a megyeszékhelyeken, a megyei jogú városokban 35,8%, az egyéb városokban 31,8% volt azok aránya, akik a kiadási tételt ki tudták fizetni, a községek esetén már csak 28,9%.

A korcsoport szerinti bontásban is az figyelhető meg, hogy 2017-re minimálisan, de nőtt a negatív válaszok száma: a 20 év alattiaknál volt a legmagasabb a „nem”-mel válaszoló aránya – 2016-ban 97,3%, 2017-ben 100%. Ezzel ellentétben pozitívabban ítélte meg a kérdést a 30–39, valamint a 60 évesnél idősebbek korcsoportja, náluk 2017-ben 61,4, illetve 63% volt a „nem”-mel válaszoló aránya.



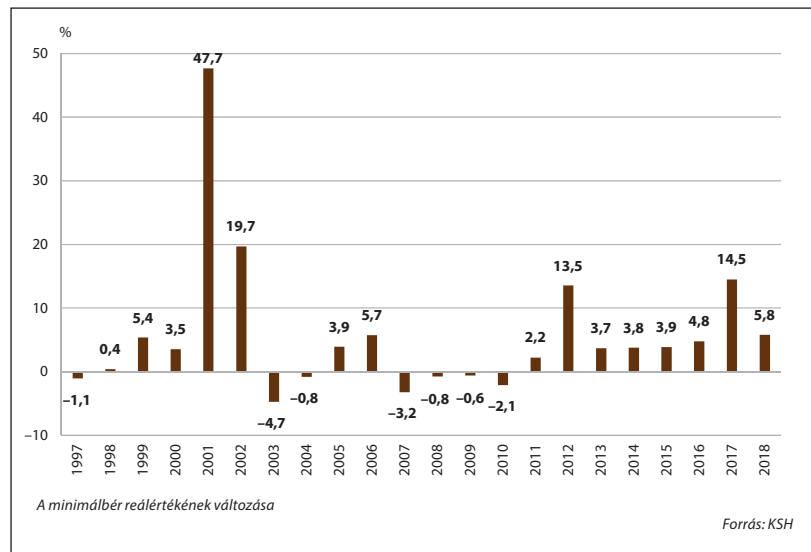
**A lakosság anyagi biztonságérzetében 2017-ben minimális visszaesés tapasztalható. Magas azok aránya, akik megítélésük szerint nem tudnának fedezni egy nagyobb összegű váratlan kiadást.**

## B.5.5. A minimálbér reálértékének változása

Az alkalmazásban állók keresete – köztük a minimálbér – a háztartások jövedelmének, így létbiztonságának jelentős tényezője, ugyanakkor a termelési költségek nagy részét kitevő munkaerő-költség fő tétele is egyben. A minimálbér bruttó összegű, tehát a jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulék levonása előtti összeg. A költségvetésnek is szerves részét képezi, hiszen a változása mind a bevételi, mind a kiadási oldalra hatást gyakorol: emelése közvetlenül növeli az adó- és járulékbevételeket, akárcsak a kormányzati szektorban minimálbéren foglalkoztatottak bérét. Jelen elemzésben a minimálbér reálértékének változását vizsgáljuk,

amely nem más, mint a minimálbér előző évhez viszonyított, százalékban kifejezett nominális emelkedésének és az adott évi infláció mértékének különbsége. Amennyiben az érték pozitív, akkor a minimálbér reálértéke nőtt, mivel nagyobb mértékben emelték a minimálbért, mint amekkora a fogyasztói árindex változása volt. Ha az érték negatív, akkor a minimálbér reálértéke csökkent. A minimálbér összegét minden évben kormányrendelet határozza meg, a reálérték számításához használt éves fogyasztói árindexet a KSH számítja ki és teszi közzé, ez jelzi az infláció mértékét.

A fogyasztói árindex a lakosság által saját felhasználásra vásárolt termékek és szolgáltatások reprezentánsaiból összeállított fogyasztói kosár átlagos árváltozását méri. Közel ezer árucikk és szolgáltatás megfigyelésén alapul, amelyek körét a KSH minden évben felülvizsgálja. Az árváltozások lakossági kiadásokra gyakorolt hatásához ismerni kell azok fogyasztásban elfoglalt súlyát is, amely súlyok a termék- és szolgáltatáscsoportoknak a lakosság vásárolt fogyasztásában elfoglalt arányát jelentik. 2007 és 2010 között a minimálbér reálértéke minden évben csökkent, azaz az infláció meghaladta a minimálbér emelését. Ez a tendencia átfordult, és 2011-től a minimálbér reálértéke enyhén növekedett. A 2012-ben tapasztalható jelentősebb minimálbér-emelkedés az adójóváírás kivezetésének kom-



penzálása miatt történt, de ezt figyelembe véve ez az év is belesimul a trendbe. 2017-ben ismét jelentős emelkedés figyelhető meg, amely a minimálbér 15%-os emelkedésének és az alacsony inflációnak köszönhető. 2018-ban további növekedés várható, mivel a minimálbér 8,2%-kal emelkedett az előző évhez képest.

Az Eurostat 2004-től közöl adatokat a minimálberek (euró/hó) alakulásáról azokra az országokra vonatkozóan, ahol létezik minimálbér. A bérek, keresetek és a minimálbér országok közötti összehasonlítását azonban számos körülmény nehezíti. Ilyen például az árak különbözősége, amelyet az árszínvonalak országok közötti arányának meghatározásával igyekeznek kiküszöbölni. Ezenkívül a béreket terhelő elvonások mértéke is országonként különbözik. 2017 januárjában az Európai Unió 28 tagállama közül 22 alkalmazott nemzeti minimálbért, amelyek havi összegében elég nagy különbség figyelhető meg az országok között. A skála a bulgáriai 235 euró/hó összegtől a luxemburgi 1999 euró/hó összegig terjed, Magyarország a 412 euró/hó összeggel a mezőny utolsó harmadában kap helyet. Az euróban kifejezett minimálberek a 2008-as értékekhez képest 2017-re minden, nemzeti minimálbért alkalmazó uniós tagállamban növekedtek, kivéve Görögországot, ahol 14%-os csökkenés volt tapasztalható.

**A minimálbér reálértéke 2011 óta folyamatosan nő, 2017-ben pedig kiugróan magas, a közel 15%-os minimálbér-emelésnek és az alacsony inflációnak köszönhetően.**

# KÖZÖSSÉGI JÓLLÉT HATÁSTERÜLET

## ÖSSZEFOGLALÓ<sup>1</sup>

A közösségi jóllét javítása kiemelt társadalmi és gazdasági cél, emiatt ez a *céljellegű hatásterületek* körébe tartozik, és szoros kapcsolatban áll a biztonság és bizalom, valamint a demokrácia hatásterületével. Eszközjellegű hatásterület a pénzügyi stabilitás és a gazdasági versenyképesség, a környezeti és társadalmi fenntarthatóság, valamint a hatékony közigazgatás.

A közösségi jóllét elemzésénél az egyik kiindulópontunk az egyre szélesebb tartalommal bíró életminőség, a másik pedig az érénytikai szempontok vizsgálata volt. Továbbra sem tartottuk célszerűnek, hogy csupán egyetlen indikátort használjunk, ehelyett a közösségi jóllét „műszerfalára” az anyagi jólét, az életminőség, az érénytika és a fenntarthatóság pilléreihez társítható indikátorokat választottunk ki és alkalmaztunk.

Az *anyagijólét* alakulását nem a GDP-vel, illetve a GDP-ből származtatható indikátorokkal elemezzük, hanem a *háztartások rendelkezésére álló jövedelem, a szegénység és a társadalmi kirekesztődés, a foglalkoztatás és oktatás dimenziók* indikátoraival jellemezzük. Elemzésünk kiemelt célja annak bemutatása, hogy a háztartás vagy azon belül az egyén helyzete többszörösen hat az emberek közérzetére, összességében a társadalom állapotára, a közösségi jóllétre.

Az életminőség változását az *egészségügyi és szociális védőháló, valamint az egyén a társadalomban (a mentális közérzet) dimenziók* indikátoraival írjuk le. Ennek során megvizsgáltuk a felülről lefelé (*top-down*), illetve az alulról felfelé (*down-up*) építkezés lehetőségét és célszerűségét. Az előbbi esetben az életminőség a rendelkezésre álló (jövedelem, szolgáltatás stb.) lehetőségekből kiindulva közelíthető meg, a gyakorlati szempontok és a nemzetközi tapasztalatok alapján mégis a második megközelítésnek, az egyének szubjektív véleményéből (preferenciáiból) kiinduló szemléletnek adtunk elsőbbséget az indikátorok meghatározása során. Ezt szolgálják – többek között – azok a lakossági véleményfelmérések, amelyekből az egészségügyi ellátórendszerrel és a közoktatással való elégedetlenség fokát ismerjük meg.

Az *érénytikával* kapcsolatban abból indulunk ki, hogy az értelmezett objektív jóllét, boldogságként felfogva, magával hozza a boldogságpáradoxont: a boldogság (emberi kiteljesedés) csak egy darabig növekszik az anyagi javak bővülésével, egy bizonyos pont után csökkenni kezd. Amivel az érénytikai jóllét egyenes arányban nő, az az emberi kapcsolatok intenzitása. A kapcsolati javak jelentik a jóllét másik jelentős tételét. A jóllét tehát függ az emberi kapcsolatokról: az érénytikában az ember nem más, mint *személy*, aki a kapcsolataiban teljeseedik ki, és valósítja meg önmagát, képes az önátadásra, önzetlenségre. A másik személlyel önmagáért és nem a belőle származó haszonért lép kapcsolatba.

Ennek eredményeként jöhetnek létre a nyer-nyer helyzetek, és valósulhat meg a széles értelemben vett közösségi jóllét és mindenki java, a közjó.

A *fenntarthatóság* pillérének szerepeltetésével azt a következtetést jelenítjük meg, hogy a jelenleg rövid távon elért közösségi jólléti színvonal hosszabb, de legalább közép-távon fenntartható legyen. Ennek vizsgálata azonban elsősorban a gazdasági versenyképesség és pénzügyi stabilitási, valamint a fenntarthatósági hatásterületek feladatkörébe tartozik.

Jóllehet a kutatás és a gyakorlati alkalmazás céljaira kiválasztott dimenziók széleskörűen átfogják a közösségi jóllét területeit, *néhány fontos dimenzió* mind ez ideig *kimaradt a vizsgálatból*. Ilyenek: a család és a háztartás összetétele, a fiatalok és az idősebbek helyzete, a munka minőségi dimenziója, a kultúra és a sport, valamint az időfelhasználás, az időmérleg.

A közösségi jóllét dimenzióit leíró indikátorok elemzése során kiemelt figyelmet fordítottunk a közösségi jólléttel kapcsolatos *kormányzati képességek* változására, így egyfelől a gazdaság- és a szociálpolitika általános irányára és jellegré, másfelől az adott időszakban végrehajtott szakmapolitikai intézkedések befolyásoló szerepére. Ennek eredményei az egyes indikátorok által jelzett teljesítmények ismertetése során tett kulcsmegállapításokban, levont következtetéseinkben tükröződnek.

**A jövedelmi helyzet** kapcsán megállapítható, hogy a *háztartási szektor összes korrigált, rendelkezésre álló jövedelme* indikátor szerint a háztartások érezhetően javuló pénzügyi helyzete egyre kedvezőbb hatást gyakorol az életminőség objektív tényezőinek alakulására. Az *alkalmazásban állók nettó átlagkeresete* indikátor nagysága 2017-ben jelentős mértékben (11,4%-kal) nőtt. A háztartások rendelkezésére álló reáljövedelem növekedése és a foglalkoztatási helyzet javulása ellenére a *háztartások megtakarítási rátája* 2015-ben 9,6%-ra esett vissza. A *háztartási szektor eladósodottsága* 2016-ban a GDP 77%-ára csökkent. Ebben a vonatkozásban Magyarország a 6. legkedvezőbb helyet foglalta el az uniós tagállamok között. 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, ami a középosztály jövedelmi helyzetének javulását jelzi.

**A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés** kockázata 2017-ben a lakosság 25,6%-át érintette, szemben a 2016-os 26,3%-kal, azaz 76 ezer fővel csökkent a szegénység kockázatával élők száma. A *jövedelmi szegénység kockázata* a 2013–2016 közötti időszakban stagnált, 2017-ben a lakosság kisebb, 13,4%-a, 2016-ban 14,5%-a élt a jövedelmi szegénységi küszöb alatti jövedelemből, vagyis a mutató értéke 1,1 százalékponttal csökkent az előző évhez képest. Hazánkban

<sup>1</sup> A fejezet szerzői: Prof. dr. Báger Gusztáv (a munkacsoport vezetője), dr. Baritz Sarolta Laura, dr. Kiss Norbert, Ménesi Éva, dr. Szabó Ildikó

a relatív jövedelmi szegénység arányszáma alacsonyabb volt, mint az Európai Unió egészére számított érték (17,3%). A *súlyos anyagi depriváció kockázata* – az előző három évi folyamatos csökkenés után – 2017-ben a lakosság 14,5%-át érintette, ami 1,7 százalékponttal kevesebb volt, mint 2016-ban. A *nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya* az elmúlt három évben folyamatosan csökkent hazánkban, 2017-ben a lakosság 6,5%-a élt ilyen háztartásban. A *gyermekekre vonatkozó jövedelmi szegénység aránya* a 2014-es 25%-ról 2015-ben 22,7%-ra, 2016-ban 19,9%-ra, 2017-ben pedig nagymértékben, 14,8%-ra csökkent. Az arány 2016 óta alacsonyabb, mint az Európai Unió egészére számított érték (21%).

**Az egészségügyi és szociális védőháló** vizsgálata megmutatja, hogy az *egészségben eltöltött évek számának* növekedése azt eredményezte, hogy hazánk megközelítette az EU-átlagot, attól már csak 3-4 évvel maradt el. Az országon belül az egészségügyenlétlenség mértéke összefüggést mutat a gazdasági fejlettséggel: a közép-magyarországi régióban a nők és a férfiak egészségben eltöltött éveinek száma megfelel az EU-átlagnak. Ehhez képest a Nyugat- és Közép-Dunántúlon relatíve kicsi az elmaradás, míg az ország többi részében 4-7 évvel alacsonyabb ez az érték, mint a legfejlettebb régióban, Közép-Magyarországon. A *társadalmi juttatások a GDP százalékában* indikátor nagysága a válság utáni időszakban folyamatosan csökkent, 2014-ben 19,7% volt, szemben az EU 27,6%-os átlagával. A csökkenés elsősorban az egészségügyi, a rokkantsági és a munkanélküli ellátásokat érintette. 2015-ben az indikátor értékének csökkenése megállt, és kismértékben már növekedett is (19,9%) az előző évhez képest. Az *egészségügyi kiadások a GDP arányában* mutató 2016-ban jelentősen emelkedett, 7,4%-ra, míg 2015-ben még csak 7,0% volt. Az állami egészségügyi kiadások nagysága pedig 2016-ban 4,9%-ot tett ki, szemben az előző évi 4,7%-kal. A teljes kiadás átlaga több mint 1 százalékponttal volt alacsonyabb az OECD-átlagnál, a magánkiadások hazai aránya (33,8%) pedig lényegesen meghaladja a 26,4%-os OECD-átlagot. A 2011-ben emelkedésnek indult *teljes termékenységi arány* 2016-os 1,53-os értéke jelentős növekedésnek számít, de elmarad az EU-átlagtól. Az arányszám 2015-ben a fejlett közép-magyarországi régióban volt a legalacsonyabb (1,29), míg Észak-Magyarországon a legmagasabb (1,64). A népességszám stabilizálásához a 2,1-es érték elérésére lenne szükség. A *nyugdíjak helyettesítési rátájának* hosszabb távon tapasztalt változása és 2014-es emelkedése összhangban állt a nemzetgazdaság teljesítő- és versenyképességének alakulásával. A 2016-os 67%-os érték a 2005-től vizsgált értékek mindegyikét meghaladja. Így a nyugdíjasok már közel 70%-át megkapják annak a jövedelemnek, amit az előző években megkerestek. A 2015-ös magyar adat meghaladta az 57%-os EU28-átlagot, és a legjobb érték a vizsgált országok között.

**A foglalkoztatottság és az oktatás** kapcsán a következők kiemelendők. A *15-64 éves korú, gazdaságilag aktív népesség száma* indikátor szerint a munkaerőpiacon megjelent foglalkoztatottak és munkanélküliek száma az 1998-2006 közötti időszakban – kisebb éves hullámzással – nőtt, a foglalkozta-

tottság legmagasabb értéke (4222 ezer fő) pedig 2006-ban volt. A válság hatására az aktív népesség száma 2009-ben 4135 ezerre csökkent, majd 2014-re 4413 ezerre nőtt, 2016-ban pedig már rekordszintre (4543 ezer főre) emelkedett. 2016-ban a 15-64 éves népességre számított foglalkoztatási ráta 66,5% volt. 2017-ben is folytatódott a foglalkoztatottság növekedése, 4,6 millióra emelkedett, 21,7 ezer fővel (0,4%-kal) haladta meg az előző évit. A 20-24 éves népesség 2016. évi foglalkoztatottsági arányszámát tekintve az EU28-átlagnál (71,1%) kismértékben kedvezőbb a hazai mutató (71,5%). A visegrádi országok között csak Csehország adata (76,7%) kedvezőbb, mint a hazai érték. Az országos kompetenciamérésen az alulteljesítő tanulók aránya nem mutat javulást: 2017-ben a 10. évfolyamon szövegértésből 26,6%, matematikából 35,5% volt az alapszintet el nem érő tanulók aránya. Az intézmények közötti, illetve területi különbségek nagyok, jelentős részben a szelekciós torzításnak köszönhetően. A tanulók teljesítménye túlságosan is függ a családi háttérüktől. A *korai iskolaelhagyók aránya* – a 2014-es javulás után – 2016-ban 12,4%-ra emelkedett, majd 2017-ben 12,2%-ra csökkent, miközben az EU-ban az átlagos arányuk 10,6%-ra csökkent. Ebben a vonatkozásban jelentősek az országon belüli regionális különbségek. A *felsőfokú végzettségű fiatalok aránya* az utóbbi évtizedben jelentősen emelkedett, 2016-ban azonban az előző évi 34,3%-ról 33,0%-ra, 2017-ben pedig 32,3%-ra mérséklődött. Ez az arány alacsonyabb, mint az EU-átlag és az EU 2020 stratégiában szereplő 34%-os célérték. A versenyképesség javításához további fejlődésre van szükség. Az országba be- és kivándorlók különbségét mérő *vándorlási különbözet* indikátor 2013 óta pozitív eredményt jelez: 2014-ben 12 368 fő, 2015-ben 15 119 fő volt a vándorlási különbözet Magyarországon, ami 2,9-szeres, illetve 1,2-szeres növekedést jelent az előző évhez képest. 2016-ban e tendencia megváltozott: a vándorlási különbözet (13 729 fő) csökkent, amelyet a bevándorlók és a kivándorlók számának csökkenése eredményezett.

**Az egyén a társadalomban** dimenzió esetében megállapításra került, hogy az étellel való elégedettség indikátor szerint a felnőtt lakosság kérdőívre adott válaszainak átlagértéke – 0-10-ig terjedő skálán – 2014-ben 6,4 volt, ugyanez az adat 2015-ben, 2016-ban és 2017-ben kismértékben, 6,1-re csökkent. Az elégedettség foka az életkor előrehaladásával mérséklődik, az iskolai végzettség emelkedésével pedig nő. Az ország pontértéke alacsonyabb, mint az EU-átlag és a többi visegrádi ország átlaga. A társas kapcsolataik alapján peremhelyzetben élők a lakosság körülbelül egytizedét teszik ki, az utóbbi évben jelentős javulás tapasztalható. Az önkéntes társadalmi munka gyakoriságára jellemző, hogy 2017-ben a magyar lakosság mintegy 25%-a vett részt önkéntes társadalmi munkában évente legalább egyszer. Az *egészségügyi ellátórendszer minőségével való elégedettség* – különösen az állami feladatellátás területén – nem kielégítő. Az *oktatással való elégedettség* közepes szintű, az átlagnál kedvezőtlenebb minősítést az állami feladatellátás, a fejlesztő-felzárkóztató pedagógiai rendszer és a felsőoktatás kapott.

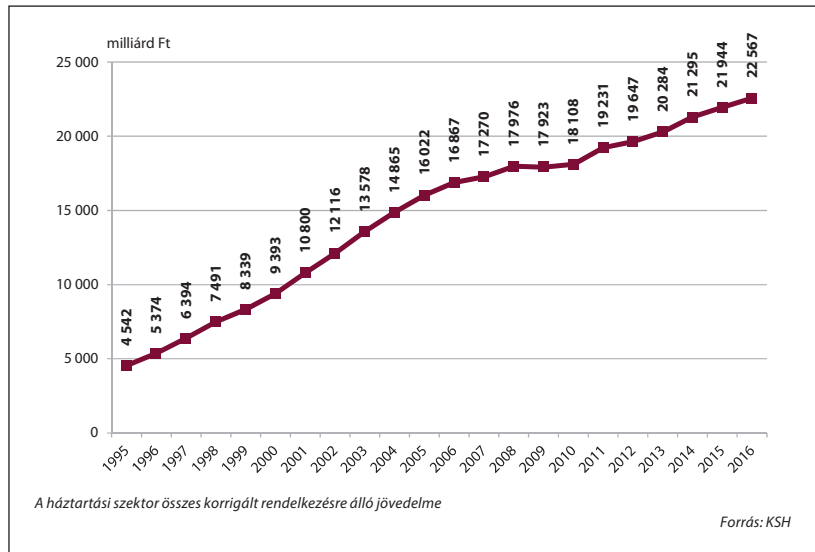


## K.1.1. A háztartási szektor összes korrigált, rendelkezésre álló jövedelme

Az indikátor a KSH nemzeti számlái alapján a háztartási szektor (magánszektor) összes korrigált, rendelkezésre álló jövedelmét mutatja idősorban. A magánháztartások elsődleges jövedelmeinek egyenlegét értjük ez alatt, amelynek alapját a munkavállalói jövedelmek és a vagyontól származó jövedelmek adják, azonban ezt csökkenteni kell a vagyonnal kapcsolatos kifizetésekkel és a jövedelmek készpénzben történő újraelosztása során kapott bevételekkel (szociális juttatások). Az indikátor nem tartalmazza a természetbeni társadalmi juttatásokat.

A háztartások alapvetően vállalkozási tevékenységből, alkalmazotti munkavégzésből, eszközök rendelkezésre bocsátásából, illetve társadalmi juttatásokból szerezhetnek jövedelmet. A vállalkozási tevékenység a hozzáadott értéken keresztül, illetve munkavállalói vagy tulajdonosi jövedelem formájában egyaránt növelheti a háztartások elkölthető jövedelmét, ezek a jövedelemkategóriák nem is különbözhetnek el minden esetben egymástól (mivel a vállalkozás a háztartás része). A munkavállalói jövedelmek tartalmazzák a munkavégzés ellenértékéért pénzben vagy természetben kapott juttatást, a munkaadók és a munkavállalók által fizetett jövedelemadókkal és társadalombiztosítási járulékokkal együtt. (Az adókat és járulékokat később levonják, így a rendelkezésre álló jövedelmet csak a nettó bér és egyéb kereset összege befolyásolja. Nem hat a rendelkezésre álló jövedelemre a magánszemélyek egymásnak fizetett munkavállalói jövedelme sem, amelyet például az önálló vállalkozók fizetnek az alkalmazottaiknak.) A társadalmi juttatások közül a legjelentősebbek a nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások, de ide tartoznak a munkanélküli vagy szociális ellátások, támogatások is.

Az indikátor grafikonon felvázolt értékgyömbéje jól szemlélteti a fejlődési folyamatot, amely során a háztartások rendelkezésre álló jövedelme 1995-től egyre nőtt. A trendet csak a 2009. évi visszaesés törte meg, amikor a 2008. évi 17 976 milliárd Ft-os összes, korrigált, rendelkezésre álló jövedelem 2009-re 17 923 milliárd Ft-ra csökkent. Ez a 0,3 százalékos visszaesés ugyanakkor csekély mértékű, inkább stagnálásként értékelhető, és egyértelműen külső pénzügyi hatásra vezethető vissza. Ekkor érte el hazánkat a nemzet-



közi pénzügyi válság hatása, amely visszavetette a háztartási szektor összes korrigált, rendelkezésre álló jövedelmét.

Az indikátor értéke 2016-ban 22 567 milliárd Ft-ra nőtt, amely 2015-höz (21 944 milliárd Ft) képest 2,84%-os növekedést jelent. A 2016. évi adat ugyanakkor lassuló ütemet jelez: a 2015. évi növekedés mértéke 3,04%, míg a 2014. évi 4,98%.

Az ehhez nagyon közel álló indikátor az egy főre jutó, korrigált, rendelkezésre álló háztartási jövedelem vásárlóerő-paritáson, amelyre az EU-tagországok adatsora 2015-re vonatkozik. Az adatok szerint 2015-ben Magyarországon az egy főre jutó korrigált, rendelkezésre álló háztartási jövedelem vásárlóerő-paritáson 13 551 euró volt, szemben az EU28-átlaggal (21 901 euró). Hazánk kizárólag Bulgáriát (10 285 euró) és Lettországot (13 097 euró) tudta megelőzni. Érdemes felfigyelni rá, hogy míg 2015-ben Magyarország még megelőzte Romániát (13 645 euró), addig 2016-ban Románia már kedvezőbb adattal bír hazánknál. A visegrádi országok mindegyikének jobb az adatai, mint Magyarországnak, Lengyelországban 15 108 euró, Szlovákiában 16 417 euró és a Cseh Köztársaságban 17 165 euró volt az egy főre jutó, korrigált, rendelkezésre álló háztartási jövedelem vásárlóerő-paritáson.

Magyarországon a háztartási szektor rendelkezésre álló jövedelme a 2004-ben csatlakozott többi kelet-közép-európai országhoz hasonlóan nem éri el az EU28-átlag szintjét. Ezek a jövedelmi különbségek nyilvánvalóan hozzájárulnak az unión belüli vagyoni különbségek felépüléséhez, elmélyüléséhez.

**Az indikátor értéke hazánkban nőtt, de elmarad az EU28 átlagától, és a visegrádi országok között is a legalacsonyabb.**

## K.1.2. Az alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresete

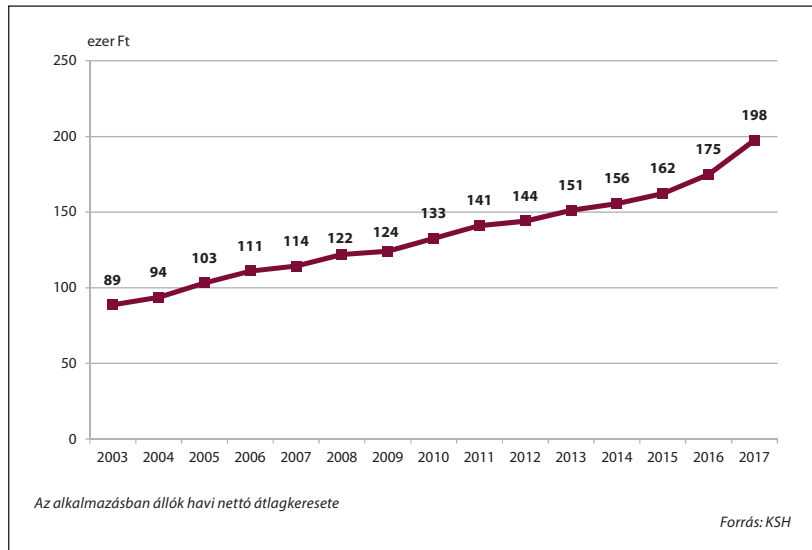
Az indikátor a nemzetgazdaságban alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresetének alakulását mutatja, idősorban.

Az alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresete mutató arról ad képet, hogy a lakosság gazdasági motorját jelentő, aktív, kereső polgárok milyen jövedelmi feltételek között vállalnak munkát. Alkalmazásban állónak tekintendő az a munkavállaló, aki munkaszerződése, munkavégzésre irányuló megállapodása alapján átlagban havi legalább 60 munkaórában dolgozik.

Alkalmazásban állónak számítanak a bedolgozói jogviszonyban foglalkoztatottak; a szorgalmi időben vagy szünidőben foglalkoztatott diákok; a Magyarországon bejegyzett vállalkozásnál munkát végző külföldi állampolgárok; valamint a munkavégzés céljából külföldi kiküldetésben lévők is.

A mutató értéke 2008 óta folyamatosan nő, és az emelkedés mértéke az elmúlt években stabil volt. Ezt támasztja alá, hogy a 2017-es adat (197,5 ezer Ft) 11,4%-os növekedést mutat a 2016-os havi nettó átlagkeresethez (175,0 ezer Ft) képest. A 2016-os adat pedig 7,8%-kal nagyobb, mint a 2015. évi havi nettó átlagkereset (162,2 ezer Ft).

A keresetek múlt évi növekedésében fontos szerepet játszott a minimálbér 15 és a garantált bérminimum 25%-os emelése, valamint a járulékcsökkentés, amelyet – a béradatok alapján úgy tűnik – a vállalatok továbbadtak a munkavállalóknak. A bérek növekedését támogatta az is, hogy a költségvetési szféra több területén és az állami közszolgáltató cégeknél is emelték a fizetéseket.

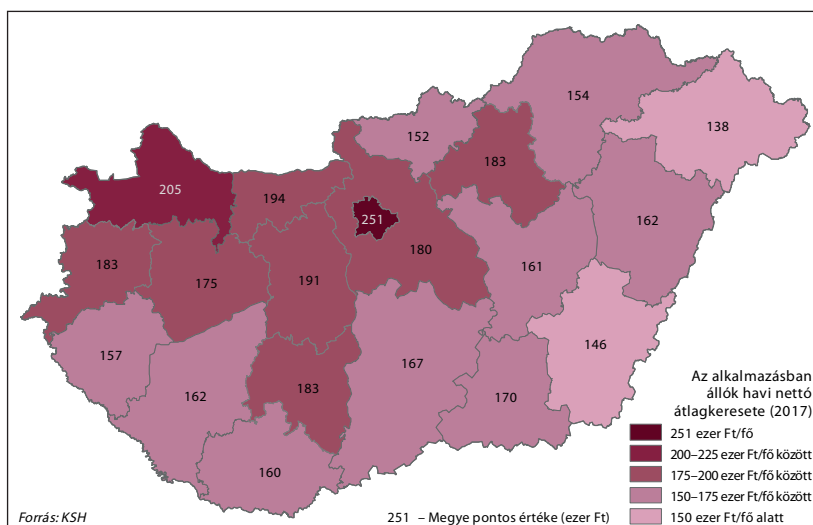


A keresetek 2017-es növekedésében fontos tényező volt az is, hogy a növekvő hazai munkaerőhiány felfelé hajtja a béreket, illetve hogy a 2011-ben bevezetett, gyermekek után járó személyijövedelemadó-kedvezmény (családi adókedvezmény) mértéke is emelkedett.

A bruttó és a nettó átlagkereset azonos mértékben, 12,9%-kal nőtt az egy évvel ezelőttihez viszonyítva. A teljes munkaidőben alkalmazásban állók nemzetgazdasági szintű átlagos bruttó keresete – a legalább 5 főt foglalkoztató vállalkozásoknál, a költségvetési intézményeknél és a megfigyelt nonprofit szervezeteknél – 297 000 Ft volt. A bruttó átlagkereset a pénzügyi, biztosítási tevékenység gazdasági ágban volt a legmagasabb (561 600 Ft), a – közfoglalkoztatottak jelentős részét magába foglaló – humánegészségügyi, szociális ellátás területén pedig a legalacsonyabb (185 000 Ft). A közfoglalkoztatottak adatait figyelmen kívül hagyva a humánegészségügy, szociális ellátás ágban a bruttó átlagkereset értéke 255 000 Ft volt.

A költségvetési és a nonprofit szféra egyes szervezeteinél dolgozók közül mintegy 106 ezer fő – az adóváltások ellentételezését szolgáló, a keresetbe nem tartozó – kompenzációban részesült, ennek összege átlagosan 8700, illetve 8500 Ft volt.

Mindezek alapján az alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresete 2017-ben is nőtt, amiben szerepet játszottak kormányzati intézkedések és piaci hatások. A kilátások alapján a keresetek további növekedésére lehet számítani.



**Az indikátor értéke hazánkban 2008 óta folyamatosan nőtt, és a várakozások továbbra is pozitívak.**



### K.1.3. A háztartások megtakarítási rátája

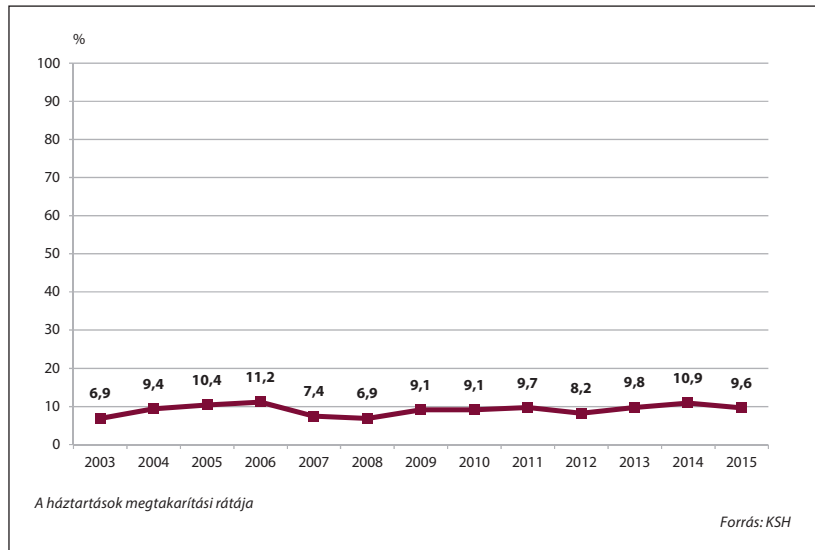
A mutató a háztartások adott évi megtakarításának, illetve rendelkezésre álló jövedelmének a hányadosa. A rendelkezésre álló jövedelem – kiegészítve a magánnyugdíjpénztárak nettó vagyonváltozása miatti korrekcióval – az a jövedelemösszeg, amelyet a háztartások fogyasztásra és felhalmozásra fordíthatnak. A megtakarítás a rendelkezésre álló jövedelemből a végső fogyasztási kiadások finanszírozása után fennmaradó összeg, amely fordítható felhalmozásra: részben tőkefelhalmozásra (állóeszközök és készletek felhalmozására), részben pénzügyi eszközök (például értékpapír, bankbetét, hitelek) igénybevételeire.

Az anyagi helyzet a jövedelemtől tágabb fogalom. A rendszeres bevételek mellett a háztartás anyagi helyzetét vizsgálva számba kell venni a háztartás anyagi felhalmozását is, amelynek legbeszedesebb mutatószáma a pénzügyi felhalmozásokat megragadó megtakarítási ráta, amely a háztartások által realizált pénzügyi megtakarítások értékét fejezi ki az elkölthető jövedelem arányában.

A nemzetközi pénzügyi válságot megelőző időszakban a hazai háztartásokra hosszú távon a pénzügyi megtakarításokkal szemben erősen a fogyasztást és lakásberuházást előnyben részesítő magatartás volt jellemző. A válságot követően jelentős változásokat tapasztaltunk a háztartások megtakarítási hajlandóságában. A háztartások fogyasztási hányada (100 Ft megszerzett jövedelemből a fogyasztásra költött rész) 85% közelébe süllyedt, ami jelentős csökkenés a válság előtti időszakhoz képest. A válság óta a rendelkezésre álló jövedelmek arányában 9% fölé emelkedett a megtakarítási ráta, kivéve 2012-t (8,2%).

A megtakarítási hajlandóság elmúlt években megfigyelt növekedésében több kormányzati intézkedés is szerepet játszott, különösen, hogy a személyi jövedelemadó rendszerének átalakítása csökkentette a munkajövedelmek adóterhelését, ami a magasabb elérhető nettó jövedelem révén a belföldi megtakarítások szintjét is emelheti. Másrészt a demográfiai trendek (a népesség fokozatos öregedése) is az előtakarékosági hajlandóság tartós erősödése felé terelheti a háztartásokat.

A háztartások megtakarításainak rátája Magyarországon 2003 és 2012 között 4 százalékpontos hullámzást mutat. A 2012-re jellemző mélypont után a mutató folyamatos emelkedését láthatjuk. 2014-ben a háztartások évi megtakarí-



tása a rendelkezésre álló jövedelem arányában meghaladta a 10%-ot, 2015-ben azonban 9,6%-ra esett vissza.

A 2015-ös hazai (9,6%-os) adat megközelíti, de nem éri el az EU28-átlagot (10,9%). Az indikátor tekintetében a legkedvezőbb adattal Svédország rendelkezik (17,6%) 2015-ben, ezt követi Németország (17,0%), valamint Szlovéniát (12,6%) megelőzve Franciaország (13,9%) és Hollandia (13,2%). A háztartások megtakarítási rátája Cipruson (-5,7%), Bulgáriában (-0,9%), Litvániában (0%) és Lettországonban (1,8%) a legalacsonyabb. A V4-országok közül Magyarországot csak a csehek (12%) előzték meg, miközben ez az adat 2015-ben Szlovákiában 8,9%, Lengyelországban pedig 2,3% volt. A háztartási megtakarítási ráta 2014 és 2015 között a V4-országokban – Magyarország kivételével (1,27 százalékpontos csökkenés) – növekedett. A növekedés mértéke Szlovákiában 1,69, a Cseh Köztársaságban 0,22, Lengyelországban 0,04 százalékpont. Ez alapján megállapítható, hogy a visegrádi országok többségében növekedett a megtakarítási hajlandóság.

A közgazdasági elméletnek megfelelően az alacsony kamat arra ösztönözte a háztartásokat, hogy inkább mérsekeljék, mint növeljék a megtakarításukat. Jóllehet a hozam és a megtakarítás alakulása között nem mutatható ki szoros kapcsolat, a csökkenő kamat szerepet játszott a megtakarítási mérlegelésekben. Emellett olyan tényezők is, mint a munkanélküliség emelkedése, a devizahitelek átértékelődése miatt növekvő törlesztőrészek, a fogyasztói bizalom, az óvatossági megfontolások jelentős hatást gyakoroltak a háztartási megtakarításokra. E körülmények azzal is jártak, hogy jelentős mértékben átalakult a háztartások értékpapír- és bankbetéttállománya.

**Hazánkban 2015-ben csökkent az indikátor értéke, a többi visegrádi ország esetében növekedés, illetve stagnálás volt tapasztalható.**

### K.1.4. A háztartási szektor eladósodottsága

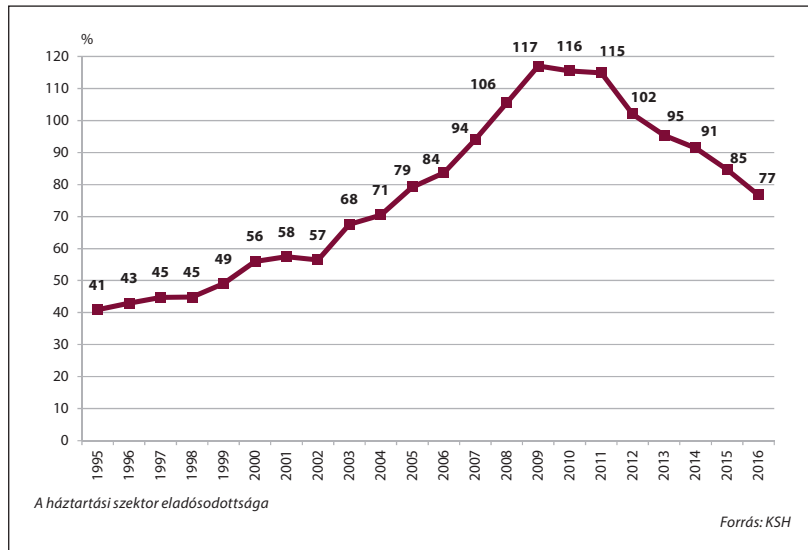
Az indikátor a háztartási szektor (háztartások, háztartásokat segítő nonprofit intézmények, nem pénzügyi szervezetek) hitelállományát mutatja a GDP arányában.

Az 1995-ben kezdődő lakossági eladósodás a 2002-ig tartó egyenletes, lassú növekedés után a 2003–2008 közötti időszakban felgyorsult, és 2009-ben kiemelkedően magas szintet, a GDP 117,5%-át érte el. A gazdaságpolitikai intézkedéseknek köszönhetően 2010-ben megkezdődött, majd 2012-ben felgyorsult a lakossági eladósodottság csökkenésének folyamata, amelynek eredményeként az eladósodottsági ráta 2015-re a GDP 85%-ára, 2016-ra a 77%-ára mérséklődött.

E kedvező változás csökkentette a háztartások megtakarítási hajlandóságát, ám a lakosság fogyasztási hajlandóságának emelésén keresztül érezhetően segítette a fogyasztási és növekedési pályára történő áttérés megkezdését.

Az eladósodott háztartások jelentős részében azonban még 2014-ben is megfigyelhető volt a körülményekhez történő nagy fokú alkalmazkodási kényszer, amely erősítette a lakosság óvatosságát.

Uniói összehasonlításban hazánkban a háztartási szektor eladósodottságának mutatója a 4. legalacsonyabb. A GDP arányában kifejezett eladósodottsági ráta 2016-ban Romániában (55,8%) és Litvániában (56,2%) volt a legala-

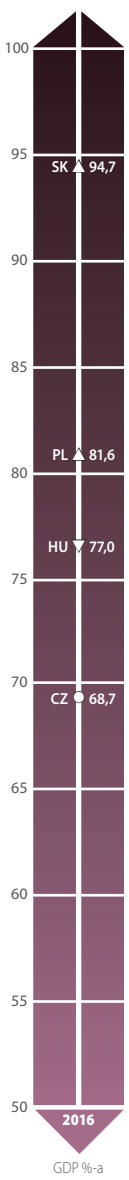
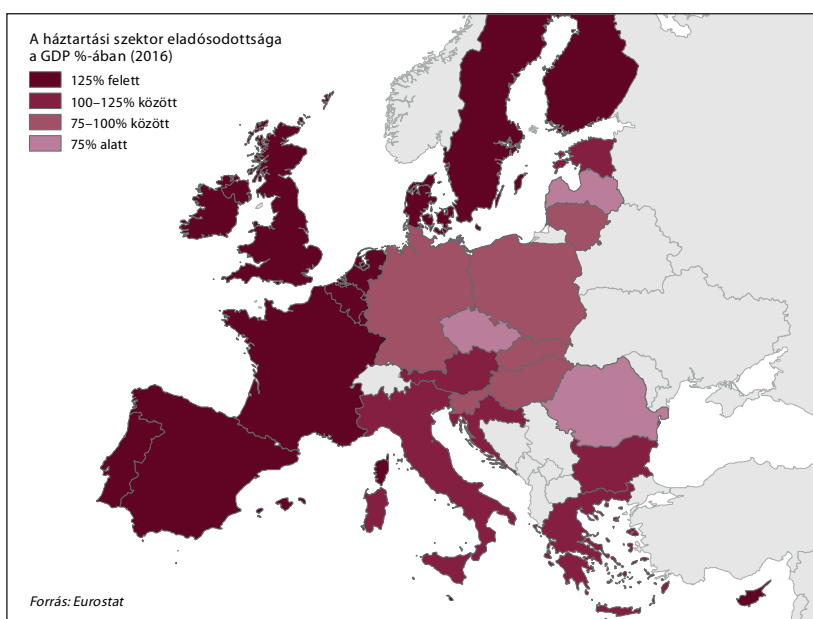


acsonyabb, a legmagasabb pedig Luxemburgban (354,9%) és Cipruson (342,8%).

A háztartási szektor eladósodottságát tekintve a visegrádi országok egy tömbként viselkednek: 2016-ban ez az indikátor a Cseh Köztársaságban 68,7%, Magyarországon 77,0%, Lengyelországban 81,6%, Szlovákiában 94,7% volt. Így a V4-ek a legkedvezőbb adattal rendelkező nyolc uniós ország között szerepelnek. A kelet-közép-európai országok mindegyikében alacsony a háztartási szektor eladósodottsága. Ezen országok közül a legmagasabb az eladósodottság szintje Horvátországban, 105,9% indexértékkel.

A háztartások túlzott eladósodottsága a válság előtt nagy kockázatot jelentett. Az elmúlt években főként a visszaeső hitelkereslet és kisebb részben a szigorodó hitelezési feltételek miatt a háztartások nettó hitel-visszafizetőkké váltak.

A kormányzati intézkedések és a csökkenő kereslet hatására mára az eladósodottságot jelző GDP-arányos háztartási hitel-állomány jelentősen csökkent. Ezzel párhuzamosan a törlesztési teher a rendelkezésre álló jövedelem 10%-ának közelébe csökkent, ami nemzetközi összehasonlításban már nem tekinthető kiemelkedőnek. Ugyanakkor továbbra is jelentős eltérések figyelhetők meg a jövedelemarányos törlesztési teher eloszlásában az egyes jövedelmi csoportok között. Ha a két legalacsonyabb jövedelmi kategóriát nézzük, úgy a 30%-os szintet meghaladó, veszélyeztetett családok száma 80-100 ezerre tehető.



**Hazánkban 2009 óta folyamatosan csökken az indikátor értéke, 2015-ben a 6. legkedvezőbb volt az uniós tagállamok között.**

Forrás: Eurostat

## K.1.5. A 3. és 4. jövedelmi ötödbe esők éves bruttó átlagjövedelme az országos átlagérték arányában

A mutató a jövedelmi egyenlőtlenség középső tartományára koncentrál. Az ekvivalens jövedelmek eloszlásában a felső 20% (a legmagasabb jövedelemmel rendelkezők) és az alsó 20% (a legalacsonyabb jövedelemmel rendelkezők) jövedelmeinek a hányadosa. Minél magasabb a mutató értéke, annál nagyobb a középréteg aránya.

A társadalomban jelen lévő jövedelmi egyenlőtlenségek megragadására alkalmas az egy főre jutó jövedelem szerinti ötödök jövedelemátlagának, jövedelemösszetételének vizsgálata.

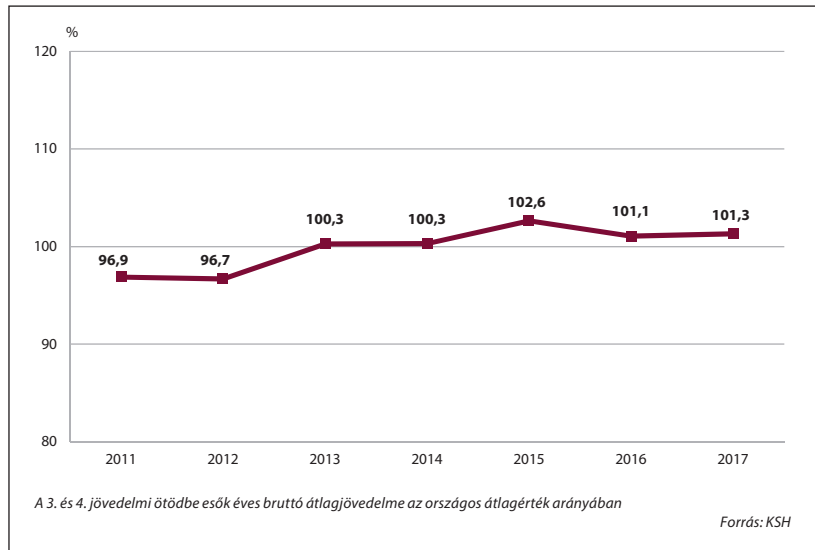
A nemzetközi gyakorlatban elterjedt, jövedelmi egyenlőtlenséget leíró S80/S20 mutató a felső ötöd jövedelemátlagát határozza meg az alsó ötöd jövedelemátlagának függvényében. Ennek továbbgondolásaképpen a középosztály jövedelmi helyzetének megragadásához kiszámítható a 3. és a 4. ötöd együttes jövedelemátlagának aránya az országos átlaghoz képest. A 3. és a 4. ötöd együttesen a társadalom azon szegmensét takarja, akik a közepesnél anyagilag jobban élnek, de nem tartoznak a leggazdagabb 20% közé. Az arányszámból arra következtethetünk, hogy az átlagosnál jobban, de nem magas anyagi színvonalon élőknek hogyan változott a jövedelmi helyzete az ország teljes lakosságához viszonyítva.

A mutató 2012-től 2015-ig növekedett. 2013-ban az arányszám átlépte a 100%-os értéket, ami azt jelenti, hogy a középosztály jövedelmi helyzete, anyagi megerősödése elérte, majd túllépte a teljes lakosságra számított országos átlagértéket. 2016-ban (101,1%) azonban a mutató 2015-höz (102,6%) képest csökkent, azaz a középosztály helyzete romlott ebben az évben. Ugyanakkor 2017-ben (101,3%) a mutató 2016-hoz (101,1%) képest növekedett, azaz a középosztály helyzete kismértékben javult az elmúlt évben.

A jövedelmi egyenlőtlenség felső és alsó végpontjaira koncentráló mutató értékének változása alapján azonban megállapítható, hogy 2013 óta a jövedelmi egyenlőtlenségre vonatkozó adat nem változott lényegesen Magyarországon.

A mutató célja a középosztály helyzetének meghatározása, hiszen egy széles és stabil középosztály megléte a gazdaság és a társadalom stabilitása szempontjából is az ország alapvető érdeke, ezért kedvező, hogy az elmúlt két évben minimálisan ugyan, de növekedett a középrétegbe tartozók aránya.

A jövedelmi rétegekbe (alsó, alsó közép-, közép-, felső közép-, felső osztály) való besorolás a jövedelmek mediánjövedelemtől való távolsága alapján történik. Fontos, hogy



itt a jövedelmekbe nemcsak a munkával szerzett keresetek tartoznak bele, hanem az (államtól kapott) társadalmi jövedelmek és minden egyéb jövedelem is.

A mediánjövedelem a középső jövedelemérték, vagyis ha növekvő sorrendbe állítjuk az összes jövedelmet, akkor ez az érték lesz középen. Ennél kisebb és ennél nagyobb jövedelemből is ugyanannyi van.

A középosztály helyzetében bekövetkezett változás hátterében az áll, hogy a munkához kapcsolódó támogatások és kedvezmények növekedtek, az adók és a munkanélküliség pedig csökkentek. Az ezen változásokkal érintett lakossági csoportnak emelkedett az életszínvonala, azonban az életmódjukat tekintve szegénységben élő emberek általános életkörülményei nem javíthatók közvetlenül a segélyek növelésével. Általános gyakorlati tapasztalat, hogy a segélyek növelése – különösen a pénzügyi segélyeké – kontraproduktív, ezek a pénzek nem eredményeznek életmódváltást, tanulást, munkaalkalmasság-növekedést.

A pénzügyi eszközök eloszlása a háztartások között azért tűnik egyenlőtlenebbnek a reáleszközökénél, mert a legfelső vagyoni réteg eszközei között már a pénzügyi eszközök állománya kerül túlsúlyba. A háztartások többségének pénzügyi vagyonát a hagyományos instrumentumok (készpénz, bankbetétek) dominálják. Az igazán nagy vagyonok azonban nem ezekben az eszközökben képződnek, hanem tulajdonosi részesedésekben, azaz vállalati részvényekben és üzletrészekben. (A pénzeszközök értékének csak 39%-a van a felső háztartási tízed birtokában.) A biztosítástechnikai tartalékok értékének szektoron belüli eloszlása pedig átmenetet képez a pénzeszközök és az értékpapírok eloszlása között, ennek a befektetési formának az összetételéből a felső vagyoni tízed bő 50%-kal részesedett a vizsgált időszakban.

**A középosztály bruttó jövedelme 2017-ben enyhén növekedett 2016-hoz képest, bár a kialakult jövedelmi egyenlőtlenségek mértéke jelenleg is fennáll.**

## K.2.1. A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázata

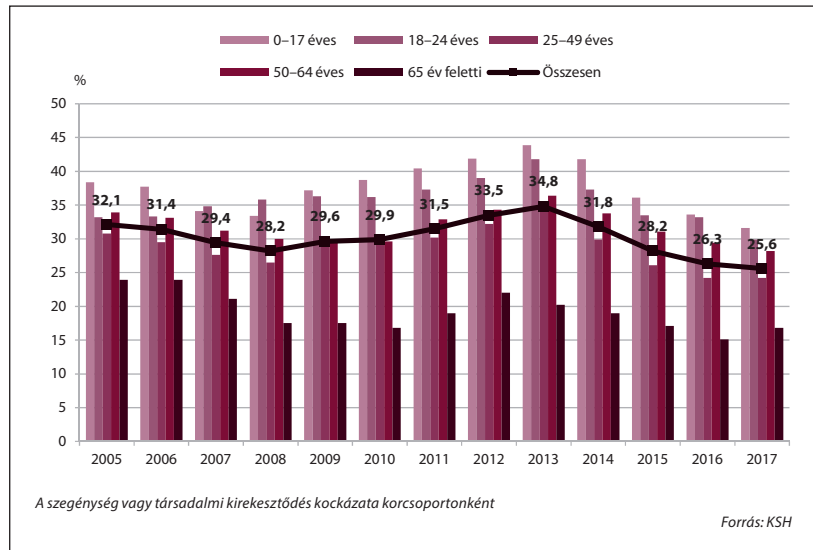
A 21. századi jóléti államokkal szembeni természetes követelmény, hogy biztosítsák polgáiraik számára az életszínvonal, a szociális biztonság valamilyen elfogadott minimumát, és nyújtsanak védelmet a szegénység, a leszakadás ellen. A szegénység jelensége tágabb értelmezésben nemcsak a hátrányos jövedelmi helyzetre terjed ki, hanem magába foglalja bizonyos javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés anyagi okokból való korlátozottságát és a munkaerőpiacról való kiszorulást is. E három dimenzió együttes mérésére az Európai Unió nemzetközileg elfogadott és használt módszertana szerint az AROPE-mutató szolgál, amelyet magyarul a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitétek arányaként írunk le.

A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés indikátora 3 dimenziót ölel fel. Egyrészt a relatív jövedelmi szegénységben élők arányát és számát. Másodrészt bizonyos, általában használt fogyasztási javakat és szolgáltatásokat anyagi okokból nem élvező népesség arányát és számát. Harmadrészt pedig a munkaerőpiacról kiszoruló vagy igen kis mértékben jelen lévők arányát és számát. Szegénynek vagy a társadalmi kirekesztődés által veszélyeztetettnek tekintjük azokat, akik e három dimenzió legalább egyikében érintettek.

Magyarországon 2017-ben folytatódott a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élők számának és arányának csökkenése. 2017-ben 2 millió 465 ezer embert érintett a szegénység legalább egy dimenziója, amely 76 ezer fővel kevesebb, mint 2016-ban. Ez a teljes lakosság 25,6%-át jelenti.

E komplex mutatószám jelentős mértékű csökkenését figyelhetjük meg 2013 óta, legjelentősebben a súlyos anyagi deprivációval élők száma csökkent. 2017-ben 114 ezer fő, hazánk lakosságának 1,2%-a volt érintett a komplex mutató mindhárom dimenziójában.

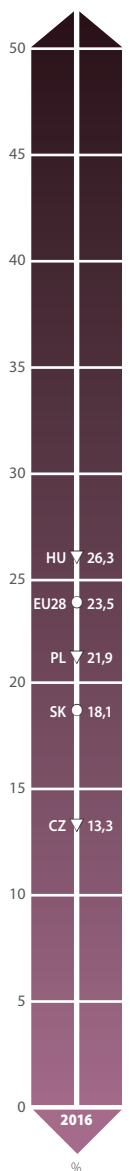
Életkor szerint vizsgálva a szegénységi kockázattal élőket, az látható, hogy 2017-ben tovább folytatódott a gyermekek és fiatalok helyzetének javulása, azonban kockázati arányuk még mindig meghaladja az országos átlagot (amely 25,6%). A 0–18 évesek 31,6%-a (az előző évihez képest 3 százalékponttal kisebb arány), míg a 18–24 éve-



sek 29,9%-a (az előző évihez képest 3,3 százalékponttal kisebb arány) volt érintett. Az életkor előrehaladtával csökken a szegénység és társadalmi kirekesztődés kockázata. A középkorúaknak (50–64 évesek) kevesebb mint negyede (24,2%) volt érintett, ez az arány az előző évhez képest nem változott. Az idősebb korosztály (65 év feletti) van a legkevésbé kitéve a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának, bár a kockázati arányuk 2016-hoz képest romlott 2017-ben (16,8%), de még így is jóval alacsonyabb az átlagnál.

Háztartástípusok szerint vizsgálva a mutatót, az látható, hogy a gyerekes háztartások nagyobb kockázatnak vannak kitéve, mint a gyermektelenek, azonban a közöttük lévő különbség már több éve folyamatosan csökken. Leginkább az egyszülős háztartások érintettek, közülük közel minden második háztartás ki volt téve a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának 2017-ben, annak ellenére, hogy kockázati arányuk 2016-hoz képest 9,5 százalékponttal csökkent.

Az Európai Unió tagállamaira vonatkozó elérhető legfrissebb, 2016-os adatok alapján az uniós lakosság 23,5%-a volt érintett a vizsgált jelenségben, ez az érték 2015-höz képest enyhe (0,2 százalékpontos) csökkenést mutat. A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatával élők aránya a Cseh Köztársaságban (13,3%), Finnországban (16,6%) és Dániában (16,7%) a legkisebb. A legmagasabb arány Görögországban (35,6%), Romániában (38,8%) és Bulgáriában (40,4%) figyelhető meg.



Forrás: Eurostat

**A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatával élők számának és arányának folyamatos csökkenése tapasztalható az elmúlt 5 évben.**

## K.2.2. A jövedelmi szegénység kockázata

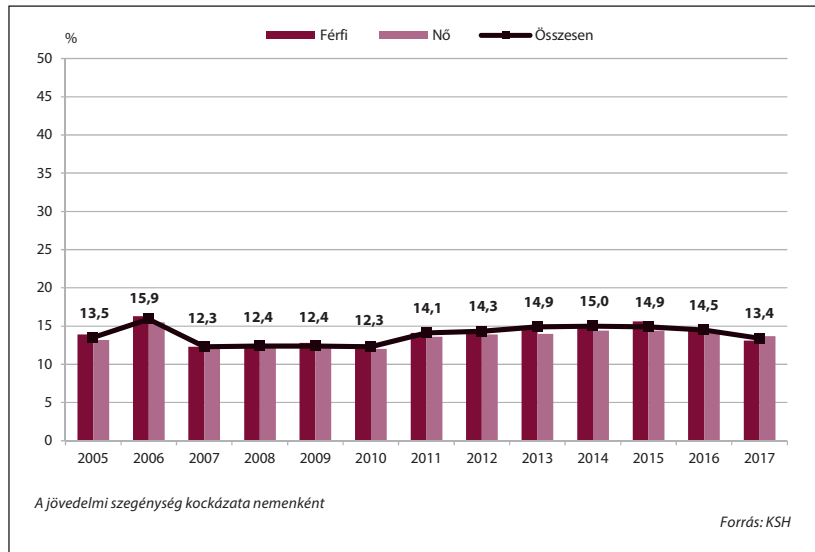
A háztartások és a bennük élő személyek éves jövedelmének nagysága alapján határozhatjuk meg a szegények körét. Ez esetben valamilyen előre meghatározott küszöbértékhez viszonyítva állapítjuk meg az adott jövedelemértéknél kevessebbel rendelkezők számát, majd arányukat a teljes népességhez viszonyítva. A lakosság az adott évben megkeresett jövedelem nagysága szerint sorba rendezhető, majd ennek alapján meghatározható az a középső érték (medián), amelynél a lakosság fele többel, illetve kevessebbel rendelkezett 2017-ben. A mediánérték 60%-ánál kevessebbel rendelkezőket tekintjük szegénynek. Tehát egy relatív küszöbértékhez viszonyítunk, hiszen

a medián tükrözi az adott ország, társadalom jövedelmi viszonyait. A mutató ily módon a jövedelmi szegénységet nem egy rögzített, abszolút jövedelemösszeghez mérten, hanem az adott országban meglévő aktuális jövedelmi viszonyokhoz képest határozza meg. Ennek megfelelően a szegénységi küszöb (a medián 60%-a) minden évben változik, mivel már a medián is az adott év jövedelemeloszlását tükrözi. Emelkedése a jövedelmi színvonal növekedését jelzi.

A jövedelmi szegénység mutatószáma a szegénységet vagy társadalmi kirekesztődést mérő komplex indikátor (AROPE) egyik részleme, amely a jövedelmi dimenzió bemutatását szolgálja.

Hazánkban 2017-ben a teljes népesség 13,4%-a élt a szegénységi küszöb alatti jövedelemből, ez 1 millió 293 ezer fő, amely 105 ezerrel kevesebb, mint 2016-ban. Ez 1,1 százalékpontos csökkenést jelent az előző évhez képest. Nemek szerinti bontásban vizsgálva az indikátor nem jelez jelentős különbséget.

A tartós vagy átmeneti szegénnyé válás kockázatát az aktív munkaerőpiaci részvétel hiánya növeli. Közel minden második munkanélküli (51%) a jövedelmi szegények közé tartozott 2017-ben. A foglalkoztatottak jövedelmi szegénységi aránya 10,2% volt, míg ezen belül a részmunkaidőben foglalkoztatottak esetében az arány 17,5%, a teljes munkaidőben foglalkoztatottakra vonatkozóan pedig 9,5%. A nyugdíjasok



jövedelmi szegénységi kockázata 9,1% volt, amely kismértékű (2 százalékpontos) emelkedést mutat az előző évhez képest. Ennek oka az volt, hogy a nyugdíjak kisebb mértékben emelkedtek, mint a jövedelmek, így nőtt azon nyugdíjasok aránya, akik a növekvő jövedelmi küszöb alá estek.

Korcsoportok szerint vizsgálva a mutatót azt látjuk, a legnagyobb javulás a 18 év alattiak esetében következett be. Jövedelmi szegénységi arányuk 5,1 százalékponttal csökkent az előző évhez képest, így 14,8%-ot mutatott 2017-ben.

A nemzetközi összehasonlításhoz a rendelkezésre álló legfrissebb, 2016-os adatokat használtuk. Fontos ismét felhívni a figyelmet arra, hogy a mutatószám a módszertana miatt nem abszolút módon vizsgálja a jelenséget. Így az Európai Unió tagországaiban a jövedelmi szegénységben élők arányát az adott tagországban jellemző jövedelemeloszlás alapján határozzák meg, a tagországra érvényes mediánjövedelem 60%-a alatt élők arányaként. Az Európai Unió egészére vonatkozó átlagértéket pedig a tagállami küszöbértékek népességszám szerinti súlyozásával állítják elő. Ez alapján az uniós átlag 2016-ban 17,3% volt. A jövedelmi szegénységben élők aránya a Cseh Köztársaságban (9,7%), Finnországban (11,6%) és Dániában (11,9%) a legalacsonyabb. A legmagasabb arány Spanyolországban (22,3%), Bulgáriában (22,9%) és Romániában (25,3%) figyelhető meg.

**A jövedelmi szegénység kockázata 2017-ben hazánkban 13,4% volt.**

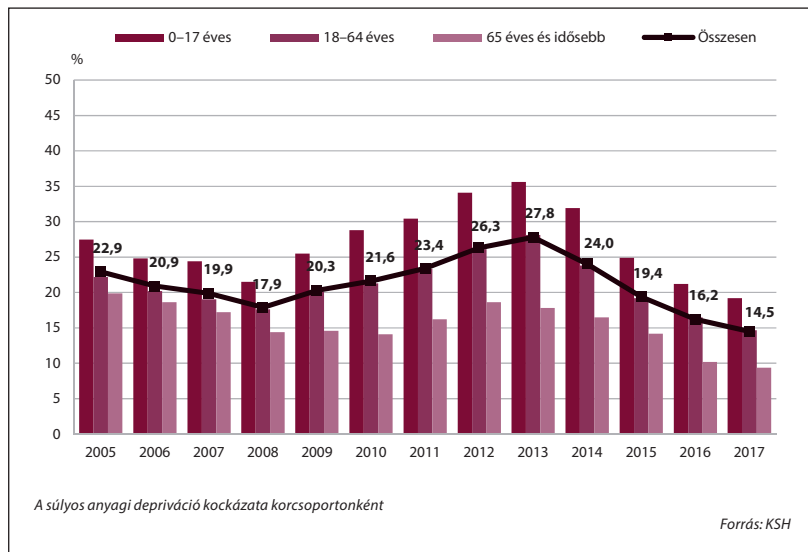


### K.2.3. A súlyos anyagi depriváció kockázata

Az indikátor a kirekesztettség feltérképezéséhez az Európai Unióban használatos nemzetközi módszertan alapján egy 9 tételből álló, a modern kor társadalmában általánosan használt és jellemző anyagi javakat és szolgáltatásokat tartalmazó kosarat vizsgál, amely a javak széles spektrumát képviseli. Nemcsak alapvető, létfenntartással kapcsolatos fogyasztási szokások és cikkek (például kétnaponta húsétel fogyasztása, lakás megfelelő fűtése, mosógép) meglétét öleli fel, hanem tágabb értelemben a 21. századi jóléti társadalmakban általános eszközökhöz és szolgáltatásokhoz (személygépkocsi, üdülés) való hozzáférést is vizsgálja, illetve arra is kiterjed, hogy az egyes váratlan vagy rendszeres események okozta kiadások fedezésére megfelelő tartalékokkal (megtakarítás) rendelkezik-e az adott személy. A termékek és szolgáltatások azonos súllyal szerepelnek, függetlenül attól, hogy alapvető vagy magasabb színvonalú életminőség jellemzői. Súlyos anyagi deprivációról akkor beszélünk, ha a 9 tétel közül legalább 4-et nem engedhet meg magának az adott személy.

2017-ben tovább folytatódott a kirekesztettségben élők arányának csökkenése minden tétel esetében. A súlyos anyagi deprivációval élők aránya 14,5% volt, amely 1 millió 400 főt jelent. Arányuk 2016-hoz képest 1,7 százalékponttal csökkent.

2016-hoz képest a legnagyobb, 19,3 százalékpontos javulás a váratlan kiadások fedezése kapcsán következett be



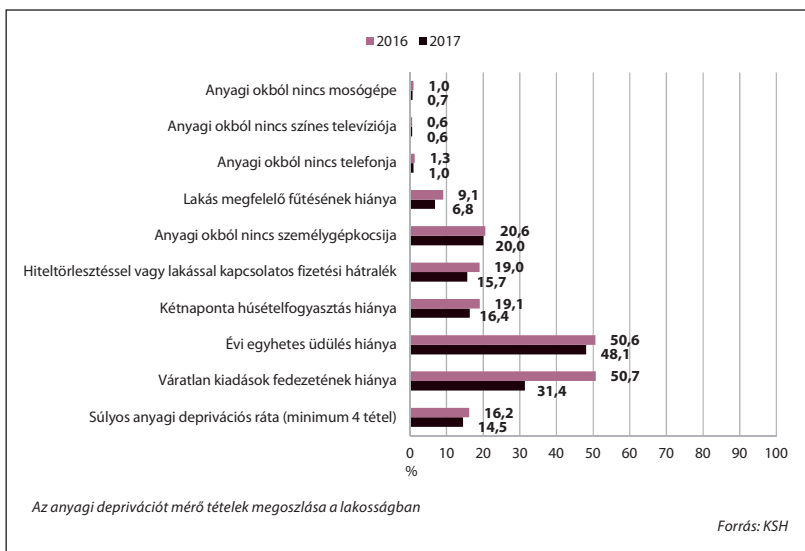
A súlyos anyagi depriváció kockázata korcsoportonként

Forrás: KSH

a háztartások javuló anyagi helyzetének köszönhetően. Azok aránya, akik 2017-ben nem tudtak fedezni egy nagyobb összegű, váratlan kiadást, 31,4% volt (2016-ban 50,7%). Azok aránya, akik nem engedhetik meg maguknak az évi egyhetes üdülést, tavalyhoz képest 2,5 százalékponttal csökkent, de még mindig a legmagasabb a 9 tételes listán (48,1%). Valamint minden ötödik személy (20,0%) nem engedhet meg magának személygépkocsit. A hiteltörlesztéssel kapcsolatos hátralékban lévők aránya az előző évi 19,0%-ról 15,7%-ra csökkent, míg azok aránya, akik anyagi okból nem esznek legalább kétnaponta húst vagy azzal egyenértékű vegetáriánus ételmiszert, a tavalyhoz viszonyított 2,7 százalékpontos csökkenés után 2017-ben még mindig 16,4% volt. A telefon, színes televízió és mosógép anyagi okból történő nélkülözése a lakosság csupán kb. 1%-ára jellemző.

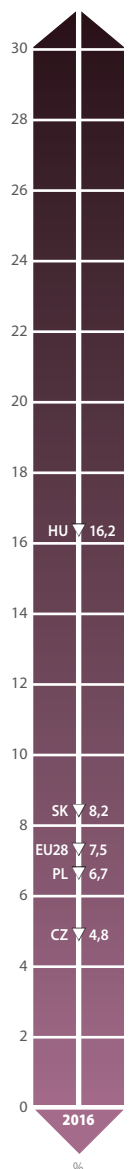
A nemzetközi összehasonlításához a rendelkezésre álló 2016-os adatokat használtuk. Figyelembe kell venni azt is, hogy azok egyéni, szubjektív megítélésen alapuló, önbevallásos válaszokból származnak, így a nemzeti viselkedési karakterek is visszatükröződnek bennük.

2016-ban az Európai Unió egészére számított arányszám 7,5% volt, míg a magyar adat 16,2%. A tagországok közötti összehasonlítás jelentős különbségeket jelez. Az anyagi depriváció gyakorlatilag minimális Svédországban (0,8%), Luxemburgban (1,6%) és Finnországban (2,2%), míg a másik végletként Görögországban (22,4%), Romániában (23,8%) és Bulgáriában (31,9%) jelentős.



Az anyagi deprivációt mérő tételek megoszlása a lakosságban

Forrás: KSH



Forrás: Eurostat

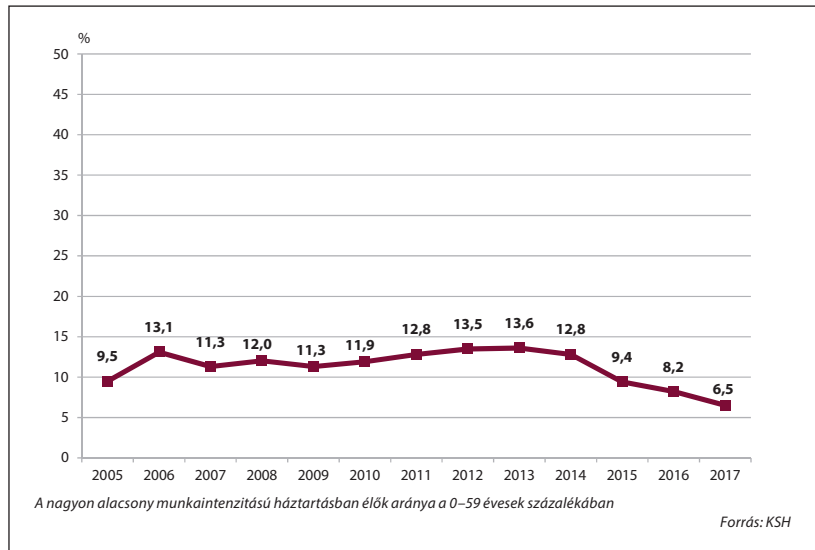
**Hazánkban a súlyos anyagi depriváció többéves, folyamatosan csökkenő tendenciát mutat, 2017-ben a lakosság 14,5%-át érintette.**



## K.2.4. A nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya a 0–59 éves népességben

A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés komplex jelenségét a munkaerőpiaci részvétel szempontjából kívánja bemutatni a következő indikátor. A munkaerőpiaci részvétel természetesen jövedelemszerző tevékenység, így a mindennapi megélhetés révén fontos alapja az egyén szintjén a személyi és társadalmi szükségletek kielégítésének, a jóllétnek. Azonban az anyagi megközelítésen túl a keresőtevékenység, az aktív munkaerőpiaci részvétel, az értékteremtés pozitívan hat vissza az egyén önértékelésére, elégedettségére, majd pedig összességében, az egyének teljesítményeként a társadalom egészének teljesítményére. A család, a háztartás szintjén a munkaerőpiaci részvétel megteremti a fiatal generációról való gondoskodás alapját, és egyben mintaként is szolgál.

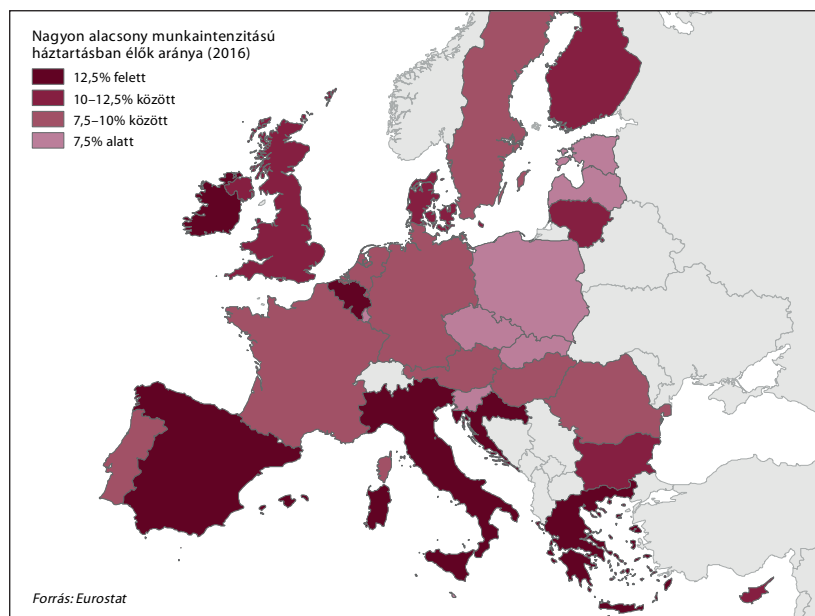
A munkaerőpiaci kirekesztődést vagy munkaszegénységet a háztartások oldaláról mérik. A munkaintenzitás azt mutatja, hogy a háztartás munkaképes korú tagjai a lehetséges munkaidőjük mekkora részét töltik munkával. Amennyiben a háztartás valamennyi munkaképes tagja teljes munkaidőben dolgozik, akkor a háztartás munkaintenzitása 1. Ha a háztartás egyik munkaképes tagja sem dolgozik, akkor a háztartás munkaintenzitása 0. Nagyon alacsony munkaintenzitásról akkor beszélünk, ha ez az érték a háztartásra vonatkozóan 20% vagy az alatti. Azok, akik ilyen háztartásokban élnek, például a nem munkaképes korú gyermekek szintén érint-



tettek az alacsony munkaintenzitás, a munkaszegénység jelenségében. A munkaszegénység indikátora az európai uniós módszertan szerint számítható a 0–59 éves népességre, valamint a teljes népességre is.

2017-ben tovább nőtt a foglalkoztatottság Magyarországon. Ez visszatükröződik a munkaintenzitás mutatójában: 2014 óta folyamatosan csökkent a munkaszegénységben élők aránya. 2017-ben a 60 év alatti népességhez viszonyított arányuk 6,5% volt, amely az előző évi adathoz képest 1,7 százalékpontos csökkenést jelent, míg a 2014-es 12,8%-os értékhez képest jelentős, 6,3 százalékpontos csökkenést mutat.

A nemzetközi összehasonlításához az elérhető legfrissebb, 2016-os adatokat használtuk. Az Európai Unió egészére számított, 0–59 éves népességre vonatkozó mutató értéke 10,5% volt. A legalacsonyabb értéket Észtországban (5,8%), Lengyelországban (6,4%) és Szlovákiában (6,5%) mérték, míg a legmagasabbat Spanyolországban (14,9%), Görögországban (17,2%) és Írországonban (18,2%).



**Hazánkban a munkaszegénységben élők aránya 2014 óta folyamatosan és intenzíven csökken.**

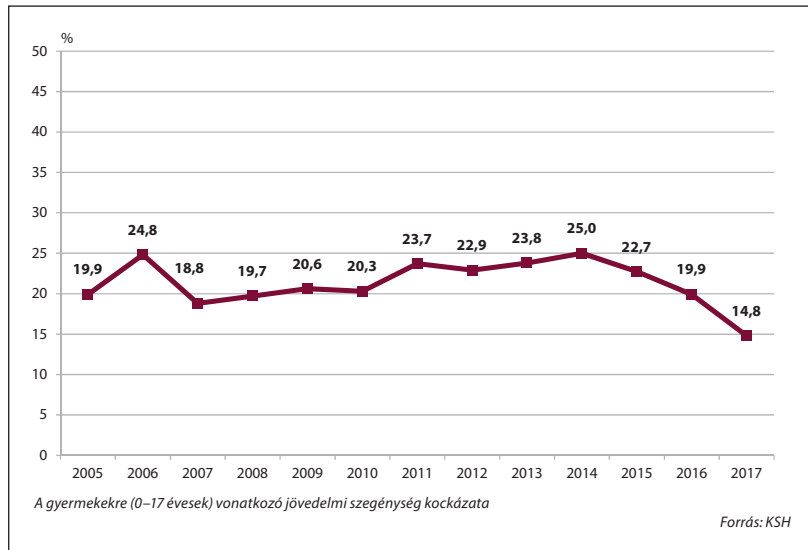
### K.2.5. A gyermekekre vonatkozó jövedelmi szegénység kockázata

A gyermekek nem rendelkeznek önálló jövedelemmel, így jövedelmi helyzetük, a jövedelmi szegénységben való érintettségük becsléséhez a háztartásuk felnőtt, aktív korú tagjainak jövedelmi helyzetét vizsgáljuk.

A jövedelmi szegénységi kockázat kiszámítása során a háztartás összes jövedelmét egy, az Európai Unióban használt módszertan szerint, az ún. OECD2 fogyasztási egységskála alkalmazásával osztjuk fel a háztartástagok között. Ennek eredményeként minden háztartástag, függetlenül attól, hogy ő maga mennyi jövedelemmel rendelkezik, illetve rendelkezik-e jövedelemmel egyáltalán, a háztartás összjövedelméből azonos mértékben részesül. Az így kapott jövedelemeloszlás mediánját, majd pedig ennek 60%-át meghatározva jutunk a szegénységi küszöb megállapításához. A gyermekekre vonatkozóan tehát a mutatószám azt jelenti, hogy az összes, hazánkban élő gyermek hány százaléka él szegénység által érintett háztartásban, a szegénységi küszöb alatti jövedelemből.

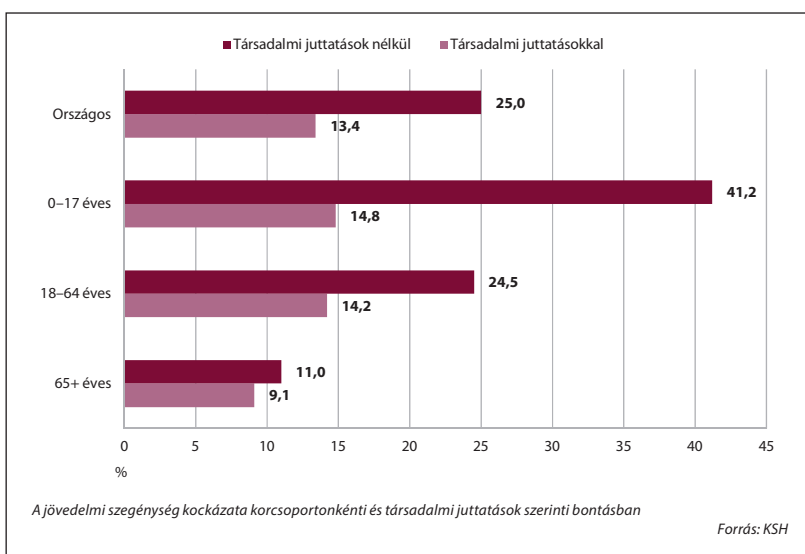
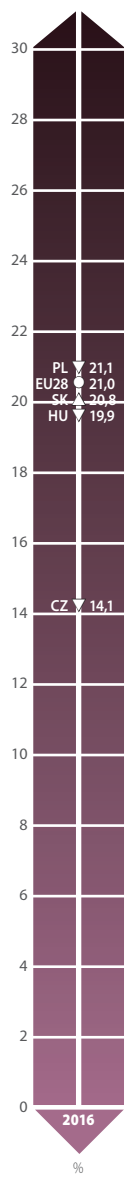
2017-ben a gyermekek 14,8%-a élt jövedelmi szegénység által érintett háztartásban. Ez 5,1 százalékponttal alacsonyabb a 2016-ban mért adatnál. A csökkenésben közrejátszott az, hogy a foglalkoztatás bővülése javította az eltartott gyermekek életminőségét is. További kedvező trend, hogy 2010 óta folyamatosan csökken a dolgozó nélküli háztartásban élő kiskorúak aránya.

A társadalmi juttatások szegénységmérő szerepét vizsgálva nyilvánvaló, hogy a szociális védőháló minden



korosztályban enyhíti a jövedelmi szegénység kockázatát. Ez fokozottan igaz a gyermekek esetében. 2017-ben társadalmi juttatások nélkül a gyermekek 41,2%-át érintette volna a jövedelmi szegénység, míg annak figyelembevételével ez az érték 14,8% volt.

A nemzetközi összehasonlításhoz az elérhető legfrissebb, 2016-os adatokat használtuk. 2016-ban az Európai Unióban a gyermekeket érintő átlagos jövedelmi szegénységi kockázat 21,0% volt. A gyermekszegénység kockázata Finnországban (9,9%), Dániában (9,4%) és Szlovéniában (11,5%) a legkisebb, a legmagasabb pedig Spanyolországban (25,7%), Bulgáriában (31,9%) és Romániában (37,2%) volt.

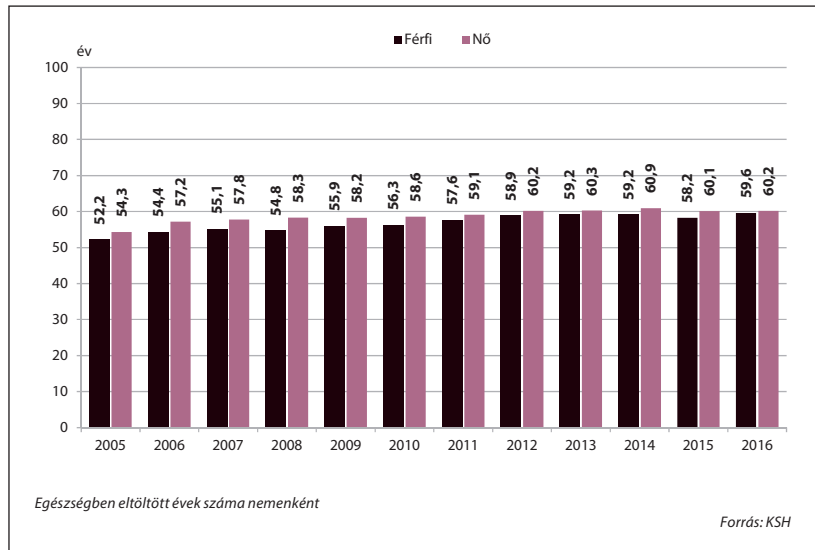


**2017-ben 15% alá csökkent a jövedelmi szegénységben élő gyermekek aránya.**

### K.3.1. Egészségben eltöltött évek száma

Az egészségben eltöltött életévek száma a várható élettartam mellett figyelembe veszi az életminőséget is, így módon a jólét egyik alapvető mérőszáma. Az indikátor értéke azt fejezi ki, hogy egy újszülött az adott év halandósági viszonyai között (korspecifikus halálozási valószínűségek mellett) átlagosan hány évi egészséges élettartamra számíthat. Számítása a KSH teljes népességre vonatkozó demográfiai adatai és az egészségi állapot reprezentatív adatgyűjtésen alapuló meghatározása alapján történik.

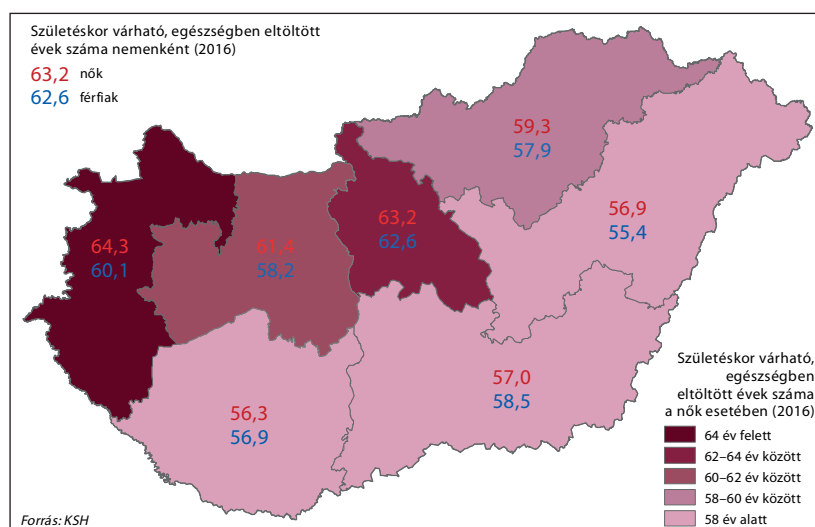
Az indikátor értékének javítása európai uniós célkitűzés is: a tevékeny és egészséges időskor témájára vonatkozó európai innovációs partnerség 2012-es elfogadása azt célozza, hogy 2020-ig 2 évvel növekedjen az egészségben eltöltött életévek száma. Az indikátor értéke komplex társadalmi-gazdasági folyamatok eredményeképpen alakul: hatással vannak rá az életmódot meghatározó egyéni tényezők (például táplálkozás, testmozgás, dohányzás), a jövedelmi helyzet és az iskolázottság, a szociális ellátórendszer, a környezet minősége és természetesen az egészségügyi ellátórendszer működése (utóbbiba beleértve az egészségügyi kiadások nagyságát és a források felhasználási hatékonyságát is). Jellemző még, hogy a kormányzati beavatkozások hatása hosszú távon érvényesül, valamint hogy az életkörülmények javulásával trendszerűen nő az indikátor értéke. Emiatt a mutatószám alakulása csak részben tükrözi a kormányzati beavatkozások hatását, sokkal inkább hosszú távú társadalmi folyamatok függvénye.



Magyarországon 2005 óta mind a nők, mind a férfiak esetében jelentős volt az egészségben eltöltött életévek számának növekedése: a nők esetében 54,3 évről 60 évfőlé nőtt az indikátor értéke, a férfiaknál pedig 52,2 évről majdnem 60 évre. 2012 óta viszont a növekedés megállni látszik (évről évre tapasztalható ingadozásokkal). Az EU átlaga 2015-ben 63,3 év volt a nőknél, és 62,6 év a férfiaknál (ez az érték 2014-hez képest a nők esetében 1,5, a férfiaknál 1,2 év növekedést mutat). Fokozatos felzárkózást követően a magyar érték az EU-s átlagtól még mindig 3 évvel marad el. Idősebb korban a helyzet romlik: a 65 éves életkorban várható további egészséges életévek számát tekintve már 3,5 év Magyarország elmaradása.

Az egészséges életéveket tekintve kedvezőbb a helyzet, mint a csak a halálozással (életminőséggel nem) kalkuláló, születéskor várható élettartam esetében: 2015-ben a nők 79 évnyi értéke 4,3 évvel, a férfiak 72,3 éve 5,6 évvel maradt el az EU-s átlagtól.

Az országon belül az egészség-egyenlőtlenség mértéke magasnak tekinthető. A regionális értékek összefüggést mutatnak a gazdasági fejlettséggel. A legfejlettebb Közép-Magyarország régióban a nők és a férfiak egészségben eltöltött éveinek száma megfelel az EU-átlagnak, Nyugat- és Közép-Dunántúlon relatíve kicsi az elmaradás, míg az ország többi részében 4–7 évvel alacsonyabb ez az érték, mint a legfejlettebb régióban, Közép-Magyarországon.

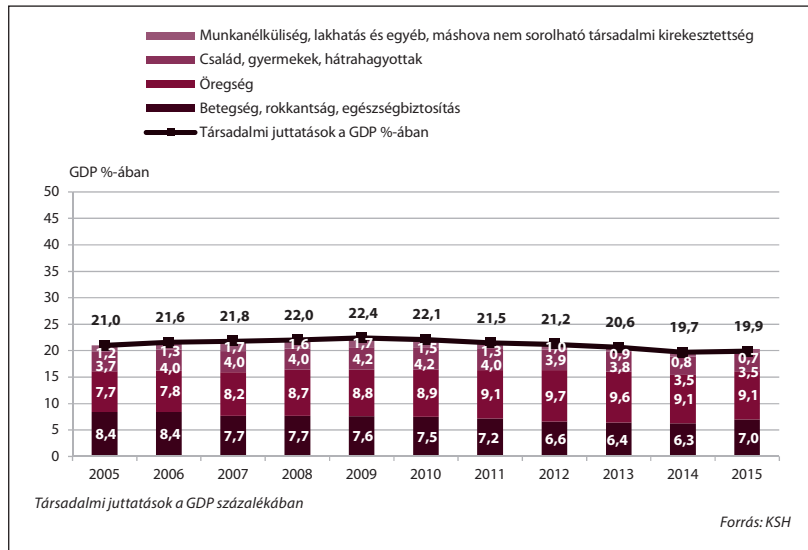


**Az egészségben eltöltött évek számát tekintve Magyarország 3 évvel marad el az EU-átlagtól, és nagyok a területi különbségek.**

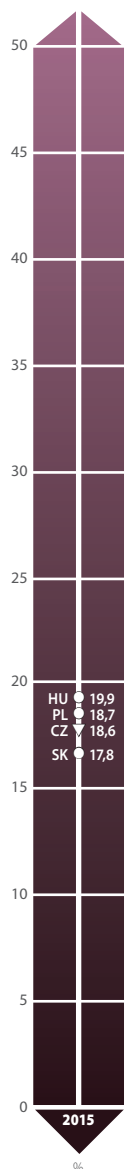
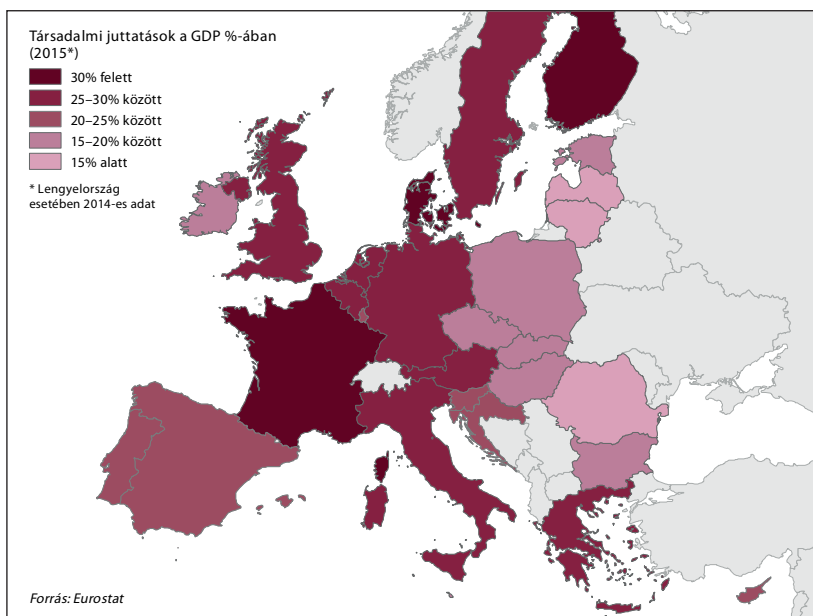
### K.3.2. Társadalmi juttatások a GDP arányában

A fejlett országokban az állam fontos feladata, hogy a társadalom tagjainak anyagi védelmet nyújtson a különböző élethelyzetekben. Ennek eszköze a társadalmi juttatások rendszere. A KSH definíciója szerint társadalmi juttatások „a háztartásoknak vagy egyéneknek a szociális védelem intézményei által juttatott pénzbeli vagy természetbeni transferek, amelyek a háztartásokra vagy egyénekre nehezedő kockázatok és szükségletek terheit enyhítik”. A társadalmi juttatásokat összességében, illetve funkciók szerinti bontásban is nyilvántartják a statisztikai kimutatásokban. Az alábbi funkciókat (kockázatokat) különböztetik meg: betegség, egészségügy, rokkantság; öregség; család, gyermekek, hátrahagyottak; munkanélküliség, lakhatás és máshová nem sorolt társadalmi kirekesztődés.

A fejlett országokra jellemző, hogy a társadalmi juttatások nagy részét az egészségbiztosítás (illetve az egészségügyi szolgáltatások finanszírozása) és a nyugdíjak biztosítása teszi ki. Az egyes országok között azonban a társadalmi juttatások GDP-arányos teljes összegét, illetve ezen belül az egyes funkciókra helyezett hangsúlyokat tekintve is jelentős különbségek vannak. A 2008-as gazdasági világválságot követően jellemző volt az EU országaira, hogy a társadalmi juttatások mértéke jelentősen megnőtt; néhány országban azóta már csökkenés figyelhető meg, de az értékek néhány kivételtől eltekintve még mindig magasabbak, mint a válság előtti időszakban.



2007-ben az EU átlagosan a GDP-jének 24,2%-át fordította társadalmi juttatásokra, ez 2009-re 27,5%-ra nőtt, és azóta is nagyjából ezen a szinten maradt; 2015-ben 27,5% volt. A visegrádi országokban hasonló folyamat játszódott le: Szlovákiában a juttatások szintje 15%-ról 18%-ra, Csehországban 17%-ról 19–20%-ra, Lengyelországban pedig 18%-ról 20%-ra nőtt (a csúcspontot meghaladó csökkenés következett be). Hazánkban a válság után közvetlenül enyhe növekedésre, majd 2-2,5 százalékpontnyi csökkenésre került sor (az indikátor kiinduló értéke hazánkban eleve magasabb volt, mint a V4-országok jelentette referenciacsoportban). Bár mostanra már van néhány olyan tagállam, ahol a társadalmi juttatások szintje a válságot megelőző időszak értékeire vagy az alá esett vissza, az, hogy a válság után Magyarországon a társadalmi juttatások mértéke összességében nem nőtt, hanem csökkent, szinte egyedülállónak számít. A csökkenés elsősorban az egészségügyi és rokkantsági ellátásokat érintette. Bár a munkanélkülieknek adott juttatások is csökkentek, itt érdemes figyelembe venni a közfoglalkoztatás keretében fizetett béreket is. Ha azokat társadalmi juttatásként vennék figyelembe, akkor az körülbelül 1 százalékponttal növelné a társadalmi juttatások GDP-arányos értékét, vagyis a fentebb említett 2-2,5 százalékpontnyi csökkenés 1-2 százalékpontnyira mérséklődne. Magyarország 2015-ben a GDP-jének 19,9%-át fordította társadalmi juttatásokra a 2014-es 19,7% után.



**A társadalmi juttatások mértéke a gazdasági válságot megelőző időszak szintje alá csökkent, ez szinte egyedülálló az EU-n belül.**

Forrás: Eurostat

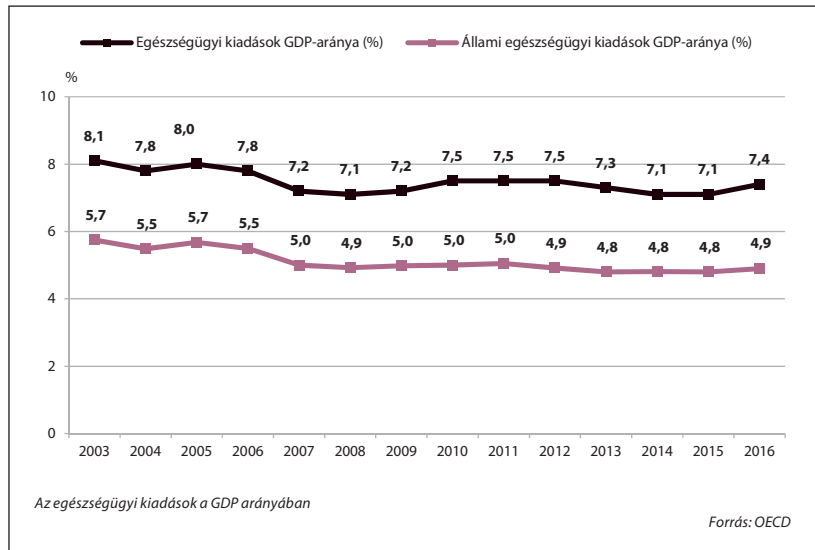
### K.3.3. Egészségügyi kiadások a GDP arányában

Bár az egészségügyi ellátórendszer minősége csak egy az egészségi állapotot befolyásoló tényezők (például életmód, környezet, jövedelmi helyzet) közül, az egészségüggyel kapcsolatos kormányzati szerepvállalást összességében mégis az egészségügyi kiadások nagyságával tudjuk a leginkább jellemezni. Kiemelt szerep jut ezen belül is a közkiadásoknak (állami kiadásoknak), amelyek – legalábbis a társadalombiztosítási rendszerrel jellemezhető, fejlett országokban – közvetlenül is jellemzik azt a szerepet, amelyet az állam játszik az egészségügyi kiadásokkal kapcsolatos pénzügyi védelem megteremtésében. Az egyének egészségügyi kiadásai ugyanis közvetlenül nem a jövedelemtől függenek, hanem a betegségteherrel, amelyet befolyásolhat az életkor, krónikus betegség vagy más egyéni jellemzők. Ez teszi szükségessé az állami beavatkozást a finanszírozási források újraelosztásában.

A vizsgált indikátor az egészségügyi számlák nemzetközi módszertana alapján készült, és az egészségügyre fordított folyó, beruházások nélkül számított egészségügyi kiadásokat viszonyítja az adott évi GDP-hez. A finanszírozási források szerinti bontásban a közkiadások a kormányzati és önkormányzati egészségügyi kiadásokat, valamint az Egészségbiztosítási Alap kiadásait tartalmazzák.

2005 és 2015 között az egészségügyre fordított kiadások a GDP 8,0%-áról a 7,1%-ára csökkentek Magyarországon (a csökkenés már a gazdasági válság előtt elkezdődött); 2016-ban viszont 0,4 százalékpontos növekedést regisztrálhattunk. A magyar érték (7,4%) alacsonyabb az EU átlagánál (ami 2015-ben 8,0% volt) és az OECD-átlagnál is (ennek értéke 2016-ban 8,9%, az USA nélkül 8,7% volt). Ugyanakkor a kelet-közép-európai országokhoz képest ez az érték nem számít alacsonynak: Csehországban és Szlovákiában 7,1%, Lengyelországban 6,5% volt az egészségügyre fordított kiadások aránya a GDP-hez viszonyítva 2016-ban.

Az egészségügyi kiadásokon belül ugyanakkor – szintén már a válságot megelőző időszakról – jelentősen csökkent az állami kiadások aránya egészen 2015-ig. 2016-ban kissé mértékű, 0,1 százalékpontos növekedés történt az állami kiadások GDP-arányos szintjében. A magánkiadások összes, egészségügyi folyó kiadásán belüli aránya továbbra is



magas, 33,8%-os. (Az egészségügyi magánkiadások a lakosság által fizetett önrészeket – például a gyógyszerek térítési díját – és a vásárolt magánszolgáltatásokat – például magánorvosi, fogorvosi viziteket, a nem támogatott gyógyszereket – jelentik.) Ez az arány lényegesen meghaladja a 26,4%-os OECD-átlagot, azaz az állam és a társadalombiztosítás által nyújtott pénzügyi védelem kevésbé érvényesül hazánkban, mint más fejlett országokban. A közvetlen referenciaként szolgáló országok közül ez az arány Csehországban 18,0%, Szlovákiában 19,2%, Lengyelországban 30,2%. A közkiadások növelése nemzetközi összehasonlításban – bármely referenciacsoporthoz is viszonyítunk – indokolt.

A KSH adatai szerint 2005 és 2015 között a hazai, egy főre jutó egészségügyi kiadások nominális értéke 179 ezer Ft-ról 250 ezer Ft-ra nőtt. Az egészségügyi kiadások reálértéke a gazdasági válság éveiben jelentősen csökkent, ezt követően 2005-ös árszinten kifejezve 154 és 159 ezer Ft között mozgott, majd 2014-ben és 2015-ben is emelkedett, két év alatt összesen 12,7%-kal.

Az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított egészségügyi kiadások mértéke az OECD vizsgálatai szerint mind a várható élettartammal, mind az egészségben eltöltött életek számával összefügg: magasabb kiadási szint mellett magasabb élettartam és több minőségi életév érhető el. Magyarország mind a várható élettartam, mind az egészségben eltöltött életek száma tekintetében a regressziós görbe alatt található, ami azt jelzi, hogy nemcsak az egészségügyre fordított források mennyiségén, hanem a forrásfelhasználás hatékonyságán is indokolt javítani.

**Magyarországon 2016-ban nőtt az egészségügyre fordított kiadások aránya, de a közkiadások szintje még mindig alacsony.**

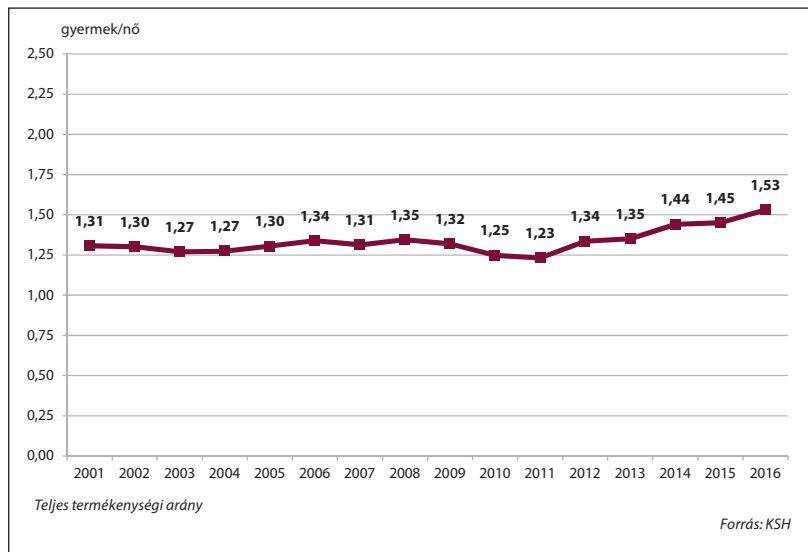


### K.3.4. Teljes termékenységi arányszám

Egy ország népességszámát befolyásolja a születésszám, a várható élettartam és a népmozgások (be- és kivándorlás). Nemzetközi összehasonlításban leginkább a születésszámról információt adó teljes termékenységi arányszámot szokták használni annak kifejezésére, hogy egy adott populáció létszáma várhatóan mennyire marad stabil hosszabb távon.

A teljes termékenységi arányszám azon élve született gyermekek átlagos száma, akiket egy nő élete során világra hozhatna, ha a termékeny évei az adott év korszpecifikus termékenységi arányszámainak megfelelően telnének. A reprodukciós szintnek (azaz amikor a populáció újratermeli önmagát), a halálozás és migráció változatlanóságát feltételezve, a 2,1-es arányszámot tekintik.

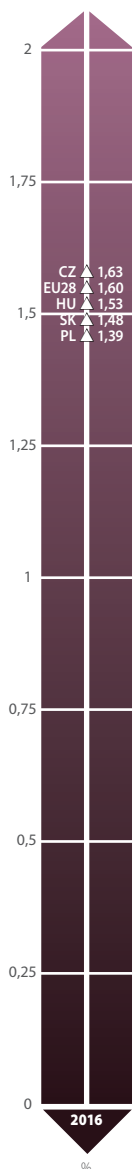
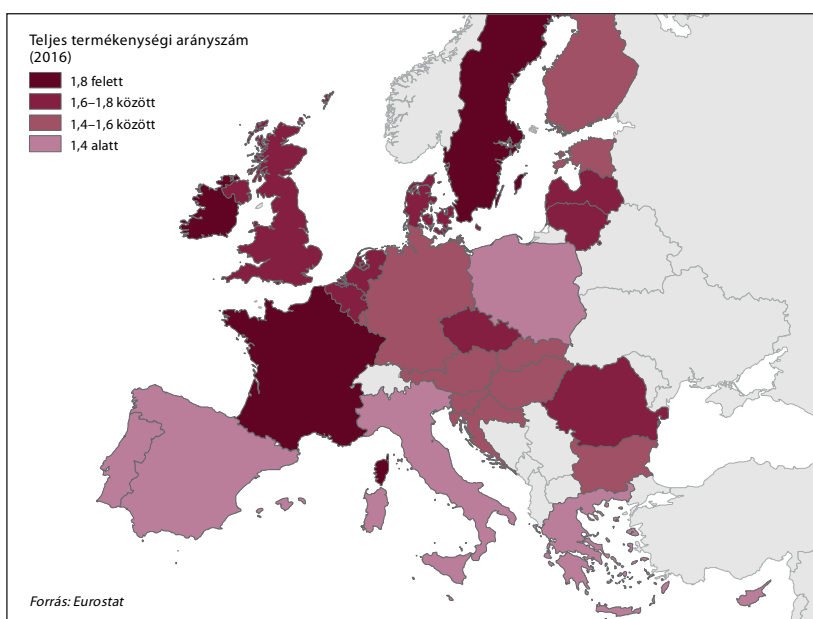
A fejlett országokban az utóbbi évtizedek során óriási mértékben csökkent az arányszám: az 1970-es években még bőven meghaladta a 2,1-et, majd az 1990-es évekre ez alá süllyedt, és azóta csak kismértékben változott. Az Európai Unió átlaga 2016-ban 1,60 volt, és mindössze néhány olyan EU-tagállam van, ahol az arányszám egyáltalán megközelíti a reprodukciós szintet (Franciaország: 1,92; Svédország: 1,85). A csökkenő trend hátterében komplex társadalmi-gazdasági folyamatok állnak: a nők magasabb iskolázottsága és fokozottabb munkaerőpiaci részvétele az első gyermekvállalás időpontjának kitolódásával jár (az anyák átlagos életkora első gyermekük születésekor 1990 és 2010 között 23-ról 28 évre



nőtt), illetve – ezzel párhuzamosan – nő a különbség a kívánt és a ténylegesen megszületett gyermekek száma között. A Magyar Ifjúságkutatás 2016 gyorsjelentése szerint például a fiatalok átlagosan 1,7 gyermeket terveznek vállalni – ami már eleve alacsonyabb, mint a reprodukciós szint –, ehhez képest a termékenységi arányszám 2016-ban csak 1,53 volt.

A kormányzati beavatkozások a leginkább arra képesek hatni, hogy az egyébként kívánt gyermekszámot a családok minél inkább el is ériék: a pénzületi transfereken túl ezt a célt szolgálhatják bizonyos munkaerőpiaci intézkedések (például a részállású munkavégzés feltételeinek javítása) vagy a családokat segítő infrastruktúra fejlesztése (például a bölcsődei elhelyezés). A kívánt gyermekek számának növelése csak hosszabb távon, elsősorban a kulturális tényezők változásával érhető el, a kormányzati beavatkozások oldaláról kiszámítható, stabil szabályozási-támogatási környezet szükséges.

Magyarországon az arányszám a gazdasági válságot követően az 1,3 körüli, alacsony szintről még tovább csökkent, majd 2011-ben emelkedésnek indult. A 2016-os 1,53-as érték jelentős növekedést takar (bár az EU-átlagtól még mindig elmarad, és a rendszerváltás kori, 1990-es 1,87-es értéket sem éri el). Az utóbbi évek komplex kormányzati intézkedéscsomagja (például a családi adókedvezmény, gyed-gyes extra, bölcsődefejlesztés) valószínűleg hozzájárult a kedvező változashoz, ugyanakkor további beavatkozásokra van szükség.



**A reprodukciós ráta 2011 óta javuló tendenciát mutat, de ez önmagában még nem elég a népességszám stabilizálásához.**



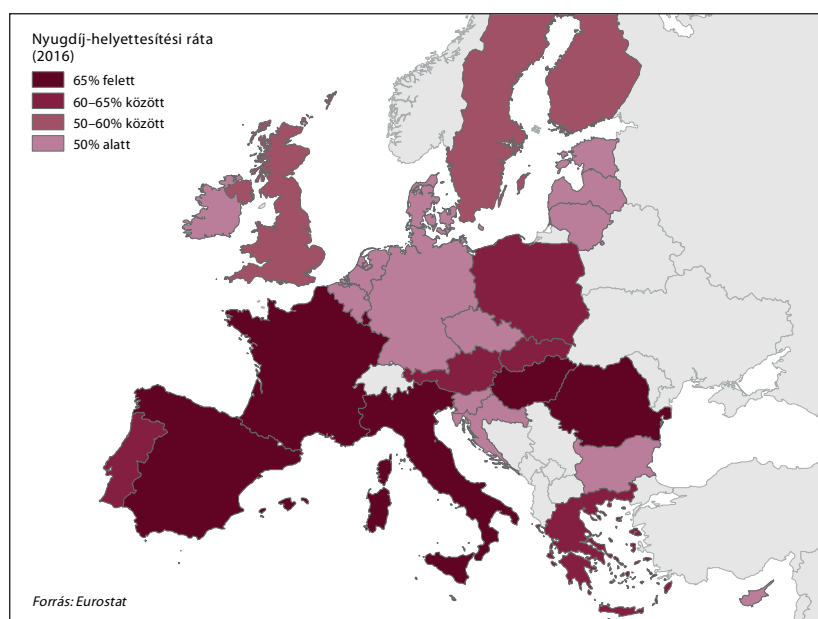
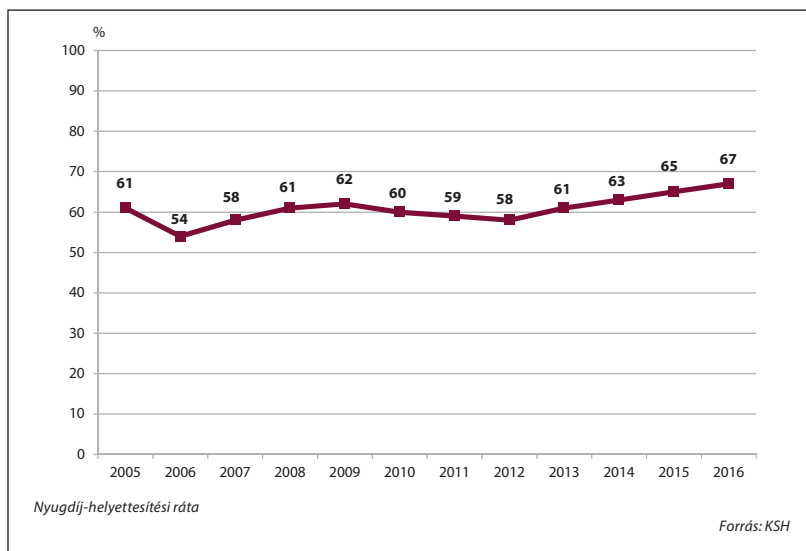
### K.3.5. Nyugdíj-helyettesítési ráta

Az indikátor azt mutatja meg, hogyan aránylik a 65–74 évesek átlagnyugdíja az 50–59 évesek átlagos munkajövedelméhez a KSH reprezentatív lakossági adatgyűjtéséből származó adatai alapján, 2005-től kezdődően. Az adatok alapján 2005 és 2016 között a nyugdíjba vonulással javult az egyének jövedelmi helyzete. Az átlagnyugdíjak ebben az időszakban – a rendkívüli 2006-os év kivételével – a nyugdíj előtt álló 50–59 éves keresők átlagos munkajövedelmének 58–65%-át tették ki. A recessziós 2012-es évet követően 2013-ban a nyugdíj-helyettesítési ráta 61% volt, az állam ennyivel tudta hozzásegíteni a nyugdíjas korú népességet a korábban elért életszínvonalának megtartásához. A 2015-ös 65%-os adat a 2005-től vizsgált értékek mindegyikét meghaladja. 2016-ban az arányszám tovább nőtt, elérte a 67%-ot. Így már közel a 70%-át megkapják a magyar nyugdíjasok annak a jövedelemnek, amelyet a megelőző években kerestek. Az aktív évek során a két nem között látható különbség a nyugdíjba vonulás után is fennmaradt: a magyar férfiak helyettesítési rátája 71, míg a nőké 66%-os volt 2016-ban. Ez nemcsak Magyarországra, hanem az egész EU-ra igaz.

A helyettesítési ráta kiemelkedő növekedésének az volt az alapja, hogy az elmúlt három évben az inflációt meghaladó mértékben emelték a nyugdíjakat. Törvényileg csupán a várható inflációval kell emelni őket, hogy megőrizték vásárlóerejüket –, az inflációt azonban rendszeresen túlbecsülték, vagyis az áremelkedési ütem mérsékeltebb volt, mint gondolták. Mi több, az elmúlt három évben gyakorlatilag nem is volt infláció. 2016-ban 0,4%-os volt az infláció, a nyugdíjmelés viszont 1,6%-os, ezért tovább nőtt a nyugdíjak reálértéke. A 2017-re vonatkozó infláció 2,4% volt.

Fontos megjegyezni azonban, hogy ez az indikátor nem tartalmazza az időskorúakra fordított juttatások teljes összegét, ahogy azt is érdemes hozzátenni, hogy e réteg életszínvonalának alakulására – az állam hozzájárulása mellett – a korosztállyal kapcsolatos demográfiai tényezők és földrajzi (települési) életkörülmények is jelentős hatást gyakorolnak.

A 2016-os magyar adat meghaladta az EU28-átlagot, amely 58%. Az uniós tagállamok közül a hazai indikátor a 4. legjobb, értéke csak Luxemburgban (88%), Olaszországban (69%) és Franciaországban (68%) nagyobb. A visegrádi országokhoz képest is kedvező az indikátor magyarországi értéke, hiszen a Lengyelországra (62%), Szlovákiára (62%) és Csehországra (50%) vonatkozó adatnál is jobb.



**Az indikátor 2016-ban érte el az eddigi legkedvezőbb értéket (67%), amely a legjobb érték a visegrádi országok között.**

### K.4.1. A 15–64 éves korú, gazdaságilag aktív népesség száma

Az indikátor a gazdaságilag aktív népesség számát mutatja a 15–64 éves korosztályban, 1998-tól.

A foglalkoztatottság alakulását az elmúlt években jellemző, kedvező trend 2017-ben is folytatódott. Éves átlagban a foglalkoztatottak száma a munkaerő-felmérés adatai szerint 4,6 millióra emelkedett, azaz 21 700 ezer fővel (0,4%-kal) haladta meg az előző évit.

A 4 millió 565 ezer foglalkoztatott között a férfiak aránya továbbra is valamivel magasabb volt, sőt a gazdasági növekedés és a munkahelyek bővülése úgy tűnik, kismértékben erősítette a nemek között fennálló munkaerőpiaci aszimmetriát.

A foglalkoztatottak körében az iskolázottság szintje tovább javult 2011 és 2016 között: az érettségivel nem rendelkező középfokú végzettségűek (jellemzően szakmunkások) aránya kismértékben, 26%-ra csökkent, az érettségizettek aránya változatlanul 35% volt, a felsőfokú végzettséggel rendelkezőké csekély mértékben, 27%-ra nőtt.

A nemzetgazdasági ágak közül a feldolgozóiparban (20%), a kereskedelem, gépjárműjavítás (13%) és a közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás területén (11%) dolgoztak legtöbben. 2011 és 2016 között legnagyobb mértékben a közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás területén bővült a foglalkoztatottak száma (37%-kal). Ez jelentős részben abból adódott, hogy ebben a nemzetgazdasági ágban a közfoglalkoztatottak száma és aránya számottevően nőtt (az ágazatban a közmunkások aránya 34% lett).

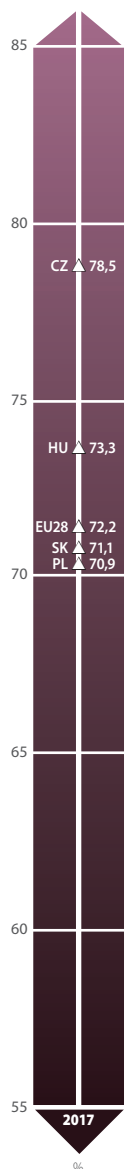
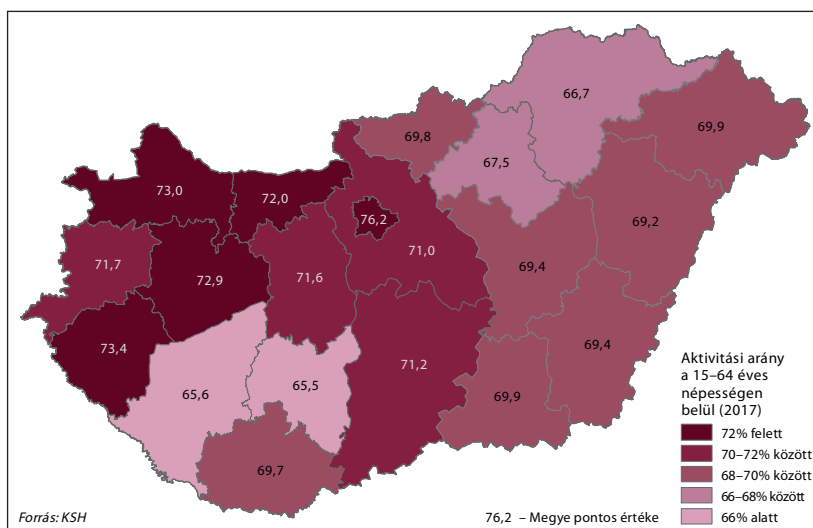


Szintén jelentősen, 27%-kal emelkedett az infokommunikáció területén dolgozók száma, míg az építőiparban 20%-kal dolgoztak többen, mint öt évvel korábban. Az átlagosnál nagyobb mértékben (17–18%-kal) emelkedett a bányászat, köftejts, a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, valamint a humán egészségügyi és szociális ellátás területén dolgozók száma.

A nők aránya a humán egészségügyi és szociális ellátás (78%), valamint az oktatás (76%) ágazatokban volt a legmagasabb, az építőipar (8,7%), illetve a bányászat (16%) területén a legalacsonyabb.

A fegyveres szervezetek kivételével valamennyi foglalkozási főcsoportban nőtt a foglalkoztatottak száma 2011 és 2016 között.

Nemzetközi összehasonlításban a 20–64 éves népesség 2017. évi foglalkoztatottsági aránya tekintetében a legkedvezőbb adattal Svédország rendelkezik (81,8%), ezt követi Németország (79,2%) és Észtország (78,7%). Az uniós tagországok rangsorának végén szerepel Görögország (57,8%), Olaszország (62,3%), Horvátország (63,6%) és Spanyolország (65,5%). A 20–64 éves népesség foglalkoztatottsági arányszámát tekintve az EU28-átlagnál (72,2%) kedvezőbb a hazai mutató (73,3%). A visegrádi országok közül csak a Cseh Köztársaság (78,5%) rendelkezik kedvezőbb adattal, míg Szlovákia (71,1%) és Lengyelország (70,9%) eredménye is elmarad a mutató hazai és EU28-as értékétől.

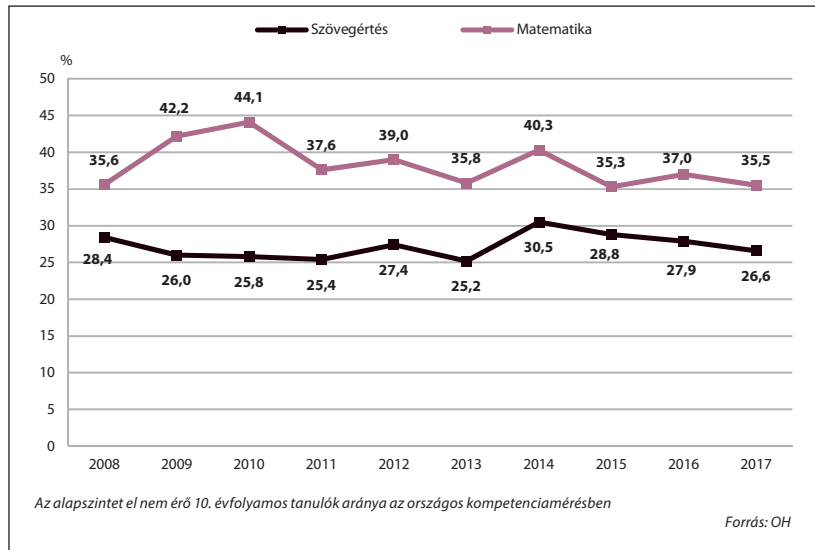


**A foglalkoztatottak száma 2010 óta folyamatosan nő, és az EU28-átlagot meghaladva a visegrádi országokon belül a 2. legjobb érték.**

## K.4.2. Az országos kompetenciamérésen alulteljesítő tanulók aránya

Míg a tanulói teljesítmény nemzetközi összehasonlítására is alkalmas felmérésekre (például a PISA-felmérésre) csak többévente kerül sor, az országos kompetenciamérés (OKM) minden évben, az ország összes közoktatási intézményére kiterjedően szolgáltat adatokat. A hazai vizsgálat a 6., 8. és 10. osztályos tanulók szövegértési és matematikai képességét méri: a tesztek nem a tantervben meghatározott tudás átadását ellenőrzik, hanem a tanultak gyakorlati helyzetekben való alkalmazásának képességét térképezik fel. Fontos megjegyezni, hogy az OKM más mérési céllal, más tanulói körben méri a kompetenciákat, mint a PISA-felmérés, így a két vizsgálat eredménye egymással közvetlenül nem összehasonlítható. Az OKM 2017. évi (és korábbi) eredményeinek összefoglaló elemzése, illetve az intézményenkénti adatlapok elérhetők az Oktatási Hivatal kompetenciamérési honlapján ([www.kir.hu/okmft/](http://www.kir.hu/okmft/)).

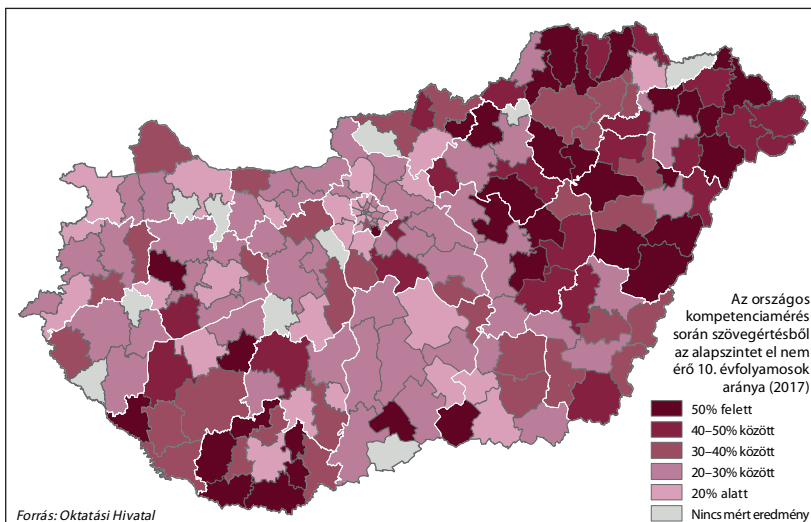
A felmérésben részt vevő tanulók eredményeiből képzett országos átlag kisebb mértékben ingadozott az elmúlt évtizedben, egyértelmű trend nem állapítható meg. A közoktatási rendszer működésének megítélése során nem is elsősorban az átlagos eredményre érdemes fókuszálni, sokkal inkább arra, hogy mennyire képes egyenlő esélyekhez juttatni a legkülönbözőbb társadalmi háttérű tanulókat (tágabban értelmezve: képes-e előmozdítani a társadalmi mobilitást). A mérési eredmények azt mutatják, hogy a családi háttérnek jelentős szerepe van a kialakuló tanulói teljesítménykülönbségekben, ráadásul ezek a különbségek



már a 6. osztályos eredményekben mérhetők, és később sem mérséklődnek.

A másik fontos tényező a közösségi jóllét szempontjából az, hogy az iskolák képesek-e a mindennapi életben való boldoguláshoz szükséges alapvető képességekkel felvértezni a tanulókat. Ezért jelentésünkben nem is az átlageredményt használjuk indikátorként, hanem az alapszintet el nem érő tanulók arányát (az ábrán csak a 10. évfolyam eredményeit tüntettük fel). Az Oktatási Hivatal által használt definíció szerint az alapszint azt a képességszintet jelenti, amelyet elérve a tanulók képesek szövegértési és matematikai képességeiket önálló tanulásra és további ismeretszerzésre felhasználni. Az alapszint alatti teljesítmény mind a további tanulmányi előmenetelre, mind a későbbi munkaerőpiaci boldogulásra kedvezőtlen hatással van. 2017-ben szövegértésből 26,6%, matematikából

35,5% volt az alulteljesítő tanulók aránya a 10. évfolyamon. Az iskolatípusok között jelentős különbség van: például matematikából a 8 évfolyamos gimnáziumokban 5% az alulteljesítő aránya, a szakközépiskolákban (korábban: szakiskolákban) majdnem 80%; a különbséget leginkább a már felvételtör megjelző tanulói különbségek, azaz a szelekciós torzítás okozza. Hasonló okok játszanak szerepet az alulteljesítő tanulók egyes járások közötti jelentős szórásában is.

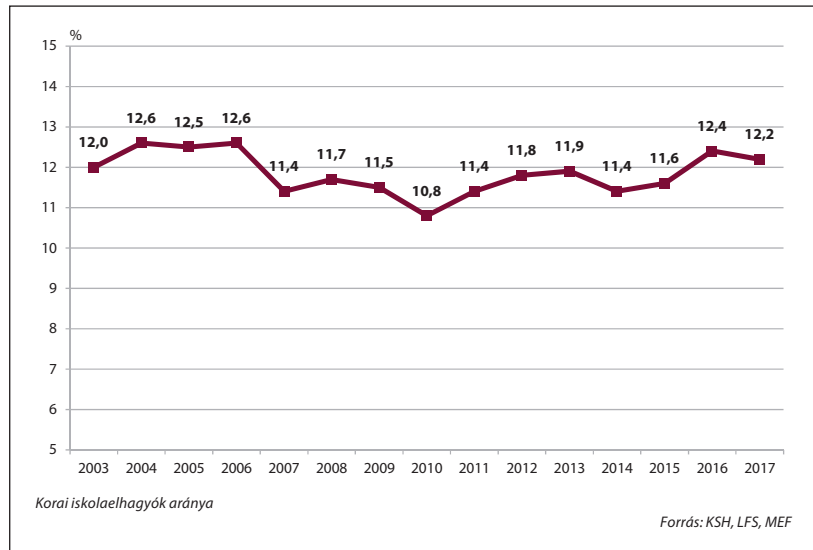


**A kompetenciamérésen az alapszintet el nem érő tanulók aránya magas, a területi és az intézmények közötti különbségek nagyok.**

### K.4.3. A korai iskolaelhagyók aránya

A korai iskolaelhagyók aránya mind az egyéni, mind a közösségi jóllét szempontjából fontos indikátor: a 18–24 éves korosztályban azon fiatalok arányát mutatja, akik legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkeznek, és további oktatásban, képzésben nem vesznek részt. Az adatok a KSH teljes népességre kiterjedő adataiból származnak. A mutatószám alakulása így módon azt jelzi, hogy a munkavállalási korba lépett, nem továbbtanuló fiatalok közül mekkora az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők aránya. Az alacsony iskolai végzettség jelentős egyéni korlátozó tényezője az aktív munkaerőpiaci részvételnek, és a magas arány közösségi szinten is rontja az ország versenyképességét.

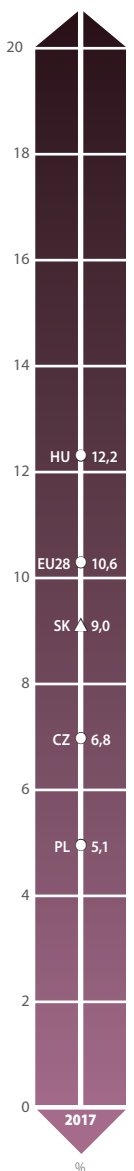
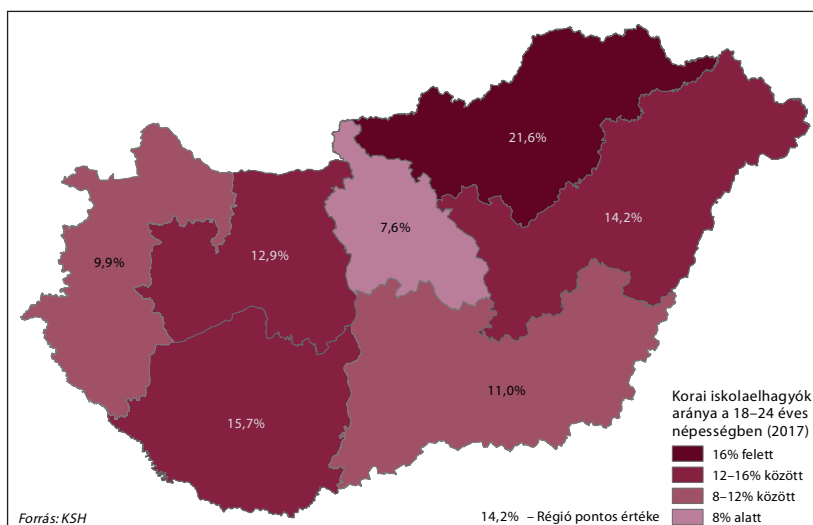
A korai iskolaelhagyók arányának 10% alá csökkentése 2020-ig az EU 2020 stratégia egyik kiemelt célkitűzése. Az EU tagállamai egyéni vállalásokat tettek, Magyarország a 10%-os célértéket kívánja teljesíteni. A korai iskolaelhagyás mögött társadalmi, gazdasági, illetve oktatáspolitikai, az iskolarendszer működésére és az oktatás minőségére vonatkozó tényezők is állnak. A probléma megoldásában nagy szerep jut a hatásos iskolavezetésnek, iskolakormányzásnak, a vonzó és releváns tananyag kialakításának, a tanári kompetenciák erősítésének a leszakadó és veszélyeztetett diákok azonosítása és egyéni bevonása terén, de az iskolarendszeren túl is átfogó, a környezetet és az érintetteket széles körben bevonó megközelítésre van szükség. Erősíteni kell a szülőkkel való kooperációt, a feljűk irányuló kommunikációt, szükség van a helyi közösség (önkormány-



zatok, helyi közszolgáltatások, érdekképviseltek, vállalkozások) bevonására. Ezeket a területeken fogalmaz meg intézkedéseket a *Végzettség nélküli iskolaelhagyás elleni küzdelem cselekvési terv, 2014–2020*.

A korai iskolaelhagyók arányában jelentős javulás az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején következett be (1997 és 2003 között 17,8%-ról 12%-ra csökkent az arányuk), azóta azonban összességében – kisebb ingadozásoktól eltekintve – nem sikerült további javulást elérni, 2017-ben 12,2% volt az indikátor értéke. Az Európai Unióban ugyanezen időszakban javult a helyzet: 2014-ben 11,2%, 2015-ben 11,0%, 2016-ban 10,7%, majd 2017-ben 10,6% volt a korai iskolaelhagyók aránya. Míg Lengyelországban 5% körüli érték a jellemző, Csehországban és Szlovákiában az utóbbi években romlott a helyzet (az utóbbi négy év során 1,3, illetve 2,9 százalékponttal); ugyanakkor a bázisértéket tekintve hazánk lényegesen kedvezőtlenebb helyzetben van, mint a visegrádi országok.

A nők körében valamivel alacsonyabb mértékű, 12,0%-os a korai iskolaelhagyás, mint a férfiaknál (13,0%). Az országon belüli regionális különbségek jelentősek, és az utóbbi években nem is mérséklődtek. Az ország legkevésbé fejlett régióiban a célértéktől való elmaradás nagymértékű, Észak-Magyarországon a megcélzott 10% helyett annak kétszerese, 21,6% a korai iskolaelhagyók aránya.



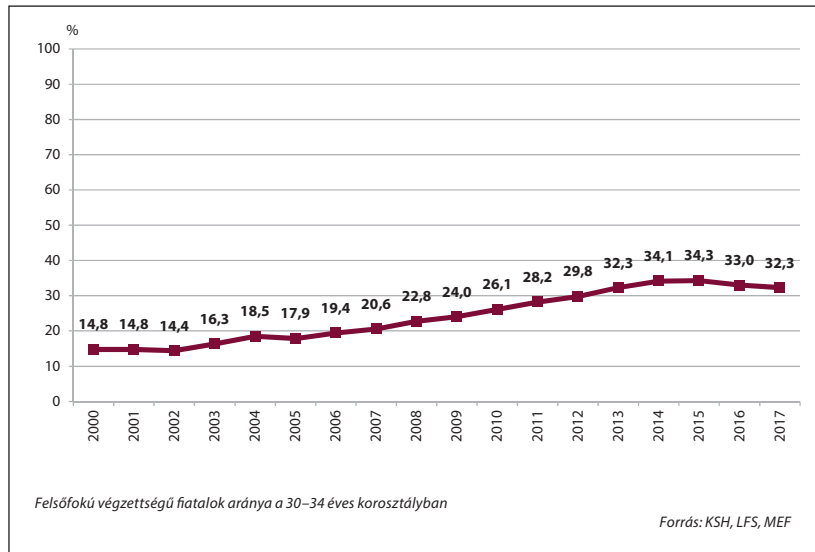
**A korai iskolaelhagyók arányában nem tapasztalható javulás, a regionális különbségek nagymértékűek, és nem csökkennek.**

## K.4.4. A felsőfokú végzettségű fiatalok aránya

A felsőfokú végzettség megszerzése és a jövedelmi szint növekedése között szoros kapcsolat van. Az OECD oktatási indikátorokat bemutató jelentése szerint a felsőfokú végzettséggel rendelkezők keresete mindenhol számottevően magasabb, mint az alacsonyabb végzettségűeké, Magyarország pedig azon országok között van, ahol a megszerzett diploma „hozzáadott értéke” különösen magas, kétszeres a különbség. Hasonló a helyzet a foglalkoztatottságot tekintve is. Így a magasabb jövedelemmel járó magasabb iskolai végzettség az egyéni jóllét hangsúlyos összetevője. A nemzetgazdaságok versenyképessége szempontjából is fontos a munkaerő képzettségi szintje: a magasabb hozzáadott értéket képviselő, komplexebb feladatok elvégzésével járó munka a felsőfokú végzettségűek magasabb arányát követeli meg.

Az indikátor a 30–34 éves korosztályon belül mutatja be a felsőfokú végzettségű fiatalok arányát, a KSH adatai alapján. Az EU 2020 stratégia felsőoktatásra vonatkozó célkitűzése, hogy a 30–34 évesek körében a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya 2020-ra elérje a 40%-ot. Ennek érdekében tagállamok különböző szintű vállalásokat tettek, Magyarország esetében ez eredetileg 30,3% volt, majd ennek időközi teljesítése után 34% lett.

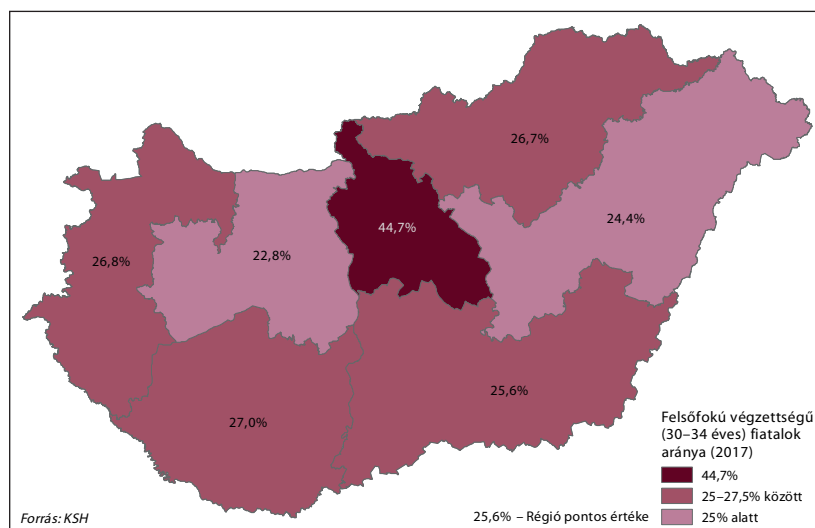
A 30–34 évesek körében végzett mérés miatt számos, a felsőoktatást érintő kormányzati beavatkozás hatása csak időben elnyújtva jelentkezik (de korlátozott lehetőségek vannak a rövid távú beavatkozásra is, például a hiányzó nyelvvizsga pótlásával). A felsőoktatási férőhelyek az 1990-



es években, illetve a 2000-es évek elején megvalósított, nagymértékű bővítése folyamatosan javította az arányt az utóbbi évtizedben. Azonban részben a demográfiai trendek hatására fokozatosan csökken a felsőoktatásban tanulók létszáma, az egykori, 400 ezret is meghaladó értékről mára 300 ezer alá esett. Ez a változás növekvő nyomás alá helyezi a jelenlegi felsőoktatási struktúrát.

Magyarországon 2017-ben az indikátor értéke 32,1% volt, amelyet többéves folyamatos növekedés, majd enyhe visszaesés után ért el. Ez az érték alacsonyabb, mint az EU-s átlag, így a versenyképesség javítása érdekében továbbra is szükség van a felsőfokú képzettséggel rendelkezők számának és arányának növelésére.

A regionális különbségek ezen indikátor esetében is megjelennek, bár itt az általános, 25–30% közötti értékektől egyedül csak Közép-Magyarország indikátora tér el felfelé: 2016-ban a 30–34 éves fiatalok 45,7%-ának volt felsőfokú végzettsége, ami az EU-s célértéket is meghaladja, és a fejlett nyugat-európai országok átlagos szintjének felel meg. Ez egyben azt is jelenti, hogy a központi régiót kivéve a többi magyar régió elmaradása jelentős, bár 2015 és 2016 között itt is kismértékű visszaesést tapasztalhatunk. Hosszabb távon e régiókat is trendszerű emelkedés jellemezte. 2012 és 2016 között a legnagyobb növekedés a Dél-Dunántúlon (5 százalékpont) és Észak-Magyarországon (6,2 százalékpont) következett be.



**A felsőfokú végzettséggel rendelkező fiatalok aránya az utóbbi évtizedben jelentős mértékben nőtt, de a versenyképesség javításához további növekedést kell biztosítani.**



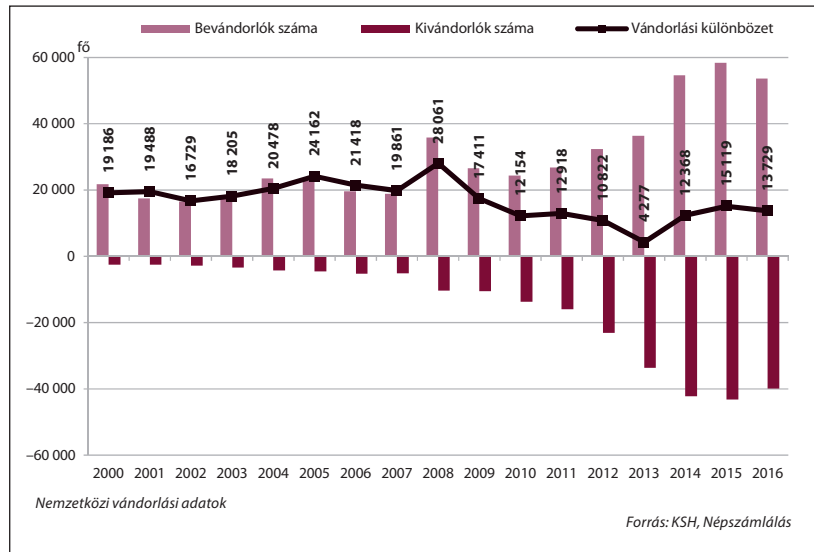
### K.4.5. Vándorlási különbözlet

Bevándorló, aki külföldön született és élt, azonban végleges letelepedési szándékát jelentette be Magyarországon, valamint aki ideiglenes külföldi tartózkodásból tért vissza Magyarországra. Kivándorló, aki végleges külföldi letelepedés szándékával vagy ideiglenes külföldi tartózkodás céljából hagyja el Magyarországot. A bevándorlók és a kivándorlók különbözletét mutatja be évente a vándorlási különbözlet.

A bevándorlók száma 2010 óta folyamatosan emelkedik, és 2015-re az eddigi legmagasabb szintet érte el, ekkor a bevándorlók száma 58 344 fő volt, amely 2016-ban 53 618 főre csökkent. A 2016. évi bevándorlók korcsoportonkénti megoszlását tekintve a 25–29 éves korosztályból 8970 fő (szemben a 2015. évi 9557 fővel), míg a 20–24 éves korosztályból 8664 fő (2015-ben 8956) vándorolt be Magyarországra. Megállapítható, hogy a korábbi tendenciával ellentétben csökken a Magyarországra bevándorló személyek száma.

A kivándorlók száma 2007 óta folyamatosan emelkedett 2015-ig, azonban 2016-ban megfordult a tendencia. A kivándorlók száma abban az évben (39 889 fő) csökkent (7,7%-kal) 2015-höz (43 225 fő) képest, azaz a kivándorlási ütem lelassulni látszik. A kivándorlók száma nőtt 2015-ben, ahogy a bevándorlók száma is. 2016-ban a bevándorlók száma (53 618 fő) azonban csökkent, ahogy a kivándorlók száma (39 889 fő) is, ennek eredményeként 1,34-szor nagyobb a bevándorlók száma a kivándorlókéhoz képest.

A kivándorlók korcsoport szerinti megoszlása 2016-ban azt mutatja, hogy a 25–29 éves korosztályból hagyták el

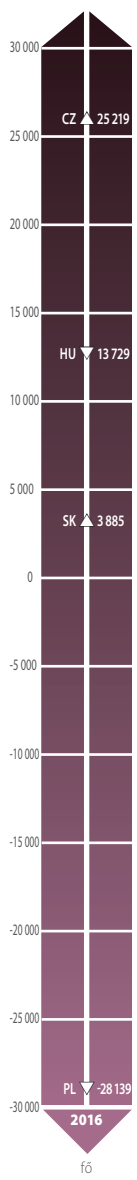
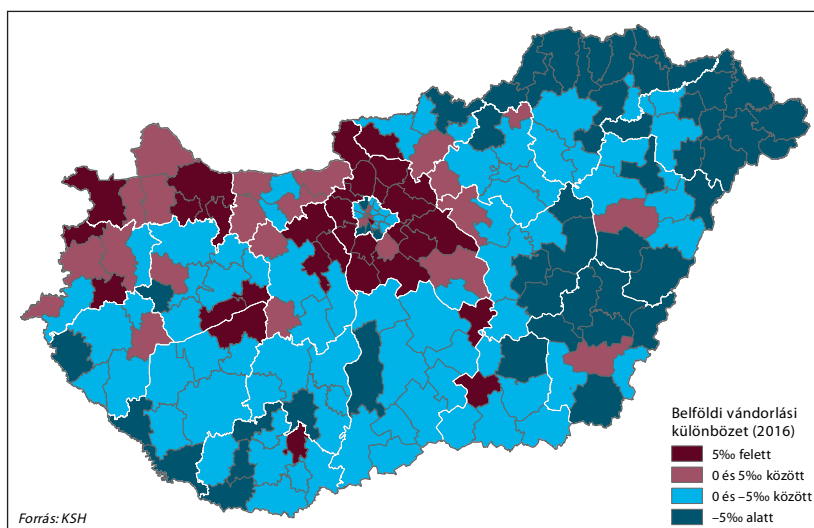


a legtöbben (8993 fő) Magyarországot. Azonban ezen indikátorérték tekintetében is érvényesül a csökkenő tendencia, azaz 2015-ről 2016-ra a 25–29 éves korosztályban 8,3%-kal csökkent a kivándorlók száma.

A bevándorlók és a kivándorlók arányát bemutató vándorlási különbözlet alapján 2015-ben több bevándorló érkezett hozzánk, mint ahány fő elhagyta az országot (a vándorlási különbözlet 15 119 fő volt, amely 1,22-szeres növekedés 2014-hez képest). E tendencia 2016-ban megváltozott, a vándorlási különbözlet csökkent, 13 729 fő volt, amely 1,1-szeres csökkenés 2015-höz képest.

Az egyén társadalmi közérzetét jelző fontos indikátor a foglalkoztatottak ingázása, amely egy bújtatott belső és külső vándorlási magatartás. 2016-ban a foglalkoztatottak 64%-a lakóhelye településén dolgozott.

A naponta ingázók több mint fele, 900 ezer fő lakóhelyének megyéjén belül ingázott, 277 ezer fő a napi ingázás során átlépte a megyehatárt, de az adott régió belül járt el a munkahelyére. További 182 ezer fő másik régióban dolgozott, mint ahol lakik. 72 ezer fő külföldre járt át napi szinten dolgozni. 154 ezren változó településen dolgoztak.



**2016-ban a Magyarországról kivándorlók száma a 25–29 éves korosztályban 8,3%-kal csökkent.**

Forrás: Eurostat

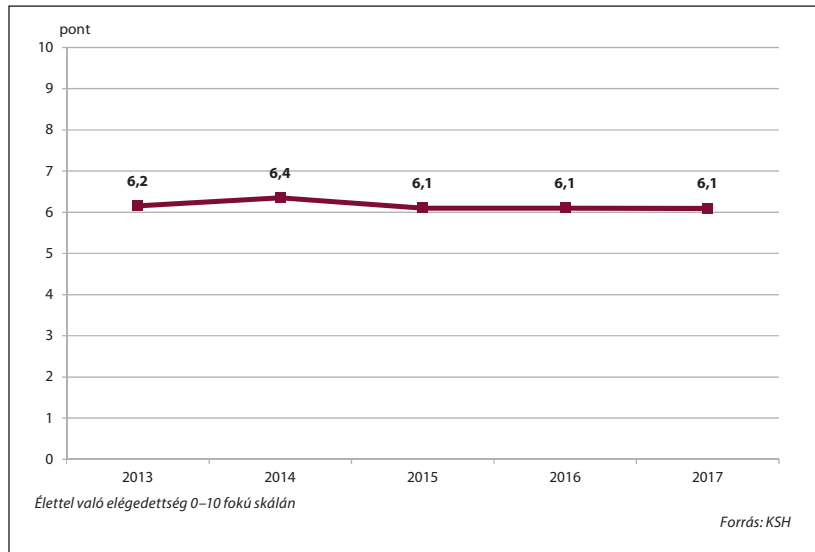


## K.5.1. Élettel való elégedettség

Magyarország lakosságának az élettel való általános elégedettsége közepesnek mondható, egy 0–10-es skálán 2013-ban a 6,2-es, 2014-ben a 6,4-es, 2015-ben, 2016-ban és 2017-ben a 6,1-es pontértéket vette fel, tehát az utóbbi években nem javult a magyar lakosság megelégedése az életével. A nemzetközi összehasonlításban ez a pontérték inkább az élettel kevésbé elégedett országok közé sorolja hazánkat; az Európai Unió 28 országának átlagától (7,1 pont) majdnem egy egész pont volt a lemaradásunk (6,2 pont) 2013-ban. Így hazánk közelebb áll a legkevésbé elégedett országhoz (Bulgária, 5,2 ponttal), mint a legnagyobb megelégedést felmutató európai országokhoz (Ausztria, Finnország, Dánia 8,3 ponttal, Svédország 8,4 ponttal). A visegrádi országsoporton belül is hazánk mutatja a legalacsonyabb szintű elégedettséget (Cseh Köztársaság 7,5; Lengyelország 7,5, Szlovákia 6,8 pont).

Bár hazánk gazdasági, társadalmi helyzete egyre több vonatkozásban stabilizálódik, az élettel való általános elégedettség 2013 óta nem nő, egy 2014-es emelkedés után (6,4 pont) 2015-ben a 2013-as 6,2-es pontérték alá süllyedt (6,1 pont), és azóta sem mozdul.

Az élettel legelégedettebb korosztály a fiataloké, a 16–24 évesek között az elégedettséget mutató érték közel egy egész ponttal magasabb, mint a magyar átlag; annyi, mint az Európai Unió átlaga vagy Franciaország, Románia és Észtország elégedettsége 2013-ban. Ugyanakkor ez a korosztály is veszített az élettel való elégedettségéből, a 2014-es

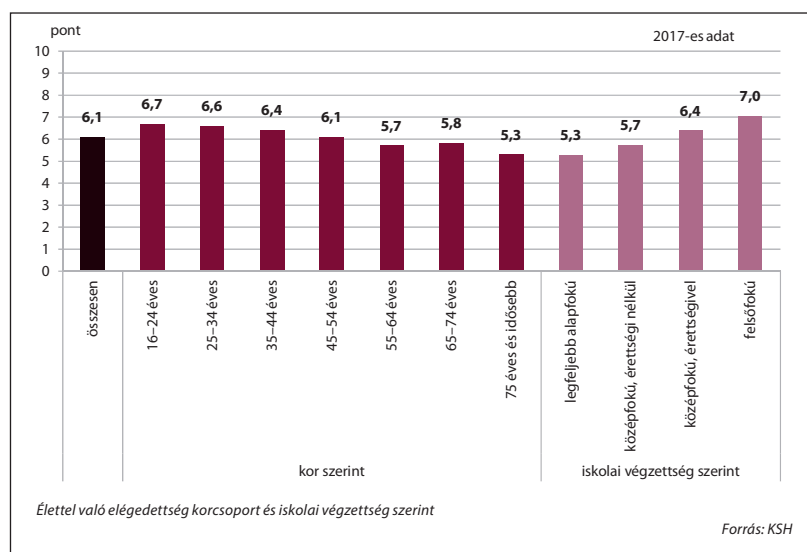


csúcsról (7,2 pont) 6,7-re esett vissza 2017-ben. Ebben a vizsgaésben az oktatási rendszerünk reformjával kapcsolatos viharok is tükröződhetnek.

A következő korcsoport a fiatal felnőttek csoportja. A 25–34 évesek és a 35–44 évesek elégedettségi szintje meghaladja a magyar átlagot (6,6 és 6,4 pontértékek 2017-ben). Míg a fiatalabbak elégedettsége 2014-től folyamatosan csökken, addig a 35–44 évesek mutatója stagnál. Nincs változás a következő két korcsoport esetében sem: a középkorúak (45–54 és 55–64 évesek) elégedettsége nem sokat változott 2013 óta, jóllehet mindkét szegmens a magyar átlag alatti értéket mutatja (6,1 és 5,7 pont 2017-ben). Az élettel legkevésbé elégedett csoport a 75 év felettieké volt (5,3 pont 2016-ban) Magyarországon.

Az élettel való elégedettség minimumát az iskolai végzettség szerinti bontás mutatja meg: az alapfokú végzettséggel rendelkezők mindössze 5,3 pontra értékelték elégedettségüket a 0–10-es skálán, ők a legelégedetlenebbek az életükkel Magyarországon. (Érdekesség, hogy ez az adat 5,9 volt 2014-ben.) Minél magasabb a képzettségi szint, annál nagyobb elégedettségi fokot kapunk, a felsőfokú végzettségűek elégedettsége (7,6 pont) 2014-ben megközelítette az Egyesült Királyság és Németország 2013-as szintjét.

Szembetűnő, hogy minden korcsoport és végzettség élettel való elégedettsége 2014-ben volt a legnagyobb, ezután fokozatosan csökken.



**Az élettel való elégedettség tekintetében Magyarország az EU28 és a visegrádi országok átlaga alatt van.**

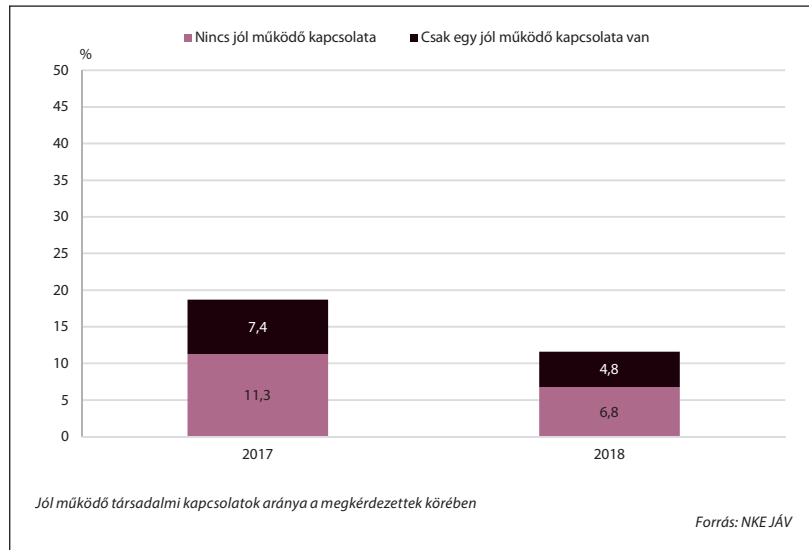
## K.5.2. Társadalmi kapcsolatok

A jóllét szempontjából a társas kapcsolatoknak és azok minőségének kiemelt szerepe van, mivel az egyénnek szüksége van közösségi élményekre, a szabadidő minőségi eltöltésére, segítő-támogató közegre lelki egészsége és társadalmi aktivitása érdekében. Ezáltal a mindennapi kapcsolatok megléte és az azokkal való elégedettség képet ad arról, mennyire ágyazódik be az egyén a társadalomba, szociális szükségletei biztosítva vannak-e.

A mutató adatai a Jó Állam Véleményfelmérésből származnak, ahol a válaszadókat arra kérték, értékeljék különböző – meglévő – kapcsolattípusaikat egy 0–10-ig terjedő elégedettségi skálán. A legelégedettebbek az emberek a gyermekükhöz/gyermekeihez, illetve a barátaikhoz fűződő viszonyukkal (átlag 9,23, illetve 8,78) voltak, amit a párkapcsolattal való elégedettség (átlag 8,73) követ. A legkevésbé elégedettek a vallási közösségeikben megélt kapcsolataikkal (7,37) voltak az emberek.

Jól működő kapcsolatként értékeljük a nyolcas vagy annál kedvezőbb értékekkel jellemzett kapcsolatokat. A kérdezett saját elvárásaiból adódó ilyen mértékű elégedettség feltételezi, hogy az adott kapcsolat a kérdezettnek fontos és jól működő. Ilyen kapcsolatok legnagyobb arányban a családtagokhoz (például testvérekhez, nagyszülőkhöz, unokákhoz), illetve a barátokhoz fűződnek.

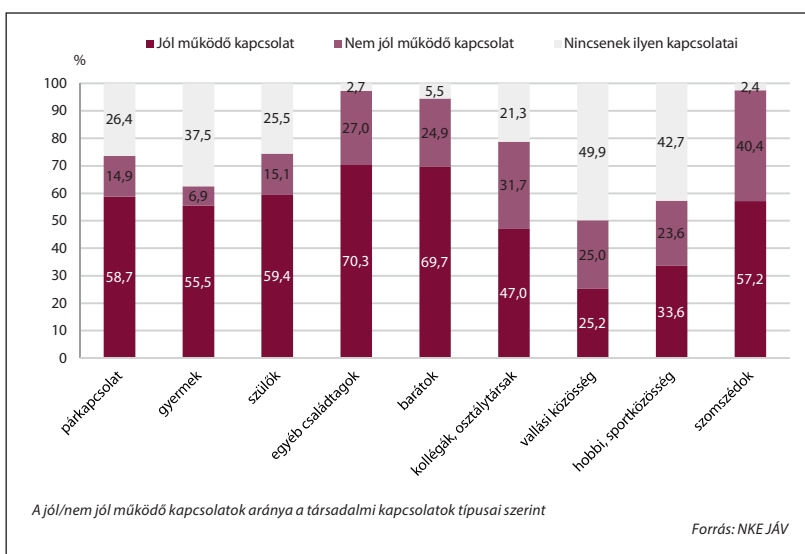
A szociális szükségletek mérésekor a társas kapcsolatok minősége mellett a kapcsolatok mennyisége is figyelembe veendő, amelyet a fent említett felmérés a kapcsolatok sok-



féleségével ragad meg. Ez alapján látható, hogy a társadalom mekkora aránya rendelkezik bizonyos kapcsolatokkal – míg szomszédja vagy nem közvetlen családtagja szinte mindenkinek van (97,6%, illetve 97,3%), addig gyermeke (62,4%), illetve hobbitevékenység közben (57,2%) vagy vallási közösségben (50,2%) szerzett ismerőse jóval kevesebbeknek.

A társadalmi kapcsolatok szempontjából peremhelyzetben lévőknek azokat tekintjük, akik kevés, vagy ugyan több, de rossz minőségű kapcsolattal rendelkeznek, azaz nincs, vagy csak egyetlen jól működő kapcsolatuk van. Ez alapján 2018-ban peremhelyzetű a felnőtt magyar lakosság valamivel több mint egytizede, 11,6%-a, amely a 2017-ben tapasztalt 18,7%-hoz képest jelentős csökkenés, akkor a társadalom közel ötöde élt peremhelyzetben. A peremhelyzetűek társadalmi-demográfiai hátterét vizsgálva fontos

kiemelni, hogy a nyugdíjasok különösen veszélyeztetettek, ennek oka, hogy jól működő kapcsolataik megritkulnak (elég csak életkorukból fakadóan szüleik vagy partnerük elvesztésére vagy a kollégák hiányára gondolni).



**A társas kapcsolataik alapján peremhelyzetben lévők arányát 2017-ben 18,7%-ra mérték, míg 2018-ban 11,6%-ra.**

### K.5.3. Az önkéntes társadalmi munka gyakorisága

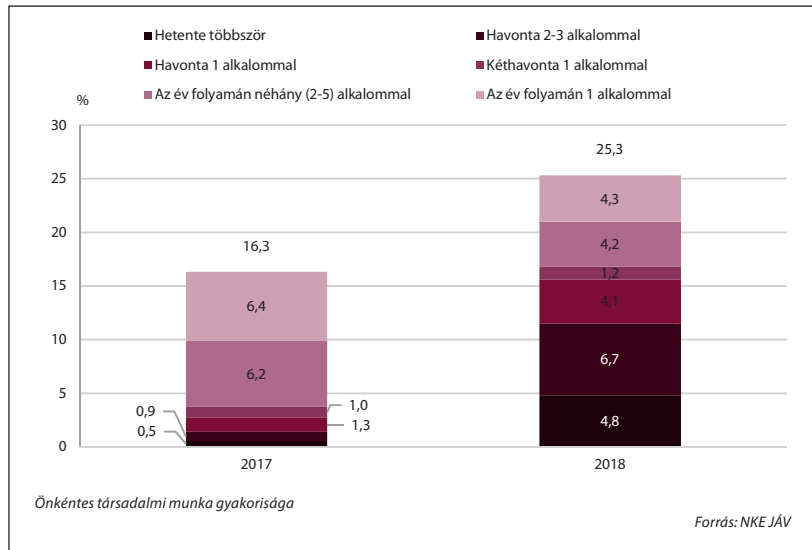
Az önkéntes társadalmi munka végzésének ténye és gyakorisága utal egy állam társadalmának érettségére, a közösségi értékek megélésének képességére, a hálózatkötési készségének meglétére, az emberi kapcsolatok erősségének mértékére, vagyis a társadalmi kohézió, a szociális tőke milyenségére.

Az önkéntes társadalmi munka gyakoriságáról általában elmondhatjuk, hogy az indikátor értéke 2018-ban 9 százalékponttal magasabb, mint 2017-ben volt, és különösen azok esetében nőtt jelentősen, akik év közben többször is végeznek önkéntes társadalmi munkát, segítik helyi közösségüket.

2017-hez képest 2018-ban 4 százalékponttal magasabb azok aránya, akik hetente többször is végeznek önkéntes társadalmi munkát, míg 5,8 százalékponttal magasabb a havonta 2-3 alkalommal önkéntes munkát végzők aránya. A havonta 1 alkalommal önkénteskedők aránya viszont már csak 2,8 százalékponttal magasabb 2018-ban 2017-hez képest. A kéthavonta 1 alkalommal önkénteskedők aránya pedig még kevesebbel, csupán 0,2 százalékponttal mozdult el.

2017-hez képest 2018-ban alacsonyabb az év folyamán néhány (2-5) alkalommal önkéntes munkát végzők aránya 2,0 százalékponttal, és szintén csökkent (2,1 százalékponttal) az év folyamán egy alkalommal önkéntes munkát végzők aránya. Ezen eredmények alapján valószínűsíthető, hogy a társadalomnak van egy aktivizálódó rétege, akik 2017-hez képest egyre nagyobb arányban végeznek önkéntes munkát.

A korosztályokat vizsgálva jelentős különbségek figyelhetők meg az évente legalább egyszer önkéntes munkát végzők ará-

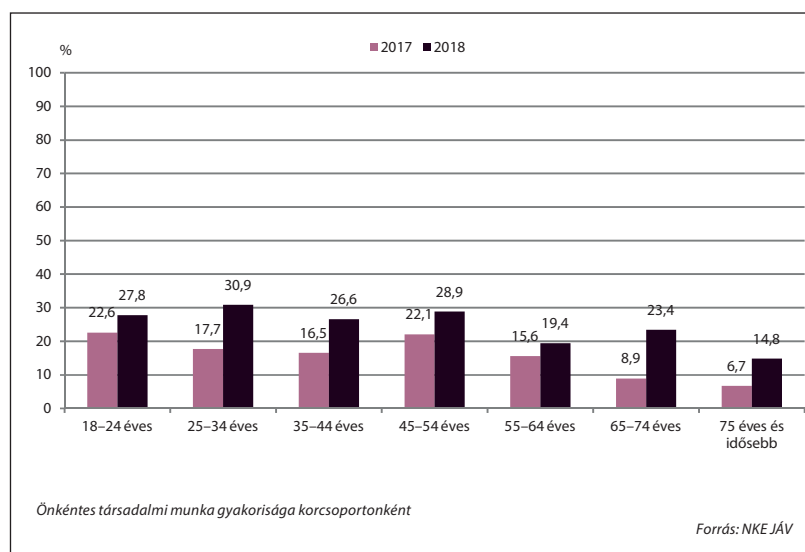


nyában. A tavalyi adatokhoz képest a 18–24 éves korosztályon belül 1,3 százalékponttal magasabb azok aránya, akik végeztek önkéntes munkát, míg a növekedés a 25–34 éves korosztályban 13,2, a 35–44 éves korosztályban 10,1, a 45–55 éves korosztályban 6,8, az 55–64 éves korosztályban 3,8, a 65–74 éves korosztályban 14,5, és a 75 évesnél idősebb korosztályban 8,1 százalékpontos volt. A 65–74 éves korosztályban nőtt leginkább 2017-hez képest az önkéntes munkát végzők aránya. Ez talán abból az élethelyzetből adódik, hogy a nyugdíjba vonulást követően még további szakmai kihívásokat keresnek, adott esetben önkéntes munka formájában, vagy a nyugdíjasklubok aktív tagjaivá válnak.

Az önkéntesség mögött meghúzódó motiváció feltérképezése is fontos szempont: lehet a másokon való segítség öröme, az önkéntes tevékenység mint fontos társadalmi érték melletti

elkötelezettség, valamint az az általánosnak tekinthető meggyőződés, amely szerint a rászorulókon segíteni erkölcsi kötelesség. Mindezek alapján az önkéntes munka lehetőséget adhat az egyén számára a társadalmi felelősségvállalásra.

Ugyanakkor fel kell hívni arra a figyelmet, hogy új típusú önkéntesség van kialakulóban, ahol a tudásalapú, információs társadalomra jellemző társadalmi értékek – a szak tudás, az egy életen át tartó tanulás elvárásainak való megfelelés stb. – állnak a középpontban.



**2017-hez képest jelentősen (9 százalékponttal) nőtt azok száma, akik önkéntes tevékenységet végeznek.**

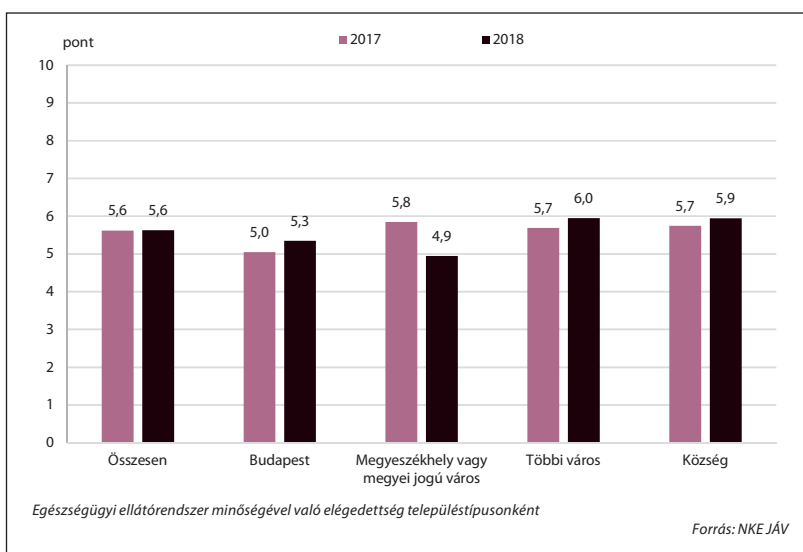
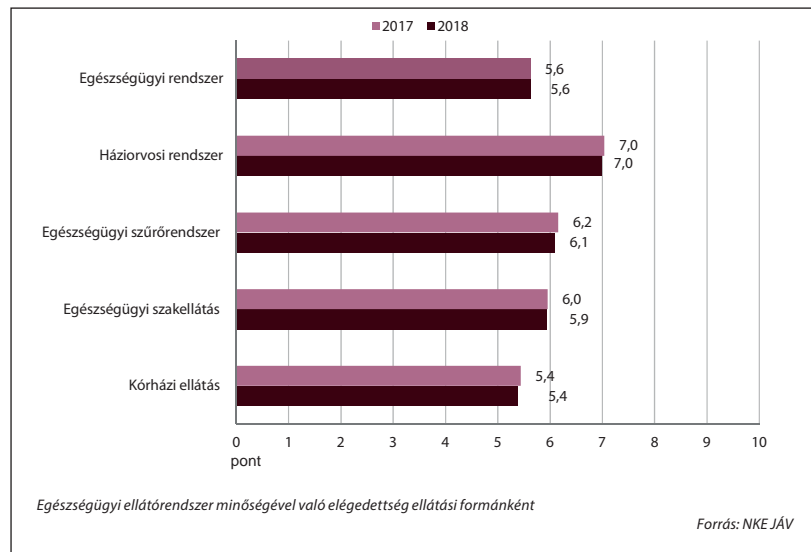
## K.5.4. Az egészségügyi ellátórendszer minőségével való elégedettség

Bár az egészségügyi ellátórendszer fejlesztésére vonatkozó átalakítások átfutási ideje években mérhető, az egészségi állapotot meghatározó tényezők közül mégis ez az, amelyre a kormányzati beavatkozásnak a legnagyobb közvetlen hatása lehet. Ugyan az információs aszimmetria miatt a betegek sokszor nem tudják jól megítélni az ellátás klinikai minőségét, az egészségügy mégis az egyik legnagyobb szolgáltatóágazat, ahol számos működési paraméter (várakozás, odafigyelés, tájékoztatás, étkezés, infrastrukturális körülmények) igénybevevők általi megítélése releváns szempont. A véleményfelmérések tehát főként az utóbbi szempontokra, a szolgáltatásnyújtás körülményeire vonatkozóan szolgáltatnak információt.

Az indikátor az egészségügy különböző részterületeivel való elégedettségre vonatkozó kérdésekre adott válaszok átlagértékét mutatja be. A válaszadók az elégedettségüket 0–10-es skálán értékelték. Az adatok forrása a korábban említett Jó Állam Véleményfelmérés statisztikai adatfelvétele. 2018-ban az egészségügyi rendszer egészével kapcsolatos elégedettség átlaga 5,6 volt, ami nem jelent változást az előző évhez képest. A többi, a felmérésben szereplő közszolgáltatással (igazságszolgáltatás, oktatás, közigazgatás, rendőrség, honvédelem, katasztrófavédelem, tűzoltóság) összevetve ugyanakkor az egészségügy értéke-

lése a legrosszabb. Az értékelések településtípusonként is eltérnek: a Budapesten és a megyeszékhelyeken élők kritikusabbak, mint a kisvárosi és falusi lakosság.

A leginkább a háziorvosi ellátással (7,0), a legkevésbé a kórházi ellátással (5,4) voltak elégedettek a válaszadók. Úgy látszik, hogy az egészségügy értékelését is leginkább a kórházi szektor alacsony értékelése húzza le: a kórházak megítélése rosszabb, mint az egészségügy általában. Kifejezetten kritikusak voltak a válaszadók azzal kapcsolatban, hogy az állam mennyire színvonalasan látja el feladatait az egészségügy területén: az állam feladatellátásának minőségét a válaszadók csak átlagosan 5,2-re értékelték.



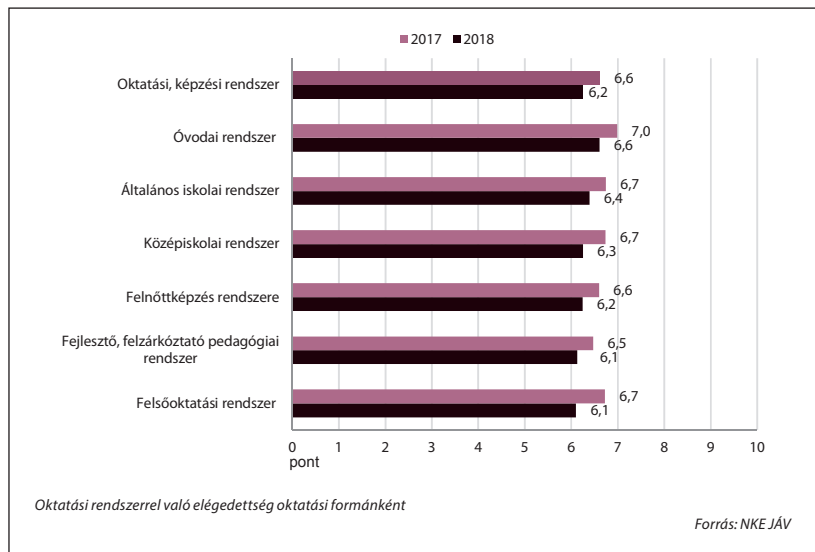
**A vizsgált közszolgáltatások közül a lakosság megítélése szerint az egészségügy minősége a legalacsonyabb.**

## K.5.5. Oktatással való elégedettség

Az oktatási rendszer minőségének megítélésében – a standard tesztekkel vagy munkaerőpiaci megfeleléssel mért kimeneti eredmények mellett – fontos szerep jut az igénybevevők elégedettségének is. Az elégedettséget a tanárok működése mellett több más tényező is befolyásolja, például az iskolai infrastruktúra, az iskolával való kapcsolattartás megfélelősége vagy az étkezés minősége.

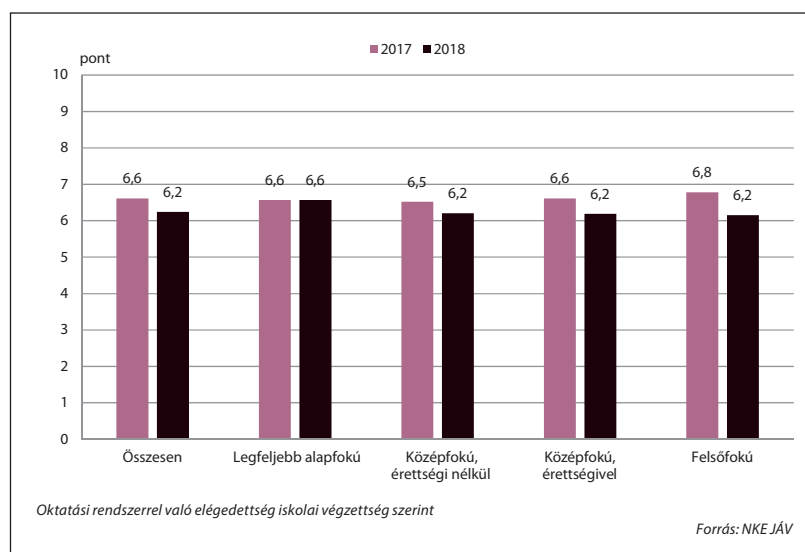
Az itt bemutatott indikátor a „Mennyire elégedett Ön összességében az oktatási, képzési rendszer működésével?” és az oktatási rendszer különböző szintjeivel, elemeivel kapcsolatos kérdésre adott válaszok átlagértékét mutatja be. A válaszadók az elégedettségüket 0–10-es skálán értékelték. Az adatok forrása ismét a Jó Állam Véleményfelmérés. Míg 2017-ben a legmagasabb iskolai végzettségűek voltak a legelégedettebbek, addig 2018-ban ők lettek a kritikusabbak; leginkább a körükben megfigyelhető csökkenés okozza az általános elégedettség romlását: 6,6-es értékről 6,2-re. A többi közszolgáltatáshoz viszonyítva is rossznak mondható az oktatási rendszer megítélése; csak az egészségügygel és az igazságszolgáltatással szemben voltak még ennél is kritikusabbak a válaszadók.

Az oktatási rendszer egyes szintjeiről valamivel differenciáltabban vélekedik a lakosság, mint az előző évben. Az elégedettség szintje – az általános trendnek megfelelően – mindenhol csökkent, de a csökkenés mértéke



különösen a felsőoktatás esetében szembetűnő: 6,7-ről 6,1-re. Továbbra is az óvodák azok a köznevelési intézmények, amelyekkel a leginkább elégedettek a válaszadók.

Az állam szerepvállalását a válaszadók szintén a probléma részének látják. Az állam feladatellátásával kapcsolatos elégedettség 6,1-es értéke arról tanúskodik, hogy a kormányzati beavatkozások megítélése hasonlóan rossz, mint maguké az oktatási intézményeké. A válaszadók iskolai végzettsége erre a tényezőre is hatással van: a magasabb végzettségűek kevésbé elégedettek. Míg a legfeljebb alapkülső végzettséggel rendelkezők 6,6-re értéklik az állami szerepvállalást, az érettségivel nem rendelkező középfokú végzettségűek már csak 6,1-re, az érettségizettek 6,0-ra, a felsőfokú végzettségűek pedig 5,8-re.



**A magyar lakosság oktatási rendszerrel kapcsolatos elégedettsége alacsony szintű, és romlott az előző évhez képest.**



# PÉNZÜGYI STABILITÁS ÉS GAZDASÁGI VERSENYKÉPESSÉG

## ÖSSZEFOGLALÓ<sup>1</sup>

A kormányzati képességek minősége jelentős hatással van a mindenkori pénzügyi stabilitásra és a versenyképesség területén tapasztalható eredményekre. Sőt, a mai kormányzati döntések nemcsak a jelen, hanem a jövő versenyképességét is befolyásolják. Korunkban nagyon fontos változások zajlanak, amelyeket összefoglalóan negyedik ipari forradalomnak neveznek. A digitalizáció és a robotizáció, más szóval automatizáció a gazdasági életet és a társadalmakat egyaránt megváltoztatja. Azok az országok, amelyek nem tudnak aktívan bekapcsolódni a változásokba, nagy valószínűséggel a perifériára szorulnak. A bekapcsolódás feltétele – az egészséges pénzügyi rendszer mellett –, hogy átgondolt fejlesztéspolitikával sikerüljön modernizálni a gazdaság ágazati szerkezetét, növelni a tudás- és innovációalapú tevékenységek arányát, mindehhez pedig biztosítani a magas képzettségű, jó egészségi állapotú és folyamatos tanulásra képes munkaerőt. A gazdasági szerkezet modernizációjának együtt kell járnia az értékláncok meghosszabbodásával és a kisvállalati szektor innovativitásának, termelékenységének jelentős javulásával. A termelékenység egyébként is kulcskérdés, mivel javítása a gazdasági növekedésnek és a további béremeléseknek is elengedhetetlen feltétele.

Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az eddigi, inkább extenzív jellegű, a külföldi tőkebefektetésekre és a jelentős EU-s forrásokra támaszkodó növekedési modellünket fel kell váltania egy erőforrás-megtakarító, a helyi képességeket a lehető leghatékonyabban hasznosító, intenzív növekedési modellnek. Ez egyben azt is jelenti, hogy az olcsó munkaerőről, az összeszerelő munkák magas arányáról egyre inkább át kell térnünk a tudásra, képességekre, innovációra építő versenyképesség-növelésre: azaz termelési központ helyett minél inkább tudásközponttá kell válnunk. Ezt a változást az is indokolja, hogy a ma meglévő munkahelyekre a negyedik ipari forradalom jelentős hatással lesz.

Egy friss OECD-tanulmány (2018. március 14.) szerint a következő néhány évben a vizsgált 32 országban a ma meglévő munkahelyek közel felét jelentősen megváltoztatja a robotizáció. Átlagosan a munkahelyek 14%-a szűnhet meg teljesen, és további 32%-uk jelentősen átalakulhat. A munkahelyek megszűnésének kockázata azonban nem egyformán nagy minden országban. A megszűnés valószínű mértéke a gazdasági szerkezettől és a munkahelyek jellegétől függ. A mechanikus, összeszerelő munkafolyamatok könnyebben automatizálhatók, ezért azok az országok vannak a legnagyobb veszélyben, amelyekben jelentős arányt képvisel az ilyen jellegű munka. Idetartoznak régióink országai is.

Az új növekedési pályára való áttéréshez azonban jelentős technológiai korszerűsítésre, a területi egyenlőtlenségeket

kiküszöbölő beruházásokra és felnőttképzésre van szükség. A korszerű technológia alkalmazása a rendelkezésre álló tudással együtt annak esélyét is megnöveli, hogy az exporton belül növekedjen a nagy tudást, innovációt és újdonságokat tartalmazó termékek és szolgáltatások aránya, azaz ne csak megvásárolni kényszerüljünk mások tudását, fejlesztési eredményeit, hanem eladni is egyre inkább tudjunk „magyar tudást”. Ez ugyanis javítja a cserearányt, növeli a megtermelt és így elosztható, befektethető új értéket. Egyúttal növeli a GNI GDP-hez mért arányát, vagyis hozzájárul ahhoz, hogy a hazai szereplők által létrehozott új érték, amely a gazdasági és társadalmi fejlődés alapja, jobban nőjön, mint a GDP, amelynek olyan elemei is vannak – például a külföldi cégek repatriált profitja, osztaléka –, amelyek nem Magyarországon hasznosulnak.

Az új hangsúlyoknak megfelelően új mutatókat is vizsgálunk. Elemezzük a feldolgozóipar, és azon belül különösen a tudás- és technológiaigényes ágazatok helyzetét, a bruttó állóeszköz-felhasználás alakulását, különös tekintettel a tudásszektorba történő beruházásokra, és mérjük a regionális fejlettségi különbségeket. Összehasonlítjuk továbbá a magyar export hozzáadottérték- és importtartalmát a fejlett országok adataival, és rámutatunk a hozzáadottérték-növelés és importtartalom-csökkenés lehetőségeire. Részletezzük a termelékenységi mutatók értékeit és az alacsony termelékenységi szint lehetséges okait. A fenntartható fejlődési célokhoz kapcsolódva új mutatóként nemzetközi összehasonlításban mutatjuk be a természeti erőforrások hazai hasznosításának hatékonyságát.

A humán tőke és az innováció állapotát több mutató segítségével is körüljárjuk. Vizsgáljuk a kormányzati szektor GDP-arányos éves oktatási kiadásainak alakulását nemzetközi összehasonlításban. A digitalizációs és robotizációs forradalomba való sikeres bekapcsolódás szempontjából fontos, hogyan alakul a műszaki és természettudományos végzettséget szerettek száma, valamint a 20–29 éves korcsoporton belül az ilyen végzettséggel rendelkezők aránya. Felhívjuk a figyelmet arra az intő jelre, hogy Magyarország ez utóbbi adat tekintetében elmarad nemcsak a fejlett gazdaságú országoktól, hanem a V4-ektől is.

A technológiai korszerűsítés, az innovációalapú versenyképesség-javításra való áttérés szempontjából kulcsfontosságú a kutatás-fejlesztési befektetések nagysága. Ezzel kapcsolatban arra hívjuk fel a figyelmet, hogy Magyarország a GDP-arányos K+F-kiadásokra csupán 1,8%-os szintet vállalt, miközben az EU átlagosan 3%-os értéket tervez 2020-ra. A vizsgált adatok ráadásul azt mutatják, hogy az összes befektetésen belül 2016-ban még vissza is esett az állami K+F-ráfordítások GDP-arányos mértéke. Ez nem jó jel, hiszen az államnak is jelentős szerepet kell vállalnia a gazdaság új

<sup>1</sup> A fejezet szerzői: Prof. Dr. Csath Magdolna (a munkacsoport vezetője), Nagy Balázs, Dr. Taksás Balázs, Dr. Vinogradov Szergej

növekedési pályára állításában. Ennek pedig kétségtelenül fontos eleme a K+F-tevékenységek bővülő finanszírozása. A K+F-ráfordítások növelik a tudásbázist, és új, tudásalapú munkahelyeket teremtenek. A tudásalapú munkahelyek azért is fontosak, mert lehetőséget kínálnak az iparral való innovatív együttműködésre. A vizsgált adatok alapján azonban az összes foglalkoztatotton belül a K+F-ben dolgozók aránya 2013-ról 2016-ra 0,98%-ról 0,82%-ra csökkent. Nemcsak az arány romlott, de a kutató-fejlesztő munkakörökben foglalkoztatottak száma is 38 163 főről 35 757-re csökkent. További probléma, hogy a kutató-fejlesztő munkahelyek többsége kevés helyen összpontosul. Budapest a hazai kutatás-fejlesztés központja, nemcsak a ráfordítások szempontjából, hanem a K+F-ben foglalkoztatottak számát tekintve is, ugyanis a fővárosban dolgozik a kutatók és fejlesztők 60,37%-a. Minden más országrész jelentősen le van maradva Budapest mögött. A Budapest-központúság más területeken, például a beruházások vonatkozásában is tetten érhető. Ez rontja a regionálisan kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés esélyeit.

A gazdasági szerkezet modernizációjához jelentős mértékben hozzájárulnak a termék-, technológiai, szervezeti-vezetési vagy piaci innovációt bevezető vállalkozások és az újonnan létrejövő, gyors növekedésre képes cégek. Mindkét vállalati csoport esetén fontos, hogy rendelkezésre álljon a megfelelő finanszírozás. Viszont a hagyományos bankok nem szívesen finanszíroznak kockázatosnak tűnő cégeket, ezért a gazdaságban szükség van kockázati tőkére is. A nemzetközi összehasonlítások azt mutatják, hogy a fejlettség, a versenyképesség szoros kapcsolatban van az innovatív vállalkozások jelenlétével, arányuk növekedésével. Vizsgálataink is ezt bizonyították: azt tapasztaltuk, hogy elsősorban a nyugat-európai, és főleg a skandináv országokban vannak jelen nagy arányban innovatív cégek. A magyar adat a V4-országok között a harmadik. Ami pedig a kockázati tőkét illeti, itt is az látható, hogy GDP-arányosan a kockázati tőke-befektetések értéke a fejlett gazdaságú országokban a legnagyobb. A V4-országok között Magyarország jár e tekintetben az élen. Ennek egyik oka lehet, hogy az utóbbi időben az ún. startup vállalkozások jelentős támogatásokhoz juthatnak, ami a kockázati tőke-befektetőket is felbátorítja.

Nem mindegy tehát, hogy a Jó Állam milyen lépéseket tesz azért, hogy a magyar gazdaság sikeresen ki tudja használni a negyedik ipari forradalom kínálta lehetőségeket. A különböző, ám egymással szoros kapcsolatban lévő mutatók alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy a legtöbb teendő az innováció bátorítása és jelentősebb anyagi támogatása, a termelékenység általános javítása, a kkv-szektor helyzetbe hozása, a beruházások területileg egyenletesebb elosztása és hatékonyságának fokozása, valamint a tudásvagyon felfrissítése, át- és továbbképzése terén található. Ha ezeken a területeken előre tudunk lépni, akkor a gazdasági szerkezet korszerűsítése és az értékláncok meghosszabbítása felé is elindulhatunk. Összességében ezzel országos szinten és regionálisan egyaránt javulhatna a fejlettségi mutatónk, vagyis jobban megközelíthetnénk az EU28 átlagos fejlettségi szintjét.

A modernizációs célok elérését segíti az ország pénzügyi stabilitásának növekedése, illetve az adósságszint, a költségvetési hiány és általában a külső pénzügyi sérülékenységünk folyamatos csökkenése.

Magyarország finanszírozási képessége pozitív, ami a legfontosabb tényező az ország pénzügyi stabilitása szempontjából. Az adatok arra is rámutatnak, hogy az államnak érdemes nagyobb szerepet szánnia a magas hozzáadott értékű szolgáltatási szektoroknak, mert gyorsan nő ezek hozzájárulása a pénzügyi stabilitásunkhoz. Hazánk külső adóssága folyamatosan csökkenő pályán van, azonban még mindig magasabb, mint a régió más országaié. A külső adósság csökkentését ezért mindenképpen folytatni kell, ugyanis ez mindenképpen szükséges a külföld felé fizetendő kamat csökkentéséhez. Az alacsonyabb kamatfizetési kötelezettség pedig több forrást hagy a költségvetésben a digitalizációs és robotizációs forradalomba való bekapcsolódáshoz szükséges technológiai és tudásberuházásokra. Magyarország azonban még mindig több kamatot fizet államadóssága után, mint régióbeli versenytársai, ami rontja a versenyképesség-növelés esélyeit. A nemzetgazdaság pénzügyi stabilitásának fenntartása szempontjából fontos tényező a megfelelő nagyságú devizatartalékok megléte is. Hazánk a kisebb csökkenés ellenére is rendelkezik egy esetlegesen kialakuló válság kezeléséhez szükséges devizatartalékkal. Az adatok szerint pénzügyi stabilitásunk legnagyobb kockázati tényezője az államháztartás továbbra is kiemelkedően magas nettó finanszírozási igénye.

Végül érdemes megemlíteni, hogy a Jó Államnak fontos feladata a társadalom pénzügyi és gazdasági műveltségének, valamint tudásának javítása. Ez a pénzügyi stabilitási kockázatok hosszú távú csökkentése, valamint a versenyképesség javítása érdekében is hangsúlyosan kezelendő teendő.

Lényeges az is, hogy jelenlegi helyzetünket és a kirajzoló tendenciákat soha ne önmagukban, hanem mindig nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk, hiszen másokkal vagyunk versenyben a nemzetközi piacokon elérhető részesedés növeléséért, az emberek életszínvonalának és életminőségének javításával pedig a szakképzett munkaerő megtarthatóságáért. A jól képzett munkaerő korunkban minden ország számára a legfontosabb erőforrás. A pénzügyi stabilitás és a gazdasági versenyképesség magas szintje pedig az ország gazdasági és politikai biztonságát is erősíti, kitérítést csökkenti. Másrészt a pénzügyi stabilitás és a gazdasági versenyképesség eredményei teszik lehetővé az életszínvonal, az életminőség és a közösségi jóllét javítását. A makrogazdasági eredmények, amelyek általában a múltbeli döntések mai hatásait tükrözik, teremtik meg a társadalmi fejlődésbe való beruházások forrásait. A gazdaság szerkezete, energia- és erőforrásigénye szorosan összefügg a környezeti fenntarthatósággal is. A közigazgatás hatékonysága, átláthatósága, a bürokrácia szintje pedig a vállalati működés környezetét, működési feltételeit alakítja. Kutatások igazolják, hogy a rugalmasan és hatékonyan működő, teljesítmény- és vállalkozásorientált szemléletű állami működés maga is versenyképesség-javító tényező.

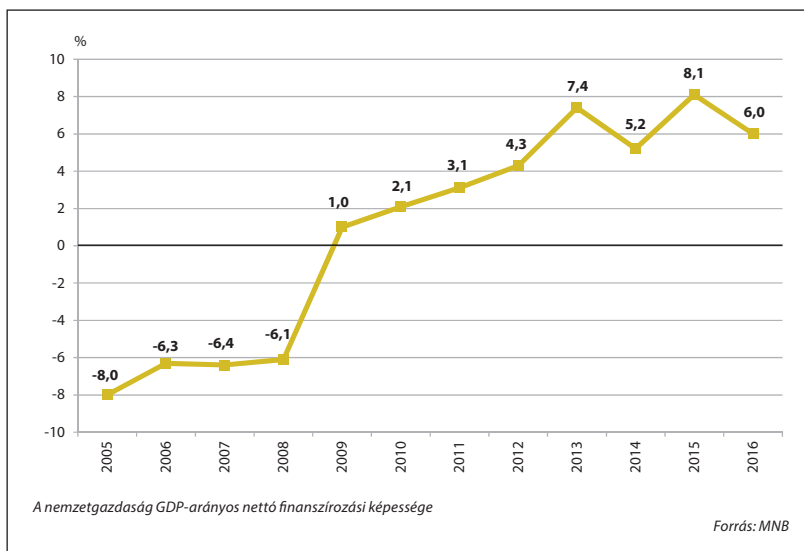
## G.1.1. A nemzetgazdaság GDP-arányos nettó finanszírozási képessége

Ez az indikátor a pénzügyi stabilitás mindenkor alapmutatója, amely egy ország nemzetközi fizetési mérlegének egyenlegéről ad információt. A pozitív egyenleg azt jelenti, hogy egy nemzetgazdaság elég megtakarítással rendelkezik saját működésének, azaz a vállalati szektor beruházásainak és az államháztartás esetleges költségvetési hiányának fedezésére. Negatív érték esetén a nemzetgazdaság külső finanszírozásra, más nemzetgazdaságok megtakarítására szorul. Ez utóbbi esetben a finanszírozási biztonság kockázatai magasabbak, ezért hosszú távon általában azt tartjuk kedvezőnek, ha a mérleg legalább az egyensúly körüli állapotot (a mutató esetében a 0 értéket) eléri.

A magyar gazdaság a rendszerváltás után sokáig külső finanszírozásra szorult, a 2000-es években a gazdasági teljesítmény és a háztartási fogyasztás növekedését is külföldi források tették lehetővé. A külső finanszírozásra való nagyobb rászorultságunk miatt érintett minket a környező országokhoz képest negatívabban a válság, és emiatt maradt alacsonyabb a növekedési potenciálunk, illetve ez okozta a devizahitelezés felfutását is. 2008 után a finanszírozási források megszűnésével egy alkalmazkodási kényszeren keresztül (a hazai életszínvonal és fogyasztás az exportpiacainkénál erősebb visszaesésével) pozitívvá vált a folyó fizetési mérlegünk és a finanszírozási képességünk.

A pozitívvá váló finanszírozási képességünk kapcsán általánosságban elmondható, hogy a folyó fizetési mérlegen belül jelentős többletet mutat az áru- és szolgáltatás-kereskedelem egyenlege, míg a jövedelemegyenleg értéke folyamatosan negatív, a transzferegyenleg pedig döntően az európai uniós támogatások lehívásának ütemétől függően vesz fel különböző nagyságú pozitív értékeket.

Magyarország nettó finanszírozási képessége a 2015-ös rekordméretű 8,1% után 2016-ra 6%-ra mérséklődött, amely azonban még így is nagyon jelentős mértékű és gyors nemzetgazdasági adósságcsökkenést tesz lehetővé. A csökkenő finanszírozási képesség irányába hatott a háztartások növekvő fogyasztása (csökkenő megtakarítási hajlandósága), a vállalati szektor növekvő beruházási kedve, valamint az EU-transzferek csökkenő értékű beáramlása. Ellenkező, finanszírozási képességet növelő hatást fejtett ki, hogy a korábbi évekhez hasonlóan tovább csökkent az államháztartás finanszírozási igénye (részben az állami beruházások csökkenéséből adódóan is), másrészt – bár



maradt negatív tartományban – javult a jövedelemegyenleg értéke is.

A folyó fizetési mérleg aktívuma 2015-höz képest nőtt, és 2016-ban új történelmi csúcst ért el, meghaladta a GDP-arányos 5%-ot. Ezen belül a külkereskedelm szintén rekordmértékű, GDP-arányosan 10% körüli többletet mutat. A növekedéshez a korábbi évek tendenciájához hasonlóan a szolgáltatási szektor nagyobb mértékben járult hozzá, mint az ipar. A szolgáltatások külkereskedelmi többlete immár rekordméretűvé nőtt, és ez több szolgáltatási ág (szolgáltatási központok, turizmus, logisztika) aktívumából állt össze. Az árukereskedelem többlete a csökkenés ellenére is jelentős, azonban az aktívum szerkezete ijesztően monokulturális ipari jelleget mutat, és 2016-ban, egyelőre ideiglenesen, az exportpiaci részesedésünk is visszaesett. A folyó fizetési mérlegen belül a jövedelemegyenleg negatívuma csökkent, ami mögött a korábbi évek tendenciáját folytatva a kamatkiadások jelentős mérséklődése, valamint a külföldi tulajdonú vállalatok profitrepatriálásának csökkenése állt. A munkajövedelem-egyenleg pozitívuma körülbelül az előző évnél megfelelően alakult. A folyó fizetési mérleg harmadik tételének, a transzferegyenlegnek a többlete 2016-ban az Európai Unió költségvetési ciklusának lezárulásával jelentősen csökkent.

Az előzetes adatok szerint hazánk finanszírozási képessége 2017-ben közepes mértékben csökkent.

Az indikátor adatainak konklúziójaként továbbra is lezögezhető, annak érdekében, hogy a jövőben ne alakuljon ki hasonló helyzet, mint 2008 előtt, a Jó Államnak növelnie kell a társadalom gazdasági tudatosságát, képzettségét, megtakarítási motiváltságát, és jó példával elől járva, önmagának is törekednie kell a takarékos gazdálkodásra.

**Magyarország finanszírozási képessége továbbra is erősen pozitív, ami biztosítja az ország pénzügyi stabilitását.**

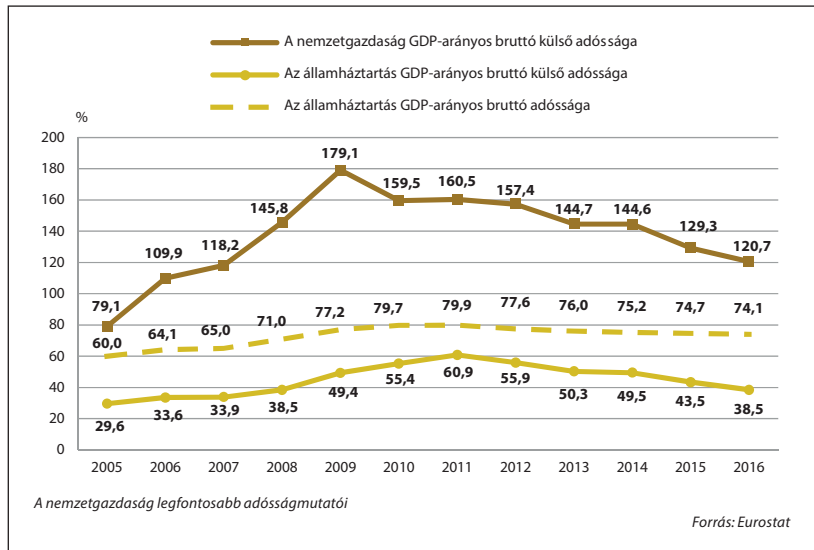
## G.1.2. A nemzetgazdaság legfontosabb adósságmutatói

A grafikonon barna folytonos vonallal jelöltük a nemzetgazdaság GDP-arányos bruttó külső adósságának értékét, amely a hazai gazdasági szereplők külföldiek felé fennálló tartozásának relatív arányát mutatja. A teljes külső adósságon belül sárga folytonos vonallal kiemeltük az államháztartás (és az MNB) külföld felé fennálló adósságának GDP-arányos értékét, sárga szaggatott vonallal pedig a GDP-arányos államadósság értékét tüntettük fel.

A növekvő adósság ronthatja a hazai gazdasági szereplők külső kockázati megítélését, ami megdrágíthatja az új finanszírozási forrásokat, és növelheti a lejáró források megújításának igényét és költségét.

A nagyobb külső adósság nagyobb kamatkiadással járhat az ország számára, ami csökkenti a belföldön elérhető forrásokat. Valamint a külső adósság gyakran külföldi devizában jelentkezik, amelynek aktuális értékét és visszafizetethetőségét a hazai valuta árfolyamának alakulása befolyásolja. Az adósságmutatók kapcsán arra érdemes figyelni, hogy ne haladják meg a hasonló fejlettségű és versenyképességű, valamint megtakarítási tartalékkal rendelkező országokét.

2002-től gyorsuló ütemben növekedett hazánk eladósodottsága, majd a pozitívvá váló nemzetközi fizetési mérlegünk révén 2009 után megindult az adósságkecsézési folyamat. Legnagyobb mértékben a pénzügyi szektor külső adóssága csökkent, amely a 2009-es csúcshoz képest közel negyedére esett vissza. A GDP-arányos külső államadósság pedig 2011-ben

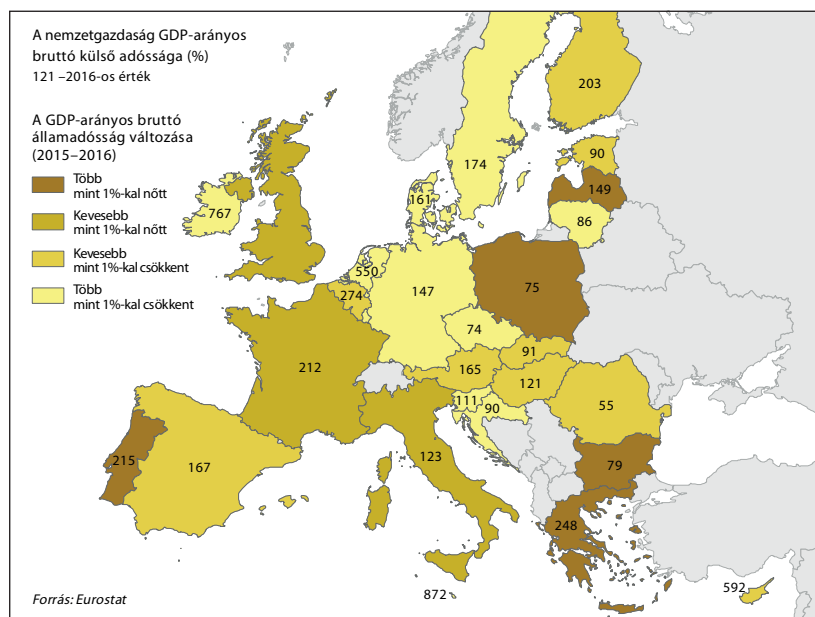


volt a legmagasabb, 60,9%, ez 2016 végére 40% alá csökkent, ami különösen örvendetes tendencia. Ez annak is köszönhető, hogy több lejáró devizakötvény megújítása hazai forrásból történt az elmúlt években. Emiatt például a bruttó külső adósság csökkenéséhez 2016-ban nagyobb mértékben járult hozzá az állami szektor, mint a magánszektor. A külső államadósságon belül a rövid lejáratú adósság állománya és aránya is csökkent 2016 folyamán. Valamint a külső államadósság diverzifikáltságának kismértékű növelésére is sor került azáltal, hogy hazánk a kínai tőkepiacon júanalapú államkötvényt bocsátott ki.

Teljes külső adósságunk devizaaránya a korábbi évekhez hasonlóan kicsivel 70% fölött volt 2016 végén. Ez az állami szektor 63%-os és a magánszektor 88%-os értékéből tevődött össze.

Az Európa-térképen azonban látható, hogy a GDP-arányos bruttó külső adósságunk 2016 végén még mindig magasabb volt a hasonló fejlettségű és versenyképességű országokénál. Hazánk 120,7%-os értékével szemben a többi kelet-közép-európai EU-s nemzetgazdaság átlaga 2016-ban 90% volt, a V4 másik három országáé pedig 80%. Szerencsére ez a különbség csökken, és ha az eddigi tendencia folytatódik, elérhetjük a régiós átlagot.

Az államháztartás GDP-arányos adósságának csökkenése jóval lassabb mértékű, ennek értéke 2016 végén 74,1% volt. Bár az államháztartás finanszírozási igénye 2016-ban historikusan alacsony értéket vett fel, a nominális államadósság kismértékben tovább nőtt.



**Hazánk külső adóssága folyamatosan csökkenő pályán van, azonban még mindig magasabb, mint a régiós országoké.**

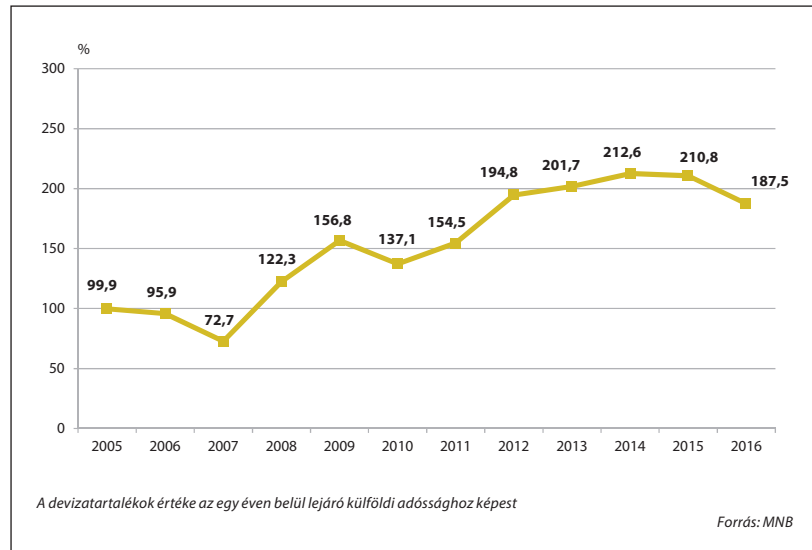


### G.1.3. A devizatartalékok értéke az egy éven belül lejáró külföldi adóssághoz képest

A nemzetgazdaság pénzügyi stabilitásának fenntartása szempontjából fontos tényező a megfelelő nagyságú devizatartalékok megléte. Egyrészt, amikor a nemzetközi pénzpiacokon problémák jelentkeznek, megszűnik a hitelezés, és általánosságban nehézkessé válik finanszírozási forrásokhoz jutni, vagy éppen a piac bizalma inog meg egy adott országban, és nem hajlandó azt többé – részben vagy egészben – finanszírozni, akkor a jegybank a devizatartalék segítségével képes lejáró kötelezettségeinek eleget tenni, folyó fizetési mérleg hiányának értékében importját kifizetni, így a lakosság és a nemzetgazdaság számára létfontosságú javakhoz történő hozzáférést pénzügyileg biztosítani. Másrésztől devizatartalék szükséges a jegybank nyílt piaci intervenciójához is a saját valutája árfolyamának védelme érdekében. Harmadrészt a jegybanki devizatartalék megfelelő szintje önmagában pénzügyi stabilitást növelő hatású, hiszen megmutatja, hogy a gazdaságpolitikának megvan a megfelelő eszköze finanszírozási helyzetének védelmére. Ez bizalomserősítő mind a belső, mind a külső piaci szereplők számára, és ennek következtében jóval kisebb az esély arra, hogy előfordul a fentebb leírt helyzet, amikor a nemzetközi pénzpiaci szereplők kockázatkerülés miatt nem hajlandók többé egy adott nemzetgazdaságot finanszírozni.

A devizatartalékok optimális mértékét sokféleképpen becsülik. A *Jó Állam Jelentés*ben mindig a legegyszerűbb és talán legrégebben használt indikátort alkalmazzuk az állam devizatartalék-politikájának vizsgálatához. Ez a Guidotti–Greenspan-szabályra épülő mutató, amely szerint a devizatartalékoknak fedezniük kell az ország egy éven belül lejáró külföldi adósságát. (Ez a grafikonon a 100%-os értéknek felel meg.)

2008 előtt a nemzetközi fizetési mérlegnek a G.1.1. indikátornál leírt hiánya miatt Magyarország devizatartalékai csökkenő pályán voltak, és 2007-re az egy éven belül lejáró külföldi adóssághoz képest 72,73%-ra redukálódtak. Ez kockázatosan alacsony aránynak tekinthető, és többek között ennek volt a következménye, hogy 2008-ban a monetáris politika a külső források megszűnésére nem tudott érdemben önállóan, külső segítség nélkül reagálni sem hazai finanszírozási források biztosításával, sem a valuta



árfolyamzuhanásának megállításával. 2008 végén aztán a nemzetközi intézményektől kapott hitelek (IMF, EKB) megnövelték a valutatartalékokat, amelyet azóta tovább hízalt a G.1.1-es indikátornál leírt alkalmazkodási kényszer folyamatoként pozitívvá váló nemzetközi fizetési mérleg.

Magyarország devizaállománya 2014-ben volt a maximális értéken, ekkor 2,12-szerosa volt az egy éven belül lejáró külföldi adósságnak. Ez azóta kismértékben csökkent, 2016 végén 1,875-szerese volt. A csökkenés nominális értéke 2016 folyamán 6 milliárd eurót tett ki. A devizatartalék csökkenésében közrejátszott a G.1.2-es mutatónál leírt folyamat, amikor az Államadósság-kezelő Központ lejáró devizaadósságot belföldi, forratalapú forrásokkal finanszírozott, így csökkentve az államháztartás külső adósságát. Az ezzel együtt járó valutaváltás pedig csökkentette az MNB devizatartalékát, amely azonban még így is bőven az elégséges szint felett van.

A múltból tanulva és a jövőbe tekintve, a Jó Államnak mindenképpen szem előtt kell tartania, hogy a pénzügyi stabilitási kockázatok növekedésében mindig szigorú határt kell húzni, és a pénzügyi stabilitást nem szabad feláldozni (még politikai szempontokból sem) a gazdasági növekedés támogatásának oltárán. Mert amennyiben átlépünk egy határt, és ezzel párhuzamosan a nemzetközi helyzet kedvezőtlené válik, úgy a gazdasági növekedésünk olyan mértékű veszteséget szenved el, amely jóval jelentősebb annál, mint ha korábban kockázatkerülő gazdaságpolitikával a gazdasági egyensúly megteremtése érdekében végrehajtottuk volna a megfelelő – és adott esetben növekedést fékező – lépéseket.

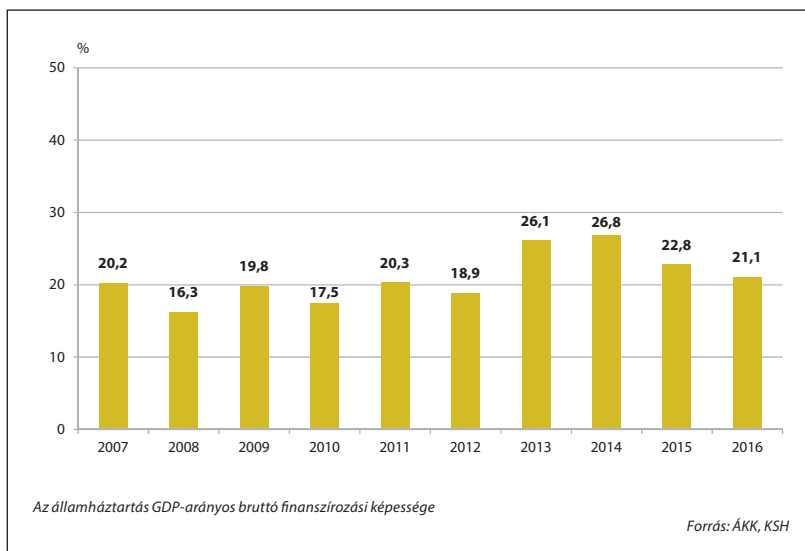
**Hazánk a kisebb csökkenés ellenére is rendelkezik egy esetlegesen kialakuló krízis kezeléséhez szükséges devizatartalékkal.**



## G.1.4. Az államháztartás GDP-arányos bruttó finanszírozási igénye

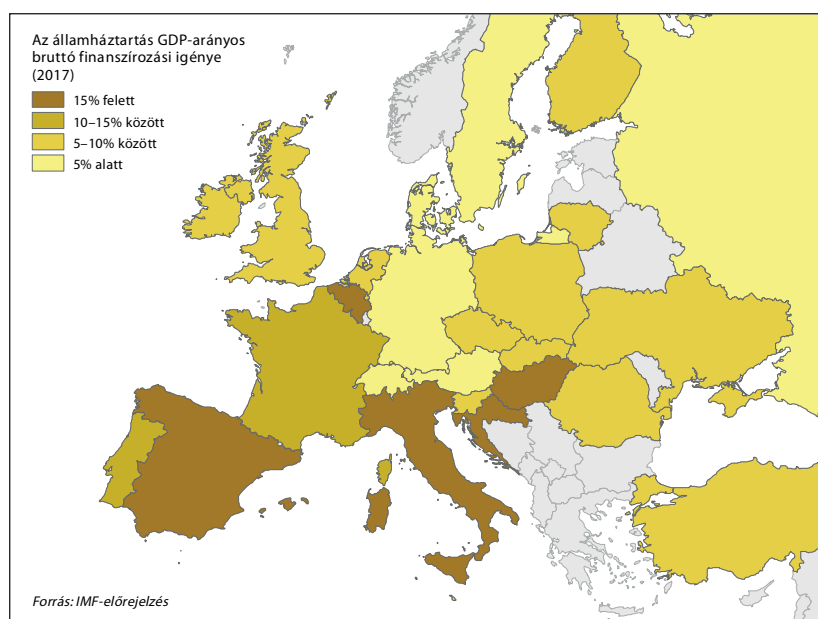
Ez az indikátor a fennálló költségvetési hiány, az ezen felüli állami vagyónvásárlások, valamint a lejáró és megújítandó államadósság fedezésére bevonandó források teljes gazdasági teljesítményhez viszonyított mértékét mutatja.

A grafikonon látható, hogy a bruttó finanszírozási igény folyamatosan elég magas Magyarországon. 2014-ig egy gyenge emelkedő, azóta egy kisebb csökkenő trend figyelhető meg. A mutató értékének ingadozása a költségvetési politika restriktív vagy expanzív jellegén túl erőteljesen függ attól, hogy az adott évben mekkora az állam lejáró törlesztési kötelezettsége. Abban, hogy az indikátor értékének alakulása nem követte az államadósság 2011 utáni csökkenését, fontos szerepe van annak, hogy a magyar lakosság – üdvözlendően – növekvő finanszírozási szerepvállalása következtében az átlagos futamidő rövidült, ezért sűrűbben kell forrást bevonni a lejáró hitelek megújítására. Az utóbbi 1-2 évben azonban sikerült az átlagos futamidő rövidülésének tendenciáját megállítani. Például a rövid távú külső források 2016 végén historikusan alacsony értéket tettek ki, az átlagos hátralévő futamidő pedig 5,13 évről 5,51 évre növekedett. A forintalapú adósság – amely a teljes adósságállomány 72%-át teszi ki – átlagos futamideje viszont tovább csökkent 3,75 évre, a devizalapú adósságé pedig számottevően nem változott, 5,1 évről 5,2 évre nőtt.



A 2016-os bruttó finanszírozás mértéke az Államadósság-kezelő Központ (ÁKK) részéről magasabb lett a tervezettnél, amit több, éven túli lejáratú kötvény visszavásárlása okozott. Ez elvileg valamilyen mértékű előtörlesztést is jelent, azaz a jövőben fennálló bruttó finanszírozási igényt próbálta az ÁKK csökkenteni a viszonylag kiegyensúlyozott nemzetközi tőkepiaci helyzetben.

A nemzetközi adatok továbbra is azt mutatják, hogy a hasonló fejlettségű kelet-közép-európai országokkal összehasonlítva a magyar államháztartás pénzügyi sérülékenysége, pénz- és tőkepiaci kitettsége még mindig kiemelkedően magas. Az Európa-térképen az IMF által 2017-re jelzett értékek láthatók, amelyek közül a Magyarországra vonatkozó például 16,3%, miközben a V4 másik három országának átlaga csak 8,06%. Azaz a környező országokhoz – leszámítva a hasonló helyzetben lévő Horvátországot – képest hazánkban a gazdasági teljesítményéhez viszonyítva kétszer annyi megtakarítás tulajdonosát kell meggyőznie tőkéjének kölcsönadásáról. Továbbra is fontos cél, hogy ezt a különbséget mérsékeljük, mert különben egy esetlegesen kialakuló turbulens nemzetközi tőkepiaci helyzetben sokkal súlyosabb áldozatokat kell majd hoznunk, mint régiós versenytársainknak. Ennek elérésében is segít a korábbi mutatóknál már említett fegyelmezett költségvetési politika, valamint a lakosság pénzügyi tudatosságának fejlesztése.

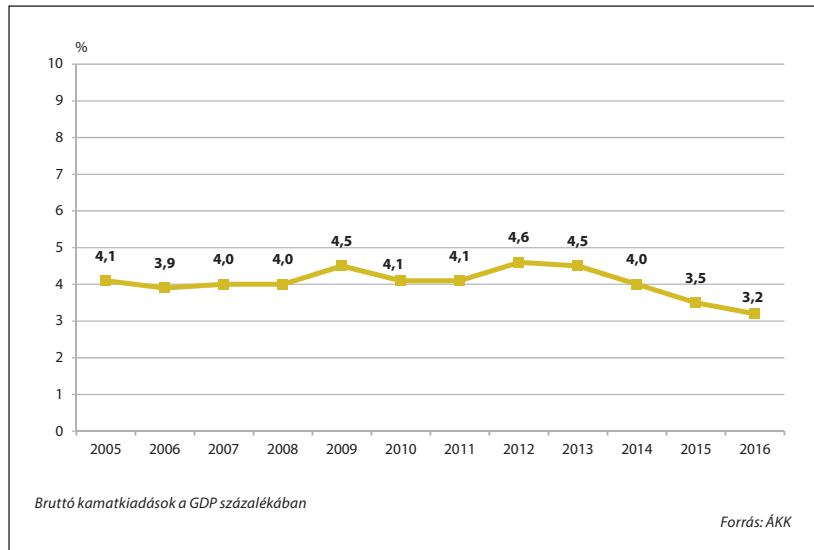


**Pénzügyi stabilitásunk legkockázatosabb tényezője továbbra is az államháztartás magas bruttó finanszírozási igénye.**

### G.1.5. Az államadósság GDP-arányos kamatkiadásai

Ez a mutató azt szemlélteti, hogy az államadósság után fizetett kamatok nagysága hogyan viszonyul a nemzetgazdaság összteljesítményéhez, azaz az államadósság mekkora nyomással nehezedik a nemzetgazdaságra, a társadalomra, mekkora forrást von el a fejlesztési igényektől és az élet-színvonal-javítás lehetőségétől. Az ország fejlődésének szempontjából igazából az számít, hogy a kölcsönkapott összeg visszafizetésén túl mekkora kamatösszeget kell a saját teljesítményéhez képest előteremtenie és fejlődésétől megvonnia.

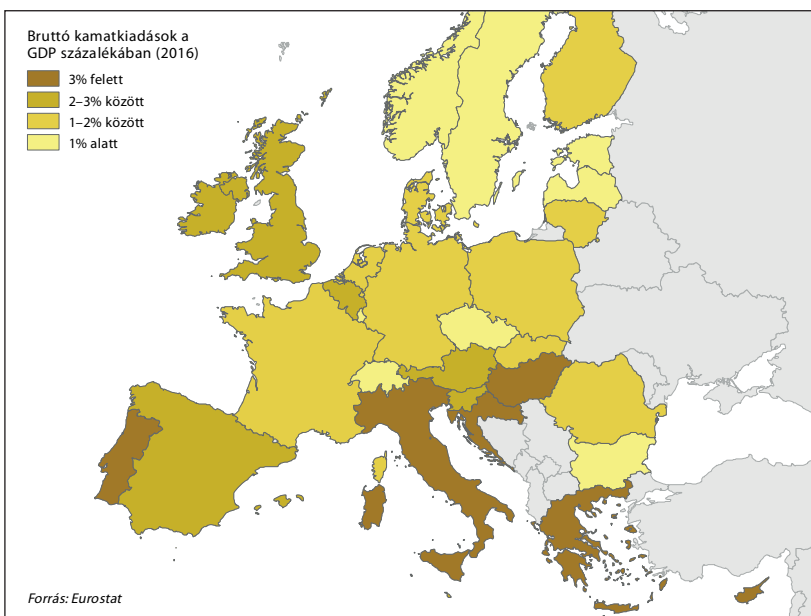
A grafikonon látható, hogy a magyar államháztartásnak a 2014–2016-os időszakban végre sikerült jelentős kamattehercsökkenést elérnie. A kedvező nemzetközi tőkepiaci környezet, a magyar gazdaság növekvő pénzügyi stabilitása következtében a magyar gazdaság kockázati felára csökkent, ami az állampapírpiaci kamatokban is megmutatkozott. Míg a 10 éves futamidejű állampapír referenciahozama 2014 és 2016 vége között csak elenyésző mértékben mérséklődött, addig az 5 évesé több mint 40%-kal csökkent, az 1 évesé és a 3 hónaposé pedig 0% közelébe ment le. (2017-ben e két utóbbi futamidő esetében negatív kamatú államkötvény-kibocsátás is történt.) Ez azt jelzi, hogy bár a befektetők még bőven látnak hosszú távú kockázatokat Magyarországon, az ország rövid távú pénzügyi stabilitása magas szintű. Viszont az, hogy a többi kelet-közép-európai EU-s tagországban is csökkent a kamatkiadás, és általában teljesen hasonló mér-



tékben, mint nálunk, azt mutatja, hogy a csökkenés döntően a kedvező nemzetközi tőkepiaci környezetnek és a régió egy-egyesen javuló külső megítélésének köszönhető.

A térképen látható, hogy a magyar gazdaságra a kedvező folyamatok ellenére is jóval magasabb kamatteher nehezedik a régiós országokhoz képest. A mi 3,2%-os értékünkkel szemben a többi kelet-közép-európai EU-s tagállam átlagos értéke 1,4% volt 2016-ban. Pontosan ugyanennyi a V4 másik három országának átlaga is. Hazánknak tehát a legtöbb vetélytársához képest (a kivétel Szlovénia és Horvátország) több mint kétszer akkora értékű relatív kamatot kell fizetnie államadóssága után. Ami azt jelenti, hogy amennyiben a magyar állam ugyanakkora adóterhet vet ki, mint régiós versenytársai, akkor

100 eurónként 1,8 euróval kevesebbet tud költeni a feladataira, többek között a versenyképesség tényezőinek fejlesztésére. Ez hatalmas versenyhátrány. Illetve megfordítva, ha a magyar állam ugyanakkora összeget akar különböző területekre fordítani, mint a versenytársai, akkor a fenti összeggel magasabb adót kell beszednie minden 100 euró jövedelem után, ami viszont vállalati szektorának versenyképességét rontja le erősen. Így látható, hogy az utóbbi négy év pozitív irányú változásai ellenére még mindig – bár egyre csökkenő mértékben – a magyar államadósság után fizetendő magas kamatteher a versenyképességünk javításának egyik jelentős gátja.



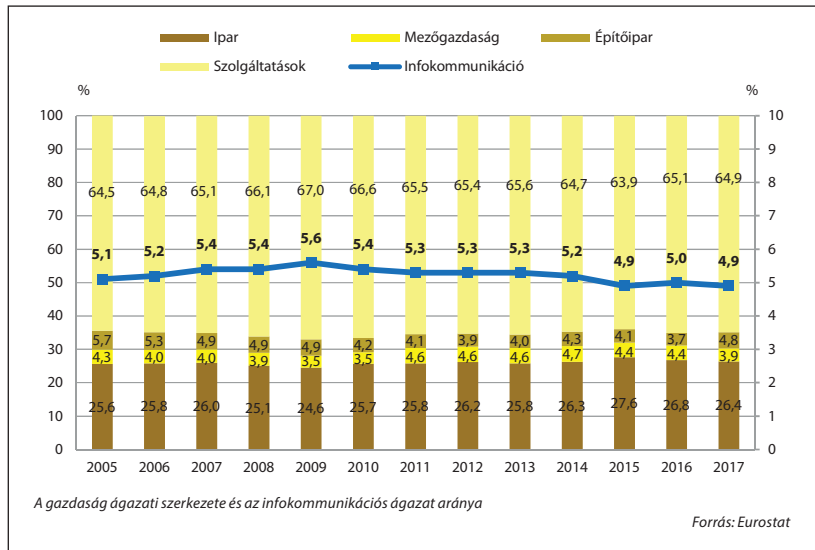
**A javuló tendencia ellenére továbbra is sokkal több kamatot fizetünk államadósságunk után, mint a régió többi országa.**

## G.2.1. A gazdaság ágazati szerkezete

A gazdaság ágazati szerkezete megmutatja, hogy egy országban az egyes ágazatok milyen arányban járulnak hozzá a gazdaság teljes teljesítményéhez. A gazdaság szerkezetének időbeli változása arra világít rá, hogy milyen hangsúlyeltolódás következik be az egyes ágazatok között. A külpiacon lezajló gyors változásoknak, az új technológiák terjedésének meg kell jelennie a gazdasági szerkezet alakulásában is, hogy a versenyképesség megőrizhető legyen. Korunkban, amelyet a digitalizáció és a robotizáció terjedése jellemez, különösen fontos az infokommunikációs ágazat arányának növekedése, ezért fordítunk kiemelt figyelmet ezen ágazat vizsgálatára. Másrésztől

a sokszínűbb, diverzifikáltabb gazdasági szerkezet több és jobb munkaalalmat kínál, így hozzájárulva a termelékenység növekedéséhez is. Az előrejelzés szerint a közeljövőben átlagosan a munkahelyek 14%-a fog megszűnni az OECD-országokban a digitalizáció és a robotizáció következtében, további 32% pedig jelentősen át fog alakulni. (Automation, skills use and training. OECD. Working Papers, No. 202, Paris, 2018.) A legkönnyebben a feldolgozóipar összeszerelő jellegű munkahelyeit válthatják fel a robotok. A tanulmány szerint a legkevésbé veszélyeztetettek a skandináv országok gazdaságai, mivel ezekben jelentős arányt képviselnek a tudásalapú szolgáltatások, amelyek esetén a legkisebb a robotizáció valószínűsége.

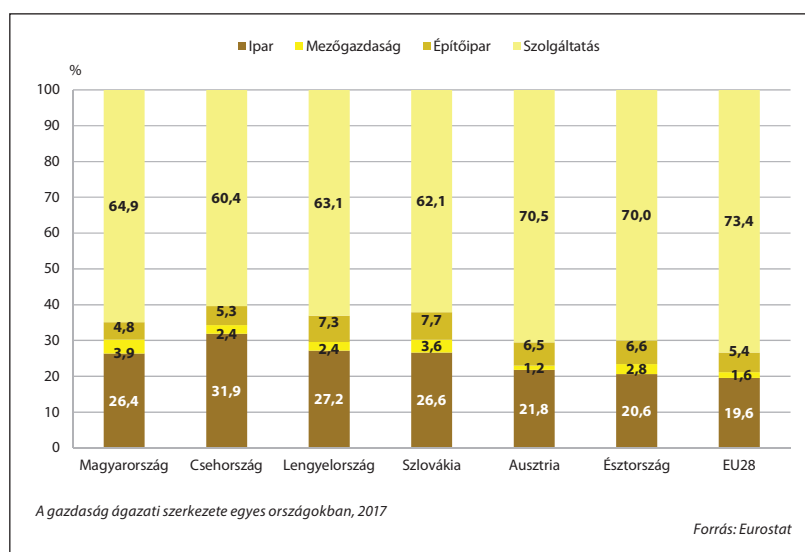
A magyar gazdaság ágazati szerkezetében 2005 és 2017 között az ipar részesedése nőtt a legjobban, 3,1 százalé-



ponttal. A szolgáltatások aránya gyakorlatilag nem változott, a mezőgazdaság 9,3%-os, az építőipar pedig 15,8%-os aránycsökkenést szenvedett el. Az utóbbi adat oka a 2010–2013 közötti erőteljes visszaesés, amelyből az ágazat csak 2015 után kezdett helyreállni. Megjegyzendő, hogy 2016-ról 2017-re az építőipar teljesítményének növekedése következtében az ágazat aránya közel 30%-kal ugrott meg, de a 2005. évi arányértéket még így sem érte el. Az infokommunikáció aránya is alacsony, és 2005 óta alig változott, 2017-ben már az EU28 átlagát sem éri el. A 4,9%-os érték a V4-országok között nem tekinthető alacsonynak, viszont 2005-ben mindhárom ország alacsonyabb szintről indult, mint Magyarország.

A nagyon magas észt gazdaság és társadalom erős digitalizáltságával, az ír adat – amely 2016-os – pedig az informatikai cégek és szolgáltatások nagy arányával függ össze.

Érdemes még megjegyezni, hogy a gazdaság fejlődésével általában együtt jár a szolgáltatási szektor arányának növekedése a teljes hozzáadott értékben belül. Ezt látjuk például Ausztria és Észtország esetében. Az EU28-átlag 74,4%, amely 9,5 százalékponttal magasabb, mint a magyar érték. Ha a magyar gazdaság szerkezetét a V4-országokéval vetjük össze, azt látjuk, hogy azokéhoz nagyon hasonló.



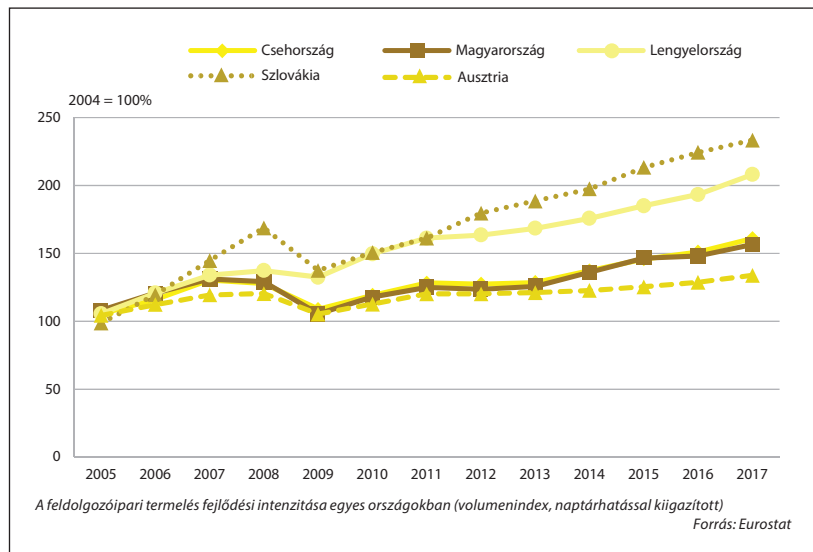
**A digitalizációs és robotizációs forradalomba való sikeres bekapcsolódáshoz erősíteni kell az infokommunikációs ágazatot, és növelni a tudásalapú gazdasági ágazatok arányát.**

## G.2.2. A feldolgozóipari termelés fejlődési intenzitása

A feldolgozóipar Magyarországon a gazdaság egyik legfontosabb, gyorsan bővülő ágazata. Részesedése az iparon belül 2016-ban 95%-ot tett ki. Ez az érték a 2008. évi 93,1%-hoz képest 1,9 százalékpont-növekedést jelent. A feldolgozóiparban működő regisztrált gazdasági vállalkozások száma 2016-ban 72 882 volt.

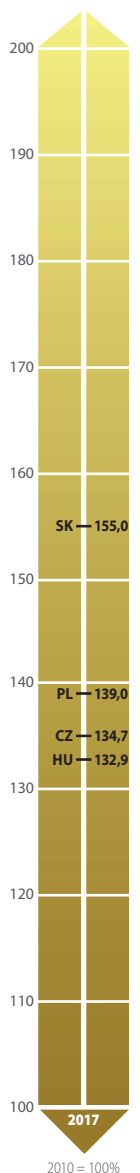
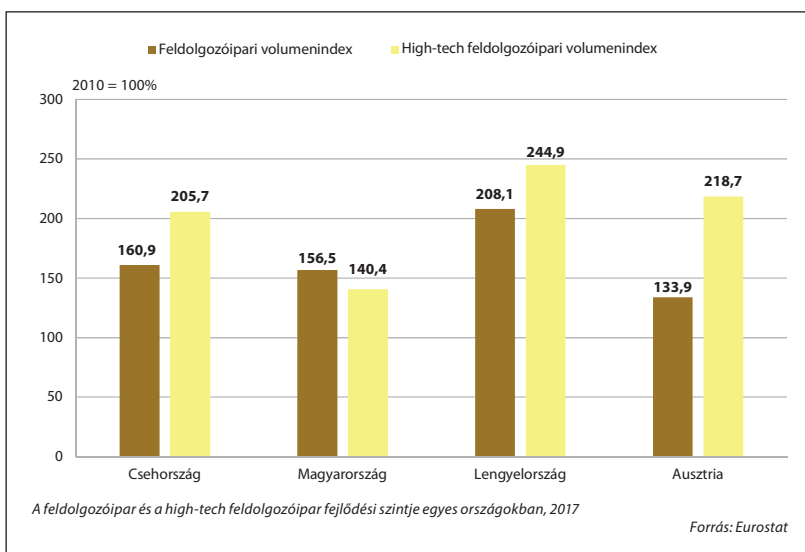
A feldolgozóipari termelés fejlődési intenzitását a V4-országokban és Ausztriában vizsgálva azt látjuk, hogy – a 2004. évi értéket alapul (100%) véve – régióinkban a leggyorsabb fejlődés Szlovákiában következett be. Ezt követte Lengyelország. Magyarország a V4-országok között 56,54%-os fejlődési intenzitásával az utolsó helyen szerepel. A 2008–2009. évi válság minden országban visszavetette a fejlődést, azonban régióinkban a legnagyobb visszaesés Magyarországon következett be. Ez a 2017-es alacsony érték egyik fő oka. Az osztrák érték közel azonos a magyarral, viszont Ausztria esetén, amint látjuk, szerkezeti módosulás is magyarázza a 2017. évi alacsonyabb értéket.

A válság utáni felzárkózás gyorsaságát szemlélteti a hőmérő. 2010-et alapnak (100%) tekintve 2017-re 132,9%-os növekedést értünk el, amely éves átlagban 4,7%-os fejlődést jelent, miközben 2004 és 2010 között ez az érték csupán 2,9% volt. A gyorsabb fejlődés miatt került a 2017. évi volumenindexünk Csehország és Lengyelország közelébe, Szlovákia teljesítménye azonban ezen a bázison mérve is kiemelkedően jó. (Megjegyzendő, hogy



az Eurostat adatai között ez az egy érték még „előzetesnek” minősül.)

A diagramon azt látjuk, hogy a feldolgozóiparon belül az úgynevezett high-tech, vagyis tudás- és technológiaigényes ágazatok teljesítménye kiemelkedően megnőtt Lengyelországban és Ausztriában egyaránt. (Szlovák adat sajnos nem állt rendelkezésre.) Ez nyilván együtt járt ezen országokban a közepes és alacsony tudás- és technológiaigényes ágazatok arányának csökkenésével. A versenyképesség javulása szempontjából nagyon fontos, hogy a gazdaságon belül általában, és a feldolgozóiparon belül különösen a tudás- és technológiaigényes tevékenységek aránya és volumene növekedjen. Ugyanis a high-tech ágazatok járulnak hozzá leginkább a termelési szint javulásához, a nagy hozzáadott érték előállításához, egyben az értékláncok meghosszabbításához és a cserearányt javító exporthoz. Ezért a versenyképesség-javítás és a minőségi, jól fizető állásokat teremtő gazdasági növekedés legfőbb hajtóerejét képviselik. Éppen ezért fel kell figyelni arra, hogy a high-tech feldolgozóipari ágazatok 2010. évi bázison mért volumenindexe 2017-ben a vizsgált négy ország közül Magyarországon a legalacsonyabb. (Megjegyzendő, hogy az Eurostat besorolása szerint a járműipar nem része a high-tech feldolgozóiparnak.)

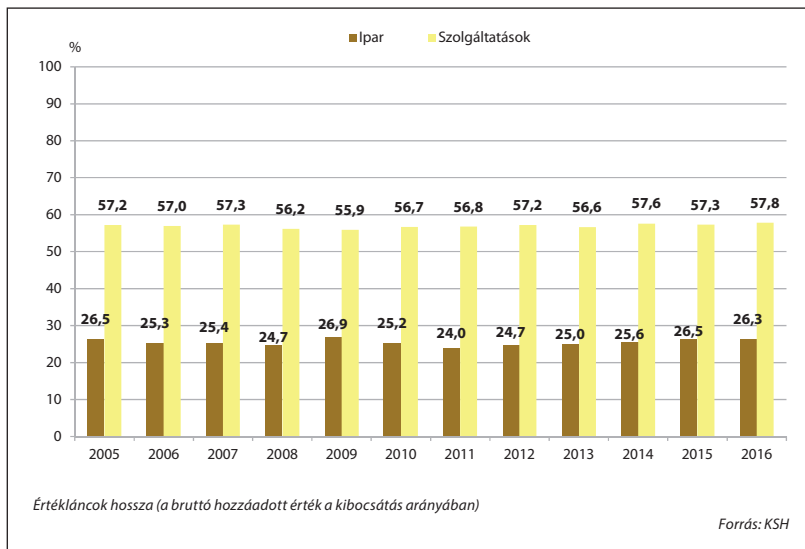


**A feldolgozóipar gyors fejlődése mellett a versenyképesség javításához és a gazdasági növekedéshez fontos lenne, hogy a high-tech tevékenységek aránya még gyorsabban nőjön.**

## G.2.3. Értékláncok hossza

A nemzetközi értékláncokba való bekapcsolódás előnyökkel jár, ha javítja a piaci hozzáférési lehetőségeket és a helyi kisvállalkozások számára a beszállításon keresztül a korszerű technológiák, menedzsmentmódszerek megismerésének esélyeit. A teljes értéklánc a termék és szolgáltatás kitalálásától az értékesítéséig és az értékesítést követő szolgáltatásokig terjed. Az értéklánc hossza a gazdasági szerkezet fontos jellemzője. Azt mutatja meg, hogy a teljes újértékteremtő folyamat mekkora szakasza van jelen egy gazdaságban. Minél hosszabb a helyben lévő értéklánc, annál többféle munkalehetőség kínálkozik, és annál inkább csökken a gazdaság környezeti kitétsége. Fontos az is, hogy minél hosszabb az értéklánc, annál több új érték teremődik, és ez egyben valószínűsíti a magasabb béreket is. A rövidebb értékláncok hátránya ezzel szemben az, hogy az összeszerelő jelleg miatt jelentős importigény keletkezik a gazdaságban, amelyet az országnak többlexporttal kell egyensúlyoznia.

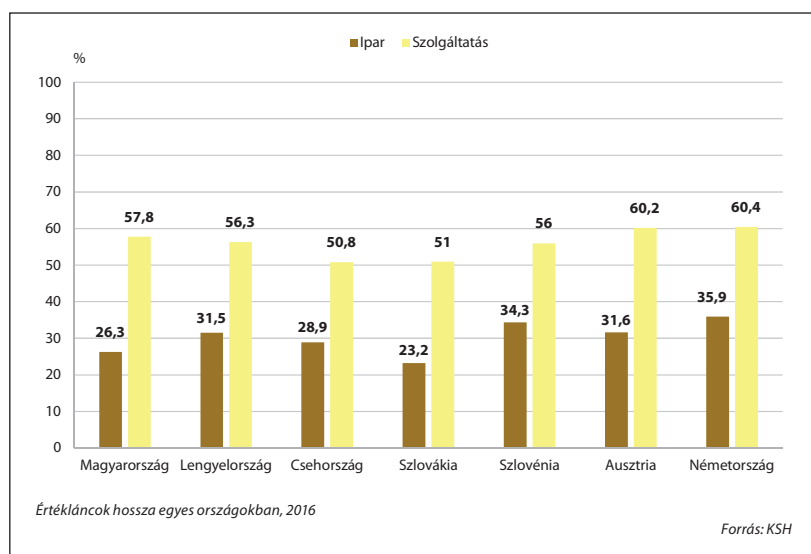
Az értékláncok hosszát az adott ágazat bruttó hozzáadott értékének teljes kibocsátáson belüli arányával mérjük. Az idősor alapján azt látjuk, hogy Magyarországon a szolgáltatások területén sokkal hosszabbak az értékláncok, mint az iparban. Ennek oka az, hogy az iparban működő cégek esetén többnyire az értéklánc összeszerelő szakasza települt hozzánk. A szolgáltatások területén enyhén növekszik, az iparban pedig változatlan az értékláncok hossza.



Nemzetközi összehasonlításban azt látjuk, hogy a fejlettebb gazdaságú országokban mindkét ágazatra a hosszabb értékláncok a jellemzők, ami azt is jelenti, hogy ezek mentén nagyobb hozzáadott érték keletkezik, ami javítja ezen országok versenyképességét. A nagyobb hozzáadott értéket teremtő és nagyobb bért fizető szakaszokat a cégek kisebb eséllyel telepítik más, kevésbé fejlett országokba. A V4-országok közül 2016-ban az iparban Lengyelországban, a szolgáltatások esetén pedig Magyarországon voltak a leghosszabbak az értékláncok.

Mivel az értékláncok hossza a gazdaság nemzetközi kitétségére és importfüggőségére is hatással van, ezért arra kell törekedni, hogy az értékláncok minél hosszabb szakasza legyen jelen egy országban. Ez egyben lehetővé teszi az igényesebb, jól fizető munkahelyek arányának

növelését is. Az értékláncok hossza rávilágít az országon belüli, cégek közötti együttműködés kiterjedtségére és minőségére, a hazai termelői és szolgáltatói beszállítási lehetőségekre és tudás-transzferesélyekre. Végül fontos kérdés az is, hogy a robotizáció és a digitalizáció gyors terjedése milyen hatással lesz az értékláncokra: egyes szakmai vélemények szerint ez a folyamat az értékláncok erősebb fokú hálózatosodását hozza magával, ami még több lehetőséget fog kínálni az azokat kihasználni tudó helyi kisvállalkozásoknak.



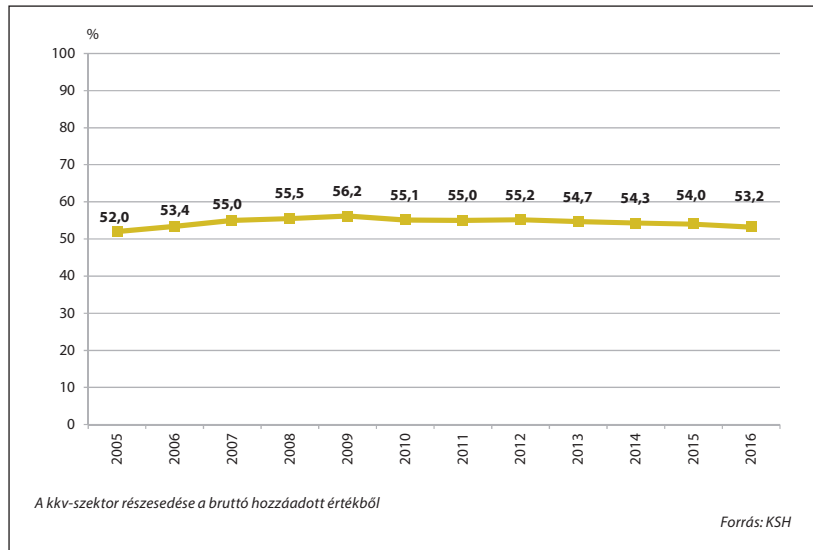
**Az értékláncok hosszát közelíteni kellene a fejlett országokban jellemzőhöz. Ez lehetővé tenné a nagyobb hazai hozzáadott érték előállítását és a gazdasági kockázat csökkentését.**



## G.2.4. A kkv-szektor részesedése a bruttó hozzáadott értékből

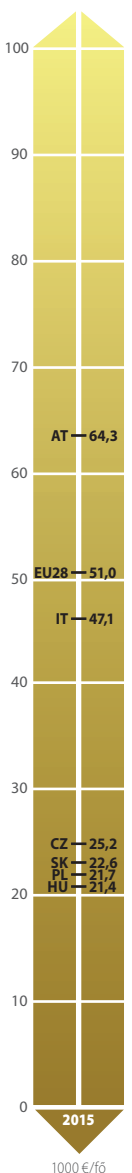
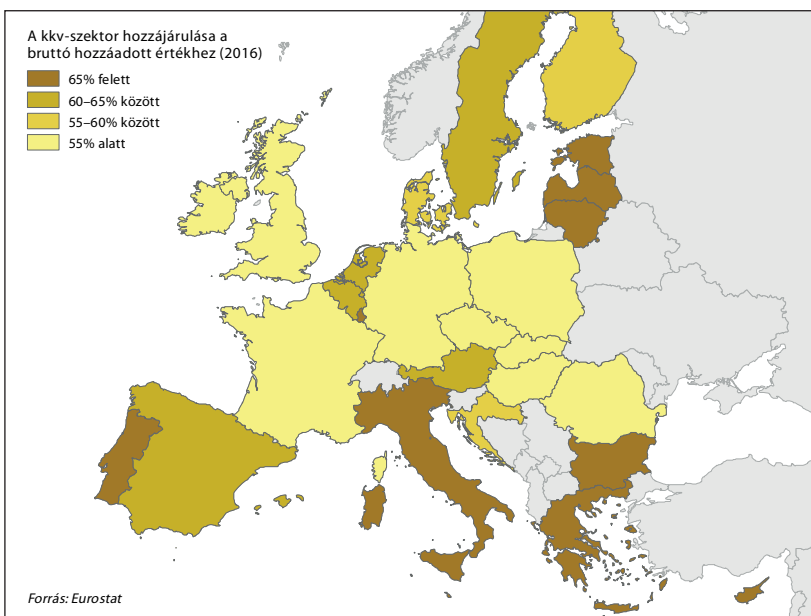
A mikro-, kicsi és közepes méretű cégeket magában foglaló kkv-szektor szerepe kulcsfontosságú a gazdaságban. A kkv-k jelentősen hozzájárulnak a foglalkoztatáshoz, és innovativitásukkal dinamizálhatják a gazdaságot. Az Eurostat adatai szerint 2016-ban az EU28 gazdaságában – a pénzügyi vállalkozások nélkül – a cégek 99,8%-a kis- és középvállalkozás volt. Ebben a szektorban dolgozott az összes foglalkoztatott 67%-a, akik a megtermelt új érték 57%-át hozták létre. A kkv-k között a 10 fő alatt foglalkoztató mikrocégek aránya közel 93%.

Magyarországon a kkv-szektor részesedése a bruttó hozzáadott értékből 2005 és 2016 között 52,0% és 56,2% között ingadozott. 2016-ban az előző évhez képest csökkent, csupán 53,2%-ot ért el. Ez az érték, ahogyan a térképen is láthatjuk, közel azonos a többi V4-országgal, viszont alacsonyabb, mint a fejlett országok kkv-szektorának hozzájárulása. Hiszen például az osztrák érték 62,0%, az olasz 67,7%, a svéd 60,5%. Az EU28 átlaga 57,0%. A különbségek egyik valószínű oka a termelékenységben tapasztalható eltérés. A kkv-kra jellemző munkatermelékenységi adatokat az Eurostat méri. A számítás alapja az egy foglalkoztatottra jutó, megtermelt bruttó hozzáadott érték (1000 euró/fő); a legutolsó adatsor 2015-ös. A hőmérőn néhány ország kkv-szektorának termelékenységi adatát látjuk. Az összehasonlításból látható, hogy a V4-országok kkv-szektorainak



termelékenysége közel azonos szinten van, amely megközelítőleg az EU-s átlag fele. Az osztrák érték viszont meghaladja az EU-s átlagot, és a magyar adat háromszorosa. Az alacsonyabb termelékenység rontja a versenyképesség-javítás esélyeit is.

Ha cégméret szerint vizsgáljuk az adatokat, azt látjuk, hogy a legalacsonyabb termelékenységi érték a 10 fő alatt foglalkoztató mikrocégeknél, míg a legmagasabb az 50–249 főt alkalmazó, közepes méretű vállalkozásoknál figyelhető meg. A V4-országok kkv-szektorában tapasztalható, az EU-s átlagnál alacsonyabb, de egymáshoz nagyon hasonló szintű munkatermelékenység oka valószínűleg a korszerűtlenebb technológia, a kevésbé hatékony munkaszervezés, valamint az alacsonyabb innovációs szint. Magyarország esetén arra is fel kell figyelni, hogy az összes működő kkv 69,4%-a 2016-ban a szolgáltatásokban tevékenykedett. Nemzetközi statisztikák bizonyítják, hogy a szolgáltatásokban nehezebb a termelékenységet javítani. A kkv-szektor termelékenységének és versenyképességének fokozása az egész gazdaság versenyképességének javíthatósága és a gazdasági növekedés fenntarthatósága miatt egyaránt kulcsfontosságú feladat. Mindennek a kkv-k számára azért is nagy a jelentősége, mert befolyásolja a digitalizációs és robotizációs folyamatokba való bekapcsolódásuk esélyeit.



A kkv-szektor termelékenységét és versenyképességét nagyobb hozzáadott érték előállításával, innovációval, technológiai és tudásberuházással, valamint minőségjavítással lehetne növelni.

Forrás: Eurostat

## G.2.5. A GNI értéke a GDP százalékában

Ez a mutató a bruttó nemzeti jövedelem és a bruttó hazai termék hányadosa. A bruttó nemzeti jövedelem (GNI) a bruttó hazai termék (GDP) értéke, csökkentve az országból kiáramló munkavállalói és tulajdonosi jövedelemmel, valamint az EU-ba fizetett adók értékével, és növelve az országba kívülről beáramló jövedelemmel, valamint az EU-ból érkező támogatások értékével. Ily módon nem tartalmazza a külföldi cégek által hazautalt profitot, béreket és osztalékot. Viszont szerepelnek benne az EU-ból jövő kifizetések, például a földalapú támogatások, valamint a külföldről hazautalt munkavállalói jövedelmek. A két mutató egymáshoz való viszonya ezért csak részben méri az adott ország nemzeti kézben lévő gazdasági egységeinek eredményeit, fejlettségét. Jellemzően a fejlett országok esetén a GNI, a kevésbé fejlettek esetén pedig a GDP értéke a nagyobb, vagyis az első esetben az arány nagyobb, az utóbbi esetben pedig kisebb, mint 100%.

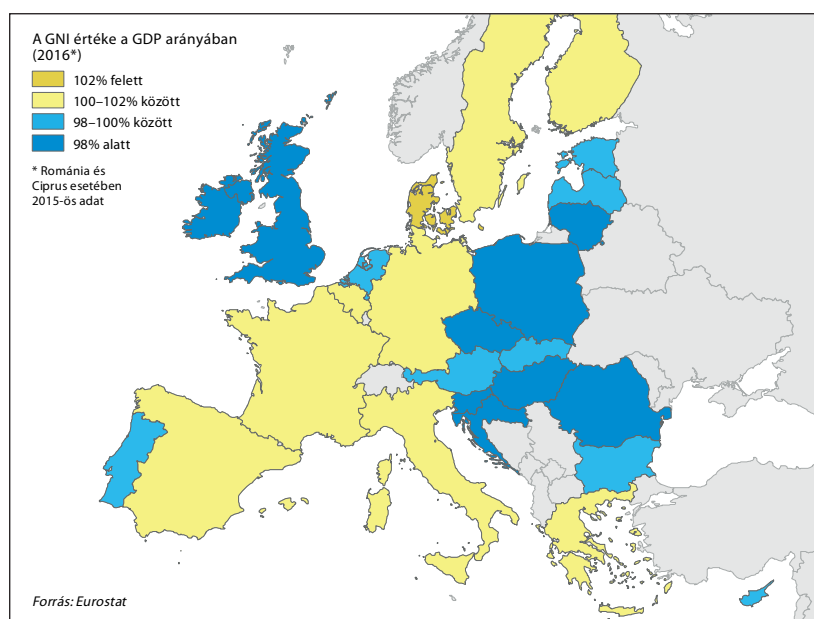
A GNI értéke Magyarországon a GDP-hez képest 2007–2008-ban csökkent, elsősorban azért, mert a válság idején a külföldi cégek nem ruháztak be, inkább hazautalták a profitjukat. 2009 után javulni kezdett a GNI/GDP arány, majd 2014-ben ismét csökkenésnek indult, 2016-ban azonban 97,5%-ra nőtt. Ez 2015-höz képest 2,2 százalékpontnyi javulás, amely a V4-országok között a legnagyobb. Ahogy arra az MNB különböző elemzései rávilágítanak, a növekedés



egyik oka az lehet, hogy 2016-ban megnöttek a külföldön dolgozó magyarok hazautalásai. Ezek megnövelték a GNI értékét.

Általában igaz az is, hogy amely országban a külföldi cégek jelenléte nagyobb, mint a nemzeti tulajdonú cégek külföldi jelenléte, ott a külföldi cégek által helyben termelt nagyobb profit miatt nagyobb lesz a GDP, mint a GNI. Általában a gazdaságilag fejlettebb országokra jellemző, hogy cégeik a rendelkezésükre álló jelentős tőke egy részét költségoptimalizálási céllal kevésbé fejlett országokban fektetik be úgy, hogy az egyszerűbb, elsősorban fizikai munkát igénylő feladatokat szervezik ki. A megtermelt új érték egy részét pedig nem helyben, hanem máshol, gyakran hazai székhelyükön

használják fel, például kutatás-fejlesztés finanszírozására. A térkép szemlélteti a fejlett és a kevésbé fejlett országok közötti különbségeket a GNI/GDP arány tekintetében. Általában 100% körüli vagy afeletti GNI/GDP értéket találunk a fejlett nyugat-európai országok többségében, míg a kevésbé fejlett régiókban, köztük a V4-országokban 2,5–3%-kal marad el ettől a GNI/GDP arány. Fontos tétel még a kamattörlesztés is, amely az erősen eladósodott országok esetén rontja a GNI értékét. A gazdaság helyzetének jobb megítélhetősége érdekében ezért felvetődött, hogy az adósságot nem a GDP-hez, hanem a GNI-hoz kellene viszonyítani, mivel azt valójában a GNI-ből, és nem a GDP-ből lehet törleszteni.

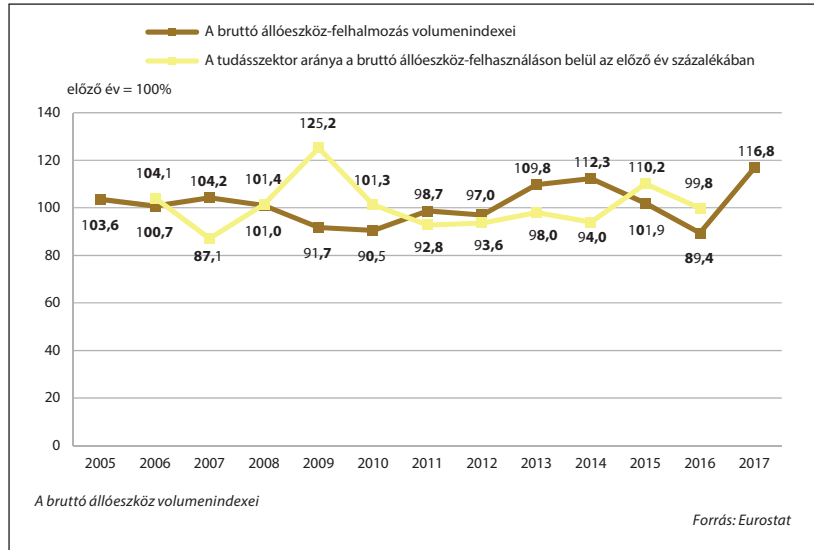


**A GNI értékét a nemzeti gazdaság erősítésével, a termékek és a szolgáltatások tudás- és innovációtartalmának növelésével kellene emelni. Ez egyben csökkentené a gazdaság függőségét is.**

### G.3.1. A bruttó állóeszköz volumenindexei

A versenyképesség szempontjából kiemelt fontosságú a bruttó állóeszköz-felhasználás értékének változása, valamint szerkezetének alakulása. Az állóeszköz-felhalmozás hozzájárul a gazdasági szerkezet korszerűsödéséhez, a technológiai fejlődéshez, a termelékenység javulásához és végső soron a gazdaság bővüléséhez. Az adott évben megvalósult összes felhalmozás ágazati arányai pedig azt mutatják meg, hogy mely ágazatok esetén nagyobb a technológiai megújulás és a teljesítményjavulás esélye. Az ágazatok közül különösen fontos az ún. tudásszektor arányának alakulása, mivel az itt jelentkező eredmények a többi szektor fejlődéséhez is hozzájárulnak. A tudáságazat teljesítményén az oktatás, az infokommunikáció és a szakmai, tudományos, műszaki tevékenység együttes értékét értjük.

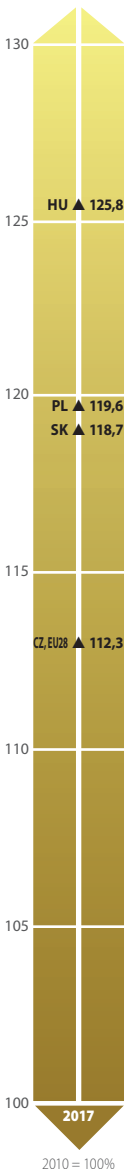
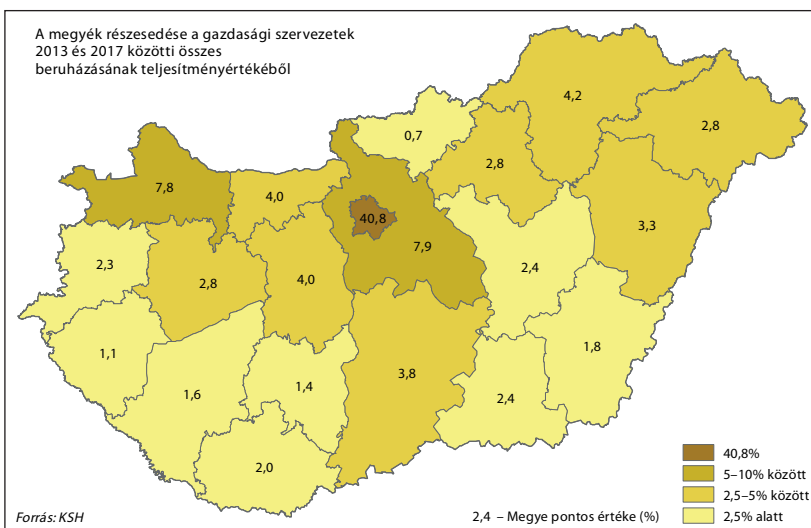
Az ábrán látható világos színű görbe azt mutatja, hogy a bruttó állóeszköz-felhasználás éves változását jelentős ingadozások jellemzik. A 2007-ben indult és 2010-ig tartó százalécsökkenés elsősorban a gazdasági válság hatását tükrözi. A 2016-os nagyon alacsony érték után a 2017. évi megugrás az EU-s források beáramlásának gyorsulását mutatja. A másik, sötét színű görbe – amely esetében csak 2006–2016 között állnak rendelkezésünkre adatok – azt világítja meg, hogy a teljes állóeszköz-felhalmozáson belül hogyan alakult a tudásszektor aránya az előző évhez képest. Azt látjuk, hogy öt éven át, 2011 és 2015 között a tudásszektor felhalmozásának aránya erőteljesebben csökkent,



mint a teljes állóeszköz-felhalmozás volumene. A hőmérőn látható nemzetközi összehasonlítás, amely 2010-hez viszonyítja az egyes országok bruttó állóeszköz-felhalmozását, azt mutatja, hogy 2017-ben a V4-eken belül a magyar érték a legmagasabb. Ennek elsődleges oka az EU-s források gyorsított felhasználása.

A bruttó állóeszköz-felhalmozáson belül vizsgálni kell a gazdasági szervezetek beruházásainak teljesítményértékét is. Ez ad ugyanis információt a vállalkozások aktivitásáról, amely munkahelyteremtéssel jár együtt. Ezt főleg regionálisan érdemes elemezni, mert így kapunk képet leginkább a területi fejlődés és kiegyenlítődés esélyeiről. A térképen azt látjuk, hogy a gazdasági szervezetek 2013–2017. évi összes beruházási teljesítményének 40,8%-a Budapesten valósult meg. A következő legnagyobb érték Pest megyében (7,9%) és Győr-Moson-Sopron megyében (7,8%) látható. Kirívóan kevés beruházás jutott Nógrád (0,7%) és Zala megyének (1,1%).

Természetesen ezeket az értékeket árnyalják az állami beruházások, amelyek igyekeznek hozzájárulni a lemaradó megyék felzárkózásához. Ennek ellenére nyilvánvaló, hogy az alacsony üzleti aktivitás, valamint a magasabb munkanélküliség és az egy főre jutó GDP alacsonyabb szintje között összefüggés van.

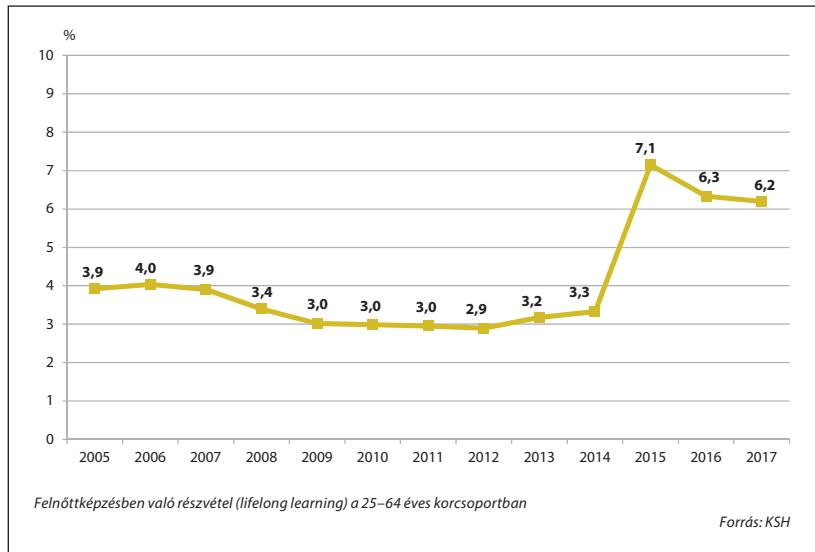


**A nagyobb hozzáadott értékre építő gazdasági versenyképesség javításához növelni kell a beruházásokat a tudásszektorban, és javítani regionális eloszlásuk arányait.**

## G.3.2. Felnőttképzésben való részvétel (lifelong learning) a 25–64 éves korcsoportban

Az Európai Unió 2020-ig szóló stratégiájának céljai között szerepel az intelligens, fenntartható és befogadó gazdaság létrehozása. Ez nem képzelhető el a humán vagyron állandó fejlesztése, ezen belül a felnőtt- és továbbképzés – angol szóval *lifelong learning*, azaz élethosszig való tanulás – nélkül. Különösen fontos ez a munkaképes, 25–64 éves korcsoportban. Az ábrán a felnőttképzésben részt vevők arányának változását látjuk a 25–64 éves népességben, 2005 és 2017 között. A térképen a 2017. évi regionális értékek láthatók. Az adatokból az látszik, hogy a felnőttképzésben részt vevők aránya nagyon lassan nő. A 2015. évi kiugrást az okozta, hogy ebben az évben lehetővé vált a második szakma ingyenes megszerzése. A lendület azonban nem tartott tovább: 2016-ban és 2017-ben már visszaesést látunk.

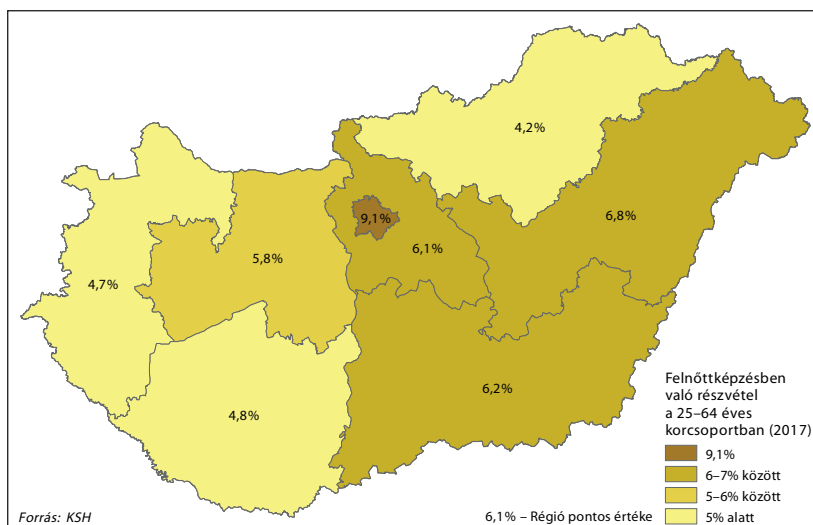
Az adataink nemzetközi összehasonlításban különösen rosszak. A hőmérőn azt látjuk, hogy a magyar érték 4,7 százalékponttal rosszabb, mint az EU-átlag. A V4-országok mind messze le vannak maradva a fejlett országok mögött. A V4-csoporton belül Csehország adata a legjobb. A magyar érték a második, de amíg a többi V4-ország javította az arányt 2016-ról 2017-re, addig Magyarország rontotta. A legnagyobb, 1 százalékpontos javulás Csehországban következett be. A fejlett országokhoz viszonyított alacsony szintű felnőttképzési részvétel komoly versenyképességi veszélyekre figyelmeztet. A gyors ütemű digitalizáció versenyképesség- és termelékenységjavító hatása ilyen képzési szinttel nem lesz kihasználható, és ez a versenyképességben



további lemaradást okozhat. Problémát jelent még a régiók közötti különbségek mértéke. A felnőttképzés alacsony szintje veszélyezteti a kevésbé fejlett régiók felzárkóztatását.

A KSH méri a munkahelyi szakmai képzéseket támogató vállalatok arányát is, vagyis azt, hogy a vizsgálatba bevont vállalkozások hány százaléka finanszírozza részben vagy egészben munkavállalói szakmai képzését. A mutató beszédes: arra világít rá, hogy a cégek mennyire tartják fontosnak, hogy munkavállalóikat folyamatosan továbbképezve nagyobb tudással és javuló termelékenységgel versenyezzenek a piacon. Az adat 2005-re és 2015-re áll rendelkezésre. 2005-ben az értéke 49%, 2015-ben pedig 44% volt. Mindez arra figyelmeztet, hogy a cégeknek alig fele hajlandó saját forrásokat áldozni munkavállalói tudásának, képességeinek bővítésére. Ráadásul a képzést finanszírozó cégek aránya még 5 százalékponttal csökkent is. A másik figyelmeztető

mutató, hogy a munkahelyi szakmai képzésben részt vevők aránya az összes foglalkoztatotthoz képest mindössze 16% volt 2005-ben. Ez az érték kicsit, 3 százalékponttal javult 2015-re, és 19%-ot ért el.

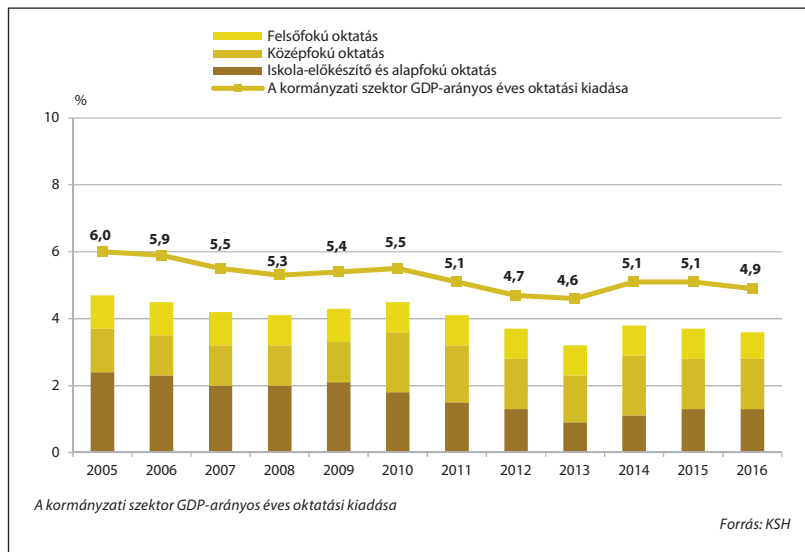


**A negyedik ipari forradalomba való sikeres bekapcsolódáshoz állami és vállalati szinten egyaránt kulcsfontosságú feladat a felnőttképzésben részt vevők arányának jelentős növelése.**

### G.3.3. A kormányzati szektor GDP-arányos éves oktatási kiadása

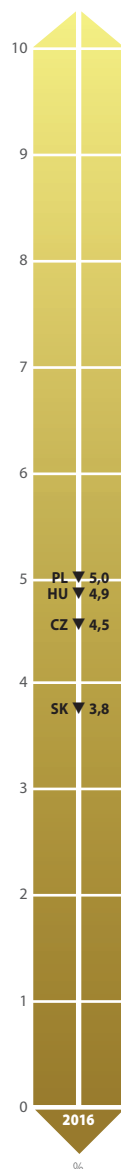
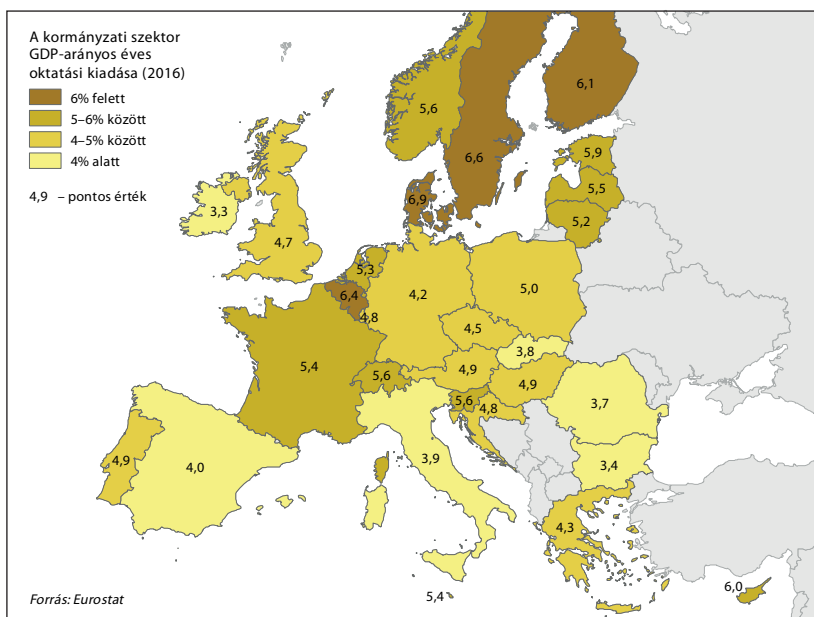
Egy versenyképes gazdaságban fontos, hogy az állampolgárok olyan tudással rendelkezzenek, amely a hosszú távú fejlődést biztosítja. Ehhez elengedhetetlen, hogy az országnak versenyképes oktatási rendszere és intézményei legyenek, amelyeket az állam megfelelő forrásokkal lát el. Egy ország számára a tartós gazdasági növekedésnek és a versenyképesség javításának gátja lehet, ha nem fordít kellő figyelmet az oktatásra. Ezért fontos a kormányzati szektor oktatásra fordított kiadásait mutatja meg a bruttó hazai termékhez viszonyítva. Ez egyben kifejezi azt a befektetést is, amelyet az ország saját humán tőkéje fejlesztésére fordít. 2005-ben az oktatásra fordított kiadás mértéke 6% volt, ez a vizsgált időszak legmagasabb értéke. Ettől az évtől kezdve 2013-ig folyamatosan csökkent (4,6%-ra) a GDP-arányos érték. 2014-ben 0,5 százalékpontos növekedés figyelhető meg 2013-hoz képest. A növekedésben közrejátszhat a bérek emelkedése, illetve a strukturális átalakítások miatt az adatok is torzulhatnak. 2015-ben nem változott az érték, azonban 2016-ban ismét visszaesést tapasztaltunk. A legfrissebb adat szerint a kormányzat a GDP 4,9%-át fordítja oktatásra.

Képzési szintenként vizsgálva az oktatásra fordított kiadások mértéke a következőképpen alakult 2016-ban: iskola-előkészítő és alapfokú oktatás 1,3%; középfokú oktatás 1,5%;



felsőfokú 0,8%. Érdekes megfigyelni, hogy míg az alapfokú oktatásra szánt kiadások mértéke 2005-ről (2,4%) 2016-ra (1,3%) 1,1 százalékponttal csökkent, addig a középfokú képzéseknél ellenkező irányú volt a tendencia, 2005-ről (1,3%) 2016-ra (1,5%) 0,2 százalékponttal nőtt az e képzési szintre fordított kiadások mértéke. A felsőfokú oktatás esetében a középfokúval megegyező mértékű, de ellentétes előjelű tendencia fedezhető fel, ezen a képzési szinten csökkent a ráfordítások GDP-arányos értéke.

Jelen mutató különösen a nemzetközi összehasonlítás szempontjából mond sokat arról, hogy miként lesz meg a jövőben is a versenyképesség javításához az ország számára feltétlenül szükséges, jól képzett munkaerő. A 2016-os nemzetközi adatok alapján az EU28 4,7%-os értékéhez képest Magyarország átlag feletti összeget fordított oktatásra (4,9%). Ezzel a visegrádi országok között hazánk Lengyelország mögött a második helyen szerepel, megelőzve Szlovákiát és Csehországot. Fontos azonban a versenyképességben és oktatásban elől járó országok adatainak vizsgálata is: például Dánia (6,9%), Finnország (6,1%) és Svédország (6,6%) a GDP-je jelentősen nagyobb részét fordítja oktatásra. Jól látható, hogy bár az EU28 átlagához és a visegrádi országokhoz képest Magyarország jobban teljesített, az oktatásra fordított kiadásaink mértéke elmarad az előzőekben említett, a vizsgált területet tekintve példaértékű országok mért adataitól.



**Az oktatási ráfordításokat illetően 2016-ban visszaesés figyelhető meg. A ráfordítások összegének emelése mellett fontos lenne, hogy javuljon a felhasználás hatékonysága is.**

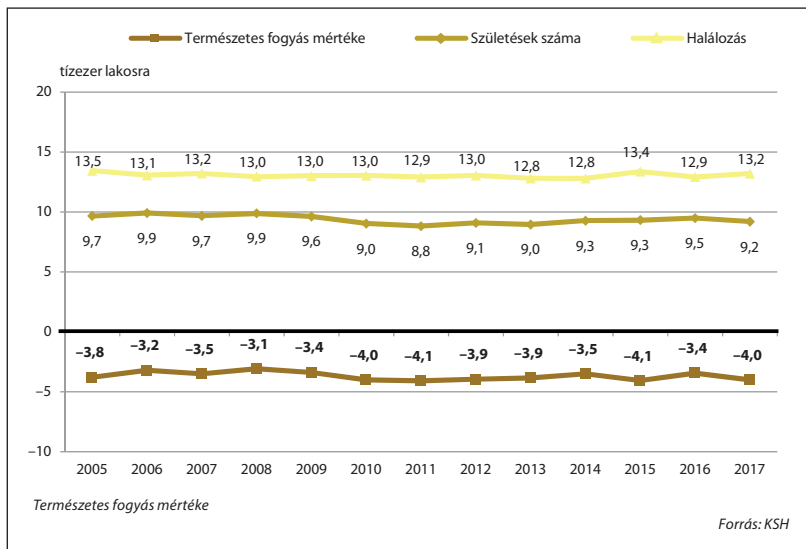


## G.3.4. A természetes fogyás mértéke

Egy nemzet legfontosabb erőforrása a humán vagyona. A humán vagyon mennyiségi gyarapodása és minőségi fejlődése teszi lehetővé a versenyképesség tudásra építő javítását. Éppen ezért fontos versenyképességi mutató a rendelkezésre álló humán vagyon alakulása, ezen belül is a népesség számának, korösszetételének változása. Természetes fogyásról akkor beszélünk, ha a halálozások száma meghaladja a születéseket. Magyarországon tartósan magas a természetes fogyás mértéke. 2017-ben még romlás is bekövetkezett: 2016-hoz képest a fogyás 18%-kal nőtt (34 ezerről 40 100-ra, vagyis 6100 fővel). A fogyás megugrását a születések számának csökkenése és a halálozások számának növekedése együttesen okozta. A magyarországi adat az EU28-ban a 6. legrosszabb.

A várható élettartam is a humán vagyon fontos jellemzője. 2016-ban a születéskor várható élettartam Magyarországon 75,9 év volt. Ez 0,2 év javulást jelent a 2015. évi 75,7 év átlagértékhez képest. Nemzetközi összehasonlításban a 2016. évi adatok állnak rendelkezésre. Ezek alapján, ahogyan az a hőmérőn látható, a születéskor várható élettartam Magyarországon a legalacsonyabb, az EU-s átlagnál közel 5, az osztrák értéknél pedig közel 6 évvel rövidebb. Figyelemre méltó, hogy a V4-országok között is a magyar adat a legrosszabb. Férfiak esetén a várható élettartam (72,4 év) rövidebb, mint az EU-statisztikában használt munkaképes kor (15–74 év) felső határa.

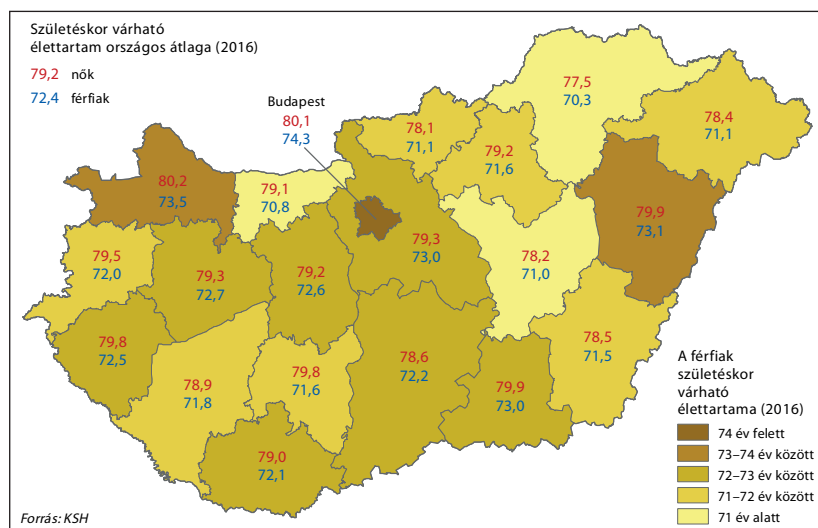
További probléma, hogy jelentősek a regionális különbségek. Ahogy a térképen látható, a 2016. évi adatok alapján



a születéskor várható élettartam férfiak esetén Budapesten (74,29 év), nők esetén pedig Győr-Moson-Sopron megyében (80,2 év) a legmagasabb. A legalacsonyabb pedig – mindkét nem esetén – Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, ez férfiak esetén 4, nők esetén pedig 2,6 évvel alacsonyabb a budapesti értéknél.

Jellemző Magyarországra az is, hogy öregszik a társadalom. 2017. január 1-jén a legalacsonyabb átlagéletkor férfiak és nők esetén is Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (38,2 és 42,2 év), a legmagasabb átlagéletkor pedig férfiak és nők esetén egyaránt Zala megyében volt (42,4 és 46,7 év). Az országos átlagéletkor a férfiaknál 40,2, a nőknél pedig 44,4 év. Ez mindkét nem esetén egyéves átlagéletkor-növekedést jelent az előző évhez képest.

Nemzetközi elemzések bizonyítják, hogy a rövidebb várható élettartam gazdasági veszteséget jelent, mivel szűkíti a rendelkezésre álló munkaerőt. Magyarországon különösen nagy gond a munkaerő fogyása. Ennek egyik oka, hogy még munkaképes korú emberek halnak meg túl korán. Ezért gazdaságilag is indokolt olyan családpolitikai és egészségügyi rendszert működtetni, amely egyrészt ösztönzi a gyermekvállalást, másrészt megelőzi a korai halálozást. Az élettartam meghosszabbításához valószínűleg az alacsony képzettségűek magas arányának csökkentése is hozzájárulna.

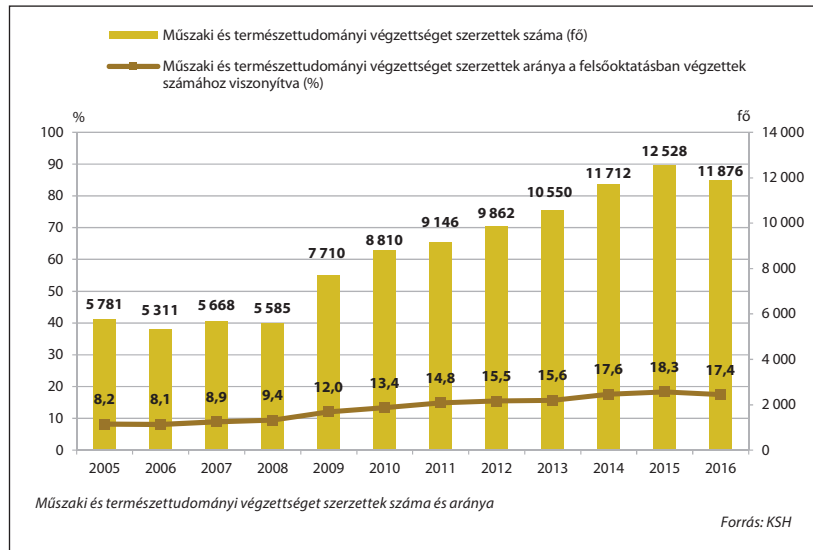


**A versenyképesség-javítás egyik alappillére a humán vagyon. Ezért átfogó stratégiára van szükség a népességfogyás és egyben az elöregedés megállításához, valamint a várható élettartam növeléséhez.**

## G.3.5. A műszaki és természettudományos végzettséget szerzettek aránya

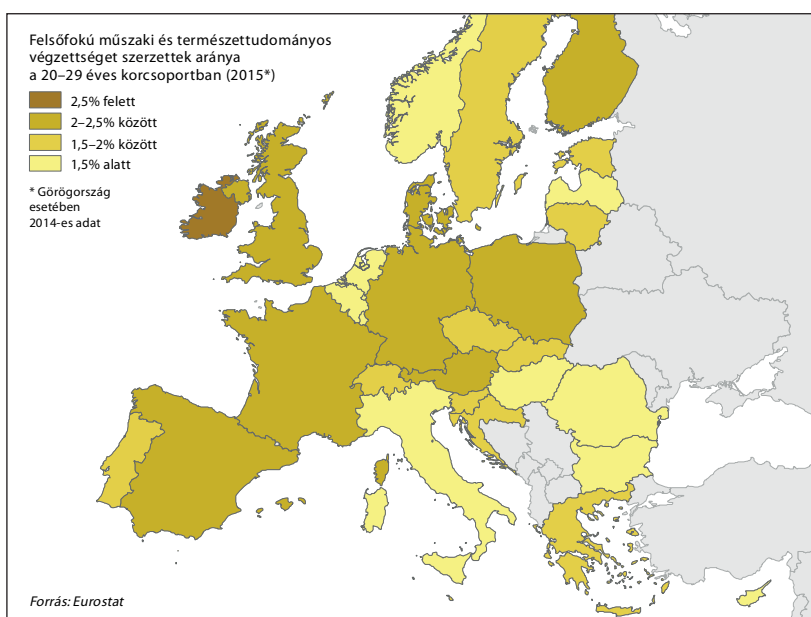
Egy ország megfelelő szintű innováció nélkül nem lehet versenyképes, ezért a kormányzat kiemelt feladata kell legyen az innovációs tevékenység ösztönzése, a feltételek megteremtése és a megfelelő humán állomány biztosítása. Az innovációhoz mint eredményhez nagyban hozzájárul a műszaki és természettudományos végzettségű szakemberek rendelkezésre állása. E tudományterületek szakemberei korunk egyik legfontosabb globális folyamata, a digitalizáció szempontjából is kiemelt jelentőséggel bírnak. A digitalizációs folyamatokba való bekapcsolódáshoz képzésre van szükség. Fontos azonban megjegyezni, hogy versenyképességi szempontból nem elegendő, ha a műszaki és természettudományos végzettségűek száma nő. Elengedhetetlen, hogy ezek az emberek a tudásukat itthon hasznosíthassák.

Az indikátor a műszaki és természettudományok területén oklevelet és tudományos fokozatot szerzettek arányát mutatja a felsőoktatásban végzettek számához viszonyítva. Az így képzett mutató értéke 2006 és 2015 között folyamatosan emelkedett, ami a digitalizációra és a robotizációra való felkészülés szempontjából kedvező jelenség. Ebben az időszakban az e tudományterületeken végzettek aránya több mint 10 százalékponttal emelkedett, vagyis számuk az általunk vizsgált időszakban megduplázódott. A 2005–2008 között tapasztalható stagnálás után 2009-től jelentősen emelkedett a megszerzett



végzettségek száma, amire feltételezhetően hatással volt a 2005-ben bevezetett Bologna-rendszer, hiszen az új, három szintre tagolódott felsőoktatásban az alapképzést (BSc) végzett első hallgatók száma a 2008-as, de jellemzően a 2009-es adatoknál jelenik meg, köszönhetően a legalább 6-7 féléves képzési időnek. 2009 után folyamatos növekedés figyelhető meg, amelynek következtében 2015-ben már 12 528 fő (18,3%), 2016-ban pedig 11 876 fő (17,4%) szerzett műszaki vagy természettudományos végzettséget. Ez azt jelenti, hogy 2016-ban 6095 fővel többen végeztek ezeken a területeken a 2005-ös referenciaévhez képest. A műszaki és természettudományos végzettséget szerzettek számát a felsőoktatásban végzettek számához viszonyítva is nyilvánvalóvá válik e két terület előretörése. Ez a növekedés kedvező, hiszen a hazai termékinnováció és digitális versenyképesség forrását e tudományterületek szakemberei jelenthetik.

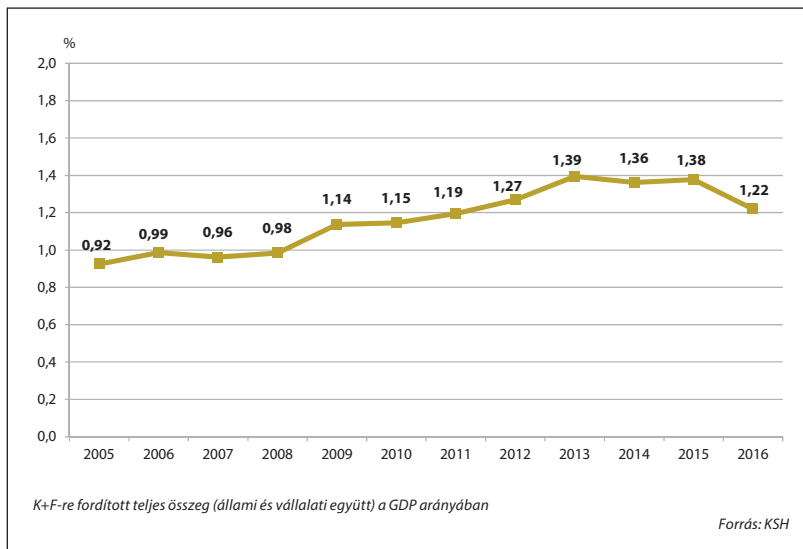
Mivel a versenyképesség szempontjából kiemelten fontos területről van szó, ezért elengedhetetlen a nemzetközi összehasonlítás. Ehhez egy új mutatót alkalmazunk, a felsőfokú műszaki és természettudományos területeken végzettek számát ezúttal a 20–29 éves lakossághoz viszonyítjuk. A V4-országok adatait összevetve azt látjuk, hogy Lengyelország (2,1%), Csehország (1,7%) és Szlovákia (1,7%) jelentősen jobb arányt ért el, mint Magyarország (1,2%). E mutató tekintetében az Európai Unióban Írország (3,2%), Finnország (2,4%) és Ausztria (2,2%) rendelkezik a legmagasabb értékekkel.



**A műszaki és természettudományos végzettséggel rendelkezők az innováció és a digitalizáció motorját jelentik, ezért a versenyképesség fokozásához növelni kell a számukat.**

## G.4.1. A K+F-re fordított teljes összeg (állami és vállalati együtt) a GDP arányában

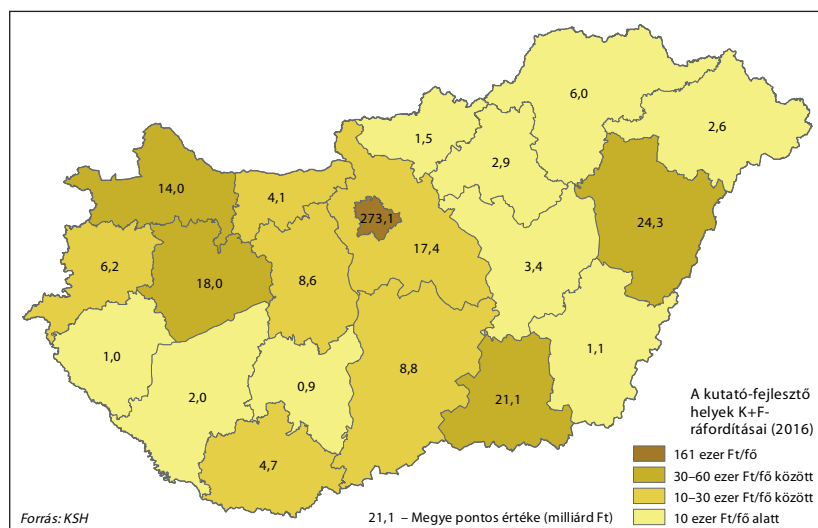
A nemzetgazdaság és a társadalom szempontjából egyaránt fontos, hogy az oktatás fejlesztésével, a tudás megbecsülésével, a kutatás-fejlesztés színvonalának és GDP-arányos értékének emelésével olyan tudásalapú és innovációra épülő gazdaságot lehessen építeni, amely hozzájárul az adott ország versenyképességének növeléséhez, a külföldi tőkétől való függőség csökkentéséhez, továbbá a társadalom jövedelmi és jóléti helyzetének, valamint életkörülményeinek javításához. Az állami és vállalati szektor kutatás-fejlesztési ráfordításai együtt 2005-ben a GDP 0,92%-át tették ki. Ehhez képest a vizsgált időszak végére emelkedett a K+F-ráfordítások abszolút és relatív értéke is, hiszen 2016-ban elérték az 1,22%-ot. Fontos kiemelni, hogy a növekedés ellenére jelentős visszaesést tapasztaltunk az előző évi értékhez képest (1,38%). A visszaesés az állami költségvetési ráfordításokat érintette, hiszen a vállalati szférában 2015-ben 0,68%, 2016-ban 0,69% volt mérhető. Ezzel szemben az állami szférában 0,16 százalékponttal csökkent az érték, így 2016-ban a GDP 0,32%-át tette ki a költségvetésből finanszírozott K+F. Az Európai Bizottság országjelentése szerint a visszaesés többek között a Strukturális Alapokból (társ)finanszírozott források lassú felhasználására vezethető vissza, továbbá csökkent az alulfinanszírozott, felsőoktatási és állami kutatóhelyek között „széttörédezett” forrásokkal rendelkező hazai kutatás-fejlesztési rendszer hatékonysága. A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal azonban hozzáteszi, hogy a statisztikák még nem tartalmazzák azokat a már folyósított



forrásokat, támogatásokat, amelyeket még nem használtak fel. Ezek a későbbi évek adataiban fognak megjelenni.

Az állami és vállalati szféra együttes kutatás-fejlesztési tevékenységének területi eloszlását vizsgálva megállapítható, hogy az előző évi *Jó Állam Jelentésekben* kimutatott budapesti fölény megmaradt, sőt a 2014-es 59,19%-ról 2016-ra 63,92%-ra (273,1 milliárd Ft) emelkedett a főváros részesedése az összes K+F-ráfordításból. Budapest után Hajdú-Bihar megyében a legmagasabb a ráfordítások értéke (24,3 milliárd Ft), a legalacsonyabb pedig Tolna megyében (0,9 milliárd Ft).

A nemzetközi adatok alapján a V4-országok adatai eltérő képet mutatnak a K+F tekintetében. Az utolsó évben tapasztalható visszaesés valamennyi országot érintette. Csehország a csökkenés ellenére egyértelműen fölényben van (1,68%) a többi országhoz képest. A szlovák és lengyel adat (0,79% és 0,97%) egyaránt alacsony intenzitású kutatás-fejlesztési tevékenységet mutat az Európai Unió átlagához (2,03%) képest. A referenciaországnak tekintett Ausztria 2016-ban a 2020-ra tervezett 3%-os uniós célérték feletti eredményt ért el (3,09%), azonban 2020-ra az osztrák GDP-arányos K+F-ráfordításokat 3,76%-ra kívánják emelni. A skandináv országok közül Dánia 2,87%-ot, Finnország pedig 2,9%-ot ért el 2016-ban.

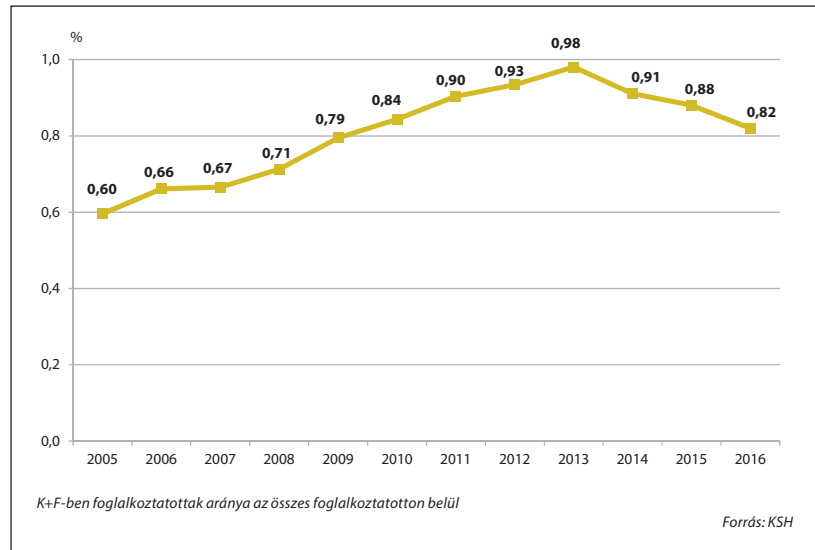


**Az állami K+F-ráfordítások GDP-arányos értéke 2016-ban jelentősen visszaesett. Kiemelt versenyképességi tényezőről van szó, ezért indokolt a ráfordítások növelése, az EU-átlaghoz közelítése.**

## G.4.2. A K+F-ben foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatotton belül

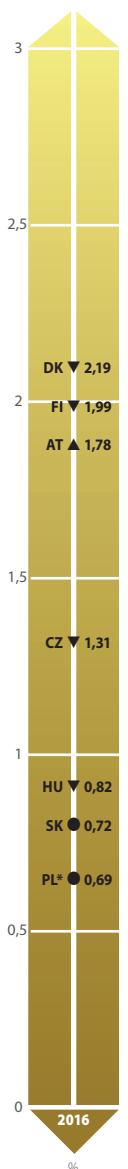
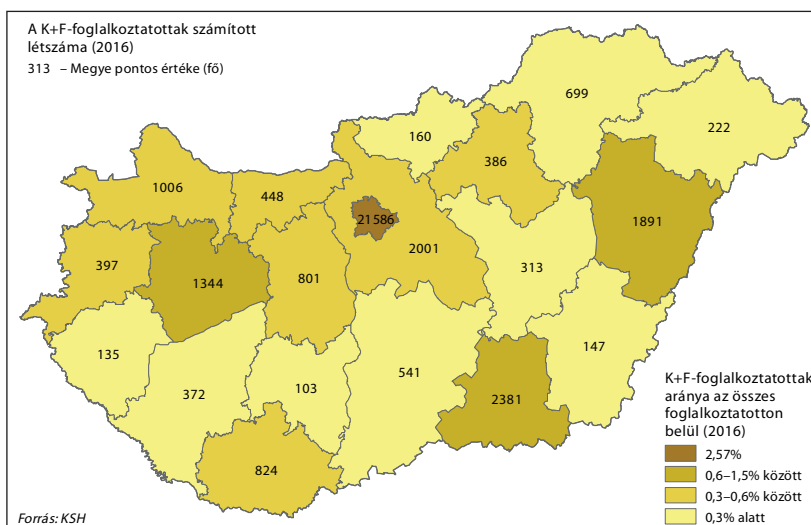
A kutatási és fejlesztési tevékenységhez megfelelő színvonalú és létszámú humán erőforrásra van szükség. Éppen ezért a ráfordítások növekedésével a kutatók és fejlesztők számának is emelkednie kell. Ugyanakkor ez önmagában nem elegendő, az is fontos, hogy az összes foglalkoztatotton belüli arányuk is növekedjen. Ez az arány azonban 2013-ról 2016-ra 0,98%-ról 0,82%-ra csökkent. Nemcsak a relatív értékekben történt változás, de a kutató-fejlesztő munkakörökben foglalkoztatottak abszolút száma is csökkent 38 163 főről 35 757 főre.

Budapest a hazai kutatás-fejlesztés központja, nemcsak a ráfordítások szempontjából, hanem a K+F-ben foglalkoztatottak számát tekintve is, ugyanis a fővárosban dolgozik a kutatók és fejlesztők 60,37%-a. Budapesttól messze lemaradva Csongrád (6,66%), Pest megye (5,6%), Hajdú-Bihar (5,29%) és Veszprém megye (3,76%) következik. A K+F-foglalkoztatottak száma 2015 és 2016 között Nógrád megyében emelkedett a legnagyobb mértékben (+41,59%), ez összesen 47 fős bővülést jelentett. Bács-Kiskun megyében 18,18%, Vasban 14,41% volt az emelkedés mértéke. A legnagyobb visszaesést Békés (-29,33%), Tolna (-21,97%) és Pest megyében (-13,19%) tapasztalhatjuk. A csökkenés Budapesten is kimutatható volt, 2016-ban a fővárosban 829 fővel (-3,7%) kevesebben vállaltak munkát a K+F-szektorban, mint egy évvel korábban. A kutatók 58,24%-a (20 825 fő) a vállalati szektorban tevékenykedik, míg a felsőoktatásban 20,91% (7476 fő), további állami kutató-fejlesztő helyen pedig 20,85% (7456 fő).



A K+F-ráfordításoknál kimutatott visszaesés a költségvetésből finanszírozott kutatóhelyeken foglalkoztatottak (számított) létszámánál is kimutatható. Míg a vállalkozások esetében 0,97%-os csökkenést láthatunk, addig a felsőoktatásban 2,98%-kal, a további állami kutatóhelyeken pedig 8,08%-kal kevesebben dolgoznak az egy évvel korábbi, 2015-ös adathoz képest. A vállalkozások közül egyértelműen a nagyvállalati szektor emelkedik ki, itt ugyanis 11 757 fő állt alkalmazásban 2016-ban. Ugyanakkor a mikro- és kisvállalkozások is fontos szerepet töltenek be, hiszen a vállalkozások K+F-területen foglalkoztatott munkavállalóinak 23,61%-a ebben a szektorban dolgozik (4917 fő). A 0–9 főt foglalkoztató mikrovállalkozások esetében jelentősen, 38,36%-kal csökkent a K+F-munkavállalók száma az előző évhez képest. 2015 és 2016 között a kkv-szektorban 12,91%-kal csökkent a K+F-foglalkoztatottak száma, ezzel szemben a nagyvállalatoknál 10,73%-os növekedést mérhettünk.

A nemzetközi adatokat elemezve azt láthatjuk, hogy 2016-ban Csehországban 1,31%, Szlovákiában 0,72%, míg Lengyelországban 0,69% a K+F-ben foglalkoztatottak aránya (2015-ös adat), ami az adott országok K+F-ráfordításaival arányban van. A további, referenciaként szolgáló országok közül Ausztria (1,78%), Dánia (2,19%) és Finnország (1,99%) 2016-ban megelőzte Magyarországot e mutató tekintetében.



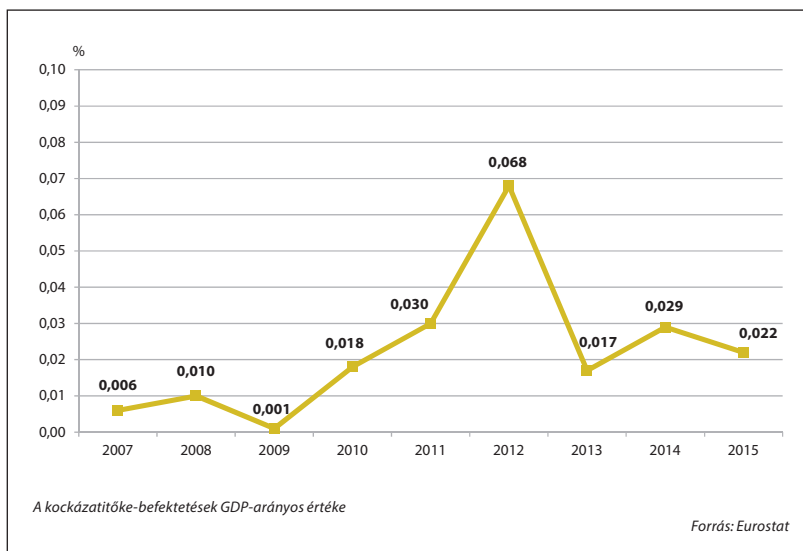
**A K+F-ráfordítások önmagukban nem elegendők a tudásbázis fejlesztéséhez, hiszen nem alakítható ki korszerű szerkezetű gazdaság akkor, ha nem nő a tudásalapú munkahelyeken dolgozók aránya.**

### G.4.3. A kockázati tőke-befektetések GDP-arányos értéke

A kockázati tőke olyan finanszírozási forrás, amely lehetővé teszi a nagy kockázatú, korai stádiumban lévő, de nagy növekedési potenciállal rendelkező vállalkozások fejlődését. Ezek a vállalkozások rendszerint innovatívak, így a kockázati tőkéhez való hozzáférés ösztönözheti a vállalkozási hajlandóságot, valamint az innovatív ötletek piaci megjelenését. A kockázati tőke-befektetések legfontosabb szerepe az ún. magvető finanszírozás terén érvényesül. Ebben az időszakban a vállalkozás még meg sem alakult, vagy csak a közelmúltban kezdte meg működését.

A hazai kockázati tőke-piac meghatározó részei voltak az elmúlt időszakban a mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató, közös európai forrásokból finanszírozott tőkealapok a JEREMIE keretében, ami az Európai Unió vállalkozásfejlesztési programján keresztül nyújtott forrásokat a korai stádiumban lévő vállalkozásoknak. Ezek a források kedvezményes hitel, hitelgarancia és kockázati tőke formájában jelentek meg a hazai tőkepiacon. A kockázati tőke-piacon a JEREMIE időszakában jelentős források jelentek meg, míg a program lezárása után csökkent a kockázati finanszírozás. Ebben a szakaszban a JEREMIE-alapok által nyújtott források (2010 és 2016 között 130 milliárd Ft) magánbefektetők bevonásával pótolhatók.

A kockázati tőke-befektetések 2007 és 2015 közötti alakulását vizsgálva láthatóvá válik, hogy a JEREMIE-program

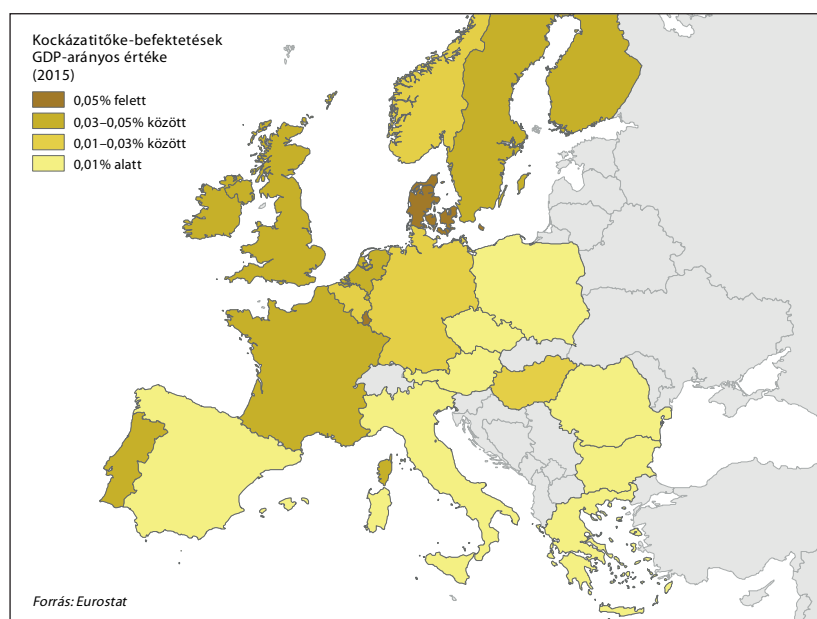


valós indulásának évében (2010), amikor az adatokon már megmutatkozik a program hatása, jelentősen nőtt a kockázati tőke-befektetések GDP-arányos értéke. Egyértelműen 2012 volt a kockázati finanszírozás csúcса, ekkor a GDP 0,068%-át érte el a kockázati források értéke.

A kockázati tőke hiányának enyhítésére jött létre, illetve alakult újjá a Hiventures állami tulajdonú kockázati tőke-társaság, amely a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatallal, valamint a Magyar Fejlesztési Bankkal működik együtt. A Hiventures 50 milliárd Ft-os tőkekerettel gazdálkodik, amelyből 30 milliárd Ft uniós (GINOP), 20 milliárd Ft pedig saját forrás (MFB). A kockázati tőke-piac fontos szereplője az állami tulajdonban lévő Széchenyi Tőkealap-kezelő

Zrt., amely 2017-ig 96 tőkebefektetést hajtott végre, amelyek kumulált értéke ebben az évben elérte a 12,8 milliárd Ft-ot. Az alapkezelő 2018 tavaszától négy tőkealapot kezel. Az alapkezelő sikerességét mutatja, hogy 2017-ig már 29 kiszállás, vagyis exit (vagy részexit) történt.

A 2015-ös nemzetközi adatokat vizsgálva jól látható, hogy a GDP-hez mérten legmagasabb arányú kockázati tőke-befektetésekkel rendelkező országok sorrendben Dánia (0,109%), Luxemburg (0,079%), Finnország (0,047%) és Írország (0,041%). Összehasonlításképpen Magyarországon ebben az évben 0,022%, Lengyelországban 0,007%, míg Csehországban 0,002% volt ez az érték.



**Bővíteni kell a fiatal, nagy növekedési eséllyel rendelkező vállalkozások finanszírozási forrásait. Ez hozzájárulhat a magyar vállalkozások innovativitásához és versenyképességéhez.**

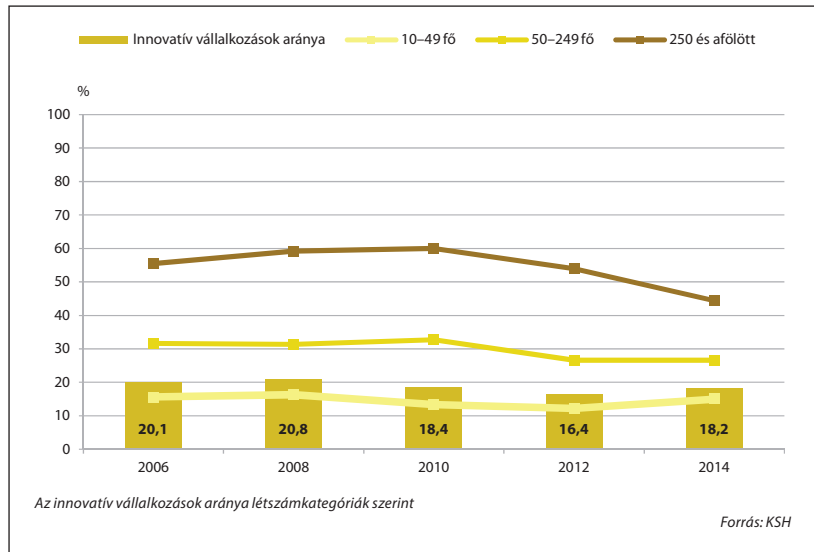


### G.4.4. Innovatív vállalkozások aránya

A nemzetgazdaságok innovációs teljesítményének egyik legfontosabb mutatója az innovatív vállalkozások aránya. Ez azért számít kiemelt területnek, mert az innováció jelentősen növelheti a vállalkozások hatékonyságát, javíthatja a versenyképességüket. Az innovációs folyamat során magas fokú kreativitásra van szükség, amelynek eredményeképp valami újdonság jön létre.

A vállalati kutatás-fejlesztési ráfordítások és a K+F-területen dolgozók arányának növekedése ellenére 2006-hoz képest csökkent az innovatív vállalkozások aránya. Ennek egyik oka a kisvállalkozások (10–49 fő) gyenge innovációs teljesítménye. A közép- és nagyvállalatokat (50 fő felett) tekintve megállapíthatjuk, hogy a 2006-os bázisához képest 2010-ig emelkedett a termék- és/vagy eljárásinnovációt bevezető vállalkozások aránya, azonban 2012-ben és 2014-ben már mindkét szektor jelentősen rontott innovációs teljesítményén. A teljes vállalati szektorra vetített innovációs arány 2006 és 2014 között 20,1%-ról 18,2%-ra esett vissza.

A KSH adatai szerint termékinnováció a felmérésbe bevont kisvállalkozások 9,7%-ánál, a közép- és nagyvállalatok 17,4%-ánál jelent meg, míg a nagyvállalatok 32,1%-a végzett ilyen innovációs tevékenységet. Ez is bizonyítja, hogy a termékinnováció alapvetően a nagyvállalatokra jellemző. A termékinnováció belül leginkább az áruinnováció jellemző (9,2%),

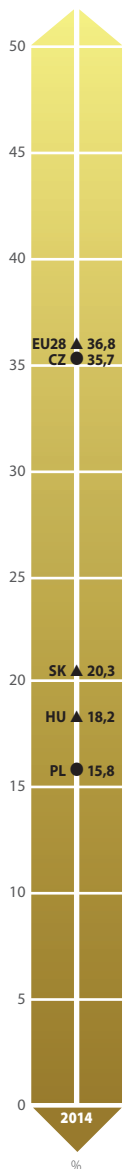
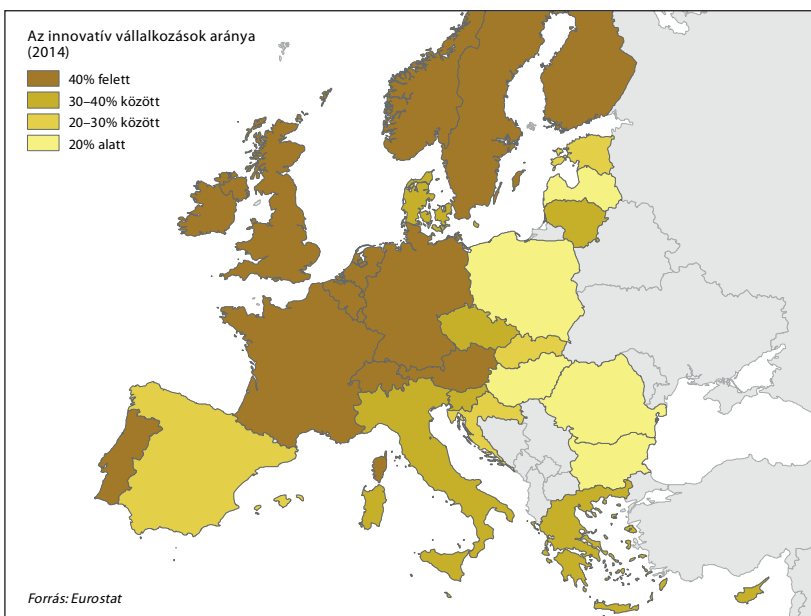


a szolgáltatásinnováció csak a vállalkozások 4,9%-ánál jelenik meg. Az eljárásinnováció esetében is hasonló képet mutatnak az adatok. A kisvállalkozások 7,1%-a, a közép- és nagyvállalatok 15,6%-a, míg a nagyvállalatok 30,2%-a hajtott végre ilyen típusú innovációt. Az eljárásinnováció belül a vállalkozások elsősorban az áruk vagy szolgáltatások előállítására szolgáló új vagy jelentősen továbbfejlesztett módszereket vezetnek be (átlagosan 6,1%, nagyvállalatoknál 21,6%).

A felmérésbe bevont hazai vállalatok 9,6%-a hajtott végre szervezeti, míg 11,3%-a marketinginnovációt 2012 és 2014 között. A szervezeti innováció esetében a leggyakoribb előfordulási forma az új munkaszervezési és döntési rendszerek bevezetése. A marketinginnováció pedig leggyakrabban új média vagy technika alkalmazásában nyilvánul meg.

Érdekes, hogy a kisvállalkozások szívesen innoválnak az áruk vagy szolgáltatások árképzése terén, míg a nagyvállalatok előszeretettel vezetnek be jelentős változásokat a formatervezésben és a csomagolásban.

A nemzetközi adatokat vizsgálva látható, hogy elsősorban a nyugat-európai és skandináv országokban magas az innovatív vállalkozások aránya. A visegrádi országokat tekintve Csehország (35,7%) és Szlovákia (20,3%) megelőzi Magyarországot, Lengyelországban viszont csak 15,8% az arányuk.



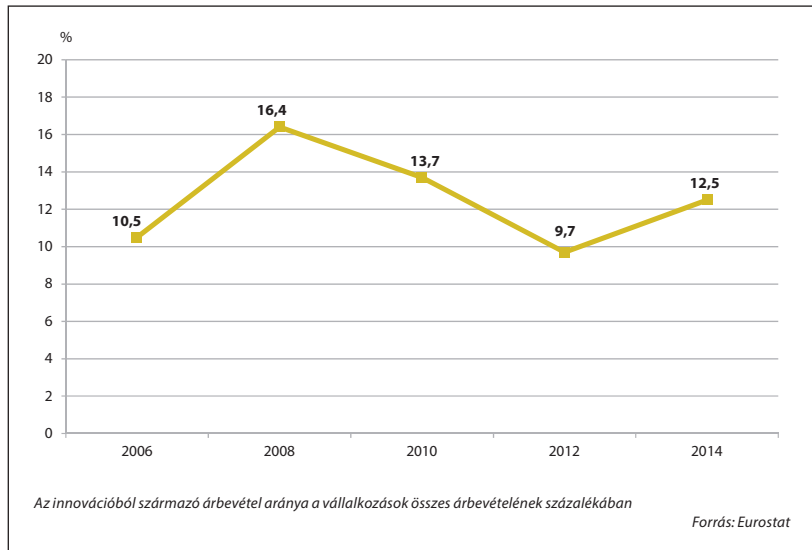
**Mivel az innovatív cégek tevékenysége a magas hozzáadott érték előállítását és a sikeres exportot segíti, kiemelt figyelmet kell fordítani erre a területre.**

## G.4.5. Az innovációból származó árbevétel aránya a vállalkozások összes árbevételének százalékában

Azok a vállalkozások számítanak innovatívnak, amelyek új vagy jelentősen továbbfejlesztett termékkel és szolgáltatással jelennek meg a piacon, illetve amelyek új vagy jelentősen továbbfejlesztett termelési folyamatot, forgalmazási módszert vezetnek be. Innovatív lehet a vállalkozás akkor is, ha továbbfejlesztett termékkel jelenik meg a piacon, de az adott termékre nincs kereslet, így az innovációból lényegében nem származik bevétele. Az innováció megvalósításához szükséges tőkebefektetéstől a vállalkozók azt várják, hogy az javítsa jövedelmezőségüket. Ez alapvetően két irányból érhető el: az árbevétel növekedése és/vagy a költségek csökkenése által. Jelen mutatóval az előbbi tényezőt vizsgáljuk.

Az *innovációból származó árbevétel aránya a vállalkozások összes árbevételének százalékában* mutató adatainak forrása az Eurostat, a nemzeti statisztikai hivatalok felmérése (Community Innovation Survey) alapján. Ebbe a mintába a legalább 10 főt foglalkoztató vállalkozások kerültek be, amelyek a korábban említett feltételeknek megfelelő innovációt hajtottak végre.

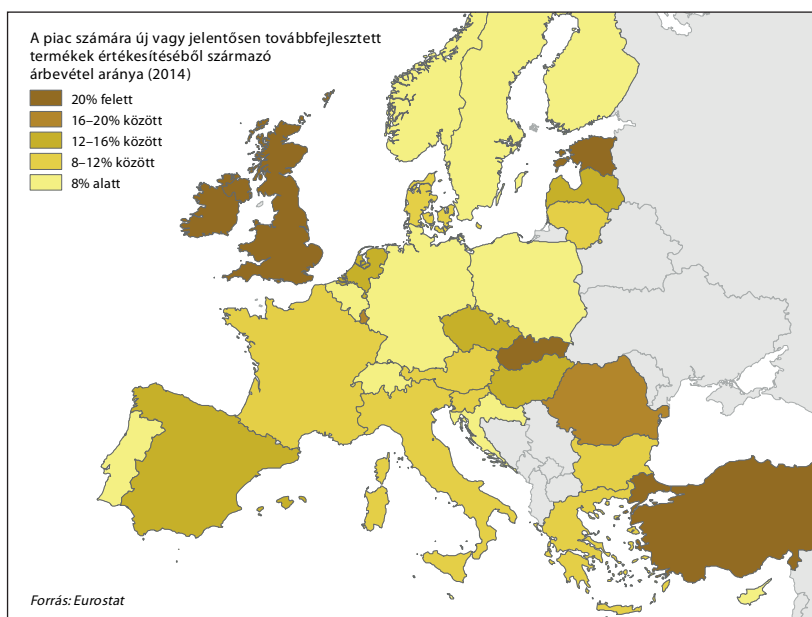
Magyarországon 2006-ban 10,5% volt az innovációból származó árbevétel aránya az összes árbevételen belül. 2008-ra ez az érték jelentősen emelkedett (16,4%). Ettől az évtől kezdve viszont csökkenést mérhetünk, hiszen 2012-ben már csak 9,7% volt a mutató értéke. 2014-re az összes innovatív vállalkozásra vonatkozó hazai adat javult, így ebben az évben már 12,5% volt



ez az érték. Fontos kiemelni azt is, hogy hazánkban a szolgáltatások piacán jelentősen kisebb (4,4%) az innovációból származó árbevétel aránya, mint az ipari szektorban (12,9%).

A térképen vizsgált, a piac számára új vagy jelentősen továbbfejlesztett termékek értékesítéséből származó árbevétel aránya Magyarországon (12,9%) meghaladja az EU28 tagállamainak átlagát (10,4%). Ugyanakkor további vizsgálati kérdéseket vet fel, hogy a versenyképességben és innovációban élen járó országokban a mutató értéke alacsonyabb, mint a kelet- és dél-európai államokban. A G.4.4. *Innovatív vállalkozások aránya* mutatóval ellentétben itt nem tudtunk jelentős különbséget kimutatni a hazai adatokban a vállalati méretkategóriák szerint. A magyar, 10–49 főt foglalkoztató

kisvállalkozások árbevételének 13,7%-a, az 50–249 fő foglalkoztatottal rendelkező középvállalkozások árbevételének 9,2%-a, valamint a 250 fős vagy annál magasabb állományi létszámú nagyvállalkozások árbevételének 13,2%-a származik a piac számára új vagy jelentősen továbbfejlesztett termékek értékesítéséből. Szlovákiában viszont a nagyvállalatok értek el jobb eredményt, hiszen itt a mutató értéke 34,1%, míg a szlovák kisvállalkozások körében 19,7%, a középvállalkozásoknál pedig csak 13,9%. A kisvállalkozások termékinnovációból származó árbevétele Luxemburgban a legmagasabb (40,3%), a középvállalkozások esetében az Egyesült Királyság (27,2%) jár élen, míg a nagyvállalkozások körében Észtország vezet (38,8%).



**A hazai vállalkozások innovációs tevékenységének eredményességét fokozni kell, hiszen az innovációból származó árbevételük aránya az elmúlt években nem tudott jelentősen növekedni.**

### G.5.1. Fejlettségi mutató

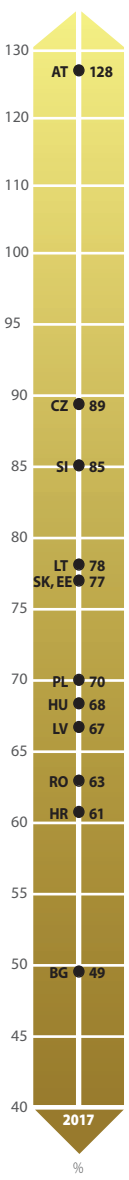
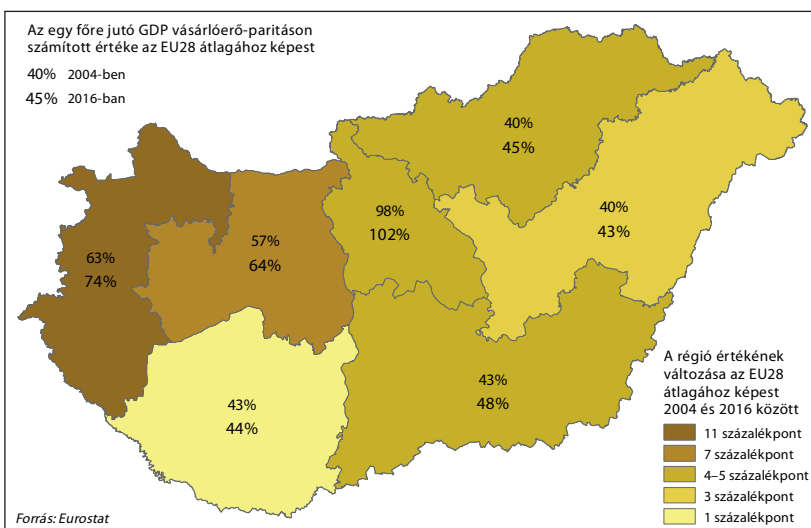
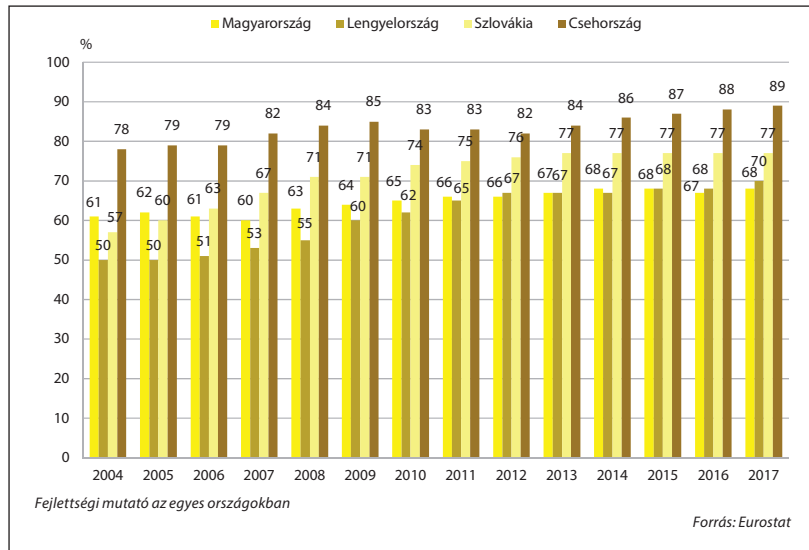
A fejlettségi mutató azt méri, hogy az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) az adott évben hogyan viszonyul az EU28 egy főre jutó átlagos bruttó hazai termékéhez. A GDP-t vásárlóerő-paritáson mérjük (PPP). A fejlettségi mutató alapján láthatjuk, hogy az egyes országok milyen gyorsan zárkóznak fel az EU28 átlagához. Mivel az EU28 valamennyi országa fejlődésben van, ezért a kevésbé fejlett országok akkor tudják megközelíteni az EU28 fejlettségi szintjét, ha a gazdaságuk gyorsabban nő, mint az EU28-átlagérték. Azonban nem csak az országos átlagos fejlettségi szint lényeges. Az is fontos, hogy egy ország régiói is egyenletesen és kiegyensúlyozottan fejlődjenek.

A grafikonon azt látjuk, hogy 2004-ben, az EU-s csatlakozáskor Magyarország fejlettségi szintje Csehország után a második legmagasabb volt. A legalacsonyabb szinten Lengyelország állt. 2016-ra azonban a lengyelek és a szlovákok is behozták bennünket, míg a csehek megőrizték vezető helyüket. Ennek egyik oka, hogy a V4-ek közül a 2004–2016 közötti időszakban a magyar GDP nőtt a legkisebb mértékben, 35,7%-kal. A lengyel GDP 106,7, a cseh 83,9 és a szlovák 133,9%-kal bővült. Tágabb régiókban, ahogyan azt a hőmérőn láthatjuk, csak Bulgáriát, Romániát, Horvátországot és Lettországot előzzük meg, viszont Észtországot, Litvániát és Szlovéniát utolérjük.

Ha Magyarország egyes régióinak fejlődési tendenciáit tekintjük, azt látjuk, hogy leginkább a Nyugat-Dunántúli, legkevésbé pedig a Dél-Dunántúli zárkózott fel. Az adatot kissé torzíthatja, hogy a Nyugat-Dunántúlon működik az Audi

cég, amely jelentős profitjával hozzájárul a magyar GDP-hez, miközben ezt a profitot szabadon elviheti az országból. Lassú viszont a Dél-Dunántúli és az Észak-Alföldi felzárkózása.

Meg kell még említeni, hogy a Közép-Magyarországi régió adatai félrevezetőek. Ugyanis a régióba tartozó Budapest egy főre jutó GDP-je 2016-ban az országos átlag 202,0%-át, Pest megyéé viszont csupán a 80,5%-át tette ki. Budapest fejlettségi mutatója 136%, Pest megyéé pedig 54%, amely alig jobb, mint az 50%-os, nagyon gyengének tekinthető fejlettségi érték, amely szint alatt 4 magyar régió van. Ez indokolta, hogy 2018. január 1-jétől Pest megye külön tervezési-statisztikai régió lett, így a 2021 utáni EU-s költségvetési ciklusban egyedül pályázhat uniós forrásokra. Az EU-s csatlakozás egyik fő célja a mielőbbi gazdasági felzárkózás volt. Számítások szerint, ha az EU-országok átlagos növekedése a következő években 2% körül alakul, a magyar gazdasági növekedés viszont átlagosan 5% lehetne, akkor 2032-re tudnánk elérni az EU-s átlagos gazdasági fejlettségi szintet. Az osztrák szint elérése azonban csak a távoli jövőben képzelhető el, hiszen jelenleg annak 52,7%-án állunk.



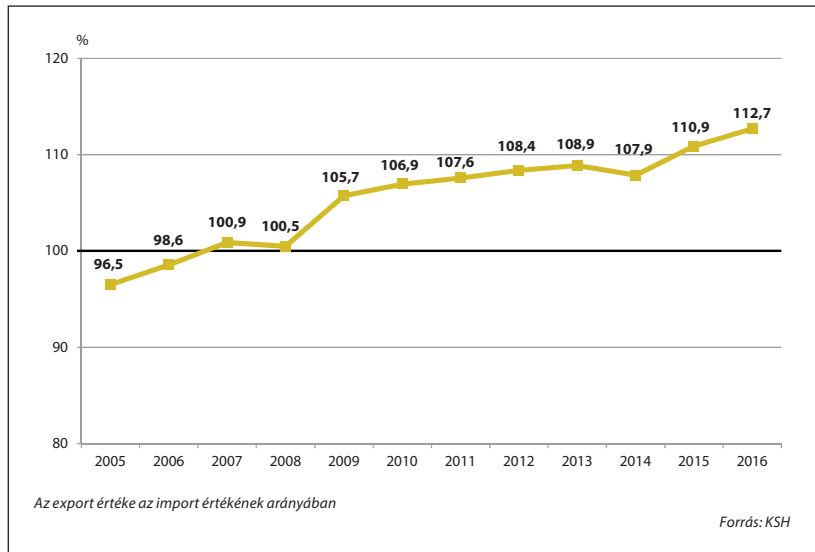
**A fejlettségi felzárkózás feltétele a gazdasági szerkezet korszerűsödése, a nagy hozzáadott értékű, innovatív tevékenységek arányának növekedése és a termelékenység javulása.**

## G.5.2. Az export értéke az import értékének arányában

Az indikátor az export értékét mutatja az import százalékában, így módon a kereskedelmi egyensúly fontos jellemzője. A görbén azt látjuk, hogy a mutató értéke 2009 óta folyamatosan javul, enyhe romlás csupán 2013-ról 2014-re volt tapasztalható. 2012-től viszont jelentősebb aktívumnövekedés látszik.

Kereskedelmi egyenlegünk a rendelkezésre álló 2016-os Eurostat-adatok alapján a V4-országok között a legjobb, aktívuma százalékosan az EU28 átlagánál is magasabb. Nálunk kiemelkedően jobb aktívuma az EU28-ban is csak Németországnak van. A külkereskedelmi mérleg aktívuma azért is fontos, mert jó hatással van a folyó fizetési mérleg egyenlegére.

Az export nagysága összefügg azzal, hogy egy ország termékei iránt mekkora a világpiacra a kereslet. A keresletet azonban megfelelő piaci munkával meg is lehet teremteni. Ilyen aktív piaci munkának tekinthető a keleti és déli nyitás stratégiája. Nem mindegy azonban, hogy mit kínál eladásra egy ország. Először is szükség van megfelelő minőségű és mennyiségű árualapra. Minél nagyobb az exportra szánt termékekben és szolgáltatásokban a tudás- és innovációtartalom, annál jobb árat lehet értük kérni a világpiacra. Ha kis tudás- és innovációtartalmú termékeket és szolgáltatásokat viszünk ki a külföldre – például mert nincs ennél jobb eladásra szánt termékünk és szolgáltatásunk –, akkor általában árversenyre kényszerülünk, vagyis csak „olcsósággal” tudunk versenyezni, ami rontja a csereértékünket.

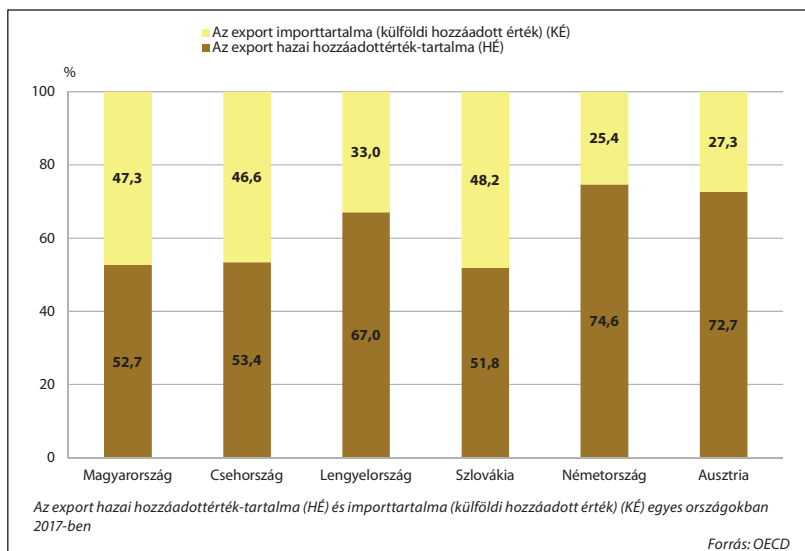


Érdemes felfigyelni arra, hogy Magyarországon a külkereskedelem többlete főleg a szolgáltatások exportjából származik. Ez azt jelzi, hogy a szolgáltatásoknál nagyobb a hazai új hozzáadott érték, vagyis hosszabbak az értékláncok. Ezt támasztja alá a G.2.3. mutató is. Az export hazai hozzáadott érték-, illetve importtartalmát az értékláncok hossza befolyásolja. Az értéklánc minél nagyobb része működik egy országban, annál kevésbé szorul az export előállításához importra. Jellemzően a fejlett országokban hosszabbak az értékláncok, így ezen országok áruinak hozzáadottérték-tartalma is nagyobb.

Az oszlopdiagram a V4-országok és két fejlett gazdaságú ország, Ausztria és Németország 2014. évi adatait mutatja. A V4-országokban jóval alacsonyabb a helyben teremtett, új hozzáadott érték. A régió belül a lengyel adat a legjobb,

valószínűleg éppen ez a lengyel gazdaság sikerének egyik oka. Magyarország a harmadik helyen áll, a 2005. évi helyezéséhez viszonyítva 2014-re egy hellyel lépett előre.

A külkereskedelmi mérleg alakulását a fogyasztás és beruházás importigénye is befolyásolja. Minél diverzifikáltabb, sokszínűbb egy gazdaság, annál kevésbé ugrik meg az importigény a beruházási és a fogyasztási igény bővülése esetén. Hosszabb távon ezért fontos, hogy növekedjék a helyben előállított tudás, és az épüljön be minél inkább az exportba. A külföldre szánt termékeink és szolgáltatásaink így tudnak bonyolultabbá, innovatívabbá, egyedibbé válni. Ez a fenntartható növekedés egyik fontos feltétele is.

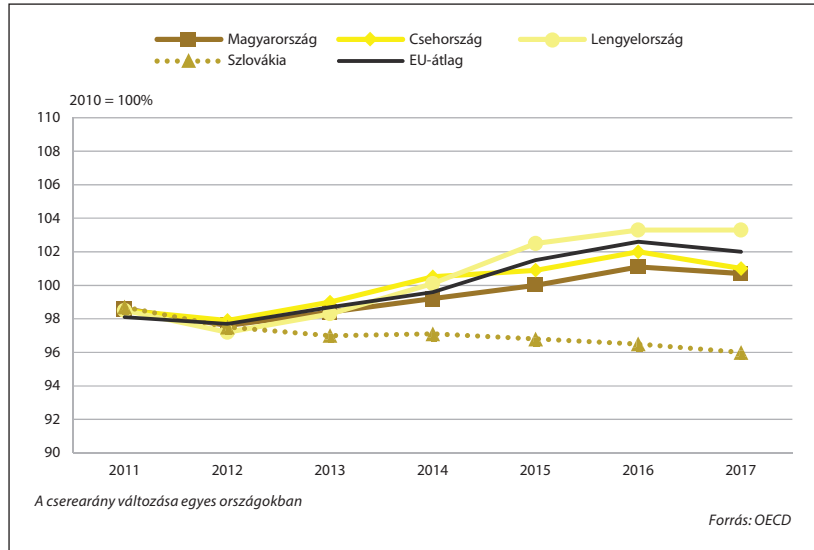


**A külkereskedelmi aktívum további javításához növelni kell az export hazai hozzáadottérték- és újdonságtartalmát, továbbá a gazdaság diverzifikáltságát.**

### G.5.3. A cserearány változása

A cserearány egy ország export- és importárainak arányát méri. Minél drágábban tud eladni, és olcsóbban vásárolni egy országot, annál jobb lesz a cserearánya. Ez az indikátor tehát képet ad az ország kereskedelmi versenyképességéről is: arról, hogy mennyi importhoz jut hozzá egységnyi export árán. A cserearány azt is megmutatja, hogy egy ország exportja mennyire értékes, jó minőségű, nagy tudás- és innovációtartalmú termékekből és szolgáltatásokból áll össze, és ez alapján milyen árak elérésére kínál lehetőséget. Azt is érzékelteti, hogy általában mennyire színes egy ország gazdasága, hányféle termék és szolgáltatás előállítására és értékesítésére képes, mennyire szorul importra. Leegyszerűsítve úgy is lehetne fogalmazni, a cserearány megmutatja, hogy egy nemzet mennyire tud tudást teremteni és külficra vinni, illetve mennyire kényszerül magas árú tudást vásárolni. Ezenkívül utal az országra jellemző értékláncok hosszára és tartalmára is, hiszen azok minél rövidebbek, és minél inkább alacsony hozzáadott értéket képviselnek, annál inkább növelik az importigényt – ráadásul a nagy hozzáadott értékű import igényét. Ilyenformán a cserearány kiemelkedően fontos külkereskedelmi mutató.

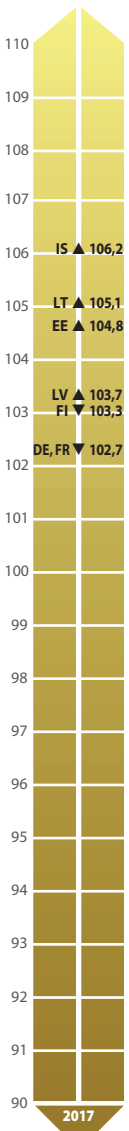
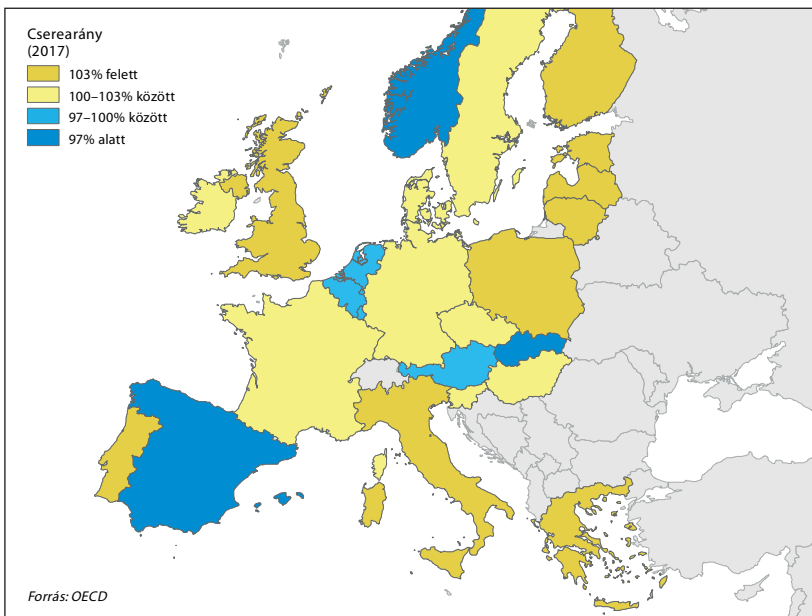
Magyarország hangsúlyozottan exportorientált ország. Az OECD adatai szerint 2017-ben a magyar export a GDP 90,1%-át tette ki. Ennél nagyobb érték csak Szlovákiában, Luxemburgban és Írországban figyelhető meg. Csehország esetén a GDP 79,5, Lengyelország esetén 53,4 és Szlovákia



esetén 96,3%-át adja az export. Magyarország és Szlovákia esetén azonban magas az importarány, ami egyrészt abból adódik, hogy az idetelepített összeszerelő tevékenységek sok importot igényelnek, másrészt arra utal, hogy nem elég színes a gazdaság szerkezete, így a beruházási és fogyasztói igények is növelik az importigényt.

A magyar cserearány 2013 után kezdett javulni. A javulás üteme közel van az EU28 átlagához és Csehországhoz, de sokkal lassabb, mint Lengyelországé. Figyelemre méltó viszont, hogy 2016-ról 2017-re a magyar és a szlovák cserearány romlott, a lengyel és a cseh pedig javult. Ennek valószínű oka a megnövekedett import, amelyen belül nöhetett a magasabb árú termékek aránya, miközben az exportnál nehezebb volt áremelkedést elérni. A fejlett gazdaságú országok között – amint azt a térképen látjuk – Nagy-Britannia, Portugália és Olaszország cserearánya különösen kedvező. Németország és Magyarország adatát különösen érdemes összevetni, mivel Magyarország legfontosabb kereskedelmi partnere Németország.

A cserearányban megmutatkozó különbség arra utal, hogy Németországra inkább jellemző a nagy tudástartalmú termékek exportja, mint ránk. A cserearány változására sok tényező hat. A legfontosabb azonban az, hogy az exportáru alap bővüljön, minősége, hozzáadottérték- és innovációtartalma növekedjék. Ennek hiányában ugyanis árversenyre kényszerülünk, ami költségcsökkentést tesz szükségessé, beleértve a bérekkel való takarékoskodást is. Ez pedig az életszínvonal-javítás esélyeit is rontja.



**A cserearány javításához növelni kell az exporttermékek és -szolgáltatások tudás- és újdonságtartalmát, a gazdaság diverzifikáltságát, és bővíteni a jó minőségű exportáru alapot.**



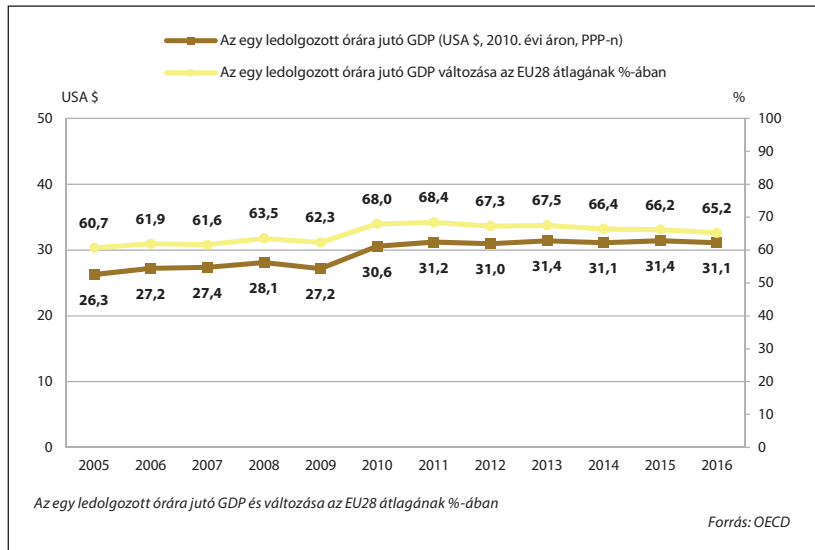
## G.5.4. Munkaerő-termelékenység országos és ágazati szinten

A munkaerő-termelékenységet többféle mutatóval mérhetjük. Az egyik országos szinten mutatja ki, hogy mennyire hatékonyan sikerül a munkaerőt más termelési tényezőkkel úgy kombinálni, hogy egy ledolgozott óra alatt minél több új érték keletkezzen. Ez a mutató a termelékenységet a bruttó hazai termék (GDP) és az összes ledolgozott óra arányával méri. Egy másik termelékenységi mutató pedig azt vizsgálja, hogy az egyes ágazatokban adott évben létrehozott bruttó hazai terméket hány foglalkoztatott állította elő.

Az ábrán két görbét látunk. A barna görbe az egy ledolgozott órára jutó GDP (USA \$, 2010. évi áron, PPP-n, OECD-adat) változását mutatja 2005–2016 között. Eszerint 2005-höz képest a munkatermelékenység 2016-ban 18,3%-kal lett magasabb. Ez évi 1,7%-os átlagos termelékenységjavulást jelent (11 évvel számolva). Érdeemes figyelni arra, hogy a termelékenységjavulás különösen az időszak vége felé stagnál. Ennek oka az lehet, hogy a foglalkoztatottság növelésével kevesebb olyan szakképzett munkaerő került a munkaerőpiacra, amely új érték előállítására képes.

Az abszolút értékek mellett fontosak a relatív értékek is, vagyis hogy másokhoz képest hogyan alakul egy országban a termelékenység. A sárga görbe azt szemlélteti, hogy az EU átlagos termelékenységéhez viszonyítva hogyan változott a magyar termelékenységi szint az egyes években. Azt látjuk, hogy a hazai termelékenység az EU-s átlag 61–68%-a körül ingadozik. A másik görbéhez hasonlóan itt is érzékelhető az időszak végi csökkenés. V4-es összehasonlításban a magyar termelékenységi szint 2016-ban a harmadik helyen volt, a miénknél csak a lengyel adat volt alacsonyabb. A magyar érték ebben az évben az EU28 átlagának a 65%-a. Valamennyi V4-ország termelékenysége jelentősen alatta marad az EU átlagának, amelyet 2016-ban 82%-os értékkel Szlovákia közelített meg a legjobban.

A munkatermelékenység átlagos szintjét sok tényező befolyásolja. Függ például a munkahelyek és munkaeszközök technológiai korszerűségétől, a munkavállalók képzett-



ségétől, az értékláncok hosszától, illetve a gazdaság ágazati szerkezetétől. Minél hosszabbak az értékláncok, és minél nagyobb a gazdaságban a nagyobb termelékenységgel működő ágazatok aránya, annál magasabb lesz a termelékenység általános szintje. A munkaerő képzettsége, a munkahelyek és technológiák korszerűsége és szervezetsége, valamint a termelékenység közötti összefüggéseket nehezebb számszerűsíteni, bár az ún. teljes tényező termelékenység (TFP) erre tesz kísérletet.

Az ágazatokra jellemző termelékenységet mérni lehet azzal, hogy az összes foglalkoztatott hány százaléka állítja elő egy adott ágazat bruttó hozzáadott értékét. Az EU-s statisztikák szerint Magyarországon a termelékenység az iparban a legmagasabb, az építőiparban pedig a legalacsonyabb. Az iparon belül az ún. magas technológiai és tudásszintű (high-tech) ágazatok termelékenységi szintje emelkedik ki.

Az EU regionális szinten is elemzi a termelékenységet. A legutóbbi, 2014. évi adatok szerint a legmagasabb egy órára jutó bruttó hozzáadott érték Közép-Magyarországot, a legalacsonyabb pedig az Észak-Alföldet jellemezte. Ez összefügghet a G.3.1. mutatónál elemzett, a régiót jellemző alacsony beruházási tevékenységgel, valamint azzal, hogy fejlettség tekintetében ez a régió 2004 óta csak 3 százalékponttal jutott közelebb az EU-átlaghoz (G.5.1. mutató).

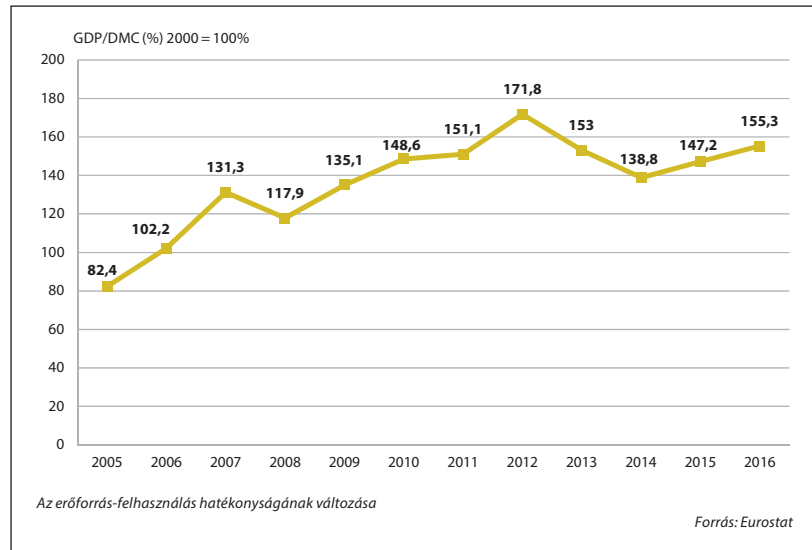
**A termelékenység növelése a versenyképesség javításának kulcskérdése. Ehhez a gazdasági szerkezet és a technológiák további korszerűsítésére, valamint tudásberuházásra van szükség.**

## G.5.5. A természeti erőforrások felhasználásának hatékonysága

A fenntartható gazdasági növekedés szempontjából fontos, hogy egy ország a gazdasági tevékenységéhez mennyi természeti erőforrást használ fel, illetve a gazdaság bővülését sikerül-e csökkenő erőforrás-felhasználás mellett elérnie. A természeti erőforrások közé soroljuk a fémes és nemfémes eredetű ásványi anyagokat, beleértve a nem megújuló – fosszilis – energiaforrásokat is. A kutatások szerint a föld népességeltartó képességét és a gazdasági tevékenységet is egyre inkább korlátozza, hogy mennyi ásványkincset és energiaforrást vonunk ki a természetből. Éppen ezért kiemelt figyelmet érdemel, hogy a természeti erőforrások felhasználásának hatékonysága jelentősen növekedjék.

Az ENSZ fenntartható fejlődési mutatói között is szerepel a fenntartható anyag- és energiatakarékos termelésre való törekvés. Ennek egyik mérési módja az erőforrás-felhasználás hatékonyságának vizsgálata. A mutatót úgy számoljuk, hogy az adott év teljes hazai felhasználását (DMC) viszonyítjuk a teljes megtermelt bruttó hazai termékhez (GDP), amelyet vásárlóerő-paritáson veszünk figyelembe. A teljes hazai felhasználásba beleszámít a helyben kitermelt és az importált nyersanyag is, amennyiben azt nem exportáljuk közvetlenül, hanem felhasználjuk a gazdaság bármely szektorában.

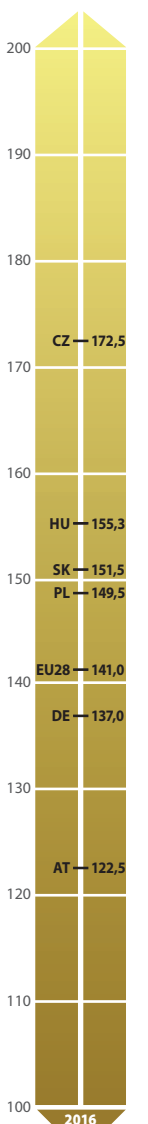
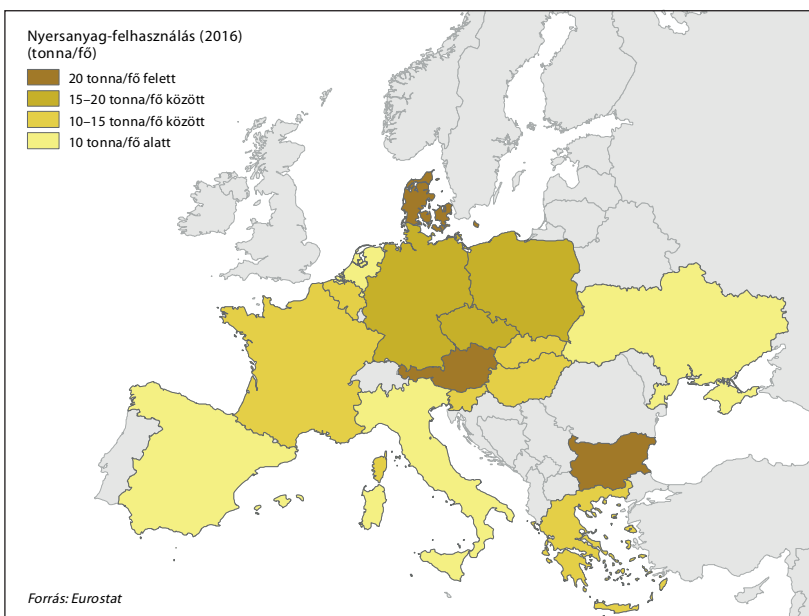
A felhasználás hatékonyságát kétféleképpen lehet javítani. Egyrészt a felhasználók részéről hulladékmentesebb



hasznosítással, korszerűbb technológiák alkalmazásával, másrészt azzal, ha a gazdaság szerkezetén belül csökkentjük a nyersanyagigényes ágazatok arányát. A nyersanyagigény csökkentése azért is fontos, mert az áruk előre nehezen becsülhető módon változik a világpiacon. Ha csökken a gazdaság nyersanyagigénye, az – főleg nyersanyagszegény országok esetén – csökkenti a világgiazi bizonytalanságoknak való kitettséget, előnyösen hat a költségekre, és ezzel javítja a versenyképességet.

A grafikonon azt látjuk, hogy a 2000-es évet bázisnak tekintve a magyar erőforrás-felhasználás hatékonysága 2016-ra 55,3%-kal lett magasabb. Az EU28 átlaga 41%. A hőmérőn néhány további ország 2016. évi adatai láthatók. Ez alapján a magyar teljesítmény a cseh után a második legjobb. Ez összefügghet az ágazati szerkezet korszerűsödésével, az anyagokkal való nagyobb takarékoskodással. A magyar adat azért is tekinthető jónak, mivel a GDP-nk növekedése csökkenő természetierőforrás-felhasználás mellett valósul meg. Az Eurostat az egy főre jutó természetierőforrás-felhasználás mennyiségét is méri (tonna/fő).

Ezen mutató esetén 2016-ban a magyar adat (10,8 tonna/fő) az EU28-átlagnál (13 tonna/fő) és a többi V4-ország értékénél is jobb (Csehország 15,2, Lengyelország 16,6, Szlovákia 12,7 tonna/fő). A legkedvezőbb adat Olaszország (7 tonna/fő). A magyar érték a 6. legjobb az EU-ban.



GDP/DMC (2000 = 100)

Forrás: Eurostat

**A fenntartható fejlődés érdekében tovább kell csökkenteni a gazdaság nyersanyag- és energiaigényét, és javítani a felhasználás hatékonyságát.**

# FENNTARTHATÓSÁG

## ÖSSZEFOGLALÓ<sup>1</sup>

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program szerint „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”. Egy másik megközelítésben: „Az állam feladatai többek között az egyének és a közösségek szociális, egészségügyi, kulturális és oktatási szükségleteinek biztosítása, a közigazgatás pedig nem más, mint az állami feladatok gyakorlati végrehajtásának megszervezése.”<sup>2</sup>

Nekünk, akik a fenntarthatósággal foglalkozunk (és mindazoknak, akik úgy gondolják, hogy a fenntartható fejlődés az egyetlen járható út az emberiség számára), meggyőződésünk, hogy a jóllét szorosan összefügg a fenntarthatósággal. Herman Daly definíciója szerint „a fenntartható fejlődés a folytonos szociális jobblét elérése anélkül, hogy az ökológiai eltartóképességet meghaladó módon növekednénk. A növekedés azt jelenti, hogy nagyobbak leszünk, a fejlődés pedig azt, hogy jobbak. A növekedés az anyagi gyarapodás következtében előálló méretbeli változást, míg a fejlődés a nagyobb teljesítőképesség elérését jelenti”.<sup>3</sup> A fenntartható fejlődés egyúttal egy olyan viszonyrendszer (kulturát) jelent az emberek és környezetük között, amely nem sérti a jövő generációk létezésének esélyeit. Ehhez környezeti szempontból fenntartható módon kell nyúlni erőforrásainkhoz, vagyis azokat a megújulásuk mértékén belül kell használni.<sup>4</sup>

Az állam küldetése, hogy biztosítsa a lehetőséget az állampolgárai számára, hogy jóllétben, boldogan élhessenek. Közvetett módon az is állami feladat lenne, hogy a polgárok képesek legyenek élni a lehetőségekkel, tehát meglegyen a belátásuk arra, hogy jót tegyenek (magukkal és a környezetükkel is). Ez nemcsak az egyén jóllétének és jólétének forrása és így érdeke, de a közösségé is.

Bár a jólét és a jóllét összefüggése bizonyított, fontos a két fogalom közötti különbséget is megérteni. A jólét elsősorban az anyagi/gazdasági szempontokat veszi figyelembe (angolul: welfare), míg a jóllét az anyagi javakon túl számos szubjektív aspektust is vizsgál (angolul: well-being). A fenntartható fejlődéssel foglalkozó kutatók inkább a jóllétet részesítik előnyben, hiszen az anyagi helyzet sok esetben nem korrelál a megelégedettséggel, vagy akár az egészségi állapottal. A magyar nyelv értelmező szótára szerint a jólét „kedvező anyagi helyzet, amelyben gondok,

anyagi nehézségek nélkül élünk, s amelyben egyénileg elmondhatjuk, hogy jó dolgunk van”, míg a jóllét: „az a tény, hogy valaki egészséges, hogy jó a közérzete.”

A fejlődés útja tehát a jóllét megteremtésének irányába visz, ami magában foglalja azt, hogy az anyagi jólét bizonyos fokának elérése szükséges ahhoz, hogy a megfelelő minőségű élet biztosítva legyen.

Ugyanakkor azt is érdemes megvizsgálni, hogy az egy főre jutó GDP vagy a háztartások nettó átlagbevétele mellett egy igen fontos mutató az adott országon belül tapasztalható jövedelmi egyenlőtlenség. A *Fenntarthatóság* hatásterület is azt a nemzetközileg elfogadott indikátort (Gini) használja, amely a jövedelmi egyenlőtlenségek egyik legprecízebb indikátora. Pickett és Wilkinson<sup>5</sup> szerint a szubjektív jóllét és a Gini-együttható között negatív összefüggés van. Tehát azokban a gazdaságokban, ahol nagyobb a jövedelmi különbség, kevésbé vallják magukat elégedettnek a polgárok.

Klasszikus értelemben állami feladatnak tekintjük a gazdasági kiegyenlítést vagy a közjavak gondozását, az újraelosztást és a stabilizációt. A modern gazdaságokban az állami célok olyan makroökonómiai célokat jelentenek, amelyek hatására a társadalom helyzete (jóléti és jólléti szempontból is) kedvezőbbé válik. A jelenlegi legfőbb elérendő általános célok a stabil árak (alacsony infláció); az állandó és fenntartható gazdasági növekedés és fejlődés; az alacsony munkanélküliség és a teljes foglalkoztatás; a kiegyensúlyozott fizetési mérleg és a közpénzek stabil rendszere. A fenntartható fejlődés szempontjából, illetve a rendszerszemlélet alapján ezek azonban csupán eszközök.

Hosszú távon ugyanis akkor fenntartható az emberi civilizáció, ha harmóniában van egymással a környezeti, a társadalmi és a gazdasági sikeresség, azaz a rendszert a három tényező szempontjából optimálisan (a hármas optimalizáció mentén) működtetjük. A három rendszer azonban nem egyenrangú egymással. A környezeti rendszer ugyanis nagyszerűen tud működni a két alrendszer nélkül is. A társadalom és az annak alrendszerét jelentő gazdaság viszont kiszolgáltatott a környezetnek, a természeti erőforrásoknak. A kiszolgáltatottság azt jelenti, hogy ha nem érkezik anyag- és energia-utánpótlás a környezet felől, akkor a két alrendszer viszonylag rövid időn belül összeomlik.

A szigorú fenntarthatóság a természeti erőforrások időben állandó (konstans) készletként való értelmezését jelenti. Ez a meghatározás azt feltételezi, hogy a természeti és az ember alkotta tőke a termelésben kiegészítik, de nem helyettesítik egymást.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> A fejezet szerzői: Besenyei Mónika (a munkacsoport vezetője), Dr. Földi László, Dr. Hetesi Zsolt

<sup>2</sup> Torma András (2006): A közigazgatás feladatai. In Kalas Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog 1.* Budapest, Virtuóz Kiadó.

<sup>3</sup> Daly, Herman (1991): *Steady State Economics.* Washington, Island Press. Idézi: Fleischer Tamás (2006): Innováció, növekedés, kockázat. In Bulla M. – Tamás P. (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon, Jövőképek és forgatókönyvek.* Budapest, Új Mandátum Kiadó.

<sup>4</sup> Vö. Gyulai Iván (2014): *A fenntartható fejlődés – Tananyag tanárok számára.* Elérhető: [https://mtvsz.hu/dynamic/fenntarthato\\_kepzes\\_tananyag\\_2014/forum\\_tanar\\_online\\_1.pdf](https://mtvsz.hu/dynamic/fenntarthato_kepzes_tananyag_2014/forum_tanar_online_1.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. 04. 11.)

<sup>5</sup> Pickett, Kate – Wilkinson, Richard G. (2010): *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone,* Bloomsbury Publishing.

<sup>6</sup> Kerekes Sándor (2012): A fenntartható fejlődésről válság idején. In Kerekes S. – Jámor I. (szerk.): *Fenntartható fejlődés, élhető régió, élhető települési táj 1.* Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 15–36.

A társadalom működéséhez szükséges erőforrások a minket körülvevő környezetből, azaz a bioszférából kerülnek be a gazdaságba. A gazdaság számára felesleges anyagok pedig hulladékként (kibocsátások) visszakerülnek a bioszférába, ahol azt várjuk a természettől, hogy feldolgozza és ártalmatlanítsa azokat. Ez a körforgás mindaddig fenntartható, amíg a kitermelt (learatott) anyagok mennyisége, valamint a visszajuttatott hulladék feldolgozásához szükséges erőforrások nem haladják meg a természet megújuló képességét. Azonban ennek a határnak a túllépését követően (a növekvő ökológiai lábnyom) elindul a degradáció, ami tovább csökkenti a bioszféra kapacitását (biokapacitás).<sup>7</sup> Az egyensúly felbomlása beláthatatlan következményekhez vezet hosszú távon.

A fejlődés növekedésként való értelmezése tehát egy olyan hibás elmélet, amely hosszú ideje meghatározza a gazdasági gondolkodást. Ennek a még jelenleg is uralkodó paradigmának a veszélye elsősorban abban rejlik, hogy az indikátorainkat és a céljainkat is ennek szellemében tűzzük ki, és ez gátolja annak a szemléletnek a terjedését, hogy a fejlődést minőségi dimenzióban értelmezzük. Erre a veszélyre, valamint a megoldási lehetőségekre hívja fel a figyelmet számos kutató, amikor a növekedési mámor és a fogyasztói társadalom kockázatát mutatják be.<sup>8</sup>

A fejlett országokban a túlfogyasztás és a pazarlás, míg a fejlődő országokban a rohamosan növekvő fogyasztás (a nagyobb lélekszám és javuló gazdaság eredményeképpen), valamint a szennyező ipari tevékenység (fejlett országokat kiszolgáló termelőüzemek) szaporodása tapasztalható.

A fejlett társadalmakra az is jellemző, hogy bár a népesség fogy, ám „egyedenként” igencsak gyarapodó méreteket mutatnak. Az elhízás és a túlsúly is egy olyan jóléti tünet, amely messze túlmutat azon, hogy a túlfogyasztás szimbólumaként tekintsünk rá. Ez az állapot nagyban hozzájárul számos egészségügyi problémához, és jellegéből adódóan öngerjesztő – azaz a túlsúlyosak a mozgásuk nehézsége miatt nehezen tudnak csak megszabadulni a súlyfeleslegüktől.

A nemzetközi törekvések, amelyek a fenntartható fejlődéssel foglalkoznak, folyamatosan keresik azokat a megoldásokat (ajánlások, stratégiák), amelyek lokális és globális szinten is támogatást nyújthatnak a megvalósításhoz.

A 2016 januárjától hatályba lépő új ENSZ-program a fenntartható fejlődési célokról olyan világszintű keretrendszer alkot, amely a globális fenntarthatóság megvalósítását kívánja támogatni. A programban található 17 cél és az al-célok támogatni kívánják a globális fenntarthatóság (azaz jólét, jóllét és a természeti tőke megőrzése) elérését. Mivel globális szinten fogalmazzák meg a célokat, így relevanci-

ájukban régióként eltérőek lehetnek. Ugyanakkor vannak olyan célok, amelyek univerzálisak térben és időben. Nem minden cél értelmezhető egyformán minden országra, sőt vannak olyan célok, amelyek egyes országokra egyáltalán nem érvényesek.

A *Jó Állam Jelentés* hatásterületei számos fenntartható fejlődési célt érintenek, ám az kijelenthető, hogy a legtöbbet a *Fenntarthatóság* hatásterület taglal.

- Jólét és egészség (3) – Elhízottak aránya
- Minőségi oktatás (4) – Ökoiskolák
- Az egyenlőtlenségek csökkentése (10) – Gini
- Felelős fogyasztás és termelés (12) – Ökolábnyom
- Az éghajlatváltozás elleni fellépés (13) – Klímaváltozás dimenzió
- Fenntartható földhasználat (15) – Biokapacitás, ökogazdálkodás

A Jó Állam indikátorrendszere arra vállalkozik, hogy mérőműszerként funkcionáljon a döntéshozók számára. Fenntarthatósági szempontból azokat a témákat jártuk körül, és igyekeztük megfelelő módon mérhetővé tenni, amelyek a fenntarthatóság alap gondolatát támogatják. A *Fenntarthatóság* hatásterület kutatóinak mindenkori célja, hogy abban támogassa a döntéshozókat információkkal, milyen területekre érdemes figyelni, ha a fenntartható fejlődés megvalósítása a cél. Olyan vezérlőpultot kínál a *Jelentés* egésze, így a fenntarthatósági mutatók is, amely alkalmas lehet a főbb jelenségek bemutatására, és arra is, hogy a szakpolitikai döntéshozók további következtetéseket vonjanak le. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy

- a jelenségek, amelyeket az indikátorok bemutatnak, többnyire nem önmagukban érdekesek – számos olyan további következmény és előzmény társul hozzájuk, amellyel együtt alkothatunk csak valódi képet valamely témáról;
- az indikátoroknak sokszor nem (csak) az értéke a sokatmondó, hanem azok tendenciája. Előfordul az is, hogy bár javulás tapasztalható valamely téren, az üteme a kívánatos alatt marad.

Érdemes szem előtt tartani, hogy az indikátorok csak számok. A társadalom és a kiváltott események sokkal lényegesebbek, ám gyakran nem számszerűsíthetők. Fontos, hogy mérjünk és bemutassunk jelenségeket és tendenciákat, de ami ennél sokkal fontosabb, hogy a számok mögött meglássuk és megértsük az embert, az élőlényeket és az egész élő bolygót, ami az egész társadalmunkat ellátja a fennmaradáshoz szükséges erőforrásokkal.

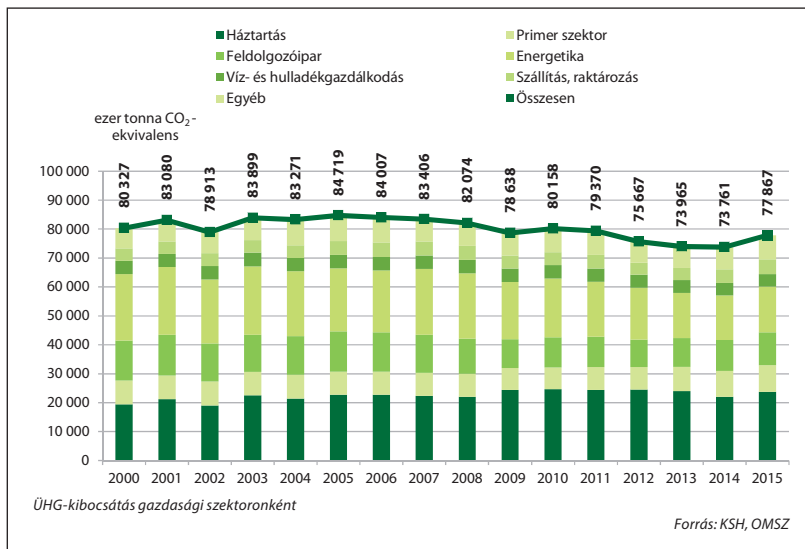
<sup>7</sup> Szilávik János (2006): A környezetvédelem közgazdasági kérdései és a „fenntarthatóság”. *Iustum Aequum Salutare*, II (1–2), 85–89.;  
 íSzlávik J. (2014): *Lépések a Fenntartható Gazdálkodás Irányába Gondolatok Láng István és Kerekes Sándor Megalakult a Túlélés Szellemi Kör Című Vitairatához*. Magyar Tudomány.

<sup>8</sup> Meadows, Donatella – Meadows, Dennis – Randers, Jorgen (2005): *A növekedés határai – Harminc év múltán*, Budapest, Kossuth Kiadó.



## F.1.1. Üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátása

Az éghajlatváltozás jelenleg az egyik legtöbbet publikált, legszélesebb körben ismert globális probléma. Bár még mindig vannak a jelenséget elutasító ún. klímazskeptikusok, ma már a kutatók és a közvélemény többsége is elfogadja, hogy a folyamatért az emberi tevékenységből származó ún. üvegházhatású gázok többletkibocsátása a felelős. Földünk légkörének mindig is létezett egy bizonyos fokú természetes üvegházhatása, amely a bolygón kialakult élet fontos feltétele. A probléma az üvegházhatású gázok többlettel van, amely az ipari forradalom óta – elsősorban a fosszilis tüzelőanyagok egyre nagyobb volumenű felhasználása miatt – folyamatosan gyorsuló ütemben növekszik. Az elmúlt évtizedekben elértük azt a határt, hogy a légkör öntisztulása és természetes egyensúlyi folyamatai már nem képesek kompenzálni ezt a többletmennyiséget, és negatív jelenségek érzékelhető következményei vannak, főként az éghajlathoz kapcsolódóan. Az üvegházhatás elsődlegesen a légkör hőmérsékletét emeli, de a folyamat összetettségét jól mutatja, hogy gyakoribbá váltak a szélsőséges kísérőjelenségek, megnőtt a rendkívül erős szelek, esőzések, szélsőséges hőmérsékleti értékek, gyűjtőnéven meteorológiai extrémítások száma és hevessége. Hazánkban például a csapadék össz mennyiségének minimális csökkenése mellett egyenetlenebbé vált annak eloszlása, ami egyes területeken többletvizeket (árvíz, belvíz), másutt vízhiányt (aszály, szárazodás) okoz.

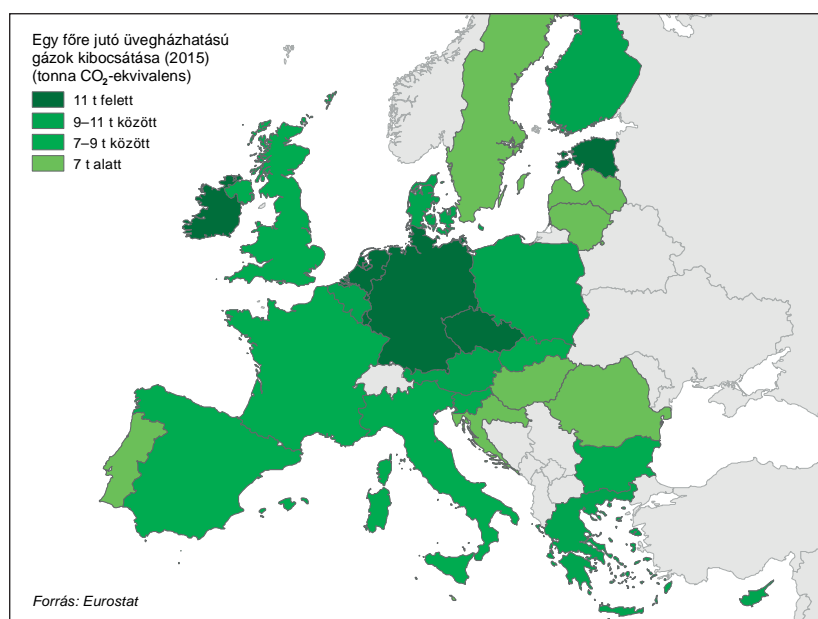


A szakértők javaslatára megalkotott nemzetközi klímaegyezmények az 1990-es évek óta fő célul az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését tűzték ki. A 2015. december 12-én megszületett első egyetemes klímamegállapodás, a párizsi klímaegyezmény aláíró államai – köztük Magyarország – vállalták, hogy 2100-ig 2 °C alatt tartják az átlaghőmérséklet-emelkedést, illetve rögzítették elkötelezettségüket, hogy lehetőség szerint 1,5 °C alá csökkentik ezt az értéket.

Hazánk a nemzetközi egyezmények megkötésétől kezdve maximálisan betartotta az aláírt emissziós határértékeket. Amint a diagramon is látható, bár 2015-ben kissé megemelkedtek, de az elmúlt 15 évben érdemben nem növekedtek az ÜHG-kibocsátás értékei, sőt, Magyarország kiemelkedően túlteljesíti a vállalt emissziócsökkentést.

Országunk teljesítményének valós értéke európai összehasonlításban látszik igazán. A térképen látható, hogy az egy lakosra jutó éves ÜHG-kibocsátást tekintve – az európai uniós tagországokkal összehasonlítva – a legjobb kategóriába tartozunk (7 tonna/fő alatt).

A folyamat fenntartása továbbra is kiemelten fontos feladat, miközben megoldandó kérdés a fosszilis energiahordozók kiváltása karbonmentes vagy karbonsemleges energiaforrásokkal, lehetőség szerint a megújuló energiák mind szélesebb körű felhasználásával.



**Kedvező, hogy az ÜHG-kibocsátás hosszú távon csökken hazánkban, de a fenntarthatóság javítása érdekében fontos lenne, hogy a csökkenés mértéke nagyobb legyen.**



## F.1.2. Budapest átlaghőmérsékletének változása

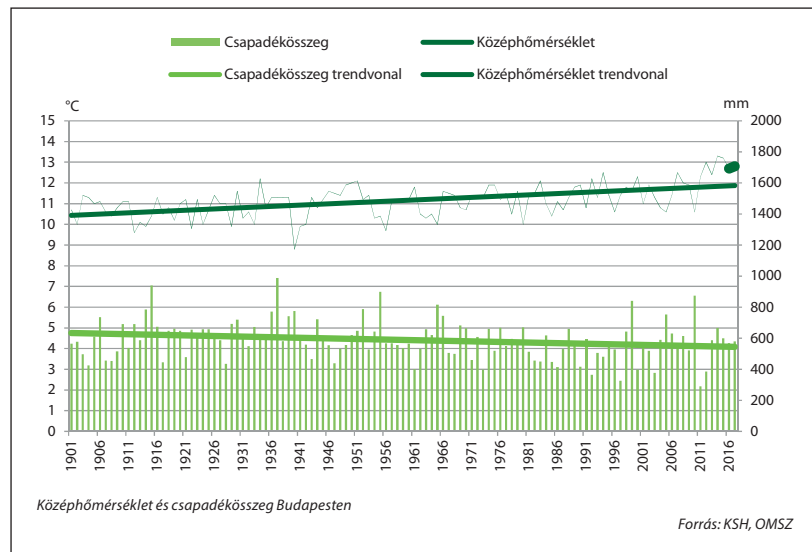
A közelmúltig a globális éghajlatváltozás egyik, ha nem legmeghatározóbb jellemzőjének tekintették a Föld egyes területein immár több évszázada érzékelhető és mérhető hőmérséklet-növekedést. Ma már tudjuk, hogy az ÜHG-k által globálisan generált hőtöbblet sokfelé oszlik el, és így a légkör hőmérséklet-növekedésének üteme nem mutatja pontosan a probléma súlyosságát. Mindemellett ez a számszerűsíthető indikátor szignifikánsan, bár kis késéssel követi a folyamat globális trendjét.

Az átlaghőmérsékletek emelkedése ma még nem számottevő, bár a Föld egyes pontjain eltérő erősséggel jelentkeznek. Míg az Egyenlítő környékén a változás csak néhány tized °C, addig a sarkok felé haladva fokozatosan erősödik, és ott eléri az 5 °C-ot is. Ennek következménye az elmúlt években Európa magashegységeiben is tapasztalható nagymértékű gleccserolvadás, illetve a sarkvidéki jégsapkák olvadása.

Komoly veszélyforrás az egyes területeken mérhető melegedés veszélyének lebecsülése és az ellenintézkedések bevezetésének halogatása. A globális éghajlatváltozás sajátossága, hogy egyrészt a következmények már csak akkor jelentkeznek fenyegető súllyal, amikor a folyamat már szinte megfordíthatatlan. Másrészt a jelenséget kiváltó ÜHG-k „élettartama” a légkörben igen hosszú (például a N<sub>2</sub>O-nál 150-200 év!), vagyis még a haladéktalanul bevezetett, emissziót korlátozó intézkedések esetében is akár évtizedeket kell várni arra, hogy jelentős javulás következzen be.

Magyarország az északi félgömb 45° és 49° szélességi körei között, Európa és az északi mérsékelt öv közepén helyezkedik el, így az éghajlatváltozás okozta hőmérséklet-emelkedés is közepes mértékben érinti, ami az ipari forradalomtól számítva nagyjából 1,5-2 °C-ot jelent. Ez a trend jól látható Budapest példáján az ábrán. Bár az adatok szórása jelentős, mégis tisztán érzékelhető, hogy lassú, de folyamatos melegedés következett be, ami az elmúlt 115 évben 1,5 °C többletet jelent.

Az elmúlt évtizedekben teleink egyre enyhébbek, hómentesebbek lettek, nyaraink hosszabbak, forróbbak és szárazabbak. Mindezek mellett a hideg- és melegfrontok váltakozása is gyakoribbá és intenzívebbé vált. A csapadék összmennyisége alig változott, időbeli eloszlása azonban egyenetlenebbé vált, az egyszerre jelentkező nagyobb mennyiségű csapadékot hosszabb, szárazabb periódusok követik.



Kormányzati szempontból ezek a változások számos problémát generálnak, amelyek kezelésére a mezőgazdaság, az egészségügy és az infrastruktúra számos ágazatában megfelelő intézkedéscsomagok kidolgozása szükséges.

A hőmérséklet emelkedése intenzívebbé tette a párolgást, ezzel országos szinten megnőtt az öntözés iránti igény. A csapadék mennyiségének és eloszlásának hektikusága ugyanakkor megnehezíti a víztározást, és a termőtalajokon is minőségromlást okoz.

Az időjárás szélsőségei és drasztikus változásai komoly egészségügyi többletkockázatokat hordoznak. A hőszűrés időszakában statisztikailag kimutatható a több-lethalalozás, de az erre érzékeny lakosságot megviselik a fronthatások is. A kutatók ezeket az összefüggéseket a 2007. évi budapesti lakosság vonatkozásában vizsgálva arra az eredményre jutottak, hogy „a 2021–2050 közötti időszakban a klímaváltozás okozta hóhullámos napok gyakoriságának növekedése 44,8%-kal növeli a több-lethalalozást, ami évente átlagosan 24,9 több-lethalalésetet jelent a referencia-időszakban tapasztalt évi 55,8 többletesethez képest” (Páldy A. – Bobvos J. [2011]: A klímaváltozás egészségi hatásai. In Tamás P. – Bulla M. [szerk.]: *Sebezhetőség és adaptáció – A reziliencia esélyei*. Budapest, MTA SzKI, 97–114.).

Extrém hideg időszakokban (szintén előfordul) fokozottan veszélyeztetettek a hajléktalanok, a tanyákon élő, főként magányos, idős emberek, illetve általánosságban a létminimum alatt élők. Ezek az időszakok többletkockázatot jelentenek a szív- és érrendszeri betegségekben szenvedőknek, az idegrendszeri panaszokkal küzdőknek, továbbá a gyermekeknek, az időseknek és a terhes nőknek egyaránt.

**A hőmérséklet emelkedése és a szélsőséges időjárási jelenségek számos adaptációs többletfeladatot rónak a kormányzatra.**

### F.1.3. A megújuló energia aránya a teljes energiatermelésen belül

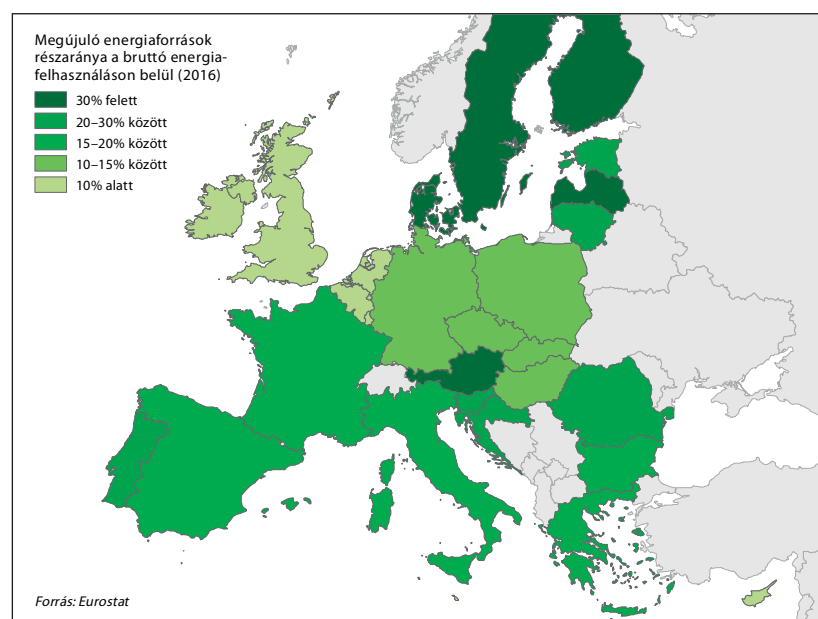
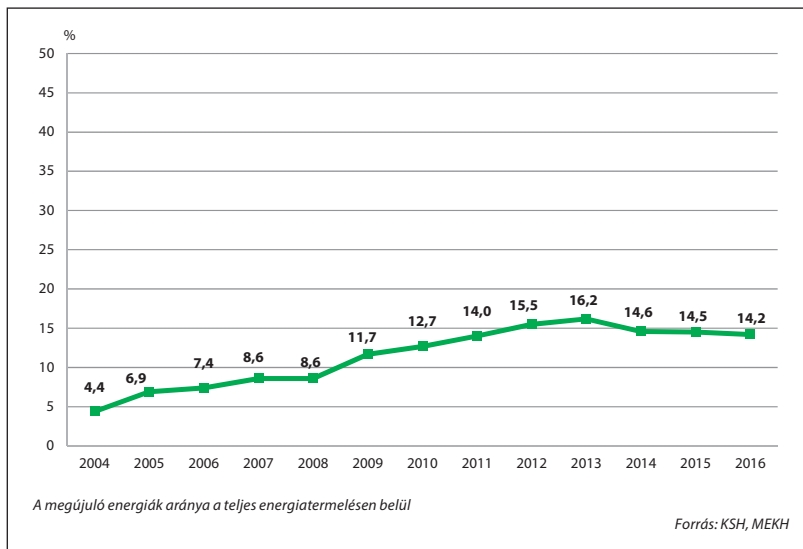
Mivel a fenntartható fejlődéshez szükséges az előállított energia mennyiségének növelése vagy legalább szinten tartása, ez hazánk esetében (is) azt jelenti, hogy a CO<sub>2</sub>-t termelő fosszilis energiahordozók helyett alternatívákat kell találnunk. A fenntarthatóság szempontjait is figyelembe véve a megújuló energiahordozók jelenthetik a hosszú távú megoldást.

Magyarország, mint az Európai Unió tagja, közösségi kötelezettségként vállalta, hogy 2020-ra a megtermelt energia 13%-át megújuló energiahordozókból állítja elő (a hazai stratégia szerint 14,65%-ot). Amint az a diagramon látható, a nemzetközi vállalást már 2011-ben sikerült hazánknak elérnie, amelyet azóta is sikeresen tart.

A térképen azonban jól látható, hogy EU-s összehasonlításban sajnos jóval az átlag alatt vagyunk, és nem csak a nyugat-európai tagállamok előznek meg minket.

A megújuló energiahordozókból előállított energia teljes mennyiségén belül lényeges még ennek fajtánkénti részese- dése az energiatermelésből. A megújuló energiákon belül is fontos lenne a karbonmentesek arányának további növelése, vagyis a víz-, szél-, nap- és geotermikus energia fokozottabb felhasználása.

Magyarország sajátos földrajzi fekvéséből következik, hogy síkvidéki nagy folyóinkon nem ideális vízi erőművek építése. Sajnos a közhiedelemmel ellentétben a vízenergia sem teljesen „tisztá” energia, amennyiben megvizsgáljuk a síkvidéki víztá- ro-



zók kialakításával okozott környezetátalakítást és -rombolást, valamint az üzemelés kapcsán a megemelkedett talajvízszintek miatti belvizesedést, szikesedést, talajeróziót.

A szélenergia feltételei sem annyira ideálisak, mint egyes tengerparti országokban, nem könnyű megfelelő szélességű „szélfolyosókat” találni. Ezzel együtt hazánkban a szél erőművek telepítése az ezredfordulón nagy számban megkezdődött, bár 2006 óta újabb engedélyt nem adtak ki. Jelenleg 172 szélkerék van üzemben, mintegy 330 MW névleges teljesítménnyel.

Viszont köztudottan geotermikus „nagy hatalom” vagyunk, országunk bővelkedik hévizes, termálvízes forrásokban, és a földkéregben található rétegenergiákat tekintve valóban

a világtalag felett állunk. Sajátságából következően ez az energiatípus lokális teljesítményben elmarad a többitől, de lakossági vagy kisközösségi rendszerekhez ideális és mindenképpen támogatandó.

A napenergia hasznosítása a szakemberek szerint a legnagyobb hozammal kecsegtető megoldás. A napkollektorok, napelemek, naperőművek ma már változatos műszaki megoldásokat kínálnak elérhető áron. Tény, hogy hazánkban az Egyenlítő-től mért távolság miatt kisebb a napenergia fajlagos értéke, és az is tény, hogy a műszaki megvalósítások, berendezések veszélyes anyagok felhasználásával készülnek, így például a napelemek életciklusuk végén veszélyes hulladékká válnak, de még ezen negatívumok mellett is egyértelműen megéri a napenergia hasznosítása.

**A megújuló energiaforrások aránya az utóbbi években stagnál, ami a CO<sub>2</sub>-kibocsátást is negatívan befolyásolja, ezért további intézkedések szükségesek.**

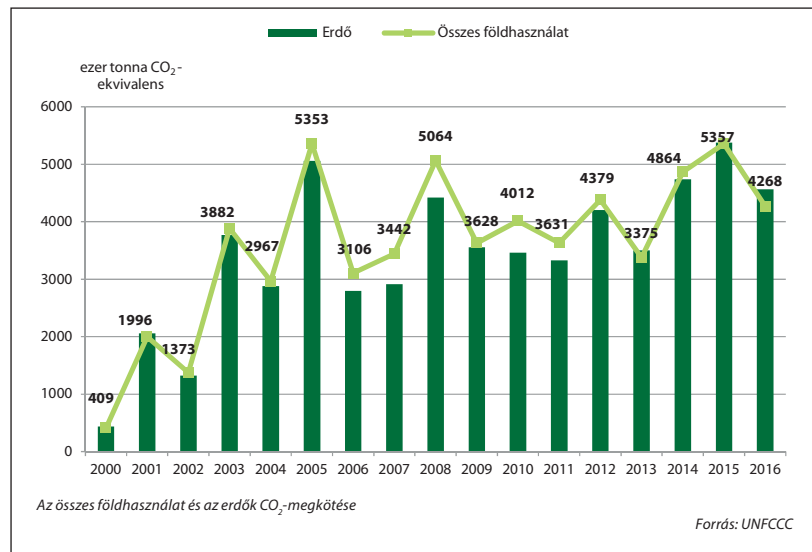
## F.1.4. Az erdőterületek szén-dioxid-megkötése

Az eddigiekben azt hangsúlyoztuk, hogy elsősorban az üvegházhatású gázok emissziójának csökkentésére kell nemzeti szinten törekednünk. Mivel egyértelmű, hogy a globális éghajlatváltozás legfőbb oka az emberi eredetű többlet-CO<sub>2</sub>-kibocsátás, így az is nyilvánvaló, hogy ez ellen csupán két dolgot tehetünk, és ezek egyaránt fontosak. Egyrészt minden területen megvizsgáljuk a CO<sub>2</sub>-emisszió csökkentésének lehetőségeit, és megfelelő programokat dolgozunk ki ennek megvalósítására, másrészt igyekszünk javítani a légkörben lévő CO<sub>2</sub> megkötését, onnan történő „kivonását”. Ennek bizonyítottan leghatékonyabb és legtermészetesebb módját a zöld növények szolgáltatják,

hiszen a fotoszintézis során a levegő szén-dioxidjából alakítják ki saját anyagaikat, vagyis értékes biomasszát termelnek. Ezen biomassza tekintetében gyakorlatilag ugyanolyan gazdálkodást kell folytatnunk, mint például a vizeink esetében, vagyis fenn kell tartanunk és lehetőleg bővítenünk egy „statikus” növényzetmennyiséget, amely a fosszilis energia-hordozók által a légkörbe juttatott CO<sub>2</sub> megkötését végzi. Ezenfelül rendelkezhetünk egy „megújuló” mennyiség felett, amely karbonsemleges és főként megújuló energiaforrásként újra és újra felhasználható. A korszerű erdőgazdálkodás ezt a két kategóriát általában egymástól nem elválasztva kezeli, az erdőkből kivágható fa mennyiségét azok fenntartható életkörülményei határozzák meg. Ezek mellett azonban már megjelentek az „energia-növények”, olyan intenzíven termesztethető fajokkal, amelyek esetében rövid idő alatt igen nagy mennyiségű biomassza-produkció érhető el igénytelen körülmények között is.

Korunk tudományos-technikai fejlettségének szintjén természetesen elképzelhető, hogy a légkörben lévő nemkívánatos CO<sub>2</sub>-többletet mesterséges úton kössük meg valamilyen ipari technológia alkalmazásával. Ha azonban számításba vesszük ennek nyersanyag- és energiaigényét, nyilvánvalóvá válik, hogy ezen az úton nem érdemes elindulnunk.

Mivel a növények szén-dioxid-megkötésének intenzitása a növényzeti borítottságtól függ, így egyértelműen az erdők jelentik a leghatékonyabb megoldást. Magyarországon így érdemes megvizsgálni az erdős területek részarányát vagy az erdőtelepítések mértékét, de minden ilyen típusú adat esetén a cél annak meghatározása, hogy hazánk erdős területeiben mekkora CO<sub>2</sub>-megkötő potenciál rejlik. A grafikon alapján elmondhatjuk, hogy hazánk erdői évente mintegy



5-6 millió tonna üvegházhatású gáz megkötésére képesek, míg a teljes ÜHG-kibocsátás-mutatónál (F.1.1.) láthattuk, hogy országunk emissziós értékei ennél egy nagyságrenddel nagyobbak (2015-ben 77,867 millió tonna CO<sub>2</sub>-ekvivalens volt). Nyilvánvalóan az összes zöld növény együttes teljesítménye a mérvadó, de látható, hogy az erdővel borított területeink nagyságát érdemes lenne tovább növelni. A diagramról az is leolvasható, hogy az erdőterületeink CO<sub>2</sub>-megkötő képessége lassú és olykor egyenetlen ütemű, de határozott növekedést mutatott az elmúlt 15 évben, míg 2016-ban nagyon jelentős, 20%-os visszaesés következett be. A jövőre vonatkozóan kiemelt feladatként kell kezelni a további csökkenés megakadályozását, illetve a növekedés visszaállítását.

A hagyományos telepítésű erdők mellett érdemes megvizsgálni annak a lehetőségét, hogy bizonyos területeken kifejezetten biomassza előállításának céljából telepítsünk „energiaerdőket”. Ennek kapcsán a telepítést kellő körültekintéssel kell végezni, hiszen esetleges új fajok a hazai környezetben könnyen invazivakká válhatnak, és nemkívánatos módon átformálhatják a hazai erdős ökoszisztémák őshonos fajainak arányait.

Köztudott, hogy az ország egyes régióiban jelentősen eltér az erdőkkel való borítottság. Az adatok fényében fontos lenne tudni, hogy ez egy adott terület esetében mennyire a természeti adottságok következménye, illetve milyen mértékben okozta tudatos emberi tevékenység. Tudvalévő, hogy a rendszerváltást követő privatizáció időszakában jelentős területek kerültek magánkézbe, és sajnálatosan megszorodott az indokolatlan erdőirtások, tarvágások száma. Szerencsére ez a tendencia csak néhány évig tartott, azóta az erdős területek mérete már nagyobb, mint 1990 előtt volt.

**A hazai erdők szénmegkötésének növekedése megtorpant, kiemelt feladatként kell kezelni a növekedés biztosítását.**

## F.1.5. ÜHG-intenzitás

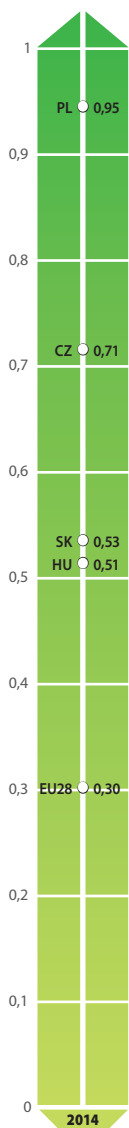
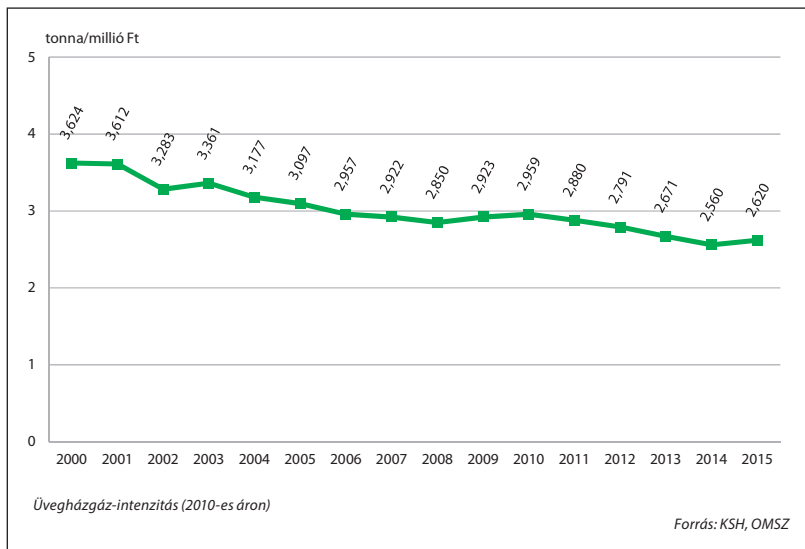
Az ÜHG-intenzitás (az üvegházhatású gázok intenzitása vagy a GDP karbonintenzitása) megmutatja, hogy egységnyi hozzáadott érték előállításához az üvegházhatású gázok milyen mértékű kibocsátása társult.

A mutató értéke – 2010-es áron számolva – a 2000-es 3,6 tonna/millió Ft-os értékről 2015-re 2,6 tonna/millió Ft-ra csökkent, ami lényeges javulást jelent. A karbonintenzitás akkor csökken, ha a gazdaságban az erőforrások felhasználása hatékonyabbá válik, valamint ha előtérbe kerülnek a kisebb energiaintenzitású gazdasági folyamatok és szektorok (például a szolgáltatás szektor). Magyarországon mindkét hatás érvényesül.

Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk az ipari termelés fontosságáról, ahol a korszerűsítés egyik alappillére kell hogy legyen az energiahatékonyság növelése. Általánosan elfogadott, hogy egy fejlett ország ipara elsősorban a minél több hozzáadott szellemi értéktől lesz virágzó, de vannak hagyományos ágazatok, ahol a nyersanyagok feldolgozása, átalakítása és a tonnában mért termékmennyiség a jellemző. Ezekben az ágazatokban a fenntarthatóság igénye fokozottan jelentkezik az anyag- és energiahatékonyságon keresztül.

Az energiafogyasztás karbonintenzitása a vizsgált időszakban (2000 és 2015 között) 20,5%-kal csökkent, ami a megújuló energiák hasznosításának javuló aránya mellett elsősorban a kőszénfelhasználás csökkenésének és a földgázfelhasználás növekedésének köszönhető. A GDP karbonintenzitása ennél jóval nagyobb arányban, 27,7%-kal csökkent. Az ÜHG-intenzitás abszolút értéke 2015-ben az EU 28 tagállamában átlagosan 0,3 kg volt (1 euró 2010-es áron számított bruttó hozzáadott értékre jutóan), míg Magyarországon 0,51. Ez azt jelenti, hogy hazánkban a mutató további javítására van szükség a karbonintenzitás csökkentése érdekében. Ez sajnálatos módon tökéletesen összecseng a megújuló energiáról szóló résznel (F.1.3.) tett megállapításainkkal.

Nemzetközi összehasonlításban megállapítható, hogy 2000 és 2014 között az EU 28 tagállamában összesen 10,9%-kal csökkent a karbonintenzitás; ezen belül Csehországban 22,6%-kal, Szlovákiában 16,1%-kal, Lengyelországban 9,9%-kal. A nyugat-európai országokban jellemzően 0,1–0,3 között volt 2014-ben ez az érték, míg Csehországban 0,71, Szlovákiában 0,53, Lengyelországban 0,95. A relatív mutató mellett tehát az abszolút mutatót is mindig érdemes vizsgálni.



kg/1 € 2010-es áron számított bruttó hozzáadott értékre jutó

Forrás: Eurostat

A karbonintenzitásra vonatkozóan országon belüli területi adatok nem állnak rendelkezésünkre. A kormányzati képességeket tekintve mindkét karbonintenzitási mutató kedvező változása együtt jár direkt és indirekt hatásokkal egyaránt.

Direkt hatást jelent a széntartalmú légszennyező anyagok kibocsátásának csökkenése a GDP arányában, ami a helyi légszennyezés csökkenésében nyilvánul meg. Pozitív indirekt hatásként jelentkezik a klímaváltozáshoz való negatív hozzájárulás csökkenése. Mindez a GDP egységére vetítve igaz, vagyis a karbonintenzitás csökkentése mindenképpen a fenntartható értékteremtés irányába hat, ugyanakkor az összes ÜHG-kibocsátásnak is csökkennie kell ahhoz, hogy a visszapattanó hatást elkerüljük, és valóban pozitívan járjunk hozzá a klímaváltozás elleni küzdelemhez.

Mivel a karbonkibocsátás-mutató Magyarország esetében a csökkenő tendencia után ismét némi növekedést mutat, ezért a visszapattanó hatás csökkentésével, lehetőség szerinti megszüntetésével feltétlenül foglalkozni kell.

A meglévő és megkívánt kormányzati képességek meghatározhatók és összevethetők. Ehhez alapot szolgáltatnak a világ országai, az EU és Magyarország céljai és stratégiája, az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye, valamint a párizsi klímaegyezmény égisze alatt megfogalmazott, nemzetileg meghatározott hozzájárulások dokumentumai. A karbonintenzitási mutatók további javítására és a visszapattanó hatás elkerülésére a kormányzati képességek szintjén javasolt megoldási módok: a kisebb karbonintenzitású megoldások támogatása, ösztönzése a különböző gazdasági szektorokban (ÜHG/GDP javítása) a karbonintenzív technológiákkal szemben. További lehetőség a környezetterhelő energiafogyasztás magasabb adóval, díjakkal sújtása az ÜHG-intenzitás csökkentése céljából.

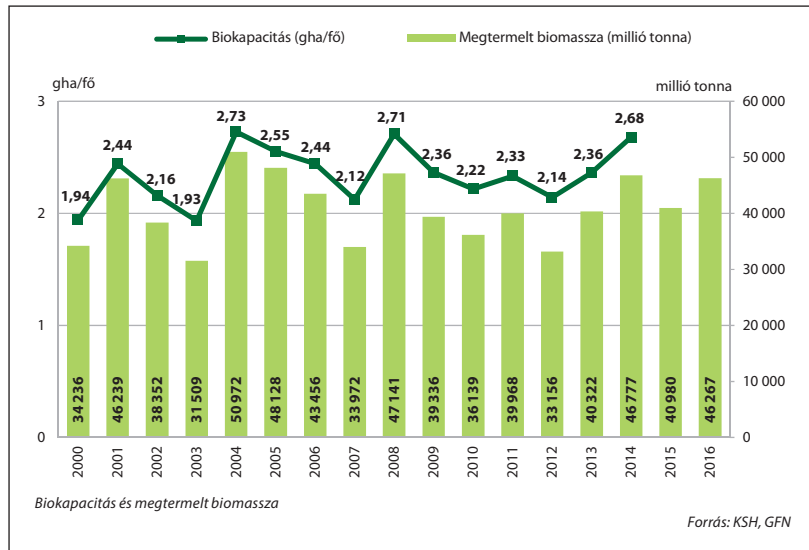
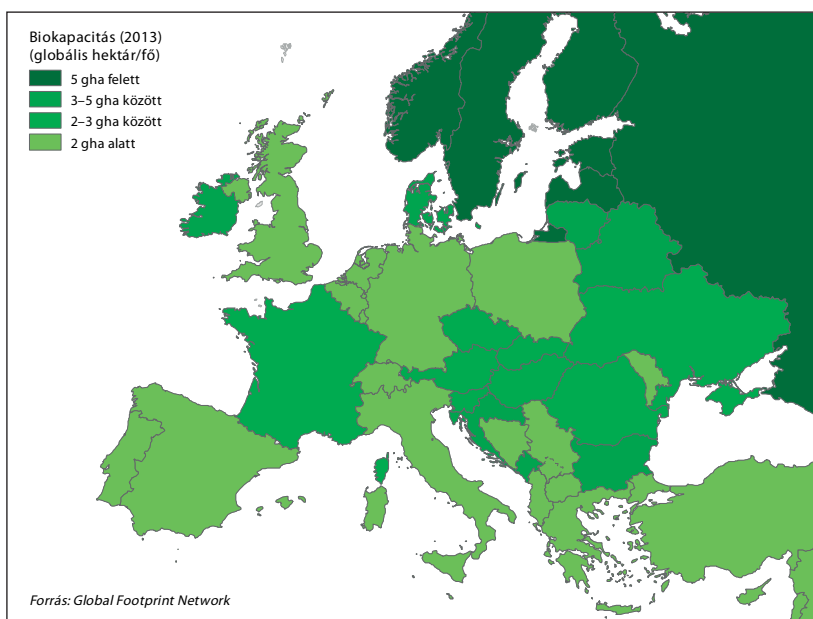
**Az ÜHG-intenzitás folyamatosan csökken a gazdaságban, de az európai uniós átlag eléréséhez még rengeteget kell tennünk.**

## F.2.1. Biológiai kapacitás

A fenntarthatóság azt jelenti, jólétben élünk a természet adta kereteken belül. A „természet adta keret” a biológiai kapacitás (biokapacitás) határozza meg. A biokapacitás nem más, mint az ökoszisztéma regenerációs képessége. Megmutatja a földfelszín képességét az emberi kereslet által támasztott igények ellátására. A biológiai kapacitás tehát a mérlegnek csupán az egyik oldala, a „kínálati” oldal. Hogy a nagysága elég-e, azon múlik, hogy mekkora a kereslet (vagyis az ökolábnym, lásd F.4.5. indikátor).

A biológiai kapacitás az éves biomassza-hozammal súlyozott földterület a világátlag-termékenységű földterülethez viszonyítva. Mértékegysége a globális hektár. Ennek az éves hozamnak az a nagyjából 12 milliárd hektár biológiailag produktív föld- és vízfelület a forrása, amely rendelkezésre áll a Földön. A biológiai kapacitás évről évre változik, ami részben a természeti viszonyokon múlik (eső, szélsőséges időjárási körülmények stb.), másrészt emberi tényezőkön, mint például a megművelt területek nagysága, művelési módja.

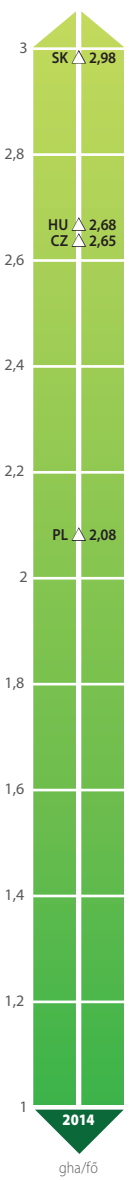
A környező országokhoz hasonlóan hazánk is kedvezőbb természeti adottságokkal rendelkezik a világátlagnál. Magyarországon az egy főre jutó 2,68 gha biokapacitás kevesebb, mint az európai átlag (3,07 gha/fő). Ugyanakkor, míg hazánkban ez az érték egy növekvő tendencia eredménye, addig az EU-s érték romlást mutat az előző évhez képest.



Az ökolábnymhoz viszonyított hazai deficit 0,92 gha/fő, ami azt jelenti, hogy hozzávetőleg 30%-kal többet fogyasztunk annál, mint amennyi az országon belül ránk jutó kapacitás lenne. Természetesen az igényeinket nem csak hazai erőforrásokkal elégíthetjük ki, mint ahogyan a magyarországi természeti kincseket és biomasszát sem csak idehaza használják fel. A globális kereskedelem révén a fogyasztás egyre fenntarthatatlanabbá válik azért, hogy a megtermelt javak sokszor hosszú kereskedelmi láncon keresztül jutnak el a fogyasztóhoz.

A 2014-es adatok szerint a biológiai kapacitás ideális globális értéke: 1,68 gha/fő. Ennyi erőforrás állna a rendelkezésünkre fejenként akkor, ha a fogyasztásunkat a fenntartható kereteken belül kívánjuk tartani. Ehhez képest a magyar adatok kedvezőbbek, és a környező országok közül is csak Szlovákia előz meg minket. Am azt érdemes megjegyezni, hogy Szlovákia esetében sokkal kedvezőtlenebb a mérleg, mert az ő ökológiai lábnyomuk lényegesen magasabb a hazainál.

A környezeti tényezőket nem tudjuk befolyásolni, bár nyilván összefüggnek azokkal a társadalmi-gazdasági folyamatokkal, amelyek a klímaváltozást is okozák. Amit stratégiai szinten tehetünk, az a fogyasztás optimalizálása, a pazarlások megszüntetése és a környezetre nehezedő teher csökkentése minden lehetséges módon. A környezet terhelésének csökkentése által javíthatja a biológiai kapacitást, hogy javul a környezet megújulóképessége, így az éves hozama is.



**A biokapacitás értéke úgy növelhető, ha a környezeti terhelést csökkentjük, miközben igyekszünk a legtermészetkímélőbb technológiákat előnyben részesíteni.**

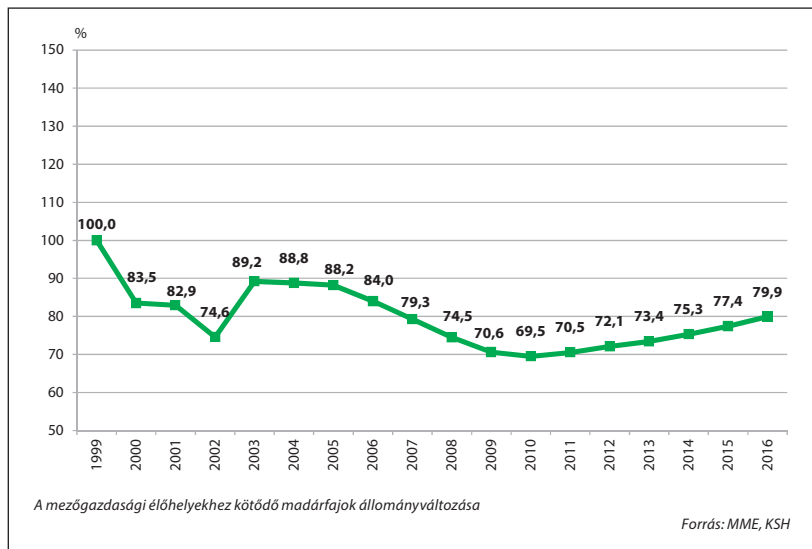


## F.2.2. A mezőgazdasági élőhelyekhez kötődő madárfajok állományváltozása

Rachel Carson 1962-ben megjelent *Néma tavasz* című könyvének fő üzenete az volt, hogy a növényvédő szerek miatt eltűnhet a madárdal a Földről. Az üzenet aligha veszített aktualitásából, és nem véletlen, hogy a mezőgazdasági művelés alá vont területek élővilágának, azon belül is az ott élő madárfajok számának változását nagy jelentőségű indikátorként kezeljük. Az ilyen területek élővilágára a kemizálás és a környezet gyökeres átalakítása egyaránt káros hatású, így a madarak számának változása gyakorlatilag azonnali visszajelzést ad természetes környezetük állapotáról. A madarak egyedszámának változása ugyanis arra is utal, hogy az adott élőhely ökológiai rendszerének állapotában romló vagy javuló folyamatok játszódnak le.

Nemcsak hazánkban, hanem Európában és a világ számos más országában is zajlanak ilyen mérések, és szinte mindenütt kedvezőtlen folyamatokat lehet tapasztalni az utóbbi évtizedekben. Kutatások a rovarpopuláció drámai, 75%-os csökkenéséről számolnak be Németországban (Hallmann, C. A. – Sorg, M. – Jongejans, E. – Siepel, H. – Hofland, N. – Schwan, H. et al. [2017]: More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. *PLoS ONE*, Vol. 12. No. 10.). Az elmúlt évszázadokban a mérsékelt és mediterrán égövön az eredeti terület 1/3-ára csökkent az erdőborítás, és gyakorlatilag minden, szántónak és legelőnek alkalmas területen mezőgazdasági tevékenység kezdődött. Ez a gépesítés kezdetéig kis parcellákon folyt, a gépesítés előrehaladtával azonban a táblaméret is nőtt, csökkentve a szegélyek (erdősáv, faszor, bozótos) méretét, ahol sok madár él. Az utóbbi száz évben visszaszorult a külterjes állattartás is, ami a legelők területének csökkenésével járt együtt. Míg a fűben költő madarakat a legelő jószág kevéssé zavarta, a kaszáló traktorok tönkreteszik élőhelyüket, azokon a területeken ugyanis, ahol nincs természetvédelem, az első kaszálás rendszerint a fészekrakással esik egybe.

A madarak táplálkozására is negatív hatással van a kemizálás: a ma megszokott iparszerű művelés keretei között gyakorlatilag a szántóművelés minden ágában, az intenzív gyümölcsösökben és a kertészetekben is használnak rovarirtókat, amelyek ritkán szelektívek. Ilyenkor a rovarvilág – a szelektivitás hiánya miatt – meggyérül, ami a táplálékláncban is érezteti hatását. Egy, jellemzően az agrár-



terület szegélyén élő madárcsalád több millió rovarot pusztít el évente, amennyiben hagyjuk érvényesülni az ökológiai egyensúly elvét. Azonban a rovarirtással és a tájtalakítással beavatkozva a természetes rendszer életébe, gyérítjük a madarakat.

Úgy tűnik, hogy hazánkban az évekig tartó romló tendencia megállt, és lassú javulás tapasztalható, aminek lehetséges okai között szerepel a „zöldítés”, illetve a szegélyek kialakításának támogatása. (A szegélyek a rovarvilág számára kedvező élőhelyek, amelyeken nem használnak vegyszereket, vagy csak korlátozottan.) Kedvező folyamat az AKG- (az Agrár-környezetgazdálkodási programhoz csatkozott) területek bővülése is. A program keretében a gazdák bizonyos ökológiai vállalásokért cserébe többlettámogatást kapnak. Az ilyen földterületek egy része madárvédelmi besorolású. Ezekon a táblákon tilos a legtöbb nem szelektív rovarirtó használata, ami a tápláléklánc épen maradását és így a madárpopuláció fennmaradását segíti elő.

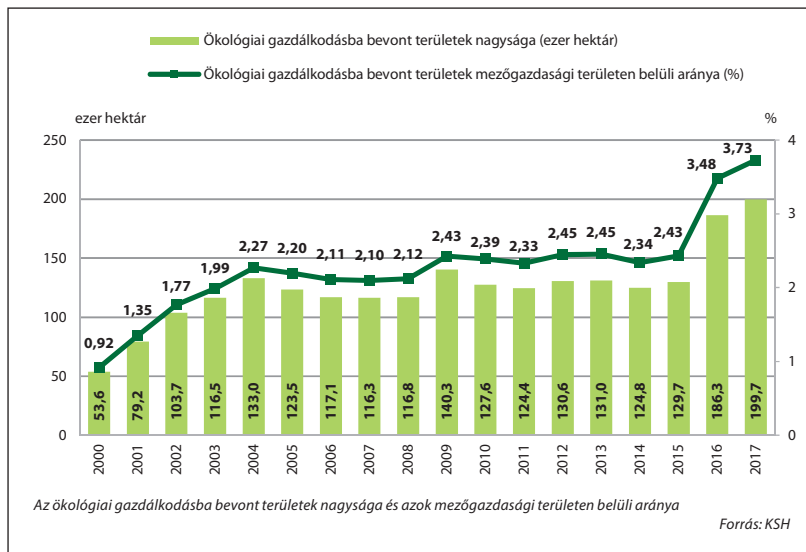
Ezen mutató alakítására csak közvetett eszközei vannak a döntéshozóknak. További kutatások segítségével meg kell keresni azt az optimumot, amikor a mezőgazdasági termelés még elfogadhatóan magas, és a természetes rendszerre rakódó teher nem nő tovább. Ez összetett agrárpolitikát és vidékstratégiát kíván meg, amelyben a nyugati iparosított agrárrendszerek átvétele helyett az ökológiai gondolkodás kap szerepet. Például úgy tűnik, az AKG-rendszer bevezetése jó választás volt. A fentiekhez hasonló elgondolással álltak elő európai madárvédő szervezetek is, amelyek szeretnék még nagyobb befolyást gyakorolni a közös agrárpolitikára.

**A sok évig tartó romló tendenciát néhány éve kedvező folyamat váltotta fel, amelynek okait fel kell tárni, és a kedvező hatást fenn kell tartani.**

### F.2.3. Az ökológiai gazdálkodásba bevont területek aránya a mezőgazdasági területen belül

Az indikátor azt mutatja meg, hogy Magyarországon a teljes mezőgazdasági terület hány százalékán zajlik minősített biogazdálkodás. Az ökológiai művelésből származó élelmiszerek egyre keresettebbek, és a hazánkban is létező minősítő és ellenőrző rendszernek köszönhetően nemcsak itthon, de külföldön is piacképesek. Ezek a területeken a gyomirtás mechanikus, a legtöbb kártevő ellen szelíd növényvédőszerrel védekeznek, a műtrágyázás nem megengedett, így a megtermelt élelmiszer bizonyos kemikáliáktól teljesen mentes. Kritikaként szokás megfogalmazni, hogy a megengedett szerekből viszont jelentős mennyiséget tartalmazhatnak (például réztartalmú szerek).

Hazánkban az ökológiai gazdálkodású területek aránya (3,5%) jóval alacsonyabb, mint az EU-átlag (6,7%). A visegrádi országokban is vannak sokkal magasabb értékek (Szlovákia: 9,8%, Csehország 14%), azonban a hegyvidéki jellegű országokban több a legelő és a kaszáló, amelyeken lényegesen könnyebb ökológiai gazdálkodást folytatni. A szántóföldeken sokkal nagyobb a gyomosodás veszélye, mint a legelőkön, kaszálókon, mivel azokon beállt füves társulás van jelen, ráadásul a legtöbb gyom a kaszálás vagy a legelés hatására ki is veszik. Az ökológiai gazdálkodásba vont szántóföldeken ezzel szemben csak mechanikai gyomirtással (kultivátor, gyomfésű stb.) lehet védekezni a gyomok ellen, ami jelentős munkabefektetést igényel.

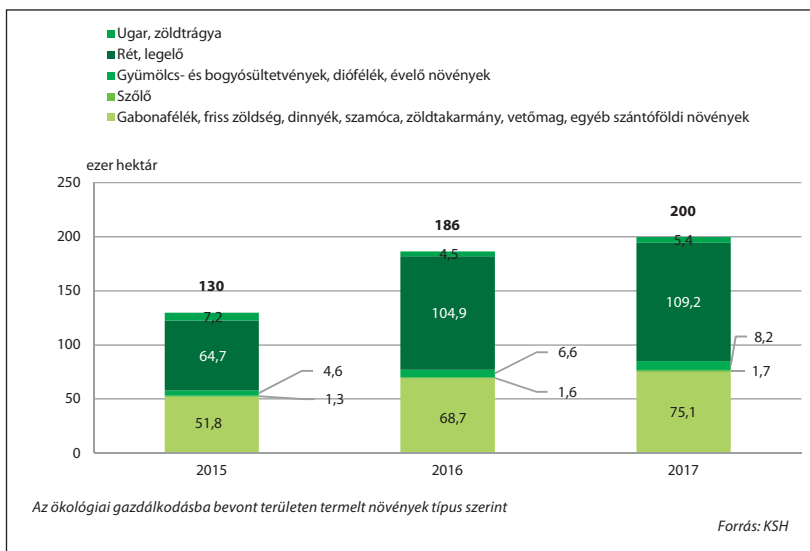


Azonban az adatok elemzése során fontos kiemelni, hogy Magyarországon a legutóbbi agrár-környezetgazdálkodási és ökológiai gazdálkodási program pályázataira nemcsak régebbi ökológiai területek használói adták be újra pályázatukat, hanem új jelentkezők is csatlakoztak. Így kb. 56 ezer hektárral bővült az ökológiai gazdálkodású területek nagysága, ebből a rétek és legelők növekedése 40 ezer hektár. Ez a jelentős bővülés részben magyarázza a diagramon is látható növekedést 2017-ig.

A döntéshozók ebben a kérdésben akkor tudnak jelentős javulást elérni, ha sikerül támogathatóvá és vonzóvá tenni a dombvidékeken kialakítható legelők ökológiai gazdálkodásba vonását. Másrészt lehetőséget kell arra teremteni, hogy itthon is versenyképes legyen a bio-termék a hagyományos élelmiszerekkel szemben, például áfacsökentéssel vagy egyéb piaci szabályozókkal.

Egyúttal az ENSZ fenntartható fejlődési céljai (SDG) közül a 15. számú, amely a szárazföldi ökoszisztémák megőrzését és a talajállapot javítását tűzi ki célul, szintén olyan keret, amelyet vizsgálni érdemes, és ajánlásait célszerű alkalmazni.

Fontos kiemelni, hogy az ökológiai szántóföldi gazdálkodásban még mindig nagy szerepe van a talaj forgatásának, sokszori művelésének, amely az egyetlen módja a gyomszabályozásnak, de velejárója, hogy a talaj szerkezetessége romlik, humusztartalma bomlik – ebben tehát nem különbözik kedvezőtlen hatása a jelenlegi gazdálkodásától.



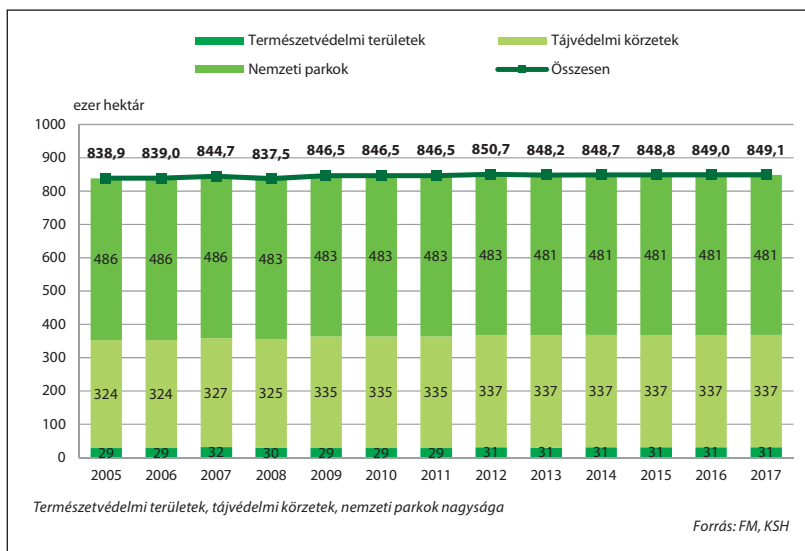
**A mutató számaiban az elmúlt években tapasztalható stagnálást felváltotta az emelkedés, amelynek fenntartása fontos lenne.**

## F.2.4. Az országos jelentőségű, egyedi jogszabállyal védett területek nagysága

Magyarországon három típusú védett területet különböztet meg a törvény, a nemzeti parkot, a tájvédelmi körzetet és a természetvédelmi területet. A nemzeti parkok hazánk jellemző védett értékeit foglalják magukba, míg a természetvédelmi terület és a tájvédelmi körzet 1-1 fontos természeti érték megőrzésére szolgáló kisebb vagy nagyobb tájegység. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) 4. §-ának b), c) és d) pontjai szerint természeti terület valamennyi olyan földterület, amelyet elsősorban természetes vagy természetközeli állapotok jellemeznek, azaz az emberi beavatkozás minimális, és az okszerűsége korlátozódik. A természeti területek kiemelt oltalma a törvény erejénél fogva vagy egyedi jogszabállyal történő intézkedéssel jön létre. Nemzetközi (vagy közösségi) jelentőségű kategóriát képeznek az Európai Unió által létrehozott Natura 2000 területek. Nemzetközi minősítésű területek a nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyek (ramsari területek), az Európa Diplomával kiténtetett területek, a bioszféra-rezervátumok, a geoparkok, a világörökségi területek és a csillagoségbolt-parkok, ez utóbbiak főként a városi fényszennyezéstől távoli területek.

Hazánk az EU által létrehozott Natura 2000 hálózat része, amely egy olyan összefüggő európai ökológiai hálózat, ahol a közösségi jelentőségű természetes élőhelytípusok, vadon élő állat- és növényfajok védelme valósul meg, és amelyen keresztül az ökológiai sokféleség megővését biztosítják. A hálózat megléte önmagában garancia arra, hogy ezek a védett területek a jövőben is védettek maradnak, továbbá állandó monitoringtevékenységgel fenn kell tartani a területek ökológiai minőségét is.

Az adatsorból megállapítható, hogy Magyarországon a háromból egyik kategóriában sincs jelentős (2015-ről 2016-ra pedig semennyi) változás az EU-csatlakozás óta, Magyarország területének közel 10%-a védett természeti terület, valamint 21%-a Natura 2000 terület, illetve – az átfedések eredményeképpen – összesen több mint 22%-a természetvédelmi oltalom alatt áll. Amikor hazánk az EU tagja lett, a Natura 2000 területek, amelyeket az EU madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelvei alapján jelöltek ki, kiterjedtek Magyarországra is, és az eddigi 6 biogeográfiai régió kiegészült a Pannon régióval, amelynek területe a Kárpát-medence, túlnyomó része pedig Magyarország



területére esik. A csak itt található ökoszisztémák, az ún. pannonikumok védelme fontos feladat.

A biodiverzitás fenntartása, esetenként növelése, illetve olyan fajok, élőhelyek védelme, fokozott figyelemmel kísérése, amelyek az EU-ban már védettek, de nálunk még nem – mert egyelőre nem csökkent az egyedszám egy kritikus szint alá, vagy elegendő területen létezik egy adott ökoszisztéma –, kiemelt feladat. A hazai természetvédelem szakhatóságai és illetékesei ezt jelenleg is megfelelő módon kezelik. A Natura 2000 területeken történő gazdálkodás bizonyos engedélyek birtokában lehetséges, itt különösen figyelni kell a mezőgazdasági műveleteket, hogy a védett területen csak az elvárt minimális beavatkozás történjen meg, illetve a területen ne sérüljön a speciális oltalmat élvező flóra és fauna.

Összességében a döntéshozók és az állami szereplők, valamint a természetvédelmi szakemberek részéről már most is fennálló együttműködés erősítése szükséges, továbbá olyan környezetvédelmi és agrárpolitika, amely egységesen kezeli az ország védett és nem védett területeit, törekszik a biodiverzitás fenntartására, azaz előnyben részesíti azokat az agrárinnovációkat, amelyek a mozaikos tájszerkezettel, a vegyes gazdálkodással, az agrár-erdészeti rendszerekkel növelik a táj alkalmazkodóképességét, és magasabb ökológiai minőség kialakulását teszik lehetővé a kultúrtájakon is. Ezen megoldások egységbe foglalása, a jogszabályi környezet kialakítása, ezen szabályok alkalmazása egyaránt egy előre átgondolt rendszer keretében kell történjen, így alakítható ki egy olyan komplex szemlélet, amelyben a természeti értékek fennmaradhatnak.

**A védett területek nagyságában nem történt elmozdulás az EU-csatlakozás óta, az ország területének 1/5-e védelem alatt áll. A kedvező helyzet komplexebb szemlélettel javítható.**

### F.2.5. Az újrafeldolgozással hasznosított hulladék aránya

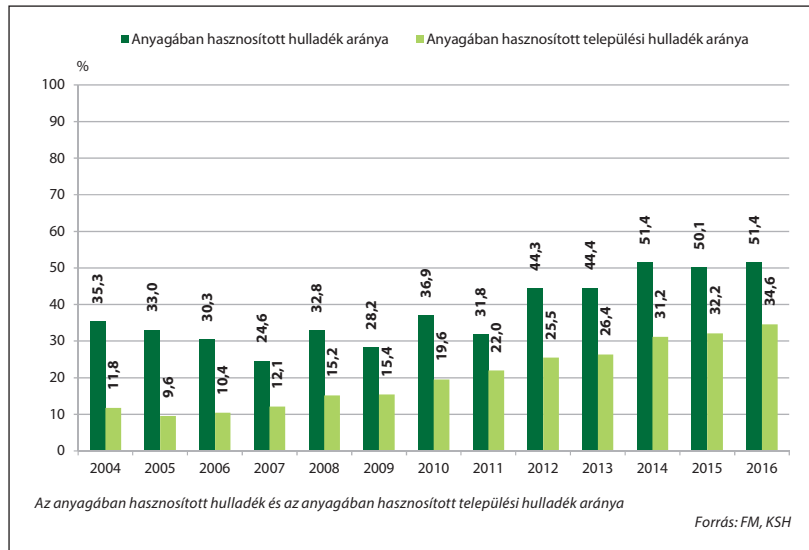
A műanyag hulladékok megjelenése a vizekben, a táplálékláncban egyre több hírben szerepel. Amennyiben el szeretnénk kerülni, hogy az élővilágban kezelhetetlen mennyiségű hulladék halmozódjon fel, amelynek mérgező, szennyező hatása egyre nyilvánvalóbb, a hulladék újrahasznosítására van szükség.

A használati tárgyak és a csomagolóanyagok megtervezése során korábban nem érvényesült az újrahasznosítás szempontja, így lehet, hogy sokszor olyan anyagokból álltak, amelyek megnehezítik vagy ellehetetlenítik a különválasztást, az újrahasznosítást. Ilyen például a sörösdoboz, amelynek a festékanyaga nehezíti meg a szétválasztást.

Ahogy az újrahasznosításra törekvés terjed, a gyártók egyre inkább törekszenek arra, hogy a gyártmányoknak legalább anyagában történő újrahasznosítását megoldják.

Ennél előremutatóbb a „bölcstől a bölcsőig” gondolkodásmód, amely nemrég jelent meg a gazdaságban, bár még nem sikerült teret nyernie. Azt a törekvést jelenti, hogy egy termékből az életciklusa végén minimális ráfordítással újra ugyanazt a terméket próbálják gyártani. Ehhez már a gyártás kezdetekor ismerni kell a termék teljes életciklusát. Az életciklus-analízis egyelőre ritka a piacon, aminek fő oka, hogy sok vegyületről még nem rendelkezünk kellő információval. Az újrahasznosító gyártás igyekszik számítani minden potenciálisan veszélyes vegyületet, illetve olyanokat használni, amelyek bizonyítottan nem veszélyesek.

Magyarországon az anyagában történő újrahasznosítás a teljes gazdasági metabolizmust nézve meghaladja az 51%-ot

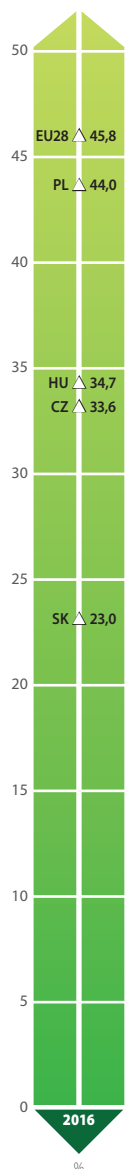
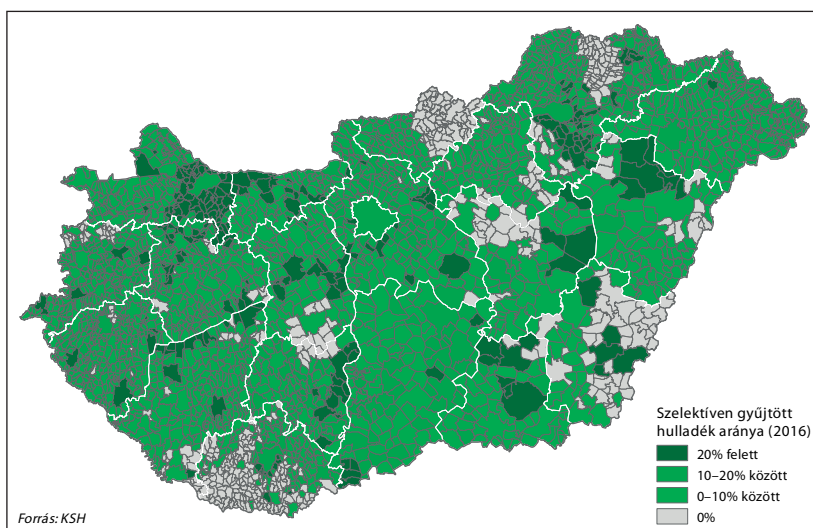


(51,4%), és évről évre növekvő tendenciát mutat. Mind a tendencia, mind pedig a mennyiség kedvező. Ugyanez igaz a lakossági eredetű hulladék újrahasznosítására is (34,6%), amelyet állandóan növekvő tendencia jellemez. Bár az EU28 átlagával és egyes fejlett gazdaságok adataival összevetve hazánk lemaradásban van, a visegrádi országok között a középmezőnyt képviseli.

Az EU28 átlaga (45%) jelentősen meghaladja a magyar adatot, és vannak az EU-n belül olyan kiemelkedően jól teljesítő, fejlett gazdasággal rendelkező országok, mint Németország vagy Hollandia, ahol ez az arány 50% feletti.

A térképes bontásból látható, hogy a nagyobb arányú újrahasznosítás a városiasodott környezettel korrelációban van, és a legnagyobb lemaradást az aprófalvas térségek mutatják Somogy, Baranya, Tolna, Veszprém, Nógrád és Borsod-Abaúj-Zemplén megyékben. Ez alapján elmondható, hogy a városi hulladék országos átlagnál nagyobb hányadát hasznosítják újra, míg az elmaradottabb vidéki térségekben ez az arány átlag alatti.

Az életciklus-analízisnek része kell legyen a hulladék sorsának pontos figyelembevétele, a hulladék feldolgozásának kérdése, az innováció és a szakértők bevonása. Eddig csak olyan egyértelműen hulladéknak minősülő dolgokat említettünk, mint a műanyagok, de gondolhatunk biomassza-eredetű hulladékokra is, amely jelenleg nem hasznosul, de számos innováció létezik, amelyek segítségével hasznos talajtápanyag lehet belőle a mezőgazdaság számára.



**Magyarországon a hulladék újrahasznosításának aránya kedvező tendenciát mutat, de még mindig elmarad az EU28 átlagától.**



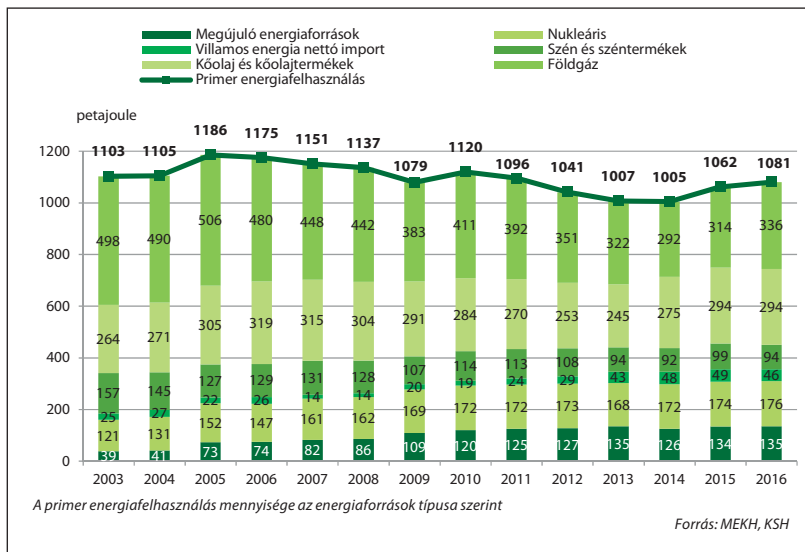
### F.3.1. A primer energiafelhasználás mennyisége összesen

A hazai primer energiafelhasználás ágazatilag fontos elemei a kőolajfogyasztás, amely alapvetően a közlekedéshez, a földgáz, amely a fűtéshez, az áramtermeléshez és az iparhoz kapcsolódik, valamint a villamosáram-felhasználás, amely általában a gazdaság hogylétével függ össze. Ez az indikátor – illetve forrás szerinti megoszlása – megmutatja, hogy az ország energiafelhasználása fenntartható-e. Az adatsor hosszú távú vizsgálata alapján azt mondhatjuk, a primer energia felhasználásának csökkenése jelenleg megállt, az energiaigény újra növekszik. Eközben kedvezőtlen folyamatok is zajlottak: az elektromos áram importja folyamatosan emelkedett, a megújuló energiaforrások felhasználása viszont gyakorlatilag 2010 óta nem nőtt jelentősen.

A 2017-es elemzéshez képest nincs jelentős változás, azonban több részadat (lásd az oszlopdiagramot) kedvezőtlen irányba mozdult. Általánosságban igaz, hogy az ország gazdasági növekedésének fokozódásával nő az energiafelhasználás is. Az az elképzelés, hogy a GDP növekedése az energiafogyasztás növekedése nélkül is megoldható (szétválás), egyelőre nem minden esetben működik – így hazánk esetében sem. Ugyanakkor a visegrádi országokban azt látjuk, a gazdaság bővül, az energiafelhasználás azonban nem nő; ez összességében arra mutat, hogy a visegrádi országok gazdasági bővülése mögött az energiatenzitás csökkenése áll.

2008 előtt a kőolaj és a földgáz ára egyaránt alacsony volt, így fogyasztásuknak kevésbé szabott határt a felhasználók árérzékenysége. Jelenleg – a magyar gazdaság bővülése miatt – a relatíve magas ár ellenére is növekszik a fosszilis források használata. Újra nő például a földgázfelhasználás, amely 2005-ről 2014-re majdnem a felére csökkent, 2015-ben azonban ismét növekedett. A fosszilis források felhasználásának korábbi csökkenésében szerepet játszott a 2008 körül tapasztalt jelentős áremelkedés és a gazdasági válság, a földgázfelhasználás csökkenésében pedig az enyhe telek is.

A földgázfogyasztás növekedésén túl kedvezőtlen trend a villamos áram importjának folyamatos emelkedése is. Miután hazánkban drágább földgázalapú áramot termelni, mint a környező országok erőműveiben (amelyek versenyképességüket az olcsó és korszerűtlen szénalapú áramtermelésnek – Ukrajna, Lengyelország – és az atomerőművi áramnak – Csehország – köszönhetik), így a hazai földgázüzelésű erőműveket egyre ritkábban működtetik,



ma már egy sincs közülük alaperőművi körben (amely az év jelentősebb részében működik). Ehelyett azonban nőtt az áramimport: ez a jelenség a 2015-ös adatokban is megmutatkozik. Az ágazat szakértőinek egybehangzó véleménye szerint ez komoly kockázatot jelent az ellátásbiztonságra nézve, hiszen az importáram egy része politikailag instabil térségből (Ukrajna) származik, másrészt ezen import korszerűtlen erőművek bezárását késlelteti külföldön, hozzájárulva az importáló országok magas energiatenzitásának fennmaradásához.

A fosszilis források felhasználásának növekedésében szerepet játszik az is, hogy a gazdaság bővülésével a szállítási szektor és a lakosság közlekedése megélnékül, így nő a kőolaj-felhasználás is, dacára annak, hogy a nemzetközi piaci trendeknek megfelelően az üzemanyag ára ismét emelkedik.

A nukleáris energia részaránya lényegében alig változott, hiszen ugyanazon négy paksi blokk részesezését értjük ide évtizedek óta. A megújuló energiaforrások felhasználása lassan nő, bár egyre több napelempark építéséről érkezik beszámoló.

Nemzetközi összehasonlításban hazánk energiatenzitása, azaz a megtermelt GDP-egységre vetített energiafelhasználás a 1990-es években a posztsovjett térségre jellemző magas értékről indult, és inkább emlékeztetett a súlyosan ország-függő Litvánia vagy Lettország adataira, mint például Németországra (azt 2,5-szeresen túlta felül). Mára Magyarország esetén ez a mutató jelentősen csökkent, ugyanakkor, mivel az EU egyik fontos célkitűzése az energiatenzitás növelése, az EU28 átlaga is csökkent. Ennek ellenére hazánkban a javulás jobb, mint az EU28 átlagának javulása, az előbb említett Németországgal összevetve a különbség most már csak 2-szeres.

**Magyarországon az energiafelhasználás a gazdaság bővülésével együtt nőtt. Magas a fosszilis források aránya és az áramimport, ugyanakkor alacsony a megújuló energiaforrások aránya.**



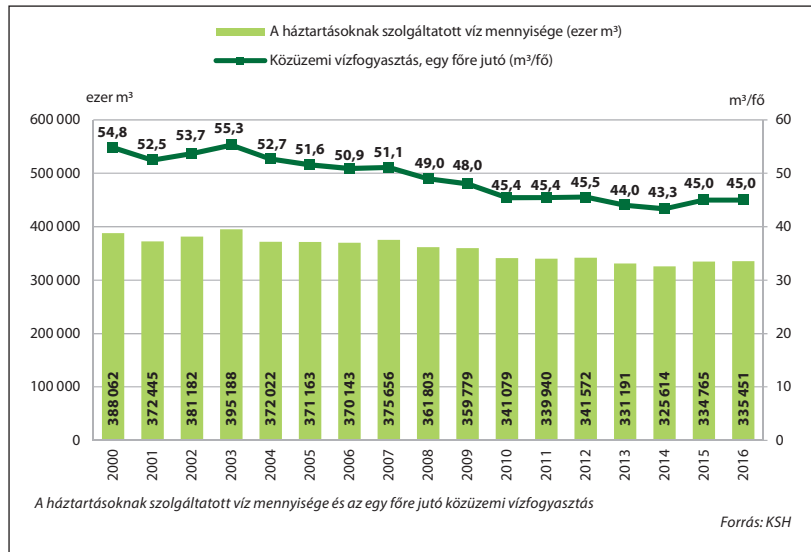
### F.3.2. Egy főre jutó közüzemi vízfogyasztás

Magyarországot nem fenyegeti olyan vízhiány, mint jelenleg Fokvárost, az édesvízkészletekkel való takarékoság ezért ritkán merül fel hazánkban központi kérdésként. Ugyanakkor az egyre gyakoribb száraz időszakok (nyári hóhullám, tavaszi csapadékhiány; 2018. április), illetve főként az Alföldön fúrt illegális kutak, továbbá a lakossági vízfelhasználás kapcsán felmerülő takarékosági lehetőségek fontossá és aktuálissá teszik a problémát.

A lakosságnak szolgáltatott víz mennyisége, továbbá az egy főre jutó vízfelhasználás egyaránt tartós csökkenést mutatott egészen 2015-ig, azóta gyakorlatilag stagnál. Szerencsére a 2015-ös kis emelkedés nem vált trenddé, 2016-ban az érték gyakorlatilag változatlan. Bár az egy főre jutó vízfelhasználás nem tér el jelentősen a visegrádi térség országainak értékeitől (40 m<sup>3</sup>/fő/év), vannak olyan EU-s országok, ahol az eredeti érték a harmadára csökkent (Belgium).

A lakosság vízfelhasználási szokásaiban jelentős változást jelent a PET-palackos víz (ásványvíz) ivóvízcélú használata. Ezt indokolatlanná teszi, hogy a palackozott víz minősége ritkán haladja meg a csapvizét, ám a járulékos környezeti teher, amely a PET-palack gyártásából és gyors hulladékká válásából fakad, nagy. Jelentős lépésnek számítana, ha egyre többen választanák a környezetbarát vezetékes ivóvizet a palackos helyett.

Szintén fontos előrelépést jelentene a WC-öblítés szürkevízzel történő megoldása, illetve ennek lehetséges bevezetése opcióként az építési előírások közé, ugyanis a lakosság

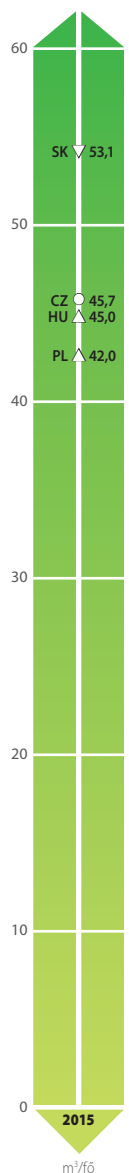
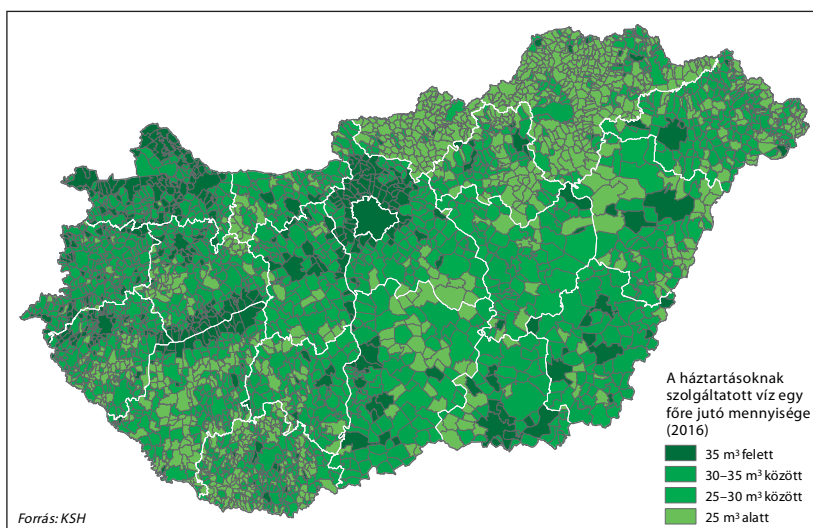


körében a legtöbb víz a WC-öblítésre és tisztálkodásra fordítódik. A szemléletformálás szerepe is jelentős ezen a téren. Míg számos kampány foglalkozik az energiamegtakarítás lehetőségeivel, addig a víztakarékosságra kevesebb figyelem jut. A szárazságtűrő gyepek népszerűsítése a sok öntözést kívánó, angol jellegű gyepekkel szemben, az öntözési célú csapadékgyűjtés propagálása mind jó minőségű ivóvíz megtakarítását tenné lehetővé.

A fenntarthatóság szempontjából kiemelkedő jelentőségük van azoknak a vízminőség-vizsgálatoknak, amelyek a felszíni vizek, talajvizek műanyag-szennyeződését mérik. Hazánkban is kimutattak mikroműanyagokat a felszíni vizekben, egyes esetekben a csapvizben is. Ezek, emberi szervezetre gyakorolt hatásuk miatt, jelenleg a kutatások fókuszában állnak.

A térképes adatok megerősítik azt a feltételezést, hogy ahol a turizmus miatt ideiglenesen nő a népsűrűség (Balaton környéke), ott megnő az egy főre jutó vízfogyasztás is.

A döntéshozatalban és a vízi közműveket kezelő cégek üzletpolitikájában a rezsicsökkentést olyan sávozott árakkal lehetne összekötni, ahol azok kapnának nagyobb ártámogatást, akik több vizet spóroltak meg. Itt is meg kell említeni, hogy a rezsicsökkentés célja, amely szerint a kormány a lakosság terheit igyekszik csökkenteni, önmagában ugyan jó cél, azonban a fogyasztás növekedéséhez is vezethet. Árnyaltabb, a fenntarthatóságot figyelembe vevő döntésekre és eljárásokra van szükség.



**Az egy főre jutó vízfogyasztás esése 2015-ben megállt, és gyakorlatilag stagnál. Bár hazánkban nincsenek vízellátási gondok, több figyelmet érdemel a takarékoság népszerűsítése.**

Forrás: Eurostat

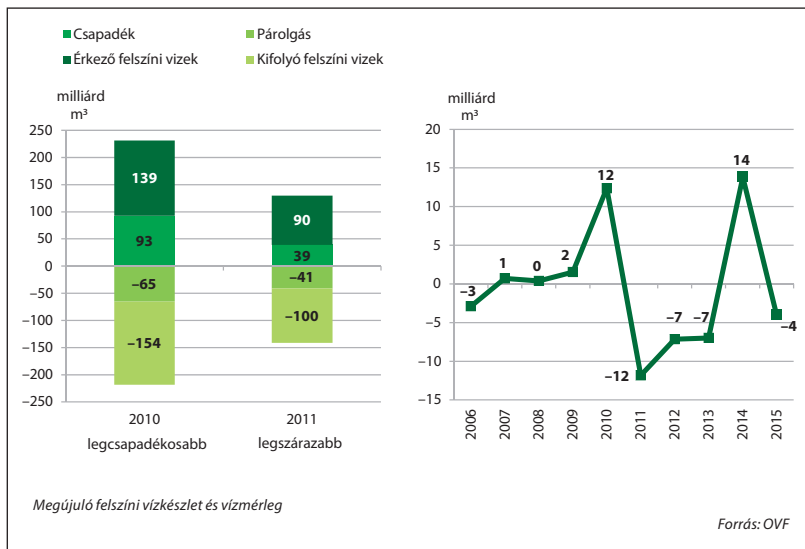
### F.3.3. Megújuló felszíni vízkészlet

Az éghajlatváltozás miatt az adott ország területén elérhető, minden évben megújuló vízkészlet mennyisége kiemelkedően fontos adat, változásai, trendjei egyaránt igénylik az elemzést. Hazánk esetében az adatsor két fontos tulajdonságára érdemes figyelni, az egyik a rendkívüli szélsőségek rendszeres jelenléte, a másik, hogy a legszárazabb években a vízmérleg mindig negatív, és bár a csapadékos 2010-ben, 2014-ben pozitív, a következő aszályos években a korábbi víztöbblet hatása nem érzékelhető.

A megújuló felszíni vízkészlet bemeneti oldalán a befolyó vizek és a csapadék állnak, a kimenő oldalán a párolgás és az elfolyás. A vízmérlegben a csapadék és az elfolyás mért adat, a párolgást viszont az elpárolgáshoz szükséges energia fizikai képlete alapján számolják, amihez elvben az adott területre beeső napenergia mennyiségét kell alapul venni. Mivel ennek mérése problémás, ezért általában az energiamennyiséget a hőmérsékletre alapozva szokás becsülni. Természetesen, ha egy területen nincs elég víz a potenciális párolgáshoz, akkor a képletben megadott vízmennyiség nem párolgathat el, ez esetben az adott területet aszály sújtja.

2007–2009-ben átlagosnak tekinthetjük a csapadéklátottságot, 2010 nedves év volt, 2011–2013 között száraznak mondhatók az évek. 2014 kiemelkedő csapadékmennyiséget hozott, 2015-ben ismét deficites a vízmérleg, az előző évi többletből tehát megint nem sikerült semmit itt tartani. Mindkét kiemelkedően csapadékos és befolyó vízzel jól ellátott év (2010, 2014) után aszályos időszak következett, és az előző évben mutatkozó víztöbblet hatása nem érvényesült, azaz a víz megtartását nem sikerült megoldani.

Az adatok alapján a rendkívüli aszályjal járó 2015-ben közel 4 milliárd köbméter vizet veszítettünk el, az ugyancsak vízhiányos 2011-ben 12 milliárdot. Összehasonlításként a Balatonban található víz mennyisége 1,9 milliárd köbméter. Magyarországon a vízrendezés és a vízgazdálkodási koncepció elsődleges célja a vízbő időszakok vizeinek minél gyorsabb levezetése, hogy az ár- és belvízveszély csökkenjen. Ez a koncepció egyenletes, bő vízellátás esetén eredményesen működik, azaz ahol a csapadék területi és időbeli



eloszlása egyenletesen bőséges, ez a megoldás tökéletesen megfelel a természeti adottságoknak.

Az éghajlatváltozás hatására hazánk időjárásában egyre több szélsőség, nyaranta pedig egyre több aszályos időszak figyelhető meg, és ezek a jelenségek a jövőben valószínűleg még gyakoribbak lesznek. A fenntartható vízgazdálkodást célul tűzve ki, felmerül a kérdés, hogy amennyiben a csapadék nem fedezi minden évben a párolgási vízvesztéséget, és az aszályos időszakok gyakorisága egyre nő, miért nem kíséreltek meg az elmúlt évtizedekben ezekhez az adottságokhoz illeszkedő vízrendezési koncepciót kialakítani? Ez egy olyan koncepciót jelent, amelynek keretében a tavaszi, bő vízellátottsággal rendelkező időszakokban tározók és táji vízmegtartó rendszerek segítségével a Kárpát-medencében kell tartani a hazánkba érkező felszíni vizeket, hogy akár a tározókból mesterségesen, akár a táji vízmegtartó rendszerek segítségével természetes úton javuljon a környező területek vízellátottsága a vízszegény időszakokban. A mezőgazdaságban is olyan módszerek felé kell fordulni, amelyek képesek növelni a talajok vízmegtartó és vízbefogadó képességét, illetve toleráns fajokat választva végezni a mezőgazdasági termelést.

Az adatsor mind a szélsőségek, mind a hirtelen, akár évről évre tapasztalható változások tekintetében is jó példa: vízbő és aszályos időszakok váltakozását láthatjuk, és a mögöttes számok alapján nyilvánvaló az is, hogy nem vagyunk képesek kihasználni a medencejellegből fakadóan néhány évente bekövetkező, vízben gazdag időszakot, nem tudjuk megtartani a víztöbbletet.

**Hazánk megújuló felszíni vízmérlege egyre nagyobb kilengéseket mutat. A vízlevezetés helyett a víz megtartására kell törekedni a vízkormányzás és a mezőgazdasági gyakorlat terén is.**

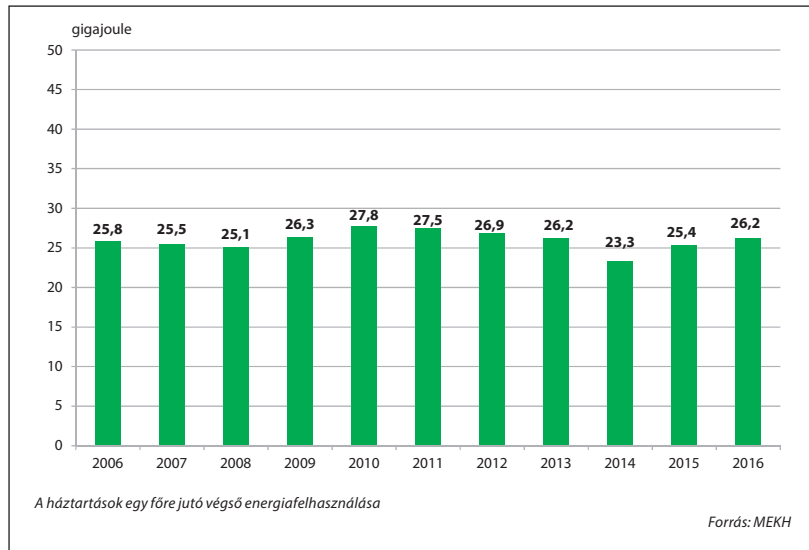
### F.3.4. A háztartások egy főre jutó végső energiafelhasználása

Ahogy azt a *primer energiafelhasználás* mutató esetén is láttuk, a gazdasági növekedés és az energiafelhasználás növekedése összefügg. A gazdaság állapota a lakossági energiafelhasználás alakulására is hatással van. A gazdaság fellendülése ugyanis a fogyasztás bővülését vonja maga után, hiszen amikor van fogyasztóképes kereslet és elérhető energia, akkor a fogyasztás növekszik. A GDP 2013 vége óta tapasztalt növekedése tükröződik a lakossági igény növekedésében is.

A térképi megjelenítés egy további fontos információt ad: a kiugró lakossági energiafogyasztás nemcsak arra utal, hogy a fejlettebb gazdaságú térségekben magasabb az egy főre jutó energiafelhasználás, hanem arra is, hogy az adott térségben nagy a turizmus gazdaságban betöltött szerepe. Mivel a vendégek fogyasztását belemérik az ott élők fogyasztásába, a Balaton-part, a nagyvárosok térségében nagyobb a lakosság energiafelhasználása, mint az aprófalvas vidékeken (Borsod, Baranya, Somogy megyék).

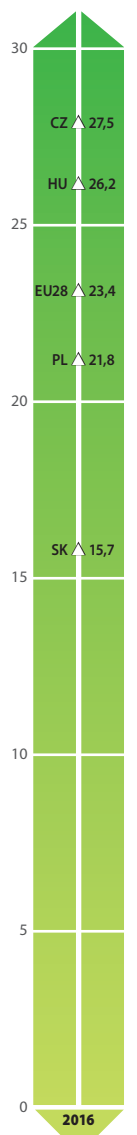
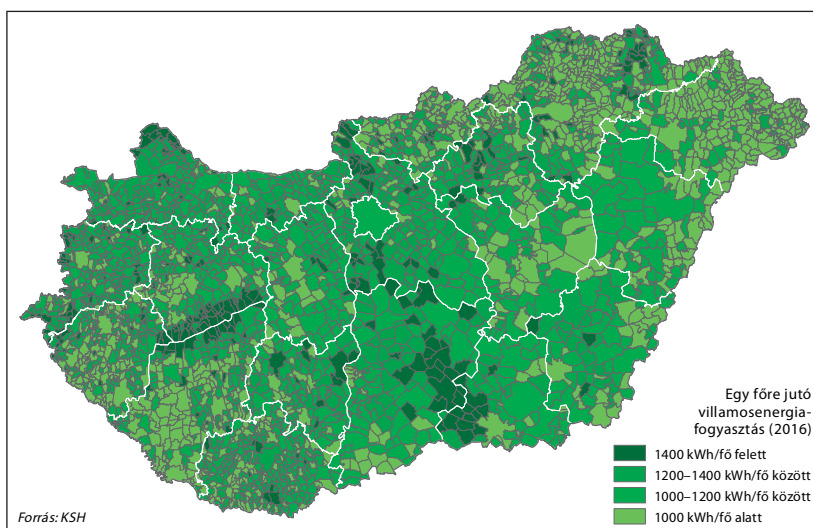
Kedvezőtlen trend, hogy az ország megújulóenergia-termelése nem nő, így a fogyasztás bővülését a lakossági szektorban is a hagyományos energiaforrások biztosítják. A lakossági energiatakarékosság, a megújuló energia népszerűsítése, az ilyen jellegű beruházások pályázati támogatása jó beavatkozási lehetőség, de az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy jóval nagyobb tőke beáramoltatásával lehet számottevő eredményt elérni.

A lakossági energiamegtakarítás területei közül elsőként kell említeni a fűtési és használati melegvíz-előállítás energi



giaigényt. Itt számos olyan lehetőség adódik (alacsonyabb hőfok beállítása, szigetelés, nyílászárócsere, jobb hatásfokú kazán, hőszivattyú stb.), amely nemcsak fenntarthatósági, de pénzügyi befektetési céllal is ajánlható. A lakosság közlekedési energiaigénye a tömegközlekedés javításával, a telekocsi program népszerűsítésével és támogatásával, továbbá az elektromos autók térnyeréséhez szükséges további dotációs és adminisztratív eszközök bevezetésével mérsékelhető. A lakossági áramfogyasztás passzív (energia-takarékos égők, A+ energiaigényű háztartási gépek vásárlásának támogatása, a standby üzemmódban is sok áramot fogyasztó gépek teljes kikapcsolására irányuló felhívások) és aktív eszközökkel (napelemes rendszerek) egyaránt csökkenthető. Kisebb beruházásokkal egy lakossági fogyasztó teljes energiaigénye akár 20-50%-kal csökkenthető.

Javasolt a lakossági energiacélú pályázatoknak egy olyan, mindenki által elérhető adatbázisát elkészíteni, amely a támogatott beruházásokat várható megtakarítás, fosszilis- és importenergia-függőség, CO<sub>2</sub>-kibocsátás szempontjából rangsorolja, és ez alapján javasol megfelelő pályázatot az érdeklődők számára.



1 főre jutó gigajoule

Forrás: Eurostat

**A lakosság energiafelhasználása egy hosszabb csökkenő trend után lassan növekszik. Olyan lépésekre van szükség, amelyek ezt ismét csökkentik, összhangban az EU elvárásaival.**

### F.3.5. Energiaintenzitás

Az energiaintenzitás a bruttó energiafelhasználás és a GDP hányadosa. A mutatószám segítségével meghatározható, hogy egységnyi hozzáadott érték előállítására mekkora bruttó energiafelhasználással járt. A mutató csökkenése mutat a fenntarthatóság irányába.

Az ábra a 2000-es évhez (100%) viszonyított változást jeleníti meg. A mutatószámot Európára kg olajegyenérték/1000 euróban adják meg. Az energiaintenzitás társadalmi szinten nem annyira ismert mérőszám, ez azt is jelenti, hogy kevesebb figyelem irányul rá a közvélemény részéről. Másrészt a jelentősége akkor nagyobb, ha ez az energia fosszilis forrásból származik. Bár a hatékonyság szempontjából

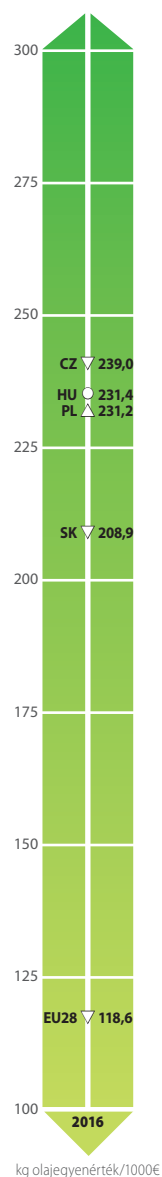
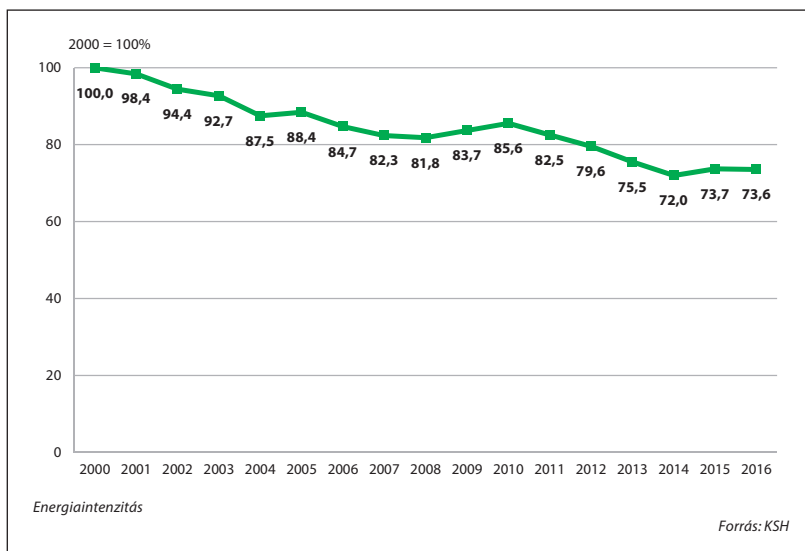
a mutató mindenképpen fontos visszajelzés a gazdaság számára, a környezet szempontjából ennek inkább az ÜHG-összetevője az, ami külön említést érdemel. (Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a tisztán megújuló alapú energiafelhasználás esetén az energiaintenzitás növekedése kedvező tendencia lenne, hiszen az a hatékonyság romlását jelentené.)

2000 és 2014 között az energiaintenzitás Magyarországon folyamatosan javult. Az ebben az időszakban tapasztalható ingadozások oka részben az aktuális gazdasági szerkezetben keresendő, valamint abban, hogy adott pillanatban prioritás volt-e az egységnyi hozzáadott érték előállítására fordított energia folyamatos csökkentése mint cél. A javuló tendencia azonban 2014-ben megfordult. 2016-ban stagnálást tapasztalhatunk a 2015-ös adatokhoz képest.

A következő években érdemes megfigyelni, hogy esetleg a kormányzati odafigyelés hatására ismét javul-e a tendencia. A további fejlődés ezen a téren hazánkban elengedhetetlenül szükséges lenne. Érdemes tanulmányozni a kisebb energiaintenzitással bíró országok energiahatékonyság-javítást célzó intézkedéseit (például Olaszország, Írország vagy Dánia).

Európai összehasonlításban az látszik, hogy a mutató Lengyelországban és Csehországban Magyarországhoz hasonló értéket vett fel 2016-ban. Míg Szlovákia esetében alacsonyabb az érték, ám még ez is közel kétszerese az európai átlagnak (118,6 kg olajegyenérték/1000 euró). A tendencia szempontjából azt mondhatjuk, hogy 2000 óta a legjelentősebb változás Szlovákia esetében volt tapasztalható, hiszen jelenleg a 2000-es energiamennyiség kevesebb mint a fele szükséges ugyanannyi hozzáadott érték előállításához.

A mutató jelentőségét az is alátámasztja, hogy nemcsak környezeti, de gazdasági szempontból is értelmezhető.



Forrás: Eurostat

Bár a gazdasági és környezeti szempontok nem választhatók szét, ebben az esetben a két cél azonos irányba mutat, ami sajnos a legtöbb esetben nem mondható el. Az, hogy miért nem történik mégsem változás, fontos kérdés. Elsősorban abban keresendő az okok, hogy a korszerűbb, így hatékonyabb (kevesebb energiaigényű) technológiák beruházásigénye gyakran nagy, így a megtérülés is fontos szempont. Az alacsony energiaárak mellett így a megtérülési idő hosszú lehet.

Az energiaintenzitási mutató javítására a kormányzati képességek szintjén javasolt megoldási módok: az energiahatékonyság javítása a meglévő gazdasági tevékenységek esetében, valamint a kevésbé energiaintenzív gazdasági ágak, tevékenységek előtérbe helyezése, támogatása.

A kormányzati beavatkozás közvetlen hatása az egységnyi értékteremtésre jutó kisebb energiafelhasználás, ami a fenntarthatóság irányába mutat. Közvetett hatása pedig a jobb gazdasági teljesítmény, amely hatékonyabban, így alacsonyabb egységköltségek mellett állítja elő ugyanazt az értéket.

Érdemes szem előtt tartani, hogy a magyar háztartások energiafogyasztása az egyik legnagyobb az unióban (lásd F.3.4. mutató), amit a lakóépületek korszerűsítésével lehetne a leginkább csökkenteni. Az elérhető források hatására elkezdett nőni az érdeklődés a korszerűsítés iránt. Sajnos azonban a rezsiszökkentés ennek ellenében hatott, mert az árcsökkentés után a fogyasztók már kevésbé érdekeltek a – például a korszerűsítés révén elérhető – energiafogyasztás-csökkentésben. Fontos lenne annak tudatosítása, hogy a korszerűsítések és az energiahatékonyság nem csupán a pénztárca szempontjából fontos intézkedés, de hosszú távon csökkenti a változásoknak való kiszolgáltatottságot is.

**Mivel a mutató javulása nemcsak környezeti, de gazdasági szempontból is fontos, sürgős lenne kidolgozni a mutató értékének EU-s szintre való csökkentését célzó stratégiát.**

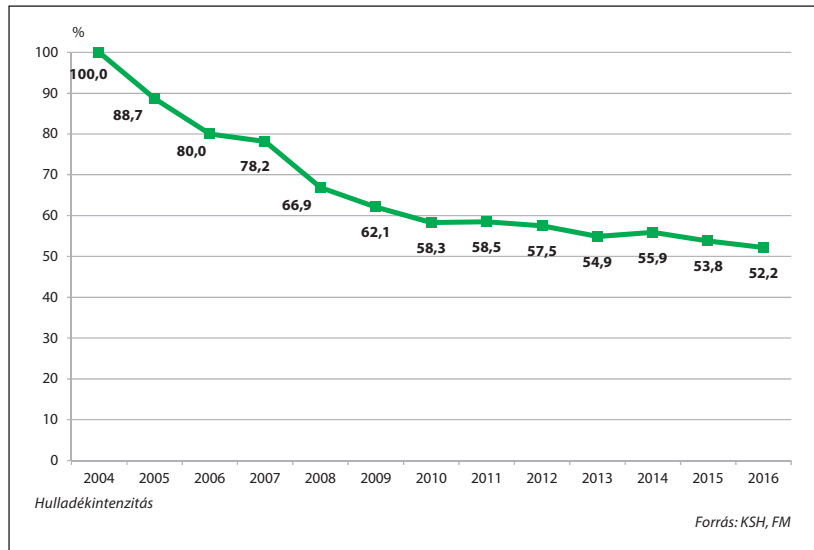


### F.4.1. Hulladékintenzitás

A hulladékintenzitás a keletkezett hulladék és a bruttó hozzáadott érték hányadosa, vagyis egy ország hulladéktermelését a gazdasági eredményéhez viszonyítva adja meg. Minél kisebb ennek az értéke, annál kevesebb hulladék keletkezik azonos gazdasági teljesítmény mellett. Magyarország esetében a mutató időbeli alakulása kedvező képet mutat. Ha a 2004-es évet 100%-nak vesszük, akkor mára gyakorlatilag a felére csökkent a mutató értéke (52,2%), ami azt jelenti, hogy ugyanazon gazdasági érték előállításánál jelenleg kb. feleannyi hulladék keletkezik, mint 2004-ben.

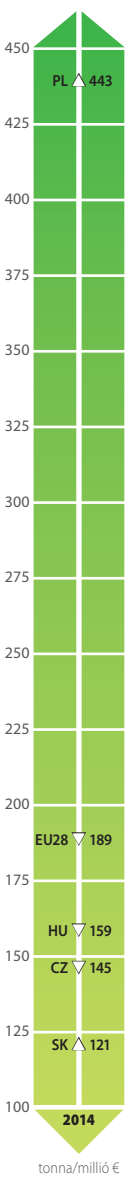
E mutató tekintetében hazánk a nyugat-európai országokkal van egy mezőnyben úgy, hogy a magyar érték folyamatos javulást mutatott az elmúlt 10 évben. Ez nem minden európai országról mondható el. A V4-ek közül Magyarország a 159 tonna/millió euró értékével a cseh 145 és a szlovák 121 tonna/millió euró mögött, de a lengyel 443 tonna/millió euró előtt helyezkedik el. Kelet-Európa országainak hasonló számai között egészen magasak is találhatóak, így például Románia esetén 1276 tonna/millió euró, míg Bulgáriában 4509 tonna/millió euró ugyanez az érték. Bár azt meg kell jegyezni, hogy ezen országok esetén is javulás tapasztalható a 2004-es kiinduló értékhez képest (Románia 63,6%-ot, míg Bulgária 32,6%-ot javított). Vannak azonban országok, mint például Görögország, ahol – vélhetően a gazdasági válság miatt – a mutató jelentősen romlott, a kiinduló érték 2,5-szeresére emelkedett 10 év alatt.

A hulladékintenzitás csökkentése – mint minden olyan intézkedés, amely egy kedvezőtlen kiinduló értékű mutató javítását célozza, ahol létezik egy minimumérték – kezdet-



ben viszonylag könnyű. Románia esetében is magas értéket mutatott az indikátor, amikor elindult a beavatkozás, és gyorsan eredményt lehetett elérni. Azonban a gazdasági teljesítmény a mostani gazdasági környezetben és technológia mellett mindenképpen valamennyi hulladék keletkezésével jár együtt, így a mutató nem csökkenthető akármeddig. Ezt a nyugat-európai adatok bizonyítják. A fejlett gazdasággal rendelkező skandináv országokban a mutató nem javult az elmúlt 10 évben. A mintának tekinthető Dánia esetében például a 2004-es 54 tonna/millió eurós kiinduló érték 10 év alatt 79-re emelkedett.

A gazdaság szerkezeti átalakítása, a körforgásos gazdaságra és a hulladékmentességre való átállás és az arra való törekvés segíthet abban, hogy a hulladékintenzitás értékét tovább lehessen a jövőben csökkenteni, mert egy új gazdasági szerkezet esetében az adott technológiai szintre jellemző, elméleti alsó határ alacsonyabb értéket vehet fel.



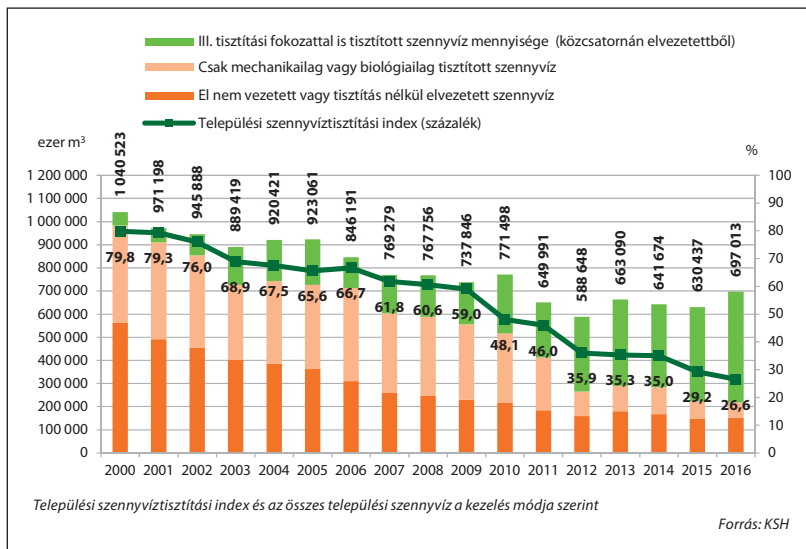
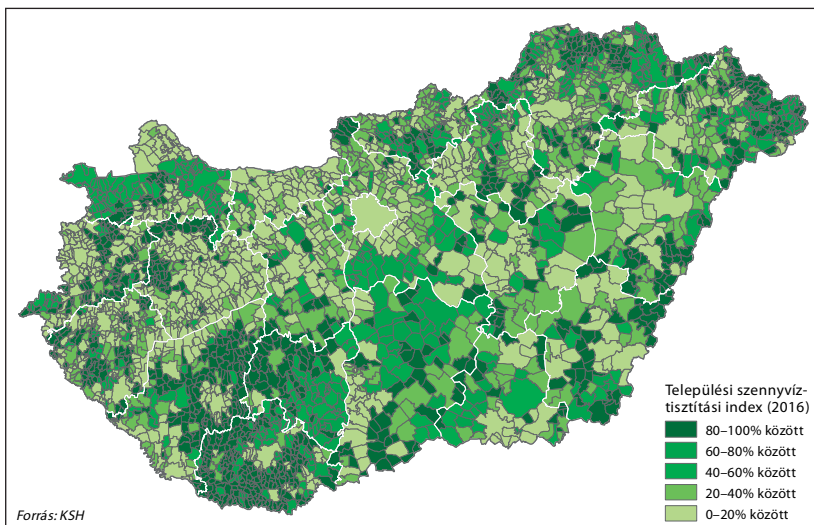
**A hulladékintenzitás javuló tendenciát mutat évek óta, ennek megtartása fontos feladat.**



## F.4.2. Települési szennyvíztisztítási index

Az emberiség életmódjának egyik legfontosabb velejárója a tiszta víz iránti igény. Az iparosodó társadalmat növekvő vízigény jellemezte, míg mostanra a sokféle technológiai fejlesztésnek köszönhetően a lakosság számára elérhető, korábban magas vízfelhasználású eszközök (például háztartási gépek) vízigénye csökkenő tendenciát mutat. A globális folyamatokat vizsgálva több helyen is a vízigény drasztikus növekedését lehet tapasztalni. Ez előbb-utóbb hazánkban is érzékelhető lesz, az éghajlatváltozás várható hatásainak következményeképp. (Világszerte az öntözés és az ipar a legnagyobb vízfelhasználó, és az éghajlat változásával az öntözési igény nőni fog, veszélyeztetve az ivóvízbázisokat is.)

A fejlett országok egy részében azonban egyelőre a fogyasztás vagy stagnál, vagy lassan csökken. A keletkezett szennyvíz mennyisége több mint 30%-kal csökkent az elmúlt 15 évben hazánkban is. Míg 2000-ben kicsivel 1 milliárd m<sup>3</sup> felett volt az évi lakossági szennyvízkibocsátás, 2016-ban 690 millió m<sup>3</sup>. Az utóbbi időben (2015–2016) azonban a folyamat megfordult, és a szennyvíz mennyisége ismét növekszik. Ez önmagában nem baj, mert ezt ellensúlyozza, hogy a szennyvíztisztítási index a korábbi adatokhoz képest ismét csökkent, azaz nőtt azon települések száma, ahol a szennyvíz kezelt módon jut vissza a környezetbe. Mégis a fenntarthatóságra való törekvés megkívánja, hogy törekedjünk a szennyvíz mennyiségének mérséklésére és a vízfelhasználás terén a takarékosagra.



A másik kedvező folyamat, hogy folyamatos bővülést mutat a III. fokozatú szennyvíztisztítás is, 2015-höz képest is jelentős, 17%-os növekedéssel. Ez utóbbi kezelésnek az a lényege, hogy a mechanikailag és biológiailag tisztított szennyvízben visszamaradó tápanyagok, főként a foszfor és nitrogén ki legyenek vonva, hogy az élővízbe visszatartott tisztított víz ne borítsa fel az ottani nitrogén- és foszforarányokat, mert az egyensúly eltűnése eutrofizációhoz és az élővíz ökoszisztémájának felborulásához vezet. Természetes, és a környezetvédelemben már szinte megszokott, hogy ennek nem csak előnyös következményei vannak. Amennyiben ugyanis a III. fokozatú tisztítást vegyi anyagokkal végzik (vas vagy alumínium), feldúsul a főlösszag, amely közvetlenül nem juttatható vissza a természetbe magas alumínium- vagy vastartalma miatt. Ennek ellenére a III. fokozatú tisztítás jelentős térnyerése kedvező folyamat.

A térképen látható, hogy az országban egyenletlenül oszlanak el azok a települések, ahol nincs, vagy kis mennyiségben van szennyvíztisztítás. A víz tisztítása először a nagyobb fogyasztói körrel rendelkező településeken, jellemzően a nagyobb városokban és az idegenforgalom által jobban érintett térségekben terjedt el gyorsan. Az állam egyik fontos feladata, hogy az aprófalvas térségekben segítse a csatornázás és a szennyvízkezelési beruházások megvalósulását, mert az ilyen térségek erre önerőből aligha lesznek képesek. Emellett pedig fontos a lakosság ösztönzése a fogyasztás csökkentésére.

**A szennyvízmennyiség ismét növekszik. A csatornázás és szennyvízkezelés terén nagy az aprófalvas térségek lemaradása, de javuló tendencia figyelhető meg.**

### F.4.3. A lakosság levegőszennyezettségi (légköri szilárdanyag-kibocsátás és ózonkibocsátás) általi veszélyeztetettsége

Az ózonszennyeződés legtöbbször másodlagos eredetű, azaz más, primer légköri szennyezők hatására jön létre. Ellentétben a magaslégköri ózonréteggel, amelynek kedvező hatása, UV-szűrő képessége közismert, a talajközeli ózon mérgező, mivel közvetlenül belélegezhető. Az égési folyamatok során létrejövő nitrogén-oxidok bomlásakor keletkezik napsütés hatására, amikor szabad oxigénatomok lépnek ki a nitrogén-oxid-molekulából, és a levegő oxigénatomjaival ózonná (O<sub>3</sub>) képeznek. A városi szmog erős napsütésben jelentős ózonforrás lehet, így a városi emberek kitétsége magasabb fokú. Súlyosbíthatja a meglévő asztmát, allergiát, légzőszervi panaszokat és nyálkahártya-irritációt okozhat. A legveszélyeztetettebb csoportok a gyermekek, a légzési problémákkal küzdő emberek és a szabad levegőn nehéz fizikai munkát végzők.

A grafikon adatai alapján arra a megállapításra juthatunk, hogy az ózonkibocsátás az elmúlt években némi statisztikai ingadozást leszámítva gyakorlatilag ugyanakkora. A motorok emissziós értékeinek javulásával lassú csökkenés tapasztalható, ami azonban még nem szignifikáns. Megfigyelhető némi összefüggés az adott évek időjárásával is: 2007 és 2012 az átlagosnál melegebb nyarat hozott, ami kedvezett a talajközeli ózon keletkezésének, így ezekben az években magasabbak az értékek.

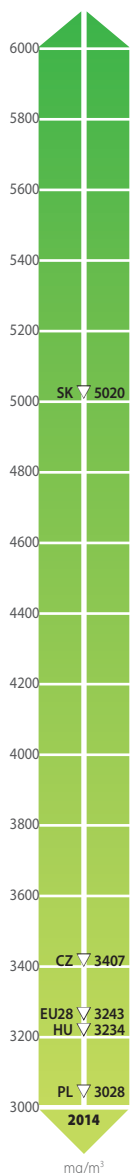
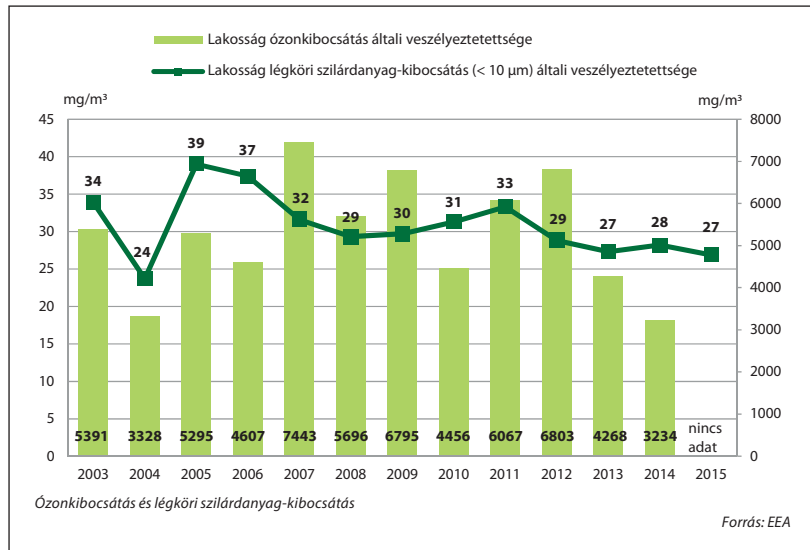
Nemzetközi összehasonlításban hazánk ózonnemissziós adatai az EU-s átlaghoz közelítenek, azaz a középmezőnybe tartozunk. A környező országok közül Szlovákia erősen kiugró, átlag feletti értéket mutat, ennek oka az ország nagymértékű fosszilisanyag-felhasználásában keresendő. Míg hazánkban az egy főre jutó CO<sub>2</sub>-kibocsátás (amely a fosszilis források felhasználásának folyamánya) 4,2 tonna körüli, addig Szlovákiában 6,2 tonna (World Bank-adatok, 2013). Természetesen itthon is igaz, hogy a vidéki lakosság terhelése kisebb, a városi lakosoké magasabb, így az átlagérték valójában kevesebb információt tartalmaz, mint ami megszemenő következtetésekhez szükséges. Iparosodottabb, urbanizáltabb országokban (EU15) az átlag közelebb áll a valós terheléshez, mivel több az urbanizált terület.

A magas talajközeli ózonkoncentráció másodlagos bomlástermékei is allergének, illetve rákkeltők, így a városi forgalom és a tüzelés, a koncentrált füst mértékét mindenképp célszerű mérsékelni, továbbá a tüzelőanyagok minőségét javítani és a gépjárműpark fiatalabbá válását elérni. A szilárdanyag-kibocsátás terén lassú javulás tapasztalható, köszönhetően a magas szilárdanyag-kibocsátású tüzelőberendezések, hulladékégetők stb. emissziós szabályozásának, a rossz hatásfokú, elavult belső égésű motorok fokozatos kiszorulásának, és részben az alacsony földgázáraknak is. A nagy kibocsátók emissziós értékeit külön minisztériumi rendelet szabályozza, ami a döntéshozói szempontú beavatkozás legjobb lehetősége a jövőben is. Magyarország minden olyan nemzetközi emissziós egyezmény részese, amelyek a Földön általában is a kibocsátáscsökkentést tartják szem előtt. Hazánkban a Légszennyezettségi Mérőhálózat működésével megfelelő mennyiségű és minőségű adathoz lehet hozzájutni, a lakosság tájékoztatása is jónak mondható.

A fosszilis energiaforrások és az olajalapú közlekedés alternatíváinak keresése nemcsak az üvegházhatású gázok emissziócsökkentése miatt fontos, hanem azért is, hogy az égés során a füstgázba kerülő pernye mennyisége csökkenjen. Ezt a közlekedés és a fűtés korszerűsítése és megújuló alapokra helyezése egyaránt segíti.

A szilárdanyag-kibocsátás kapcsán egyre többen hívják fel a figyelmet a vidéki lakosság nagyobb terhelésére az őszi avarégetési szezon idején, illetve a vegyes tüzelésű kazánokban használt sokféle fűtőanyag, például műanyag hulladék égetése miatt. Az előbbi esetében a tökéletlen égés, a nyirkos avar egyaránt mérgező vegyületek keletkezéséhez vezet, a hulladék kazánban történő elégetése során pedig szintén káros vegyületek szabadulnak fel, amely vegyületek legtöbbször közvetlenül a felhasználót vagy annak szűk környezetét érintve okoznak szennyezést, vezethetnek allergiához, asztmához, légúti rákos megbetegedésekhez stb.

A szilárdanyag-kibocsátás kapcsán egyre többen hívják fel a figyelmet a vidéki lakosság nagyobb terhelésére az őszi avarégetési szezon idején, illetve a vegyes tüzelésű kazánokban használt sokféle fűtőanyag, például műanyag hulladék égetése miatt. Az előbbi esetében a tökéletlen égés, a nyirkos avar egyaránt mérgező vegyületek keletkezéséhez vezet, a hulladék kazánban történő elégetése során pedig szintén káros vegyületek szabadulnak fel, amely vegyületek legtöbbször közvetlenül a felhasználót vagy annak szűk környezetét érintve okoznak szennyezést, vezethetnek allergiához, asztmához, légúti rákos megbetegedésekhez stb.



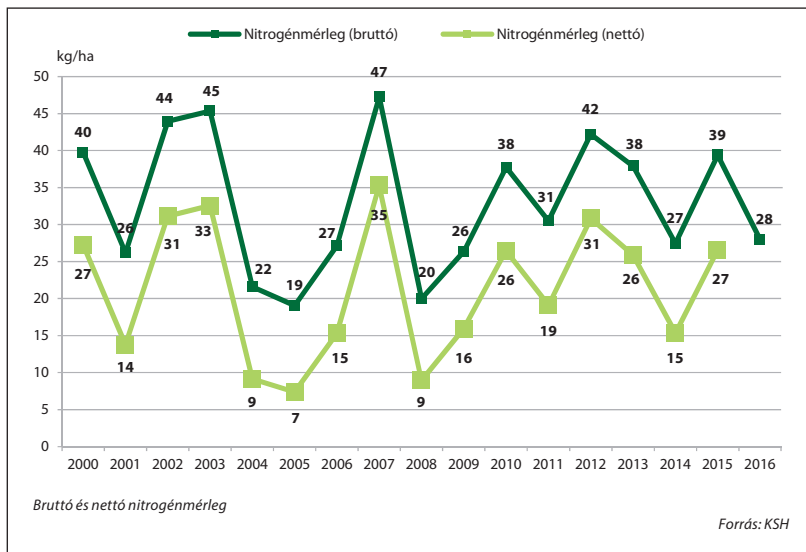
**Hazánk ózonkibocsátása az EU-átlaghoz nagyon közeli, tendenciája alig változik. A szilárdanyag-kibocsátás értéke lassan csökken. A dekarbonizáció mindkét folyamatra kedvezően hat.**

## F.4.4. Nitrogénmérleg

A nitrogénmérleg azt méri, hogy mekkora a különbség a talajba juttatott nitrogén és a haszonnövények által felvett nitrogén mennyisége között. A gazdálkodók átlagosan ugyanannyi nitrogént juttatnak ki egy területre évről évre, a mennyiségek csak a vetésforgó miatt változnak, mert míg a kukorica nitrogénigényes növény, addig a szójabab nem, illetve maga is nitrogént köt meg. Azonban a növények vetésszerkezete csekély mértékben tér el évről évre, így a kijuttatott nitrogén mennyisége átlagosan ugyanannyi. A talajban akkor marad nagyobb mennyiségű nitrogén, ha a kijuttatott műtrágya nem tud hasznosulni teljesen az alacsonyabb termésátlag miatt, ami

aszályos évben fordulhat elő. Az adatsort elemezve azt látjuk, hogy 2007-ben és 2015-ben kiugróan magas a nettó nitrogénmérleg, azaz sok nitrogén maradt a talajban, illetve sok nitrogént nem tudtak felvenni a haszonnövények az aszályos évjárat miatt. Ilyenkor az őszi esőzések és a téli csapadék teljesen kimossa a talaj felső rétegében maradt oldott nitrogénvegyületeket, így a következő évben azokból gyakorlatilag semmi nem marad. Ugyanakkor a vizekbe jutó nitrogén eutrofizációt okoz, elnitratósítja a talajvizet és a felszíni vizeket.

Az ipari forradalom és a népességrobbanás előtti időkben a természetes nitrogénkörforgásba nem avatkozott bele az emberiség. A természetes körforgás a talajban lévő, megkötő baktériumok munkáját jelentette, amely nitrátokat és nitrítokat eredményez, és tesz hozzáférhetővé a növényzet számára, a felszabadulás pedig ezek bomlását és jellemzően ammónia és nitrogén-oxidok légkörbe jutását jelenti. Azonban a nitrogénműtrágyák terjedése, illetve a zöld forradalom következtében a mérleg felborult, az emberi nitrogén-utánpótlás meghaladja a természetesen körbeforgó nitrogén mennyiségét. A többletnitrogén bomlásából származó nitrogén-oxidok koncentrációja a légkörben kb. 50%-kal nőtt az ipari forradalom előtti szinthez képest. Így a nitrogénmérleg vizsgálata elengedhetetlenül fontos, hiszen rövid távon a talaj termőképességének fenntartásáról ad információt (azaz mutatja, hogy a növénytermesztéssel kivont nitrogént pótoljuk-e), hosszú távon pedig a légkörre és a talajra, talajvízre gyakorolt kedvezőtlen hatást (túlادagolás esetén) mutatja.



Magyarországon a nettó bevétel kb. fele az EU28 átlagának, amely 51 kg/ha (2013). Ebből jelentős többlet marad a talajban, amely a tél folyamán leszivárog az altalajba, majd a talajvízbe jut, más része pedig a talaj többszöri forgatása miatt előbb-utóbb nitrogén-oxidok formájában a légkörbe kerül. Magyarországon is terjed az a részben hibás elképzelés, hogy a több műtrágya kijuttatása mindenképp növeli a terméshozamot. Csakhogy ez nem minden esetben igaz, hiszen a túlzott nitrogénkijuttatás inkább környezeti teherrel válik. A gazdák gyakorlatában fontos lenne a talajok humusz-tartalmának ismerete és figyelembevétele a tápanyag-gazdálkodási terv elkészítése során, a humuszban gazdag talajok ugyanis kevesebb nitrogén kijuttatását igénylik. Másrészt a növények számára is jobb, ha az intenzív növekedés és a termésfejlődés időszakára szétbontva, két vagy több adagban kapnak nitrogénműtrágyát, amelynek így nagyobb hányada hasznosulhat.

A nitrogénmérleg adatainak hosszú távú javulása úgy képzelhető el, hogy nem az emberi eredetű nitrogén lesz a domináns azokban a folyamatokban, amelyek a termőföldön zajlanak, hanem a természetes nitrogénkörforgás. Ennek elősegítésében új mezőgazdasági technológiák, a talajmegújító mezőgazdaság és egyéb eredmények használata segíthet.

A törvényi szabályozás egyik legfontosabb eleme lehet a talajok nitrogéntúlerhelésének csökkentése érdekében a nitrátérzékeny területeken folyó gazdálkodás folyamatos felülvizsgálata és a kijuttatott hatóanyagok mennyiségének gyakoribb ellenőrzése, illetve a talajvizsgálat megkövetelése és a szakismeretek falugazdasági hálózaton keresztül történő átadása.

**Hazánkban a talajokra kijuttatott antropogén nitrogén mennyisége nem éri el az EU-átlagot, és ezzel csökken a kedvezőtlen folyamatok lehetősége is.**

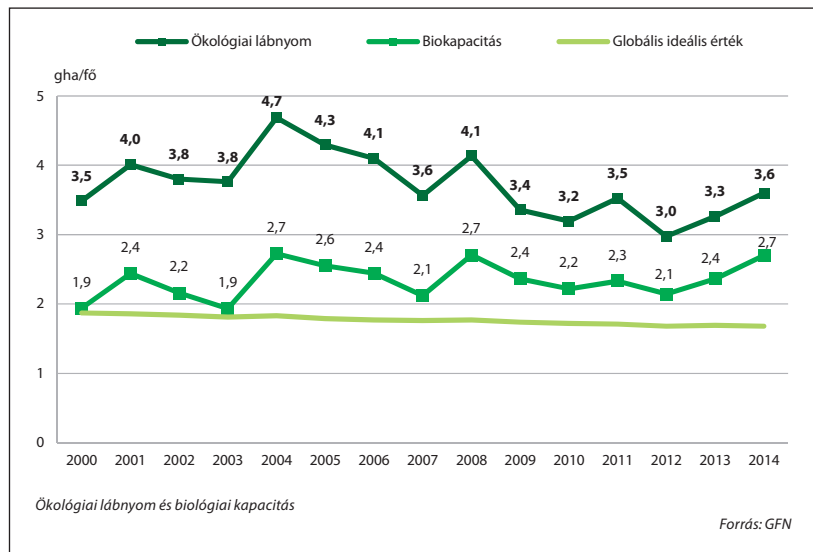
## F.4.5. Ökológiai lábnyom

A társadalom és ezen belül a gazdaság működéséhez természeti erőforrásokra van szükség. Az ökológiai lábnyom (ökolábnyom) azt mutatja meg, hogy mekkora ez az erőforrás-igény. A számítások életciklus-szemléleten alapulnak. Ez azt jelenti, hogy számításba vesszük egy termék vagy szolgáltatás teljes életútját. A termékek (szolgáltatások) előállítása, elosztása, elfogyasztása, majd a felesleg hulladékká válása során a nyersanyagok mellett energiát (többnyire fosszilis) és vizet is felhasználunk. Mindezen javak elfogyasztása környezeti terhelést jelent.

A természeti tőke éves hozama (azaz a biológiai kapacitás, lásd F.2.1. indikátor) jelentené azt a határt, amelyet tiszteletben kellene tartanunk az ökoszisztéma megújulási képességének megőrzése érdekében. Jelenleg több erőforrást használunk fel (a legtöbb ország esetében és globálisan is), mint a rendelkezésre álló keret, tehát az ökológiai lábnyomunk nagyobb, mint a teljes biológiai kapacitás.

Azt a jelenséget, hogy több erőforrást használunk a rendelkezésre állónál, úgy nevezzük, hogy „túllövés”.<sup>1</sup> A túllövés napja pedig az a nap, amikor elfogyasztotta az emberiség az arra az évre jutó természetierőforrás-hozamot.

A Magyarországon élők átlagosan több mint kétszer annyi erőforrást használnak, mint amennyi a globálisan ránk jutó lenne, míg az országos biokapacitáshoz képest 34%-os túllövésben vagyunk. Ugyanakkor az EU-átlaghoz képest kedvezőbb a helyzet hazánkban. A magyarországi ökolábnyom



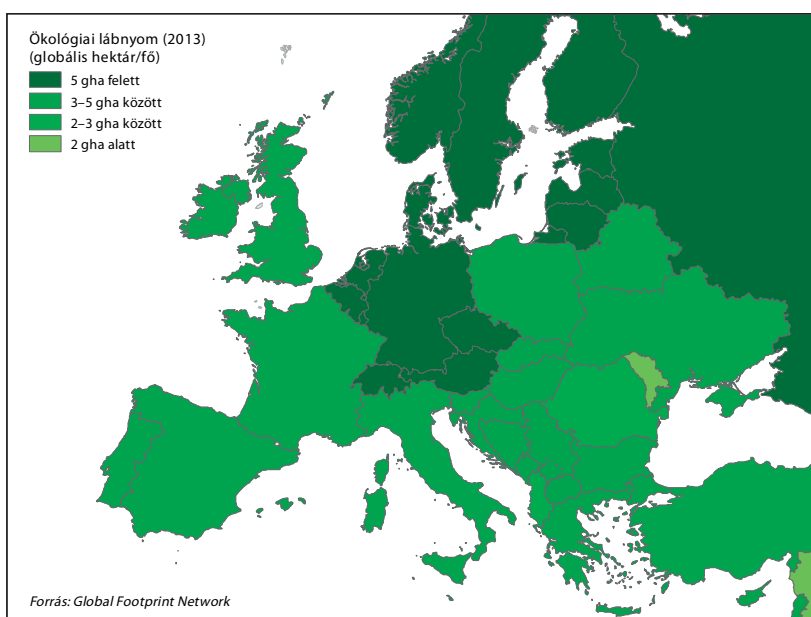
értéke 2014-ben a 2013-ashoz képest sajnos tovább nőtt. Bár a biokapacitás is növekedett ebben az időszakban, az arányok gyakorlatilag nem változtak. A túllövés mértéke, a 2009-es visszaeséstől eltekintve, folyamatosan növekszik az 1980-as évektől kezdve. Globálisan pillanatnyilag közel 70%-kal nagyobb bolygóra lenne szükségünk, hogy fenntartható legyen az erőforrás-felhasználásunk.

A túlhasználát egyik legnagyobb problémája, hogy a természeti tőke romlása évről évre egyre kisebb hozamot eredményez a következő években. Az erdőirtások, a mind több vegyszerhasználat és a fajok kipusztulása egyre fokozza a túlhasználát okozta hatást.

Az ökolábnyom legnagyobb részét (57%-ot!) a fosszilis erőforrások felhasználásából adódó többlet-CO<sub>2</sub>-kibocsátás teszi ki. Ez azt is jelenti, hogy ha ezt sikerülne megszüntetni, akkor a túllövés problémája is megoldódna. Ezzel teljesen összecsengenek a klímamegállapodások célkitűzései. A második legjelentősebb teher 25%-kal a szántóterületek lábnyoma. Ezen az értéken adaptív és környezetkímélő mezőgazdasággal lehetne javítani.

Fontos megjegyezni, hogy „túlhasználát” esetén azzal a problémával is szembe kell néznünk, hogy a rendszerek komplexek, és egyes események vagy beavatkozások hatásai nehezen jelezhetők előre. Azaz a következmények nem várt helyen és mértékben is jelentkezhetnek.

<sup>1</sup> Global Footprint Network National Footprint Accounts (2017), [www.overshootday.org/why-past-earth-overshoot-day-dates-keep-changing/](http://www.overshootday.org/why-past-earth-overshoot-day-dates-keep-changing/)



**Az ökológiai lábnyom értékének javulása érdekében elengedhetetlen lenne az átállás a körforgásos gazdasági működésre és ezzel párhuzamosan a fogyasztók tudatosságának növelése.**



## F.5.1. Eltartotti arány

Az eltartotti arány (vagy teljes függőségi ráta) a függő helyzetben lévő (eltartásra szoruló) korcsoportoknak a produktív népességhez való viszonyát jelenti. Rendszerint külön kiszámítják a gyermekkorúakra és az idősekre vonatkozóan is.

- gyermekkorúakra:

$$\text{függőségi arány} = \frac{0-14 \text{ évesek}}{15-59 \text{ évesek}} * 100$$

- öregkorúakra:

$$\text{függőségi arány} = \frac{65 \text{ év fölöttiek}}{15-59 \text{ évesek}} * 100$$

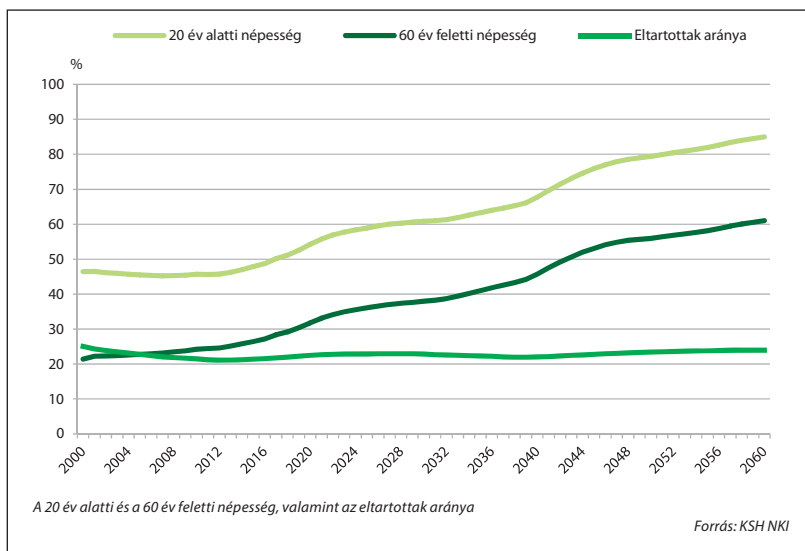
Ha a teljes függőségi arányt keressük, akkor a fenti két értéket össze kell adni.

A korfa azt mutatja meg, hogy adott korú lakosságból hány fő él abban az adott évben nemenként. A korfa alakja megmutatja a várható tendenciákat is,

hiszen a vízszintes oszlopok csökkenő méretben fölfelé mozduknak el az időben (ahogy az adott korú lakosok öregszenek, és néhányan elhaláloznak időközben). A korfa alapján háromféle népeiséget különböztetünk meg:

1. piramis- vagy gúlaalak → fiatal korösszetételű, népeiségszaporodó típus,
2. hagyma- vagy urnaalak → öreg korösszetételű, népeiségfogyó típus,
3. harangalak → stacioner, változatlan korösszetételű népeiség.

Magyarországon a 2. esetet figyelhetjük meg, a számokból is kiolvasható (elsősorban a nyugdíjrendszert fenyegető) öregedő társadalmi mintázat. A túlnépesedést gyakran szokták emlegetni mint a fenntarthatatlanság egyik okát, így a fogyat-

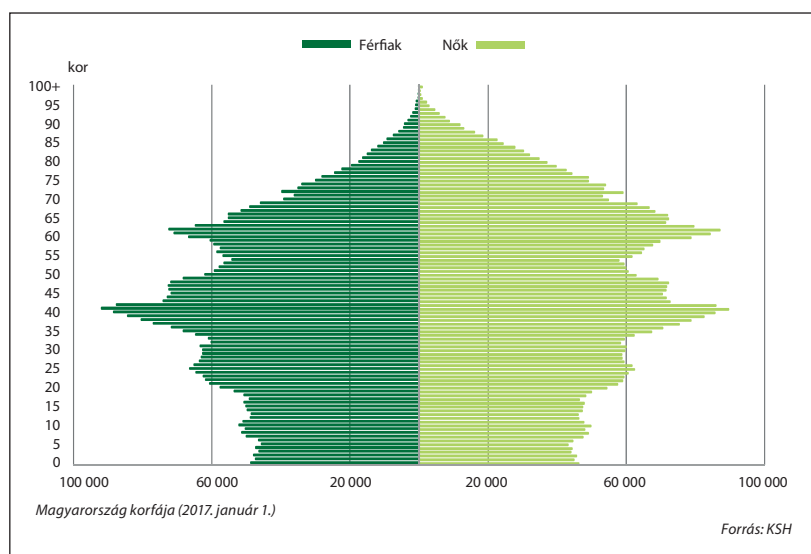


kozó lélekszám kedvezőnek tűnhet. Azonban mivel a fenntarthatóság bizonyos társadalmi-gazdasági vonatkozásai csak lokálisan értelmezhetőek, egy globális szempontból marginális, ám kedvező folyamat lokálisan tragédiát is jelenthet.

Jelenleg Magyarországon 1000 aktív, azaz dolgozó lakosra 510 nem aktív jut. Ez az érték 2030-ra várhatóan eléri a 610 főt. A növekedést elsősorban az öregkorúak számának és arányának növekedése okozza, miközben a gyermekkorúak aránya csökken. Eltekintve attól, hogy milyen egy gazdaság nyugdíjrendszere, a fiatal- és időskorú eltartottak arányának megfordulásával (2005-ben) egy olyan folyamat indult el, amely igen nehezen javítható. Gondoljunk csak arra, hogy egy intézkedés hatására megvalósuló „újszülött hullám” csak legkevesebb 18-20 év múlva jelent változást az eltartotti arányban.

Minél kevesebben vannak az aktív korúak a teljes lakossághoz viszonyítva, annál nagyobb terhet hárul rájuk (például az adók és járulékok terén).

Mivel az állami bevételek forrását az aktív korú lakosság termelheti meg, az állami intézkedések során figyelemmel kell lenni arra, hogy az amúgy is csökkenő arányt mutató lakossági rétegre ne háruljon aránytalanul nagy terhet, és ne növekedjen az elvándorlási kedv. A beszedett adók és járulékok lehető legjobb hasznosítására kell koncentrálni. Az oktatás fejlesztésének, valamint a gazdaság megtartóerejének kell kiegészítenie a gyermekvállalásra ösztönző intézkedéseket, hogy a népeiségszaporulatot meg tudja tartani az ország.



**Az öregkorúak arányának növekedése nagy terhet jelent, és ha a keresőkorú lakosokat nem tudja megtartani az ország, akkor a születések számának növekedése sem hozhat megoldást.**



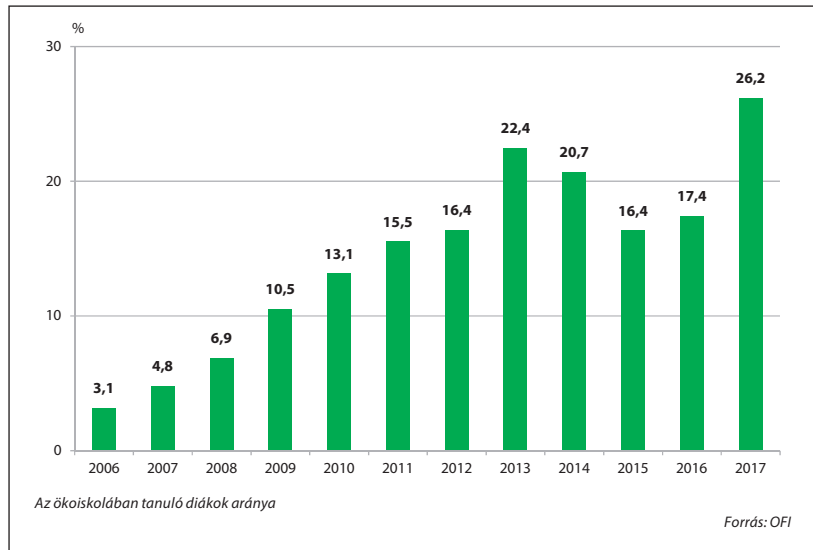
## F.5.2. Ökoiskolákban tanuló diákok

Az oktatásért és a környezetvédelemért felelős tárcák 2004-ben közösen létrehozták az Ökoiskola címet, amelyet 2005 óta minden évben pályázat útján nyerhetnek el a nevelési-oktatási intézmények. Ökoiskola, Zöld Óvoda címet 2006 óta adományoznak azon intézmények elismerésére, amelyek mindennapi gyakorlatként, az egész intézményre kiterjedő módon foglalkoznak a fenntarthatóságra és a globális felelősségvállalásra neveléssel. A címet 3 évre nyerheti el egy pályázó. A Zöld Óvoda kezdeményezés célja, hogy az óvodás korosztály sajátos, az életkornak megfelelő környezeti szemléletformálásban részesüljön. Az óvodai környezeti nevelés célja emellett a környezettudatos magatartásminták, értékek és életviteli szokások átadása.

Az Ökoiskola (és a Zöld Óvoda) cím kiérdemlésének kritériuma, hogy az intézmény átgondoltan, rendszerszerűen és mindennapi gyakorlatában foglalkozzon a környezettudatossággal, a fenntarthatóságra neveléssel, a környezeti, illetve az egészségre neveléssel. Ezek a címek önkéntességükből adódóan is ideális módját jelentik annak, hogy a tanulók és a tanárok intézményre szabottan alakítsanak ki és valósítsanak meg fenntarthatósági programokat.

Az oktatás olyan hosszú távú befektetés, amelyet nehéz piaci alapon kezelni. Ennek ellenére, vagy éppen ezért fontos, hogy megfelelő erőforrások álljanak rendelkezésre, hogy a hazai oktatás minden szintje modern és a kor igényeinek megfelelő legyen, reagálva a 21. század technológiai és társadalmi változásaira is. Ugyanakkor az oktatási kiadások méregetése félrevezető lehet, hiszen a színvonal nem csupán forrás kérdése, de sokban múlik a felhasználás hatékonyságán is. A fenntartható fejlődés megvalósítása szempontjából különösen fontos, hogy az oktatáson belül mekkora szerep jut a tárgyi tudáson túlmutató környezeti/fenntarthatósági szemléletnek és készségeknek. Az Ökoiskola és Zöld Óvoda kezdeményezés abban nyújt segítséget, hogy az elérhető hazai és nemzetközi tudást és gyakorlatot a vállalkozó szellemű intézmények megfelelően tudják alkalmazni.

Magyarországon adottak a jogi keretei annak, hogy minden közoktatási intézmény fenntarthatóságra nevelő munkát végezzen. Mivel a pedagógusminősítések szempontjai közé 2019-től fokozatosan bekerül a *környezeti nevelésben*



mutatott jártasság, a fenntarthatóság értékrendjének hiteles képviselője és a környezettudatossághoz kapcsolódó attitűdök átadásának módja, várható, hogy a pedagógusképzésben a kötelező kurzusok közé kerül ez a terület is, ami további támogatást jelent a program számára.

Az ökoiskolákban tanuló diákok aránya 2006 óta eddig a legmagasabb, 26,2%, a zöld óvodás gyermekek aránya pedig 25,9%. Az arányok eltérő bázisadatokra vonatkoznak, ezért kissé torzítanak. Az ökoiskola-adatok Köznevelési Információs Rendszerbe integrálása megkezdődött, így várhatóan 2019-től megszűnik az ökoiskolákban tanulók arányának viszonyítási bizonytalansága. Amennyiben a támogatások továbbra is lehetővé teszik, az ökoiskola-, valamint a zöldóvoda-hálózat elérhetősége, ismertsége és innovációi olyan fontos alapjává válhat a felsőbb szintű (egyetemi) fenntarthatósági oktatási programoknak, valamint a fenntarthatóság kultúrájának, amely érezhető minőségi ugrást jelent majd.

Ezen intézmények tevékenységének legfontosabb eleme nem is a tudásanyag átadása, hanem az, hogy a megfelelően rugalmas keretek teret engednek a kreatív ötleteknek és a cselekvésnek. Így az egyes intézmények a maguk útját járva olyan készségeket adhatnak át a programban részt vevő diákoknak (de a tanároknak is), amelyek bizonyítottan a jövő munkavállalóinak alapképességei lesznek. A tanulók bevonását, a gyakorlati alkalmazást, az önreflexiót, valamint a fenntarthatósággal kapcsolatos objektív tudás és az etika integrációját naponta végző pedagógus képes a környezettudatos attitűddel rendelkező emberek „kiművelésére”.

**A fenntarthatóságra nevelésnek kora ifjúkorban kell elkezdődnie, az ökoiskolák és a zöld óvodák számának növekedése ezt a törekvést tudja támogatni.**

### F.5.3. A túlsúlyosak és az elhízottak együttes aránya

Az elhízás egy olyan egészségügyi rizikófaktor, amely a megfelelő életmóddal megelőzhető. Sokkoló tény, hogy miközben a világ népességének több mint 10%-a nem jut elegendő táplálékhoz (napi 2100 kilokalória), addig közel 2 milliárd felnőtt és több mint 40 millió 5 év alatti gyermek túlsúlyos vagy elhízott volt 2014-ben.

A WHO definíciója alapján a túlsúly és az elhízás olyan rendellenes vagy túlzott zsírfelhalmozódást jelent, amely egészségkárosodást okozhat. A súlyfelesleg mérésére a testtömegindexet (BMI, Body Mass Index) használjuk.  $BMI = \frac{\text{tömeg [kg]}}{\text{magasság [m]}^2}$  Tehát egy 180 cm magas 75 kg tömegű felnőtt BMI-je:  $75 / (1,8)^2 = 23,15$ . A felnőttek esetében a WHO által közölt határértékek a következők:

- túlsúly: BMI  $\geq 25$ ;
- elhízás: BMI  $\geq 30$ .

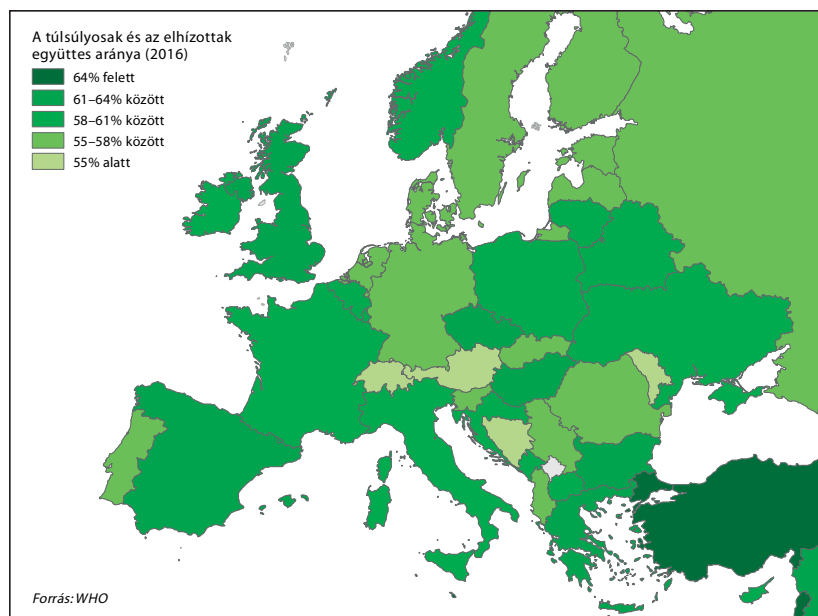
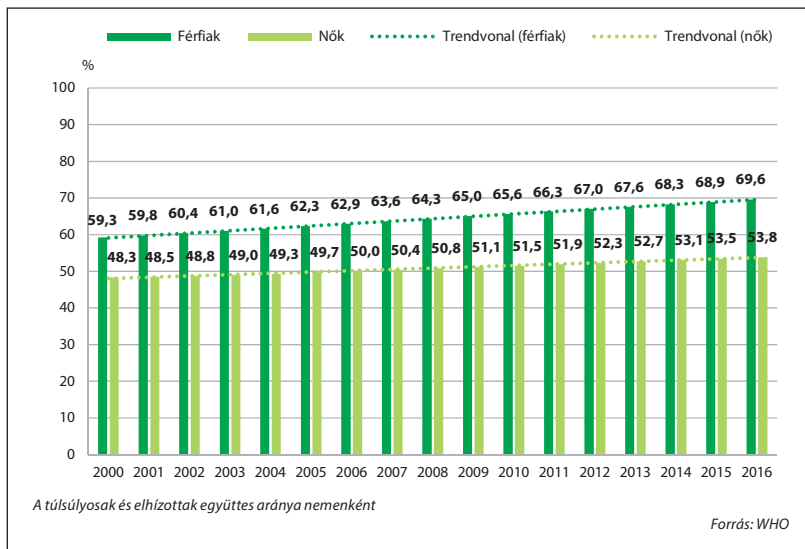
A magyar lakosság a lépcsőzammérés eredménye alapján nem folytat aktív életmódot, miközben a felnőttek átlagos energiabevitele az aktív életmódhoz biztosít elegendő energiát. Ennek is betudható, hogy a magyar felnőttek több mint 60%-a túlsúlyos vagy elhízott (férfiak közel 70%-a, nők 54%-a 2016-os adatok alapján).

A mozgásszegény életmód (napi 5-6 óra ülés) mellett az egészségtelen táplálkozás (főleg állati eredetű zsír, kevés teljes kiőrlésű gabona, csekély zöldség- és gyümölcsfogyasz-

tás) is hozzájárul a magyarok jelentős súlytöbbletéhez. Az elhízással kapcsolatos legnagyobb probléma az egészségügyi kockázat növekedése. A 25 feletti BMI és a mortalitás pozitív kapcsolatban van. Az 5 kg/m<sup>2</sup>-es BMI-többlet 30%-kal növeli az általános mortalitást, 40%-kal a keringési rendellenességekhez köthető, és 60–120%-kal a diabéteszhez, a vese- és májbetegségekhez köthető elhalálozást (Tóth, E. – Nagy, B. [2009]: Az elhízás egészség-gazdaságtani megközelítése. *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 47. évf. 4. sz. 41–48.).

Az elhízásnak, mint minden más betegségnek, gazdasági vonzata is van. A konkrét finanszírozási adatokon alapuló kalkuláció szerint a túlsúllyal/elhízással kapcsolatban felmerült közkiadások 2012-ben az egészségügyi közkiadások (Egészségügyi Alap) 15–18%-át tették ki, a GDP-nek pedig a kb. 1%-át. Az egyéni kiadások a közkiadások 15%-át érték el (Iski, G. – Rurik, I. [2014]: Becslések a túlsúly és az elhízás hazai gazdasági terheiről. *Orvosi Hetilap*, 155. évf. 35. sz. 1406–1412.).

Az elhízásnak ugyanakkor lélektani hatásai is vannak. Ezek a hatások gyakran sokkal súlyosabbak és nehezebben gyógyíthatók, mint a szervi elváltozások. Azt is fontos megjegyezni, hogy az elhízás mintája öröklődő. A helytelen életmód és családi minta következtében a túlsúlyos szülők gyerekei gyakran válnak maguk is elhízottá. A megoldás meglehetősen összetett, de az egészséges táplálkozás és a testedzés támogatása nemzetközi szinten is kiemelt ügy.



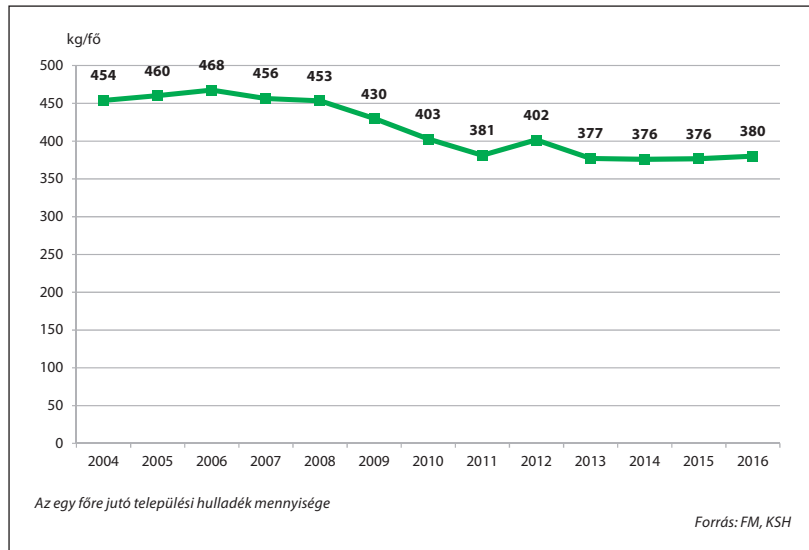
**Az elhízás terén mutatkozó egyre romló tendenciát akkor lehet megfordítani, ha az intézkedések minden téren a jogszabályi megoldáson túl valódi cselekvésben is megnyilvánulnak.**

### F.5.4. Az egy főre jutó települési hulladék mennyisége

Egyre több olyan kezdeményezés lát napvilágot hazánkban is, amely kívánatos és elérhető célként mutatja be a „nulla hulladék”-életmódot (ilyen például a Humusz Szövetség *Nulla Hulladék* kezdeményezése). Kormányzati szinten a szemléletformálás mellett fontos lenne, hogy támogatást és előnyt élvezzenek azok a kezdeményezések, amelyek a jellemző, de könnyen megszüntethető hulladékfajtákat (például csomagolás) minimalizálják és/vagy teljesen ki is küszöbölik. Ezenkívül a kormányzati szint felelőssége lenne a zöld közbeszerzés teljes körű megvalósítása. Fontos még kiemelni az újrahasznosítás és az újrahasználat kérdését is. Az EU körkörös gazdasági modellje értelmében a hulladékra értékes másodnyersanyagként kell tekinteni. Ám ennek érdekében már a tervezés és az alapanyagok kiválasztása során hangsúlyt kell fektetni a termék egész életútját figyelembe vevő szemléletre. A politika szabályozó szerepe itt is jelentős, mert a lakosság 99%-a nem mond le a túlcsomogolt termékekről oktatás hatására sem.

A háztartási hulladék csökkentése legtöbb esetben a szokásaink megváltoztatásán múlik. Ezért is fontos indikátor az egy főre jutó települési hulladék mennyisége, mert jelentős mértékben a fogyasztókon múlik. Ugyanakkor a termékek csomagolásai kényszerhelyzetet teremtenek: a fogyasztó megveszi a terméket, és így hulladékot termel, vagy lemond róla a csomagolás miatt.

A hulladék mennyisége a fogyasztás nagyságával is szoros összefüggést mutat, így a 2008-tól tapasztalható csökkenés inkább a válság következményének tekinthető, semmint

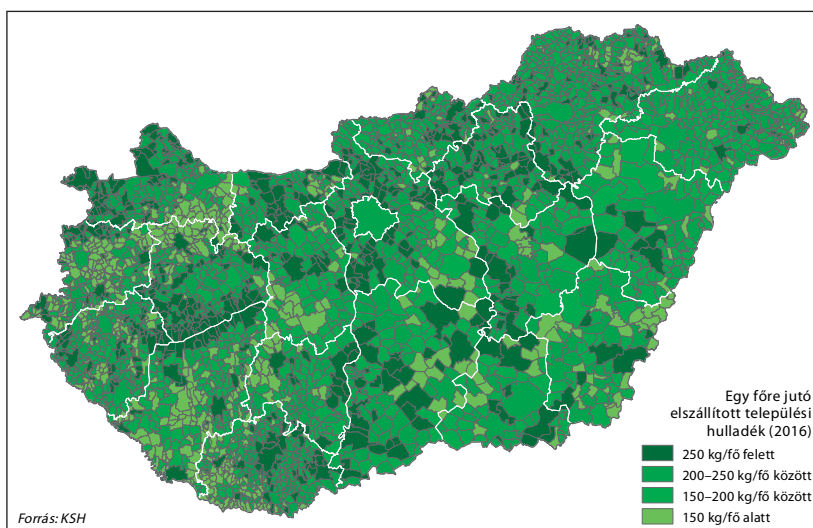
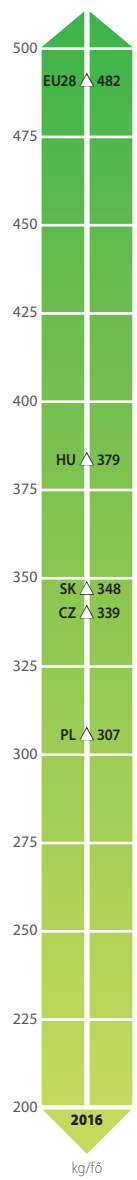


a tudatosság ilyen mértékű javulásának. Ezt igazolja az is, hogy sajnos a stagnálást követően 2016-ban ismét enyhe növekedés volt tapasztalható.

A térképen látható, hogy az egy főre jutó elszállított hulladék mennyisége a nagyobb városainkban és az üdülőövezetekben a legmagasabb. Ez részben annak is betudható, hogy a megtermelt hulladékot lakosságszámra fajlagosítjuk, így az ott nyaralók által termelt hulladék (ami nyilván valóban megjelenő környezeti teher) a kevesebb állandó lakos miatt nagyobb értéket ad.

Nem szabad ugyanakkor figyelmen kívül hagynunk a szelektív hulladékgyűjtési rendszer fejlesztését, amely két éve indult útjára a fővárosban egy KEOP-projekt eredményeképpen. Bár az EU-átlagtól (482 kg) hazánk kevéssel elmarad (379 kg) az egy főre jutó települési szilárd hulladék mennyiségét tekintve, az utóbbi évek stagnálása után bekövetkezett romlás (nagyobb hulladékarány) nem tekinthető biztató előjelnek.

A rendszerszintű korlátok feltérképezése lenne a legfőbb feladat. Meg kell vizsgálni, hogy az előállítás, fogyasztás, szabályozás hármásában milyen fejlesztési lehetőségek vannak, illetve ezek hogyan hatnak egymásra. A hulladékkezelési módszerek, technológiák dinamikus fejlődésével a jogszabályok nehezen tudnak lépést tartani. Kijelenthetjük, hogy csak az a jó hulladék, ami nem jön létre. Végző soron a hulladék fogalmát a másodnyersanyag fogalmával kellene helyettesíteni.



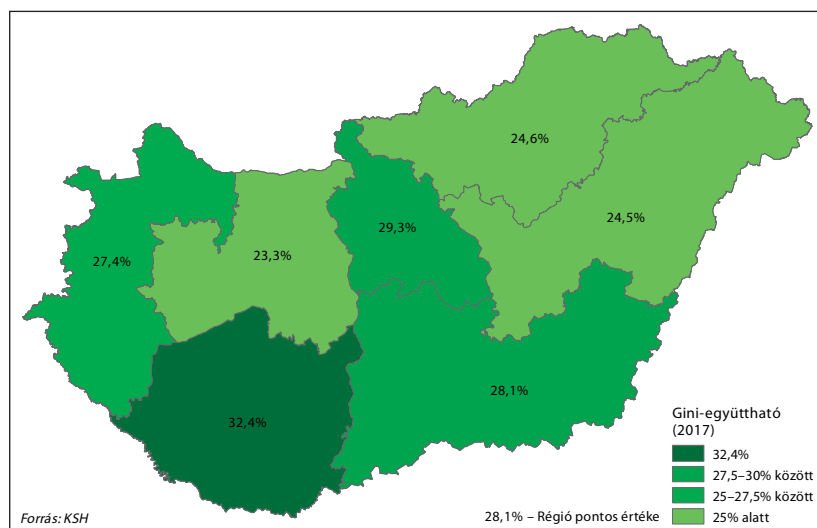
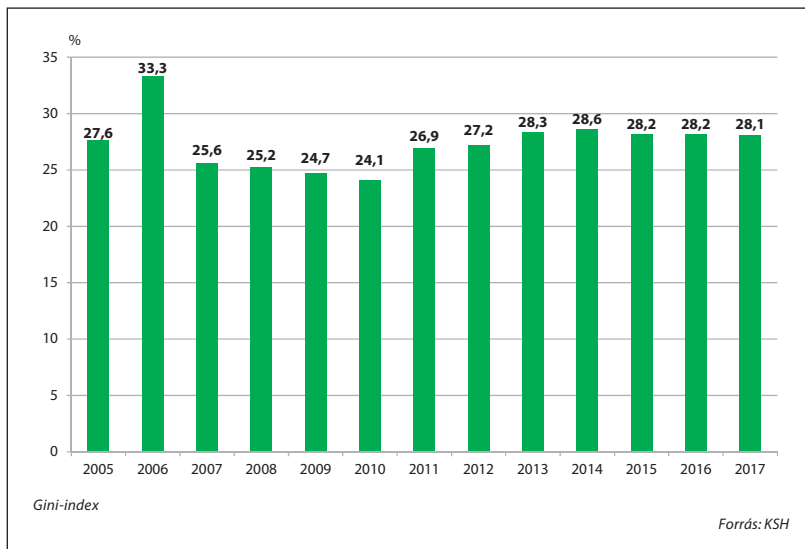
**A stagnálást követő romló érték arra figyelmeztet, hogy a jelenlegi beavatkozások nem elegendőek a probléma megoldásához.**

## F.5.5. Jövedelemeloszlás (Gini-index)

A Gini-index egy közgazdasági mérőszám, amelyet a jövedelem és a vagyon keresőrétegek közti eloszlásának mérésére használnak. A Gini-index értéke 0 és 1 (100%) közé esik, ahol a 0 érték a tökéletesen egyenletes eloszlást, az 1 (100%) pedig a teljes egyenlőtlenséget jelenti. A nagyobb értékhez nagyobb egyenlőtlenség tartozik. A társadalmi fenntarthatóság szempontjából a mutató értékének csökkentése nagyon fontos cél. A jövedelemeloszlási mutató nagysága, éppen úgy, mint önmagában a GDP (/fő), nem mond semmit az ország általános anyagi helyzetéről és a jólétről.

Magyarországon a Gini-index értéke 2005 és 2017 között összességében az egyenlőtlenebb jövedelemeloszlás irányába mozdult el (27,6%-ról 28,1%-ra nőtt). A mutató értéke jelenleg stagnál. Az országon belüli regionális különbségeket tekintve megállapítható, hogy a Gini-index a dél-dunántúli régióban a legmagasabb (32,4%), ezt követi a közép-magyarországi érték (29,3%). A legkisebb jövedelemegyenlőtlenség a Közép-Dunántúlra jellemző; a mutató értéke itt 23,3%.

Európai viszonylatban hazánk 2015-ben a középmezőnyben foglalt helyet, az EU28 átlagánál (31,0%) kedvezőbb jövedelemeloszlási értékkel (28,2%). A jövedelmi egyenlőtlenségek különösen magasak Litvániában (37,9%), Romániában (37,4%), valamint Bulgáriában (37,0%). Magyarországnál kedvezőtlenebb a jövedelemeloszlási mutató értéke számos nyugat-európai országban is (Németországban, Spanyolországban, Olaszországban, Portugáliában). Ugyanakkor jóval kisebbek a jövedelmi egyenlőtlenségek Szlovákiában, Szlovéniában, Csehországban, Svédországban és Finnországban.



A Jó Állam Véleményfelmérés 1250 fős reprezentatív almintáján végzett kutatás szerint a magyar lakosságnak mindössze 27%-a bízik abban, hogy a most felnövő generáció életminősége javulni fog a mostani állapothoz képest Magyarországon. A megkérdezetteknek mindössze 31%-a gondolja úgy, hogy a saját gyermekei életminősége jobb lesz az övéén ugyanabban az életkorban, mint amelyben most ő van. Ennek a borúlátásnak nem kizárólag a jövedelemeloszlás egyenlőtlensége az oka, ám a háttérváltozók és az általános gazdasági trendek között kiemelkedő fontosságú az egyenlőtlenség kérdése.

A jövedelemeloszlási mutató, annak változása, valamint a lakossági vélemények is azt mutatják, hogy a kormányzati képességek alkalmazására szükség van a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében. Megfelelő foglalkoztatáspolitikával, az elmaradott térségek és a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok felzárkóztatására irányuló intézkedésekkel, a kevésbé tehető rétegeket előnyben részesítő differenciált adóztatással, illetve a legszegényebb rétegek támogatásával közvetetten – de akár közvetlenül is – kedvező hatást lehet gyakorolni a mutató értékére, valamint csökkenthetők a jövedelmi különbségekből adódó társadalmi feszültségek. Érdeemes megvizsgálni azon országok társadalmpolitikai intézkedéseit, ahol a magyarországinál jóval kisebbek a jövedelmi egyenlőtlenségek.

**A jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentése fontos célkitűzés, a gazdaság erősödése és a jólét érdekében fontos a nagy egyenlőtlenségek megszüntetése.**



# DEMOKRÁCIA

## ÖSSZEFOGLALÓ<sup>1</sup>

A modern, demokratikus alapokon álló hatalomgyakorlás egyik alapvető feltétele a méltányos politikai verseny érvényesülése az egyes politikai alternatívák, szervezetek és programok között. A politikai verseny mérése egyfelől a politikatudomány egyik központi vizsgálódási területe, másfelől pedig a demokráciaauditok egyik alapvető visszatérő eleme.<sup>2</sup> Pokol álláspontja<sup>3</sup> szerint a politika a társadalom egyik nagy alrendszere, amelynek bináris kódja a *kormányozni* vagy *ellenzékben lenni* értékduál. Ebből kifolyólag elsősorban<sup>4</sup> a választás az, ami a politika társadalmi alrendszerében meghatározza az értékduálon történő elrendeződést, ezzel magának a politikai versenynek a kimenetelét.

A politikai versenyen belül mindezek alapján elsősorban maga a választás, illetve a választás főszereplői, a pártok képezik vizsgálódásunk fő vonulatát. A dimenziókról általánosságban elmondható, hogy a kontinuitást szem előtt tartva alapvetően nem változtak a tavalyi jelentésben foglaltakhoz képest, ugyanakkor a politikai ciklikusság okán a korábbi évekhez képest bizonyos változtatás szükséges volt, mivel idén, 2018-ban általános országgyűlési választásokat tartottak, amire nyilvánvalóan reagálnia kellett a munkacsoportnak. A munkacsoport tehát eszközölt néhány változtatást az egyes dimenziókon belül.

Az idei, 2018-as *Jó Állam Jelentésben* – hasonlóan a tavalyi évhez – a munkacsoport az egyes dimenziókon belül nem emelt ki egy főindikátort, a *politikai verseny kimeneti mutatói* indikátort azonban kiemelt fontossága okán az első helyre tette a *Politikai verseny* dimenzióban. Ennek a dimenzióknak nagyban kell alkalmazkodnia a politika ciklikusságához, ezen állandó és kiszámítható változás jelenti a munkacsoport koncepciójának állandóságát. A korábbi – ciklusközi – években a politikai részvétel elemzésekor a munkacsoport előtérbe helyezte a ciklusközi részvétel mérését, amelyet az időközi választások vizsgálatával tudott lekövetni. Az idei évben a munkacsoport egy új, aggregált mutató bevezetésével alkalmazkodott a politikai ciklikusság változásához – és az ennek során bekövetkező mutatócserékhez. Az új indikátor a politikai pártok struktúráját kívánja ábrázolni több ismérv együttes szerepeltetésével.

A politikai részvétel dimenziójához tartozó kormányzati képesség olyképp definiálható, hogy a kormányzat a közélet demokratikus működése érdekében előmozdítja, illetve biztosítja annak egyik alapvető feltételét, a közügyek intézésében és befolyásolásában, valamint a politikai döntés-

hozatalban való részvétel megvalósulását. Ez a kormányzati képesség elsősorban a választások és a népszavazások jogi-eljárási kereteinek kialakításán, szabályozásán keresztül érvényesíthető.

A politikai participáció, a közjó meghatározásában, a közügyek intézésében és a közösséget érintő döntések meghozatalában való részvétel – a verseny mellett – a demokráciadefiníciók másik alapvető eleme. A részvétel szempontja szükséges, de önmagában nem elégséges feltételként jelenik meg a meghatározó demokráciafelfogásokban, és valamilyen formában a demokráciamérések többségében is szerepet kap. Láthatjuk, hogy a politikai részvétel szoros kapcsolatban áll az előző indikátorral, a politikai versenyen: ha nagyobb a részvétel, akkor nagyobb a verseny is.

A politikai részvétel szinterei nagyságrendileg is a politikai versenyével azonosak, tehát elsősorban itt is az országgyűlési választások, az önkormányzati választások, a népszavazások vizsgálata indokolt, de nem kizárólagosan. A *Politikai részvétel* dimenzióban a munkacsoport a fentiek mellett szerepelteti a gyülekezési jog gyakorlását, amely a választások és a népszavazások melletti legjellemzőbb politikai részvételi formaként értékelhető tényállás: a gyülekezések számát mutatja. Az indikátor elméleti megalapozását illetően fontos leszögeznünk, hogy a gyülekezési jog mint alapvető jog első generációs, az alkotmányjogi szakma által politikai természetűnek tartott alapvető jog.

Mivel az idei évben általános országgyűlési választásokat rendeztek, a *Politikai részvétel* dimenziót érintő változásként idén kikerült az ún. időköziség mutató, amellyel a munkacsoport a ciklusközi évek választási részvételeit mérte. Helyére az országgyűlési választások részvételi arányát mérő indikátor került.

A *Társadalmi párbeszéd előmozdítása* dimenziót a munkacsoport 2017-ben átnevezte *Társadalmi kapcsolatok előmozdítására*, amely elnevezést 2018-ban is megtartotta, különös tekintettel arra, hogy a dimenzióhoz rendelt indikátorok inkább input jellegű adatokat szolgáltatnak a civil társadalom infrastrukturális állapotáról. Habár önmagában a különféle szervezetek számadataiból nem lehet következtetni azok tényleges, a társadalmi életben kifejtett hatására, azonban a politikai pluralizmus, valamint a véleménynyilvánítás szabadságának biztosítása szempontjából kiemelten fontos, hogy a választópolgárok minél több szervezeten keresztül hallassák hangjukat, ezzel is becsatornázza a közösségi igényeket a politikai döntéshozatalba. A *Társadalmi kapcsolatok előmozdítása* dimenzió keretében a kormányzati képesség tehát azt mutatja, hogy a politikai döntéshozatal során az érintett társadalmi alrendszerek és a szervezeti formában működő érdekcsoportok, köztük a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) véleménye és szakmai javaslati milyen mértékben tudnak artikulálódni, a társadalmi nyilvánosság előtt megjelenni, a politikai rendszer különböző szintjein a döntéshozatali folyamat során a *policy* és *politics* típusú döntések részévé válni. A dimenzióba nem került új indiká-

<sup>1</sup> A fejezet szerzői: Dr. habil. Cservák Csaba (a munkacsoport vezetője), Dr. Rimaszécsi János, Dr. Farkas György

<sup>2</sup> Többnyire a politikai pluralizmussal összekapcsolt formában a Freedom House által használt mutatók éppúgy tartalmazzák, mint a Poly IV. indikátorrendszere, a World Bank DPI és a Polyarchy Dataset.

<sup>3</sup> A témáról lásd részletesebben Pokol Béla (1988): A társadalom rendszerei. A szociológiai rendszerelmélet kategóriái. *Szociológia*, 1988/4. 343–360.

<sup>4</sup> Az *elsősorban* jelző itt arra utal, hogy esetenként más is befolyásolhatja az értékduálon történő elrendeződést. Ilyen például a választást követő koalíciós tárgyalás a politikai szereplők között.



tor, így ismét lehetőség nyílt a változási tendenciákat részletesen összehasonlítani a tavalyi eredményekkel és azokat tágabb kontextusba helyezni. A korábbi, *képviseleti demokráciába vetett hit* elnevezésű, az Eurobarometer felmérésén alapuló indikátort a munkacsoport szintén 2017-ben átnevezte a *közügyekbe való beleszólás megítélése* mutatóra, mert a feltett kérdés a válaszadó szubjektív benyomását annak kapcsán vizsgálja, hogy az országában mennyire számít a szava. A mutatót a 2018-as *Jó Állam Jelentés*be is ezzel az elnevezéssel építettük be.

A munkacsoport 2018-ban is megtartotta a *Demokratikus joggyakorlás* dimenziót. Az ezt jellemző kormányzati képesség a jogállamiság egyik elemeként megjelenő demokratikus joggyakorlás biztosításában, a demokratikus szabadságjogok védelmében mutatkozik meg, amely az egyenlő bánásmód követelményét garantáló hazai intézmény- és eszközrendszer működtetésével biztosítható. A demokratikus hatalomgyakorlás megteremtésének feltétele a fékek és egyensúlyok (*checks and balances*) rendszerének kialakítása. Ennek egyik lehetséges eszköze az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés külső ellenőrző szervei (például az Állami Számvevőszék) súlyának a növelése, a hatáskörök és jogszíntvények bővítése. Ezekon a szerveken keresztül egyfajta állampolgári jogtudatosság is mérhető, a benyújtott panaszok és állampolgári kezdeményezések számából következtetni lehet a jogtudatosságra. A tanulmány a fentebb megfogalmazott tulajdonságokat és elvárásokat méri olyan indikátorrendszeren keresztül, amely lefedi a demokráciához, illetve a demokratikus jogállamisághoz kapcsolódó egyes területeket. Az indikátorok között a validált statisztikai mutatók és hivatalos intézményi adatok mellett egyes nemzetközi NGO-k felméréseire is támaszkodtunk.

Utóbbiak kapcsán megjegyezzük, hogy az általuk kidolgozott mérőrendszerek sokszor hivatkozási alapként, referenciapontként szolgálnak, felhasználják nemzetközi szervezetek, kockázatelemző cégek, továbbá a média szereplői. Ugyanakkor az értékelés során figyelembe kell venni a mérések alapvetően szubjektív – az állampolgárok véleményén és kiválasztott szakértők jelentésein keresztül megnyilvánuló – jellegét, ami nemcsak koncepcionális, hanem módszertani szempontból is meghatározó jelentőségű. Az NGO-k demokrácia- és jogállamiság-indexeinek részletesebb bemutatását és elemzését idén is a jelentést kiegészítő tanulmánykötetben végezzük el. A hatásterületi vizsgálat kiindulópontja a demokrácia „minimalista” koncepciója volt, ami azt jelenti, hogy a kutatók a különböző dimenziók közül elsődlegesen a politikai verseny és a politikai részvétel tartalmi regisztereiben, azaz „sine qua non”-okban rögzítették demokráciaelképzelésüket, amelyet a „közepes” (liberális) demokráciafelfogás elemeivel egészítettek ki. A liberális demokráciafelfogás alapján az egyéni és kisebbségi jogok tiszteletben tartása és számonkérhetősége, valamint a tényleges intézményi működés követelménye kiegészül a tár-

sadalmi kapcsolatok, a demokratikus joggyakorlás, illetve a sajtó- és szólásszabadság komponensekkel. Itt kívánjuk hangsúlyozni, hogy a demokrácia fogalma minden esetben magában hordozza a hatékony joguralom követelményét, mert a jogállamiság és a demokrácia egymástól elválaszthatatlan fogalmak, hiszen a demokratikus hatalomgyakorlás saját magának állít korlátot a joghoz kötöttség, vagyis a jogállam fenntartásával.<sup>5</sup> A hatásterületi vizsgálat ugyanakkor nem tér ki a demokrácia „maximális/kiterjedt” megközelítésére jellemző kérdések vizsgálatára (például társadalmi egyenlőség, gazdasági fejlődés, jó életminőség és a széles körű elégedettség eredményező „jó kormányzás”).

A népakarat kialakulásában mindazonáltal megkerülhetetlenül fontos szerepe van a sajtónak és a demokratikus sajtószabadság követelményének. A területet vizsgáló indikátorokon a munkacsoport 2018-ban sem változtatott, így itt is lehetőség nyílt az adatok több évre visszamenőleges elemzésére. A sajtószabadság egyik oldalról a sajtópluralizmus megvalósulásában érhető tetten, vagyis a különféle politikai ideológiájú sajtótermékekhez történő hozzájutás lehetőségében, másik oldalról pedig a kiegyensúlyozott, objektív tájékoztatás követelményében. Ezen demokratikus szabadságjogok védelme érdekében demokratikus hatalomgyakorlás szükséges, ugyanis demokratikus szabadságjogokat antidemokratikus eszközökkel védelmezni nem lehet, mert ez kérdéseket vetne fel az egész politikai rendszerrel kapcsolatban.

A 2018-as *Jó Állam Jelentés*nek is szerves részét képezi a nemzetközi összehasonlítások, amelyeket a 2017. évi jelentéshez hasonló rendszerben mutatunk be az egyes releváns indikátoroknál. A nemzetközi elemzések elsősorban az olyan szubjektív, nemzetközi indikátorokon alapuló mutatók esetében jelennek meg, mint az Eurobarometer-kutatások (*közügyekbe való beleszólás megítélése*) vagy a World Justice Project indexeken alapuló indikátorok (*nyitott kormányzat, alapvető jogok érvényesülése*). Kiemelendő az *összevont sajtószabadság-mutató*, amely három nemzetközi index aggregált mutatójaként immáron harmadik éve képezi a jelentés e hatásterületének részét. A mutató három nagy presztízsű index: a Freedom House Freedom of the Press, a Reporters without Borders Word Press Freedom indexeit és az Economist Intelligence Unit Democracy indexének Civil Liberties alindexét tartalmazza. A mutatóra vonatkozó nemzetközi kitekintés lehetővé teszi, hogy elhelyezzük hazánkat a sajtószabadság szubjektív érvényesülésének térképén.

Szintén megmaradtak a tavaly kialakított, területi eloszlást mutató térképek, amelyek az egyes területi jelleggel is bíró mutatók esetében részletesebb összehasonlításra adnak lehetőséget az ország megyei, régiói között.

<sup>5</sup> Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.

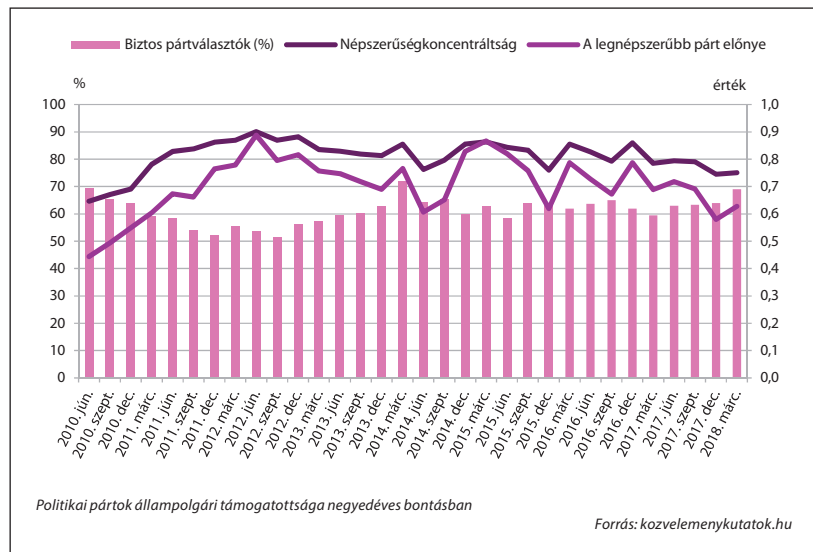
## D.1.1. A politikai verseny kimeneti mutatói

A pártok versengését a közvélemény-kutatási adatok alapján, négy nagy, meghatározó közvélemény-kutató (Ipsos/ Závecz Research, Társi, Nézőpont, Medián) méréseinek átlagát alapul véve, három mutatóval jellemezzük. A mutatók a biztos pártválasztók arányát, a pártok népszerűségének koncentrációját, továbbá a legnépszerűbb párt „előnyét” jelzik. Az utóbbi két mutató számításánál is a biztos pártválasztókat vesszük figyelembe, tehát azokat, akik biztosan elmennének szavazni, és megnevezett pártpreferenciával rendelkeznek.

A biztos pártválasztók aránya a kutatócsoport határozott álláspontja szerint megmutatja, hogy mennyire eredményesek a politikai pártok a választók szavazataiért folytatott versenyben. Minél magasabb az értéke, annál nagyobb arányban vannak mobilizált és kikristályosodott pártpreferenciával rendelkezők a választásra jogosultak körében. A kutatócsoport hipotézise szerint minél nagyobb a biztos pártválasztók aránya, annál több választópolgár érzi úgy, hogy van olyan párt, amely képes a képviselőre.

A pártok népszerűségének koncentrációját az elmúlt évekhez hasonlóan a normalizált Herfindahl-Hirschman-index (HHI) segítségével ábrázoltuk idén is. Feltételezésünk szerint minél több párt verseng sikerrel a szavazatokért, és minél egyenletesebben oszlanak meg közöttük a várható szavazatok, annál élesebb a politikai verseny. Az index 0 és 1 között vehet fel értékeket. Ha csupán egy párt birtokolná a potenciális voksok 100%-át, a mutató értéke 0 lenne, azaz nincs politikai verseny.

A legnépszerűbb párt „előnye” a legnépszerűbb és a második legnépszerűbb párt közötti különbséget ragadja meg egy 0 és 1 közötti mérőszámmal. A mutató az első két párt szavazatarány-különbségének és az első két párt összes szavazaton belüli együttes szavazatarányának a hányadosa, amelyet a maximálisnak tekintett 1-es értékből kivonunk. Az elméleti feltételezés szerint minél kisebb a legnépszerűbb párt előnye a második párttal szemben, azaz minél magasabb a mutató értéke, annál nagyobb a politikai verseny. Amennyiben egy párt szerzi meg a várható szavazatok 100%-át, akkor a mutató értéke nulla, azaz nincs politikai verseny. A mutatók értelmezéséhez fontos hangsúlyoznunk, hogy mindegyik „kimeneti” jellegű mutató, azaz nem foglalkozik a verseny természetével, a társadalmi,



jogi és médiakörnyezettel. Az utóbbi két mutató is a közvélemény-kutatók által mért népszerűségből indul ki, ezért ezek sem foglalkoznak olyan aspektusokkal, hogy a népszerűségből hogyan lesz szavazat, illetve a szavazatból országgyűlési mandátum.

A 2010-es választások után a biztos pártválasztók száma rendkívül magas volt, majd számuk a két választás között fokozatosan csökkent, a 2014-es választások felé közeledve pedig ismét növekedésnek indult, azaz a politikai pártok sikeresen mobilizálták a választópolgárokat. A 2014-es választások után elmaradt a ciklus közbeni csökkenés, és a biztos pártválasztók aránya 2016 végére magas szinten stabilizálódott, ami tavaly, 2017-ben kismértékben tovább emelkedett.

A népszerűség koncentrációját 2012 júniusában tetőzött, majd ezt követően némileg alacsonyabb szintre állt be, csupán a 2014-es választások idején és 2016 végén emelkedett meg kissé. 2017-ben stagnálást, illetve kisebb csökkenést figyelhetünk meg. A trend azonban továbbra is erős versenyt mutat, mert a koncentrátság a 0,7 és a 0,9 közötti sávban mozgott, és ezen a magas szinten állandósult.

A legnépszerűbb párt előnye alapján mért pártverseny a 2010-es választástól 2012 közepéig fokozatosan erősödött, majd onnan kezdve némileg gyengült, de a 0,6 és a 0,8 közötti sávban maradt. A fölívelő szakaszokat (2014-es választás, 2015 első fele) a sávon belüli hullámok követik, de 2016 végéig az alapvető tendencia ebben a mutatóban a politikai verseny erősödése volt. Ezt követően a tavalyi évben, 2017-ben egészen az év végéig csökkent a legnépszerűbb párt előnye, ami 2018 tavaszára ismét emelkedést mutatott.

**A három kimeneti mutató értékelése alapján a korábbi évekhez hasonlóan 2017-ben is erős politikai versenyt figyelhetünk meg.**

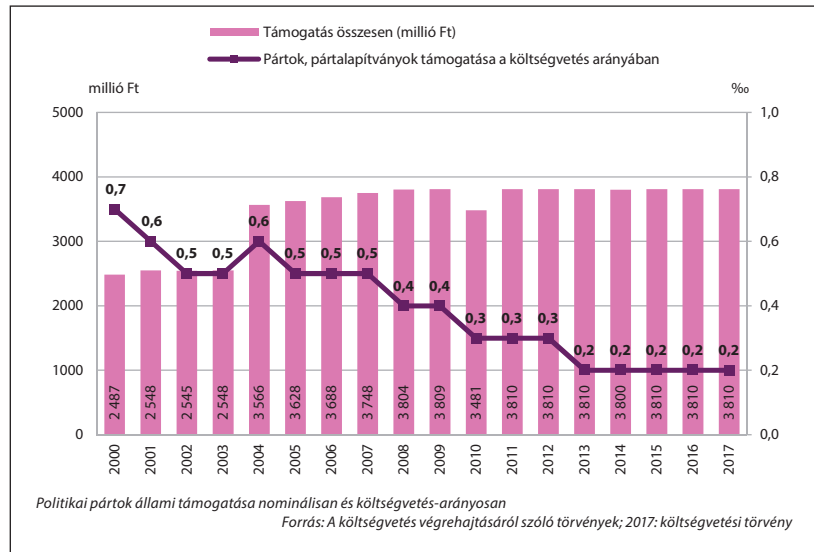
## D.1.2. Pártok, pártalapítványok (rendszeres) állami támogatása, az adott évi költségvetés arányában

A mutató a pártok és pártalapítványok rendszeres állami támogatását ábrázolja az adott évi költségvetési kiadási főösszeg arányában, évenkénti bontásban. A mutatóról fontos megjegyeznünk, hogy míg a 2015-ös jelentésben csupán a támogatás forintosított összege szerepelt, addig a 2016-os jelentésben – továbbfejlesztve a mutatót – a támogatási összeg költségvetési kiadási főösszeghez mért arányát vettük alapul. Ez jobban kifejezi és méri a terület összes kiadáshoz viszonyított fontosságát. Ezen a mutatón és a mérés módszertánán a tavalyi évhez hasonlóan idén sem változtattunk.

A mutató fontosságának megalapozásaként megjegyezzük, hogy a politikai pártok állami támogatása olyan megoldás a modern demokráciák politikai szervezeteinek finanszírozási igényeire, amely az erőfőlényrel (például jelentős tagsággal és tagdíjbevéttel, tehető adományozói körrel) rendelkező pártok előnyét mérsékelni igyekszik a politikai versenyben. Ezért ezen tényező mindenképpen megemlítendő a politikai verseny mérése során, mint olyan faktor, amely kiegyenlítő hatásával a tényleges politikai verseny fenntartását hivatott elősegíteni.

A fentiek alapján a pártok és a pártalapítványok költségvetési támogatása, illetve az erre tett kormányzati javaslat, előterjesztés a költségvetési törvény előkészítése során olyan kormányzati eszköz, amellyel a demokrácia anyagi alapjaiban az állam kiegyenlítő hatást gyakorolhat, ellensúlyt képezhet az esetleg nemkívánatos politikai befolyást óhajtó gazdasági vagy más érdekcsoportok politikai erőviszonyokat torzító tevékenységével szemben. Képes elősegíteni továbbá a politikai élet pluralitását, sokszínűségét és ezáltal a demokrácia és a tisztességes(ebb) politikai verseny mind teljesebb érvényesülését.

A hatásterületi vizsgálat során kiemelkedően fontosnak tartottuk – a forintosított összegén túl – a költségvetési kiadási főösszeghez viszonyított arány ábrázolását is, amelynek segítségével bemutatható az, hogy arányaiban milyen



nagyságrendű összeggel támogatja az állam a pártokat és azok alapítványait. Ezáltal képet kaphatunk arról, hogy a demokrácia ezen, állam által történő anyagi kiegyensúlyozása, segítségnyújtása milyen nagyságrendű szeletet hasít ki az összes állami kiadásból, illetve ez az arányszám hogyan változik hosszabb időtávon.

A támogatás összességű változását vizsgálva kijelenthetjük, hogy az 2003 után jelentősen emelkedett, a korábbi, nagyságrendileg 2,5 milliárd Ft-ról 3,5 milliárd Ft-ra. Ezután 2004-től 2010-ig enyhe emelkedés figyelhető meg, amely során a körülbelül 3,5 milliárd Ft-os támogatási összeg további 300 millió forinttal nőtt. 2011 után a támogatás mértéke a fentebb említett, körülbelül 3,8 milliárd Ft-os szinten állandósult.

A pártok és pártalapítványok állami támogatásának költségvetési kiadási főösszeghez mért arányának változását elemezve azt állapíthatjuk meg, hogy a támogatás aránya a kétezres évek elejéhez képest általánosságban csökkent, majd a legutóbbi években lényegében stagnált. A tavalyi jelentésben utolsóként szereplő 2016-os költségvetési adatokhoz képest idén a 2017-es adatok nem mutatnak jelentős eltérést. Mi több, a nominális kiadások összességűen azonosak, míg a költségvetési kiadási főösszeghez mért arány közel azonos.

**A pártok, pártalapítványok állami támogatása továbbra is stagnál, habár a költségvetés kiadási főösszegei arányában kisebb a pártokra fordított állami támogatás mértéke.**

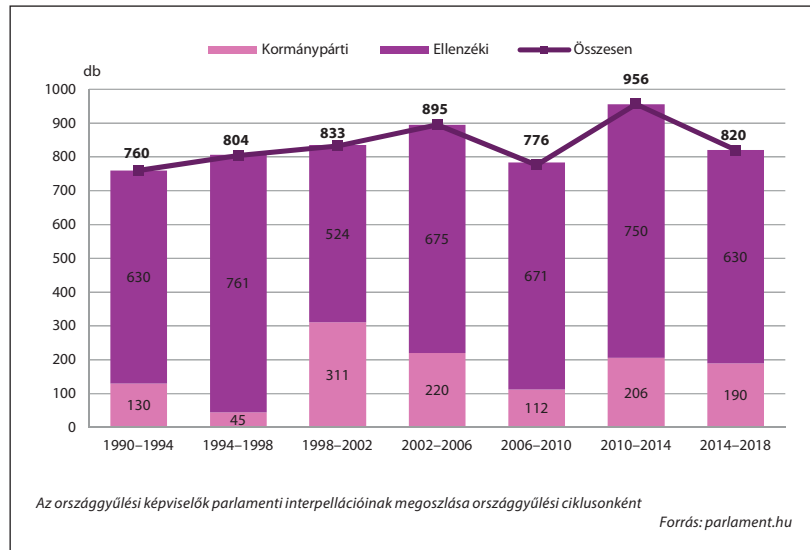
### D.1.3. Parlamenti interpellációk száma, megoszlása az ellenzék és a kormánypártok között

A fenti indikátor a politikai verseny parlamenten belüli megvalósulását kívánja mérni az interpellációkon keresztül. A mutató kialakítása során a munkacsoport a független képviselők által kezdeményezett interpellációkat az Országgyűlés gyakorlatát alapul véve ellenzékinek számította.

Jelen indikátor vonatkozásában megjegyzendő, hogy az interpelláció jellemzően a mindenkori ellenzék eszköze, ugyanakkor azt a mindenkori kormánypárt is alkalmazza. Az interpelláció a népképviselőten alapuló törvényhozó hatalom egyik eszköze a végrehajtó hatalom ellenőrzésére, tehát a demokrácia vonatkozásában mint a mindenkori végrehajtó hatalmat – azaz a kormányt – ellenőrző mindenkori törvényhozó hatalom képességét értelmezzük. A fentiek okán a mérése mindenképp indokolt, tekintetbe véve az összes interpelláció számát, valamint a kormánypárti és ellenzéki interpellációk arányát is.

Magyarország parlamentáris kormányformájú ország. Ennek megfelelően alkotmányjogi értelemben a közjogi berendezés központi mozzanatává a parlament (törvényhozó hatalom) és a kormány (végrehajtó hatalom) közötti viszony. A parlamentáris rendszerek, ahogy azt a kormányforma neve is mutatja, a törvényhozó hatalmi funkció egyfajta dominanciájára épülnek. Mindez Magyarország közjogi berendezésében is megnyilvánul, például abban, hogy a legfőbb közjogi méltóságok (például: miniszterelnök, köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagjai és elnöke, a Kúria elnöke) megválasztása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.

A törvényhozó hatalom primátusa megjelenik emellett a törvényalkotás, továbbá Magyarországon még az alkotmányozás hatáskörének gyakorlásában is. Ugyanakkor a parlament primátusát leginkább a kormány parlament előtti felelőssége fejezi ki. Leszögezhetjük, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlásának esszenciális feltétele a parlamenti többség megszerzése, enélkül a végrehajtó hatalom (kormány) munkája ellehetetlenül. Kijelenthetjük mindezt annak ellenére is, hogy ismert a kisebbségi kormányzás esete, amikor is a kormány nem tudja maga mögött a parlament mandátumtöbbségének támogatását. Ezen esetben a kormánynak a többséget minden egyes törvényi vagy egyéb parlamenti



döntés előtt tárgyalásos úton, egyenként, egyedileg, akár kompromisszumok útján kell biztosítani.

A kormány parlament előtti felelőssége tehát annak biztosítását jelenti, hogy a parlament ne vonja meg a bizalmat a kormánytól, illetve támogassa a kormány politikáját. A kormány parlament előtti felelősségének legfontosabb koordinátpontjai leginkább a kormány megbízásának kezdetéhez és megszűnéséhez (konstruktív bizalmatlansági indítvány), valamint a kormány parlament általi ellenőrzéséhez, ellenőrizhetőségéhez kapcsolódnak, amelyek legfontosabb, plénum előtti megnyilvánulása az interpelláció (magyarázatkérés) jogintézménye.

Az összes interpelláció számát tekintve a rendszerváltás után alapvetően emelkedő tendenciát figyelhetünk meg. A második, 1994–1998 közötti ciklusban a kormánypárti interpellációk száma kirívóan mélyre esett vissza, majd az 1998–2002 között az eddigi legtöbb kormánypárti interpelláció történt, ezt követően az interpellációk száma 2010-ig folyamatosan csökkent, majd 2010-től ismét növekedésnek indult. A kormánypárti interpellációk számát tekintve a legutóbbi lezárt 2014–2018-as ciklus adatait figyelembe véve kismértékű visszaesés figyelhető meg. A mindenkori ellenzéki interpellációk száma az első két ciklusban növekedett, majd az 1998–2002 közötti ciklusban visszaesés volt tapasztalható. Ezt követően napjainkig folyamatosan emelkedett az ellenzéki interpellációk száma, amely azonban a legutóbbi lezárt, 2014–2018-as ciklusban valamelyest visszaesett.

**A parlamenti interpellációk száma visszaesett. Az ellenzéki interpellációk száma jelentősebben csökkent, mint a kormánypártiaké a legutóbbi lezárt, 2014–2018-as ciklusban.**

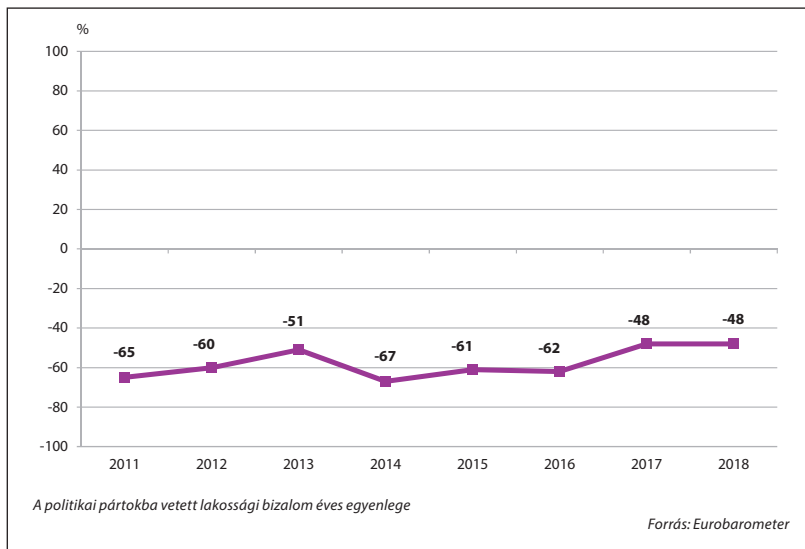
## D.1.4. Bizalom a pártokban

Az indikátor az Eurobarometer standard, reprezentatív kérdőíves vizsgálatának eredményét mutatja be, amely rendszeresen, évről évre készül az Európai Unió 28 tagállamában a 15 évnél idősebb lakosság körében, ezer fő megkérdezésével. A jelen indikátor tehát idősorosán és nemzetközi összehasonlításban is rendelkezésre áll, ezért a hatásterületi vizsgálat Magyarország eredményei mellett a visegrádi országok (Szlovákia, Csehország és Lengyelország) eredményeit is figyelembe vehette.

A mérés során az Eurobarometer az állam több intézményével, intézményrendszerével, így többek között a kormánnyal, a parlamenttel, a közigazgatással, az Európai Unióval, de az írott sajtóval, az internettel és az online közösségi hálózatokkal kapcsolatban is felteszi azt a kérdést, hogy a válaszadó mennyire bízik az adott intézményben. A közvéleménykutatás során feltett, témánk szempontjából vizsgált kérdés magyar fordítása így hangzik: „Szeretném megkérdezni, hogy Ön mennyire bízik egyes intézményekben. Kérem, mondja meg, hogy inkább bízik vagy inkább nem bízik a következő intézményekben – politikai pártokban?” (QA8.6 kérdés, Standard Eurobarometer 88, Autumn 2017).

A pártokba vetett bizalom fontos aspektusa a *Politikai verseny* dimenzióinak, mivel ez egyfajta minőségi mérceül szolgálhat a politikai verseny főszereplőit, a pártok számára. A pártok közvetítő szerepet játszanak a társadalom és az állam között, kivetítik az állampolgárok érdekeit és igényeit, lehetőséget adnak és motiválnak a közéletben való részvételre, mindemellett a politikai tisztségviselők kiválasztásának és pozícióba juttatásának legfontosabb csatornáját képezik.

Napjaink modern demokráciája – amely a legmagasabb szinten a nép által választott parlamentben ölt testet – egyértelműen pártalapú rendszer, amely a demokratikus társadalmi akaratot és magát a társadalmat annak politikai törésvonalai alapján képezi le. Mindezt a pártokba mint a társadalom politikai alrendszerének legfőbb zászlóhordozóiba vetett választópolgári bizalom megkerülhe-



tetlen eleme témánknak. A pártok esetleges helytelen, diszfunkcionális működése és az ezzel összefüggésben bekövetkező választói bizalomvesztés alapjaiban ássa, áshatja alá az állam demokratikus működését, ezáltal magát a politikai versenyt is, amely napjaink demokráciájának alapmotívuma.

A mérés során alkalmazott egyenlegmutató a pozitív és negatív válaszok különbségét fejezi ki. A negatív értékek azt jelentik, hogy többségben vannak a negatív előjelű válaszok, a nullától való távolság pedig ennek mértékét fejezi ki. A mérések eredményeit vizsgálva megállapítható, hogy Magyarországon 2011-től 2013-ig erőteljesen javuló tendenciát figyelhetünk meg, a pártokba vetett bizalom összesen 14 százalékpontot nöött. Ezután 2013–2014 között egy nagyobb, 16 százalékpontos visszaesés látszik, amelyet lassú emelkedés követett 2015-ig. A 2016-os kismértékű, 1 százalékpontos visszaesés után 2017-ben újra jelentős javulás érzékelhető. Mindezek alapján 2011-től az alaptendenciát figyelembe véve és a tavalyi adatokhoz képest is nöött a pártokba vetett bizalom, amelyet 2018-ban stagnálás követett. Összegezve tehát kijelenthetjük, hogy az elmúlt években javulás figyelhető meg. A visegrádi államokat figyelembe véve, nemzetközi összehasonlításban megállapítható, hogy hazánkban a pártokba vetett bizalom a legnagyobb a térség államai közül.

**Magyarországon nőtt a pártokba vetett bizalom. Nemzetközi, regionális összehasonlításban a többi V4-állam helyzete lényegesen rosszabb képet mutat.**



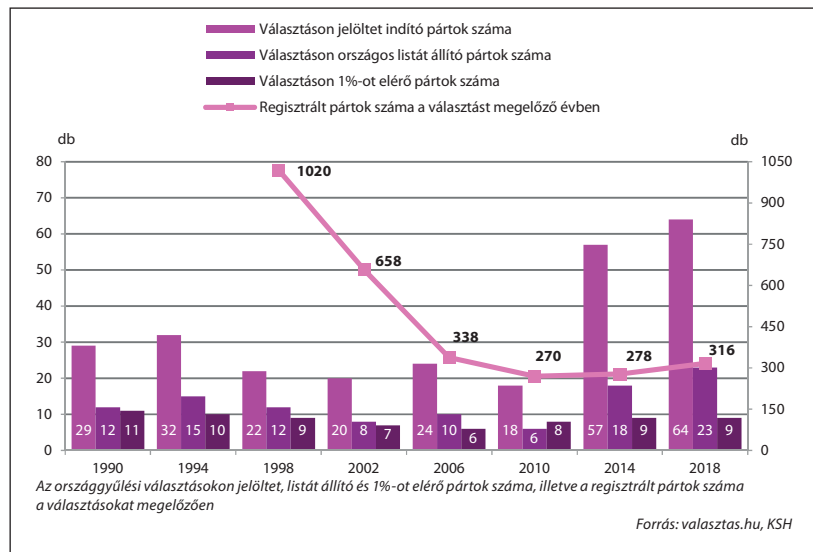
## D.1.5. Pártstruktúra, aggregált mutató

A *Demokrácia* hatásterület vizsgálatának nagyban kell alkalmazkodnia a politika ciklikusságához, ezen állandó és kiszámítható változás jelenti a munkacsoport koncepciójának állandóságát. A korábbi – ciklusközi – években a munkacsoport a politikai részvétel elemzésekor előtérbe helyezte a ciklusközi részvétel mérését, amelyet az időközi választások vizsgálatával tudott lekövetni.

Mivel 2018-ban általános országgyűlési választásokat rendeztek, az idei jelentésben az időközi voksolások helyett egyértelműen az általános választási részvételt volt célszerű szerepeltetni. Ezért az idei évben a munkacsoport egy új aggregált mutató bevezetésével alkalmazkodott a politikai ciklikusság változásához. Az indikátor a politikai pártok struktúráját kívánja ábrázolni több ismérv együttes szerepeltetésével. Ennek megfelelően a mutató ábrázolásának tengelye a „párt”, és az alábbi egész-rész viszonyban lévő kategóriákat szerepeltetjük. Egyfelől a mutatóban megjelenítjük a Magyarországon bejegyzett pártok számát, másfelől az országgyűlési választásokon egyéni jelöltet állító pártok számát, harmadsorban a Magyarországon országos listát állító pártok számát, és végül a választásokon 1%-ot elérő pártok számát.

A munkacsoport célja a fentiekén túl az is, hogy a fenti mutatók alapján a pártok politikai részvételének sikerességéről is képet adjon.

Az adatokat szemügyre véve megállapítható, hogy a választások előtti évben regisztrált pártok száma – ami egyfajta előfeltétele, kiindulópontja a politikai versenyben való részvételnek – 1997–2009 között meredeken csökkent,



amit 2013-tól óvatos emelkedés követ. A választásokon egyéni jelöltet állító pártok száma, amely a politikai versenyben történő részvétel minimumát jelenti, 1990–2010 között, tehát a korábbi választási rendszerben csökkenő tendenciát mutatott, amit a hatályos választójogi szabályok alapján rendezett 2014-es és 2018-as választások alkalmával erőteljes emelkedés követett. A politikai versenyben való részvétel egy lépcsőfokkal komolyabb szintjét jelentő országos listaállítást szemügyre véve hasonló tendenciáról számolhatunk be. A választásokon az országos listákra leadott szavazatok legalább 1%-át megszerző pártok számában – tehát a politikai versenyben való részvétel azon szintjén, amelytől számítva már megkérdőjelezhetetlenül szereplője egy párt a politikai versenynek – ugyanakkor nem történt jelentős változás, azaz nagyságrendileg állandósult azon pártok száma, amelyek valós, látható szereplői a politikai versenynek.

**A pártstruktúra releváns rétege összességében az elmúlt választások alkalmával változatlan maradt. Emelkedést azon szegmensekben tapasztalhatunk, amelyek relevanciája megkérdőjelezhető.**

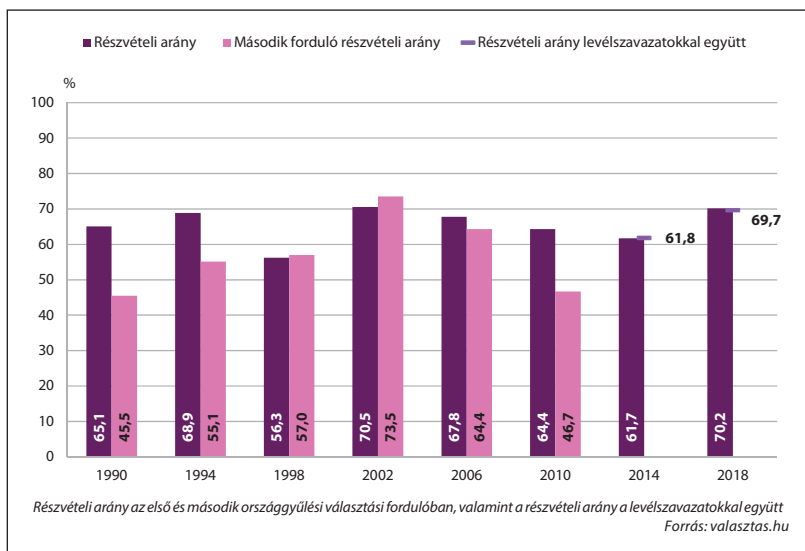
## D.2.1. Részvétel az országgyűlési választásokon

A *Demokrácia* hatásterület különlegességét az adja, hogy a politika ciklikussága miatt időről időre alkalmazkodnunk kell a politikai ciklus változásához, attól függően, hogy éppen választási évet írunk, avagy a ciklus közben végzünk mérést. Az ezt megelőző *Jó Állam Jelentésekben* az időközi választási részvételt elemeztük, azonban az idei évben véget ért a 2014–2018 közötti parlamenti ciklus, új országgyűlési választásokat tartottak, emiatt a korábbi időköziség mutatót jelen indikátor váltotta fel az idei jelentésben.

A mutató fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni, hiszen a demokrácia lényegét adó népszuverenitás a parlamenti szavazáson tud a leginkább érvényre jutni (a népszavazás mellett). A parlamentáris kormányformájú államokban – így Magyarországon is – a parlamentnek és a parlamenti választásoknak még nagyobb jelentőségük van, mint prezidenciális vagy félprezidenciális kormányformák esetén, hiszen a végrehajtó hatalom a parlamentnek felelős kormány kezében összpontosul.

A választási részvétel és a politikai verseny kapcsolatát általánosan úgy írhatjuk le, hogy minél több választót aktivizál a választásokat megelőző kampány, annál eredményesebb és élesebb a politikai verseny.

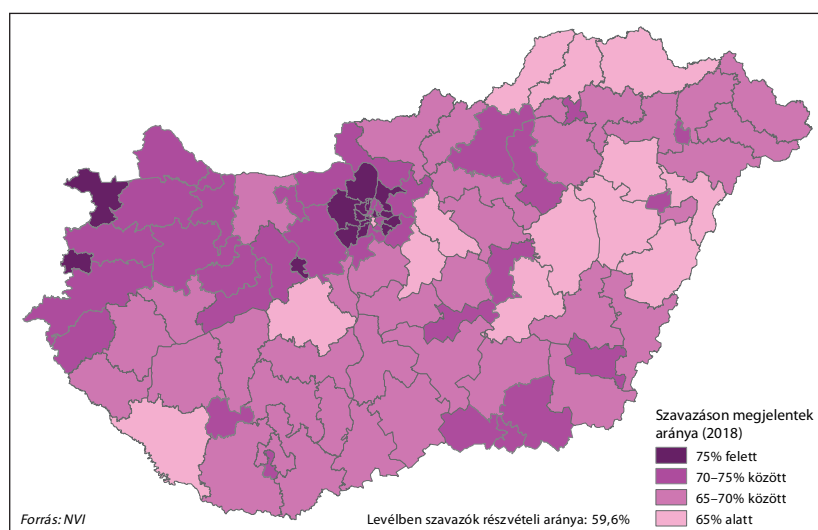
Magyarországon a rendszerváltozás óta a nyolcadik szabad választást tartották 2018-ban. Ezen időszak alatt egy nagyobb választójogi reform történt – választási rendszerünk alapelveinek, alapvető struktúrájának, a vegyes rendszernek a megtartása mellett. Az 1990–2010 között tartott hat választás két fordulóban zajlott. A második fordulóra



azon egyéni választókeretekben volt szükség, ahol az első fordulóban egy jelölt sem szerzett abszolút többséget. A második forduló tehát nem terjedt ki az egész ország területére (ellentétben az elsővel), másrészt pedig pártlistákra ezen második fordulók során nem szavaztak a választók. Ezért vizsgálatunkban e választások esetén az első forduló részvételi arányát tüntettük fel, általános jellege okán.

A hatályos választójogi szabályaink alapján tartott 2014-es és 2018-as választás csupán egyfordulós volt, ugyanakkor a korábbi szabályokhoz képest módosult a választói jogosultsággal rendelkezők köre, a jelenlegi szabályozás nem követeli meg a magyarországi lakóhely meglétét. A magyar állampolgárságú, nem Magyarországon élő „levélszavazat” formájában csak az országos pártlistákra szavazhatnak. A munkacsoport célszerűnek látta a levélszavazatokkal korrigált és a levélszavazatok nélküli részvételi arányokat is feltüntetni a 2014-es és a 2018-as választásoknál.

Az arányok alakulását elemezve megállapítható, hogy 1990–2002 között alapvetően emelkedő tendencia volt megfigyelhető (csak az 1998-as választások jelentenek kivételt), majd 2002–2014 között folyamatos csökkenés látható. Ezen csökkenő tendenciát a 2018-as választás megállította, és a korábbi választásokhoz képest kiemelkedő részvételi arányt eredményezett, amely csak a 2002-es, rekordrészvétellel lezajlott választásokhoz mérhető.



**Az elmúlt választások csökkenő tendenciáját az idei választás megállította. A magas részvételi arány intenzív politikai versenyt feltételez.**

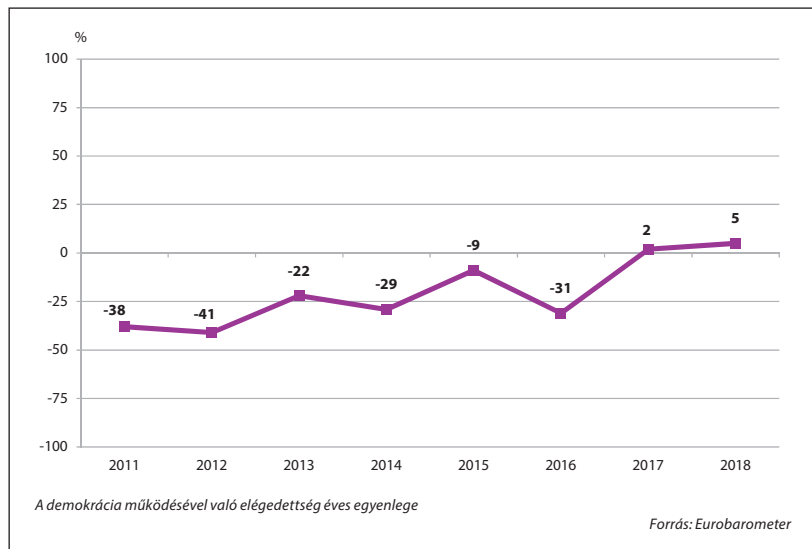
## D.2.2. A demokrácia működésének értékelése

A mutató az Eurobarometer standard, reprezentatív kérdőíves vizsgálatának eredményét tárja elénk, amely rendszeresen, évről évre elkészül az Európai Unió 28 tagállamában a 15 évnél idősebb lakosság körében, ezer fő megkérdezésével. A felmérés során feltett kérdés magyar fordítása így szól: „Össességében teljesen elégedett, nagyjából elégedett, nem igazán elégedett, vagy egyáltalán nem elégedett a demokrácia működésével az Ön országában?” (QA17a kérdés, Standard Eurobarometer 88, Autumn 2017). Ezen mutató a munkacsoport álláspontja szerint lényeges aspektusa a *Politikai részvétel* dimenzióknak, mivel ez egyfajta minőségi mércéje a demokráciának, amely mint hatalomszervezési elv (démosz kratosz – köznép uralma) a nép politikai részvételén alapul.

Természetesen fontos mindemellett az állami intézményrendszer demokratikus kereteinek kialakítása, amelynek struktúrája, a vezetők kinevezésének szabályrendszere alapvetően meghatározza a demokratikus rendszerek működésének megítélését. A mutató fontosságát tehát az adja, hogy segítségével állami szinten jól megragadható az adott országban jellemző demokratikus döntéshozatal és az intézményrendszer működése. Jelen indikátor a munkacsoport álláspontja szerint megfelelően árnyalja és kiegészíti a dimenzió többi, egzaktabb adatokon alapuló objektív indikátorait.

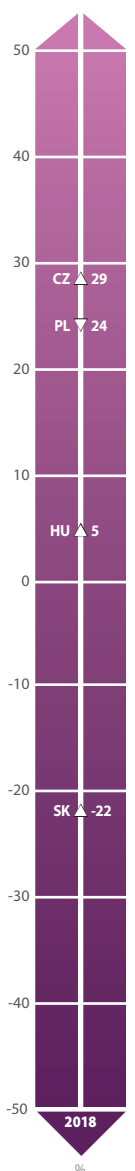
A közvélemény-kutatás során feltett kérdést illetően fontos leszögeznünk, hogy maga a modern értelemben vett demokrácia a nép részvételén, döntésén alapszik. Azon az elven, hogy a hatalom birtokosa, forrása a nép, és közvetett módon, az általa választott törvényhozó hatalom útján vagy közvetlenül, népszavazás útján gyakorolja a hatalmat. Nagyon fontos tehát a demokrácia fogalmával kapcsolatban, hogy annak esszenciális eleme a részvétel. Mindezek alapján a demokrácia működése, annak értékelése nem elhanyagolható szempont a politikai részvételben.

Az egyenlegmutató a pozitív és negatív válaszok különbségét fejezi ki. A negatív értékek azt jelentik, hogy többség-



ben vannak a negatív előjelű válaszok, nullától való távolságuk pedig ennek mértékét fejezi ki. A felmérés alapján megállapítható, hogy 2011 és 2015 között javuló tendencia érvényesült hazánkban a demokrácia működésének megítélésében, a 2011-es –38%-os értékhez képest 2015-re már csupán –9%-on állt a mérés eredménye. A 2016-os érték azonban erőteljes visszaesést mutatott, –22 százalékponttal –31%-ra. Lényegében 2016-ban az addig erősen javuló tendencia megtört, és a mutató értéke majdnem a 2011-es –38%-os kiinduláspontonra esett vissza, így a 2011–2016 közötti időszakot tekintve összességében csak kisebb, 7 százalékpontos emelkedést jegyezhetünk fel. 2017-re ugyanakkor kiugró javulást mutatnak a számsorok, ugyanis +2%-ra emelkedett a demokráciával való elégedettség mértéke hazánkban, amit 2018-ban további 3%-os javulás követett. Ez az elmúlt két év vonatkozásában mindösszesen 36%-os javulást jelent.

A visegrádi országokban (Szlovákia, Csehország és Lengyelország) a megkérdezettek lényegesen jobbnak értékelik a demokrácia működését, mint hazánkban. Lengyelországban és Csehországban az egyenlegmutatók jelentősen pozitív értéket vesznek fel: Lengyelországban 24 százalékpontot, míg Csehországban 29 százalékpontot mértek.



**Magyarországon 2017-ben erőteljes javulás történt a demokrácia működésének megítélésében. A V4-országokkal összevetve hazánk a tavalyival azonosan teljesített.**

### D.2.3. Gyülekezési jog gyakorlása Magyarországon – bejelentett békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések

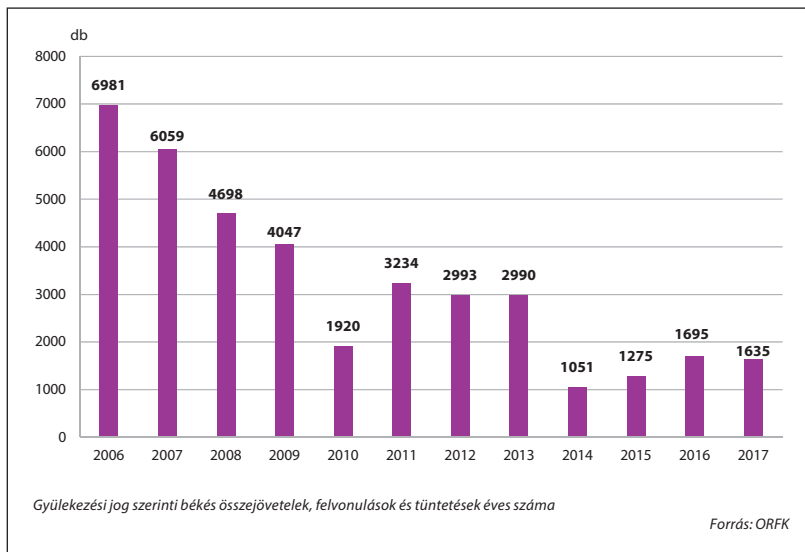
Jelen indikátor a gyülekezési jogról szóló törvény alapján, a gyülekezési jog gyakorlása keretében, az adott évben bejelentett békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) számát méri, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják.

Megjegyzendő, hogy a vizsgálat alapját képező rendezvények köre a gyülekezési törvény fogalmi keretei közé tartozó rendezvényekre vonatkozik, tehát a mutató nem ábrázolja az országgyűlési képviselők és az önkormányzati képviselők választásával összefüggő gyűléseket, a törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartásokat, rendezvényeket és körmeneteket, a kulturális és sportrendezvényeket, valamint a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvényeket.

Az indikátor elméleti megalapozását illetően fontos leszögeznünk, hogy a gyülekezési jog az alkotmányjogszok által politikai természetűként definiált, első generációs alapjog. A gyülekezési jogra a politika, a politikai részvétel folyamatos, mindennapi eszközöként tekinthetünk. Bár nem jár olyan közvetlen hatalmi, közjogi jellegű következményekkel, mint a népszavazás és a választások – a néphatalomgyakorlásának két másik fontos színtere –, a politikai vélemények ciklus közbeni artikulálásának fontos eszköze.

A kormányzati képesség ezen indikátor vonatkozásában abban áll, hogy a mindenkori hatalomnak biztosítania kell a megfelelő feltételeket ahhoz, hogy a gyülekezési jog gyakorlásán keresztül az állampolgárok biztonságos körülmények között tudjanak élni a véleménynyilvánításhoz való alkotmányos alapjogukkal.

A gyülekezési jog a választások közötti időszakban kristályosodik ki a legtisztábban, mivel a gyülekezési joggal való élés ezen helyzetben az egyik legfontosabb véleménynyilvánítási eszköz. Ezt az állítást látszik alátámasztani, hogy



a rendezvények száma 2010-ben és 2014-ben számottevően csökkent. Ezen tendencia alól kivétel 2006, a vizsgált időszakból a legtöbb rendezvény erre az időszakra tehető. Ennek okaként az ún. őszi beszéd kiszivárgása, illetve az ehhez kapcsolódó politikai töltetű rendezvények jelölhetőek meg. Fontos kiemelni, hogy a jelen mutató nem tartalmazza a választási gyűlésekre vonatkozó adatokat – ezért van a csökkenés a választások éveiben –, továbbá nem tesz különbséget a rendezvények típusa és a résztvevők száma alapján. Tartalmazza ugyanakkor a kormány melletti szimpátiatüntetések is, tehát nem csak az ellenzéki megmozdulások tartoznak a mutató alá.

A mutató elemzése során megfigyelhető, hogy 2006 óta tendenciáját tekintve jelentősen csökkent a gyülekezések száma, a hatszeres nagyságról egészen a kétezres nagyságráig. Ugyanakkor 2015-ben 2014-hez képest 21%-os növekedés figyelhető meg a mutatóban, és ez a tendencia 2016-ban is folytatódott, a 2015-ös adatokhoz viszonyítva további 33%-os emelkedéssel. 2017-ben ugyanakkor kisebb csökkenést figyelhetünk meg. A gyülekezési jog gyakorlásában tehát a legutóbbi évek történéseit figyelembe véve, a 2017. évi kismértékű csökkenés ellenére alapvetően emelkedő tendenciát jegyezhetünk fel.

**A korábbi évek alapvetően csökkenő tendenciája után az elmúlt években az állampolgárok sűrűbben éltek gyülekezési jogukkal.**

## D.2.4. Helyi népszavazási kezdeményezések

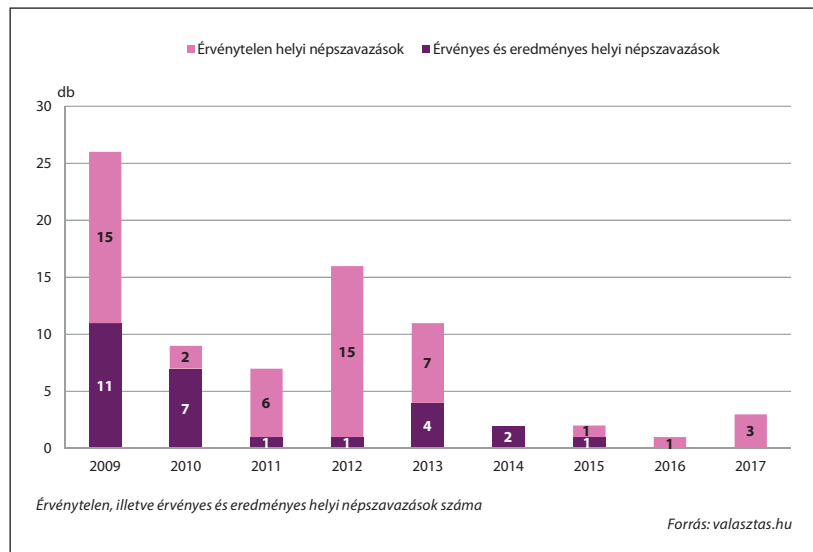
Jelen indikátor a kitűzött helyi népszavazást ábrázolja, ezen belül is az érvényes és eredményes, valamint az érvénytelen népszavazások számát. A helyi népszavazás a döntéshozatal közvetlenül a polgárok általi gyakorlásának egyik módja, amelynek a képviseleti alapú demokráciában alapvetően kiegészítő szerepe van a közvetett, választott képviselők útján történő hatalomgyakorláshoz képest.

A helyi népszavazás – mint politikai részvételi forma – mérése mindenképp indokolt, mivel a választásokon kívül a népszavazás az egyetlen közvetlen közjogi joghatás kiváltására alkalmas politikai részvételi eszköz. A népszavazási kezdeményezésekben több szakaszt különíthetünk el.

A legelső pont, ahol a népszavazási aktivitás mérhető lehet, az a benyújtott kezdeményezések száma. Ezen adat-sorból lehet arra következtetni, hogy mennyire erős a népszavazási igény a választópolgárok körében, például sok kérdésben, gyakran kívánják-e a közvetlen hatalomgyakorlás érvényesítését, alkalmazását. Hátránya ugyanakkor, hogy valós részvételi aktivitást nem mutat, mivel viszonylag szűk kör is képes lehet benyújtani népszavazási kezdeményezést. Továbbá, ad absurdum, egészen provokatív, mondhatni komolytalan kérdések is felmerülhetnek ezen szakaszban, például olyanok, hogy legyen-e ingyen sör. Az ilyen kérdéseknek nyilvánvalóan nincs politikai, közéleti relevanciája.

A népszavazási kezdeményezések második, munkacsoport által azonosított lehetséges mérési pontja a helyi választási bizottságok által hitelesített kezdeményezések száma. Ezen a ponton a helyi választási bizottság már kiszűrte az esetlegesen komolytalan, illetve jogilag nem megfelelő kezdeményezéseket, amelyek adott esetben tiltott tárgykörbe tartoznak, vagy nem felelnek meg a választói, illetve a jogalkotói egyértelműség követelményének. Azonban problémaként azonosíthatjuk azt, hogy ezen a ponton még mindig nem igazolt, hogy valós politikai akarat, részvétel összpontosul-e a kezdeményezés mögött.

A munkacsoport által azonosított harmadik lehetséges mérési pont a kitűzött népszavazások száma, ekkor azon kezdeményezéseket vesszük figyelembe, amelyek nemcsak átmentek a helyi választási bizottság kontrollján, hanem a kezdeményezők megfelelő számú aláírást is összegyűjtöttek (amennyiben persze a választók által kezdeményezett



népszavazásról beszélünk), tehát valós politikai akarat, szándék és részvétel áll a kezdeményezés mögött.

A felsoroltak közül a munkacsoport, hasonlóan a tavalyi, 2017-es *Jó Állam Jelentés*hez, a kitűzött népszavazások mérése mellett döntött. Egyfelől a kontinuitás okán, másrészt pedig, ahogy fentebb kifejtettük, ezen népszavazások tekinthetők jogilag megfelelőnek, komolynak, illetve ezek feltételeznek olyan választói aktivitást, hogy mindez releváns legyen a politikai részvétel szempontjából.

A vizsgált időszakban az alapvető tendencia a csökkenés. A 2009-es induló évet követően, amikor is 26 helyi népszavazást tűztek ki, drasztikus csökkenés következett be. Ezt ugyan 2012-ben egy jelentősebb növekedés követte (ebben az évben, mint láthatjuk, 16 helyi népszavazást tűztek ki), de 2014-re az eredeti szám a töredékére csökkent, mivel mindössze két kitűzött helyi népszavazást jegyezhetünk fel ebben az évben. A mutató elemzése során felfigyelhetünk arra is, hogy míg 2009-ben közel azonosan oszlott meg az érvényes és eredményes, illetve az érvénytelen népszavazások száma, 2013-ig a csökkenő számú népszavazásokon belül jelentős többségbe kerültek az érvénytelenek.

Ezt követően, 2014-ben mindkét kitűzött helyi népszavazás érvényes volt, majd 2015-ben egy érvénytelen és egy érvényes helyi népszavazást rendeztek. 2016-ban folytatódott a csökkenő tendencia, mivel csupán egyetlen helyi népszavazást tűztek ki, amely érvénytelen lett. Tavaly, 2017-ben növekedett a kitűzött helyi népszavazások száma, mivel három népszavazást is kitűztek, azonban ezek közül mindegyik érvénytelen volt.

**A helyi népszavazások száma tavaly emelkedett, azonban ezek mindegyike érvénytelen lett.**

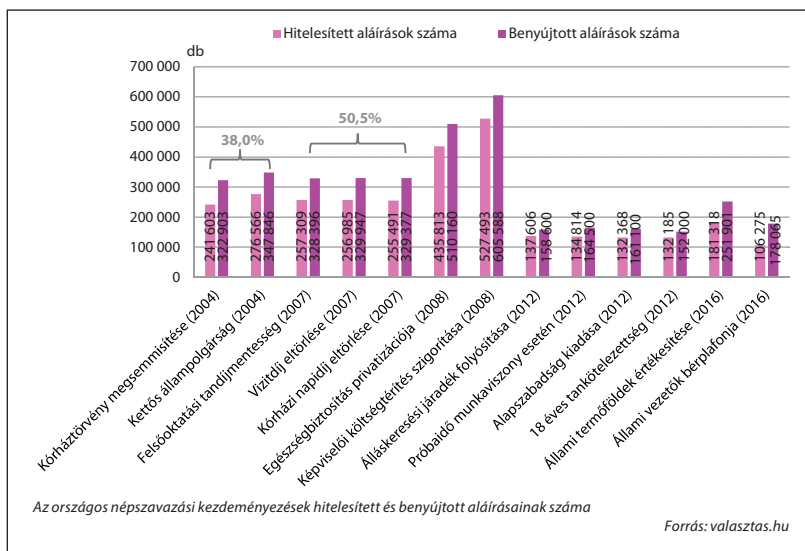


## D.2.5. Országos népszavazási kezdeményezések

A népszavazási kezdeményezések állampolgári támogatása és intenzitása többféle módon is mérhető, a lehetséges módok közül azonban a legmegbízhatóbb eredményt az adja, ha a népszavazási kezdeményezéshez összegyűjtött aláírások számát és arányát, a sikeres vagy nem sikeres gyűjtések számát és arányát, valamint a szavazási részvételt vizsgáljuk. Idetartoznak azok a kezdeményezések, amelyek átjutottak az NVB „szűrőjén”, és – figyelembe véve, hogy a választópolgárok alkotmányos alapjogukkal akkor élhetnek, ha az aláírások ellenőrzése céljából érvényes és teljes körű adatot szolgáltatnak – a megfelelő szervezeti háttérrel rendelkező kezdeményezők a gyűjtési idő (120 nap) alatt végre is hajtották az aláírásgyűjtést. Ezért az érvényes támogató aláírások száma a választópolgári aktivitást több egymással összefüggő és egymásra ható (jogi, eljárási, szervezeti, tematizációs, mobilizációs) szempont mentén, együttesen ragadja meg és teszi bemutatathatóvá.

1990 és 2017 között 24 országos népszavazási kezdeményezés történt, amelyből 18 sikeres volt, 6 sikertelen. Fontos megjegyeznünk, hogy 2014-től fontos változások történtek a jogi szabályozásban, ami egészen új környezetet teremtett a kezdeményezők és a kezdeményezések számára. A munkacsoport a tavalyi évhez hasonlóan azt a kezdeményezést tekintette sikeresnek, amelynél legalább 100 ezer érvényes aláírás összegyűlt. A sikertelen esetek közé sorolta a munkacsoport, ha nem adták le (időben) az aláíróleveket, illetve ha nem volt meg a 100 ezer érvényes aláírás. A fentebb hivatkozott 18 sikeres népszavazási kezdeményezésből 5 db 1990–1997 közé esett, ezekről nincsenek hiteles adataink az aláírások pontos számát illetően, csupán a sikeresség ténye biztos. Mindezek alapján a továbbiakban a maradék 13 kezdeményezéssel foglalkozott a munkacsoport. Ezek közül az első 2004-ben volt.

A 13 sikeres kezdeményezésből 11 esetben párt, pártpolitikus, illetve egyesület volt az aláírásgyűjtő, és csak 2 esetben magánszemély. Az aláírások száma kezdetben a kötelező elrendelési küszöb fölött volt, 2008-ban annak duplájára, illetve két és félszeresére nőtt, majd utána lecsökkent abba a tartományba, ahol az Országgyűlés mérlegelheti, hogy kiir-



ja-e a referendumot. A kiugró 2008-as adatokat a két magánszemély által gyűjtött aláírások képviselik, amelyet vélhetően a népszavazási kérdések témái, illetve az akkori kormánnyal szembeni protesthangulat magyaráz. Az ábrán a munkacsoport feltüntette az érvényesnek minősített aláírások számát is. Megjegyzendő, hogy a potenciális aláírói bázis a határon túli magyarok választójoghoz jutásával kiszélesedett, ezért 2004-ben 8 048 739 fővel számoltunk, míg 2016-ban 8 272 625-tel, így a kezdeményezések állampolgári támogatása 1,3% és 6,6% között mozgott, az átlagérték 2,9% volt. 2004 és 2007 esetében megadtuk a sikeres aláírásgyűjtés nyomán megtartott 2004-es és 2008-as népszavazási részvételi arányt is.

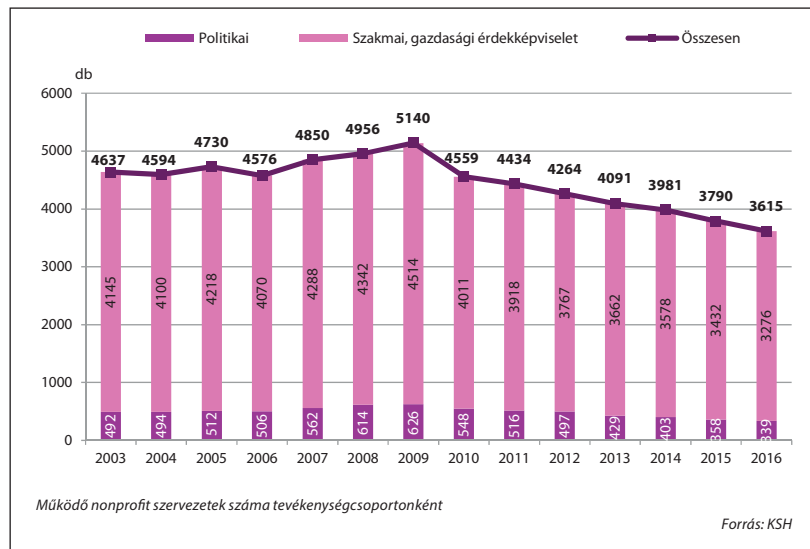
Hangsúlyozzuk, hogy a Momentum Mozgalom 2017-es kezdeményezése helyi népszavazásra irányult, de a 151 239 érvényes aláírás a választójogosult 1 385 262 fővárosi 10,9%-a volt. Amennyiben a Momentum országos kezdeményezést indított volna, a 8 268 881 jogosultból 901 309 támogatta volna a kezdeményezést. A Momentum gyűjtése a választópolgári aktivitás szempontjából szignifikáns, mert – a 2016-os két sikertelen aláírásgyűjtéshez viszonyítva – negyedannyi idő alatt összegyűlt annyi aláírás a fővárosban, mint más témában, a rendelkezésre álló 120 nap gyűjtési időt maximálisan kihasználva országosan. Ugyanakkor épp a NOLimpia kezdeményezés kapcsán szükséges megjegyeznünk, hogy a népszavazási kezdeményezések esetében a jogi és a politikai értelemben vett sikeresség nem feltétlenül fedi egymást.

**Az országos népszavazási kezdeményezések állampolgári támogatottsága változó intenzitású, időnként nem éri el a kötelező referendumhoz szükséges mértéket, míg más ügyekben kiugró.**

### D.3.1. A politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselettel foglalkozó nonprofit szervezetek száma

Az indikátor azt mutatja, hogy mennyire beszélhetünk élő, szerves és reflexív kapcsolatokról a társadalom politikai alrendszerében, a jogalkotásban részt vevő politikai intézmények (Országgyűlés, önkormányzatok, kormány stb.), illetve az intézményesült formában társadalmi szervezatként működő érdekcsoportok között. A társadalmi kapcsolatok, az információáramláshoz szükséges infrastruktúra megalkotásának kormányzati képessége abban mutatkozik meg, hogy a politikai döntéshozatal során az érintett társadalmi alrendszerek és releváns szervezett érdekcsoportok, a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) véleménye milyen mértékben tud artikulálódni. Természetesen az ilyen nonprofit szervezetek nagy száma önmagában nem jelent garanciát a képviselet hatékonyságára, a többi mutatóval együtt értelmezve azonban jó kiindulópontot jelent.

Elemzésünkben – a KSH nonprofit szervezeteket osztályozó rendszere alapján – a politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselési tevékenységcsoportba tartozó, adott évben működő nonprofit szervezetek számát vizsgáljuk. Számuk Magyarországon 2004-től folyamatosan nőtt egészen 2009-ig (kivétel 2006). 2009 és 2010 között volt egy jelentősebb csökkenés, 5140 szervezet helyett csupán 4559 működött. 2010-től minden évben tovább mérséklődött ez a szám. 2009 és 2013 között a negyedével, több mint ezerrel csökkent a nonprofit szervezetek száma. A csökkenő tendencia minden bizonnyal összefügg a civil szervezetek közhasznúságára vonatkozó törvényi rendelkezések szigorításával. Ennek keretében minden

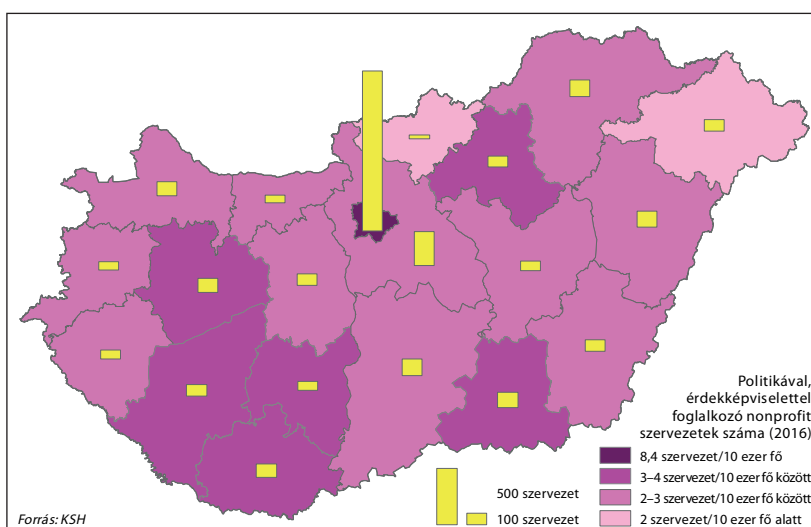


civil szervezetnek módosítania kellett alapító okiratát, hogy az összhangban legyen a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénnyel (új Ptk.). A másik jelentős változást az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Civil tv.) rendelkezései hozták, amelyek értelmében – többek közt – közhasznú és kiemelten közhasznú szervezetek közvetlen alapítására nincs lehetőség, mert a közhasznúság megállapításának feltételeit kizárólag a már két lezárt üzleti év beszámolójával rendelkező szervezet tudja igazolni.

A vizsgált szervezetek többsége (85-90%-a) szakmai és gazdasági érdekképviseléssel foglalkozik, és csak kisebb részük fő tevékenysége a politikai érdekképviselés. Az összes szervezet száma 2013 és 2014 között 2,7%-kal, 2014 és 2015 között 4,8%-kal csökkent. 2016-ban a csökkenő tendencia tovább folytatódott: a létszám további 4,6%-kal mérséklődött. 2016-ban a 3615 nonprofit szervezetből 3276 foglalkozott gazdasági és szakmai érdekképviseléssel, politikai képviselettel pedig mindössze 339, a teljes létszám mindössze 10%-a.

A területi megoszlásról megállapítható, hogy az érdekképviseléssel foglalkozó szervezetek túlnyomórészt fővárosi székhellyel működnek, ahol minden 10 ezer főre 8,4 szervezet jut.

Figyelembe véve a 2009 óta folyamatosan megfigyelhető csökkenő tendenciát, a következő években is ennek folytatódására lehet számítani.

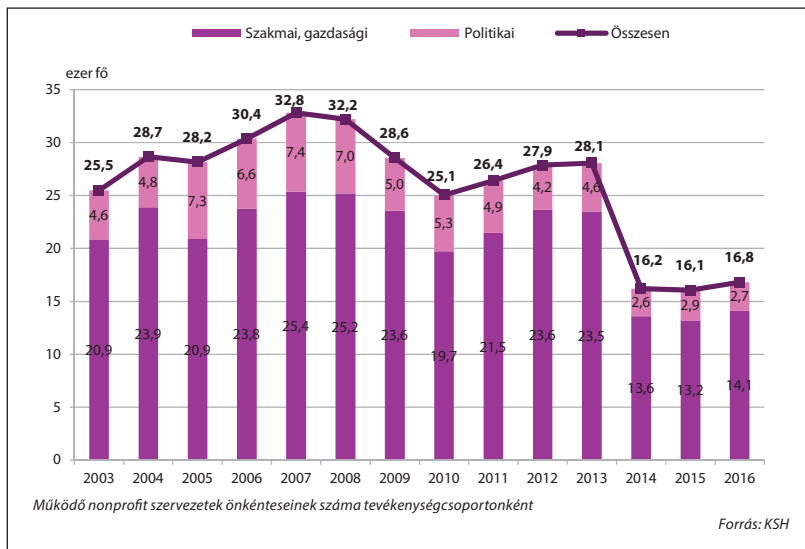


**2016-ban 4,6%-kal csökkent a politikai, gazdasági és szakmai érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek száma, ezzel folytatódott a 2009 óta tartó tendencia.**

## D.3.2. A politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselettel foglalkozó nonprofit szervezetekben önkéntes munkát végzők száma

A demokrácia kizárólag akkor tudja betölteni teljes mértékben a szerepét, ha az állampolgárok a politikai események alakításában részt vesznek, aktívan kifejezik véleményüket a politikusok tevékenységével összefüggésben. A politikai véleménynyilvánítás több módon is megvalósulhat. Az állampolgár elsődlegesen az önkormányzati és országgyűlési választások alkalmával leadott szavazatán keresztül fejezi ki a politikai szándékát, azonban a választások között egyéb lehetőségek is rendelkezésre állnak. Egyrészt részt vehet különféle demonstrációkon, függetlenül attól, hogy az kormánypárti vagy ellenzéki megmozdulás. Másrészt aktív szerepet vállalhat azokban a civil szervezetekben, amelyek célja a politikai és/vagy gazdasági érdekképviselés. Ezen tevékenységükkel az önkéntes munkát végző állampolgárok érdemben befolyásolhatják a politikai döntések alakulását. A politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselettel foglalkozó nonprofit szervezetekben való önkéntes tevékenység fontos adat, amely mutatja az állampolgároknak a demokratikus rendszerben való részvételi hajlandóságát, aktivitását.

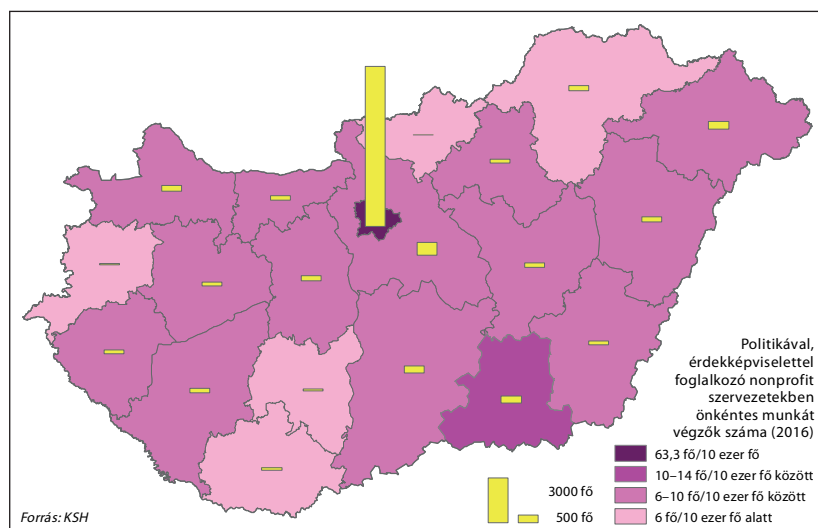
Elemzésünkben – a KSH nonprofit szervezeteket osztályozó rendszere alapján – a politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselési tevékenységcsoportba tartozó nonprofit szervezeteknél adott évben önkéntes munkát végzők számával dolgoztunk. Az önkéntesek többsége (körülbelül 80%-a) gazdasági, szakmai érdekképviselési nonprofit szervezeteknél végzett tevékenységet. 2007 és 2010 között annak ellenére csökkent az önkéntesek száma, hogy 2007



és 2009 között emelkedett a nonprofit szervezetek száma. 2010-től az utóbbiak száma csökkent, viszont az önkéntesek száma emelkedett, vagyis a kevesebb szervezet több önkéntest foglalkoztatott. 2013 és 2014 között azonban drasztikusan, 11,9 ezer fővel csökkent az önkéntes munkát végzők száma, majd a 2014–2015-ös stagnálást követően 2016-ban szerény emelkedés figyelhető meg az összlet-számban. 16 202 önkénteshez képest 16 062, majd 16 819 önkéntes dolgozott a vizsgált szervezetekben, ami 5%-os emelkedést jelent.

A szakmai, gazdasági, valamint a politikai érdekképviselési tevékenységek számának belső megoszlásában csak kisebb mértékű átrendeződés jelent meg az adatsor utolsó két évében, ami azt mutatja, hogy a társadalmi érdekképviselési aktivitás mértéke a 2014-es nagy zuhanást követően állandósulni látszik. 2016-ban az önkéntes munkát végző összesen 16 819 fő közül a szakmai és gazdasági érdekképviselésekben tevékenykedők száma 14 120 volt, ami 7%-os emelkedést, míg a politikai érdekképviseléssel összefüggésben önkéntes tevékenységet végzők 2699, ami 6%-os csökkenést jelent.

Ami az önkéntesek területi eloszlását illeti, itt is magas fővárosi fölényről beszélhetünk. A szervezetek székhelytelepülései alapján Budapesten 63,3 önkéntes jut 10 ezer lakosra, míg Baranya megyében ez az érték csak 6 fő/10 ezer lakos. A megyék közül kiemelkedik Csongrád megye, ahol 10-14 fő önkéntes munkát végző jut 10 ezer lakosra.

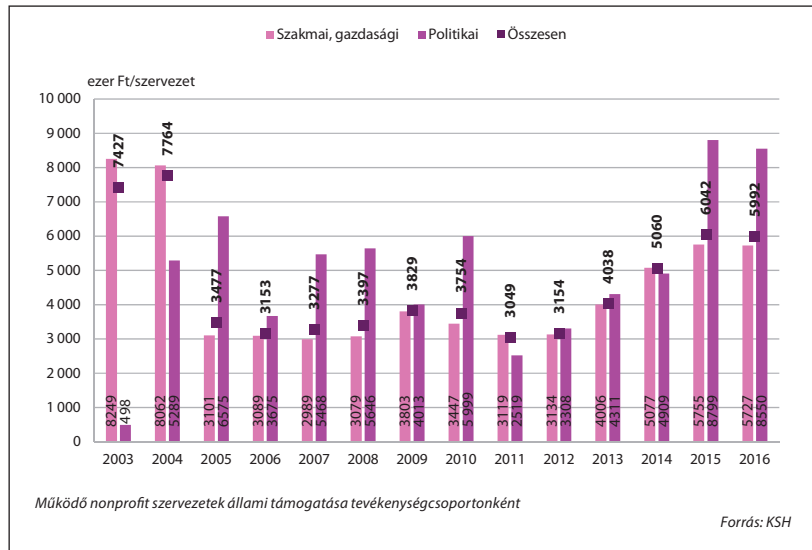


**2016-ban a politikai, szakmai és gazdasági érdekképvisélettel foglalkozó nonprofit szervezeteknél dolgozó önkéntesek száma szerény emelkedést mutatott a 2014-es zuhanáshoz képest.**

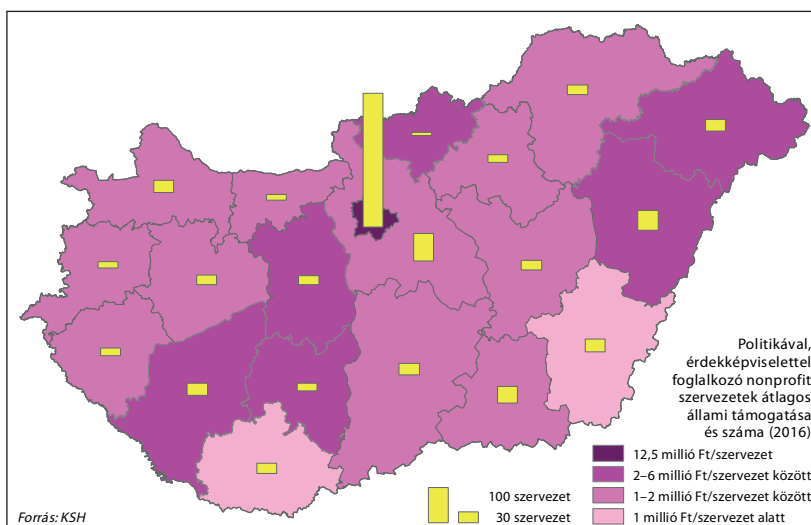
### D.3.3. A politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselettel foglalkozó nonprofit szervezetek átlagos állami támogatása

A politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselési tevékenység elképzelhetetlen anyagi források bevonása nélkül. Ezek felkutatása és az állami támogatások igénybevétele, valamint a gazdasági érdekképviselési szervezetekre jellemző tagdíjfizetés teszi lehetővé az önkéntesek munkafeltételeinek biztosítását. Az anyagi források között kiemelt helyet foglalnak el az állami támogatások. Az állami támogatások felhasználására vonatkozóan szigorodott a törvényi szabályozás, a munkacsoport álláspontja szerint részben ez az ok vezetett a nonprofit szervezetek számának csökkenéséhez. A szigorítással sikerült elérni, hogy a tényleges tevékenységet nem végző, ún. látszat-nonprofit szervezetek ne juthassanak állami pénzekhez. A támogatás révén az állam közvetve segíti a társadalmi párbeszédet, amely a demokratikus rendszerek egyik alapeleme. Minél több, ténylegesen működő érdekképviselési szervezet tudja hallatni a hangját a civil szférában, annál nagyobb az esélye, hogy a társadalmi érdeklődést kiváltó ügyekben sikerül kompromisszumos megoldást találni, ezzel is növelve a politikai döntések társadalmi legitimitációját.

Elemzésünkben – a KSH nonprofit szervezeteket osztályozó rendszere alapján – a politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselési tevékenységcsoportba besorolt nonprofit szervezetek adott évi, átlagos állami támogatásának összegét vizsgáltuk. A támogatások eloszlása nem egyenletesen történik a politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselési szervezetek között – az indikátor az átlagot fejezi ki. Míg



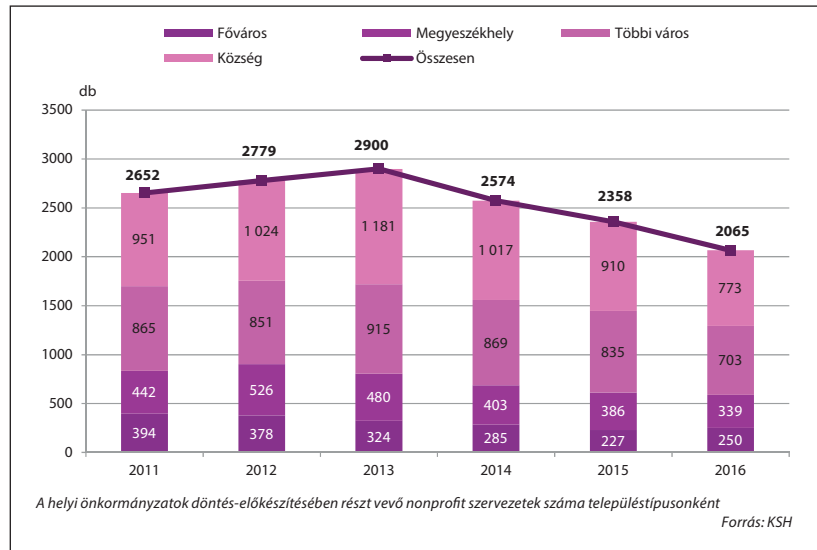
2011-ben 3 millió Ft volt az egy szervezetre jutó átlagos költségvetési támogatás, addig 2015-ben az érték elérte a 6 millió Ft-ot, ami 100%-os növekedést jelent. A támogatások belső megoszlásában azonban fordulat következett be. Míg 2011-ben 3,1 millió Ft volt a szakmai és gazdasági érdekképviselettel foglalkozó szervezetek támogatása, addig a politikai szervezeteké 2,5 millió Ft. 2015-ben az előbbi szervezetek 5,8 millió Ft-ból gazdálkodhattak, míg utóbbiak 8,8 millió Ft-ból. 2016-ban sem a támogatások mértékében, sem pedig annak belső eloszlásában nem történt érdemi változás, a támogatások átlagos mértéke mindössze 0,8%-kal csökkent. Ebből egyértelműen kiolvasható, hogy a politikai érdekképviselettel foglalkozó szervezetek arányaiban több pénzből gazdálkodhattak 2015-ben, mint 2011-ben, ez pedig érdemben 2016-ban sem változott. A 2012 óta megfigyelhető folyamatos emelkedést követően a 2016-os szinten tartás mindenképpen pozitív eredmény a politikai pluralizmus előmozdítása céljából. A területi eloszlásban az előző indikátorokhoz hasonló tendencia rajzolható fel, vagyis az állami támogatások egy főre jutó összege a fővárosban bejegyzett szervezetek esetében a legmagasabb, átlagosan 12,5 millió Ft/szervezet, miközben ez az érték például a Baranya megyében bejegyzett szervezeteket tekintve 1 millió Ft/szervezet alatt van. A megyék közül kiemelkedik Somogy megye, ahol átlagosan 5,7 millió Ft támogatás jut egy székhellyel rendelkező szervezetre.



**2016-ban a nonprofit szervezetek támogatása 2015-höz képest stagnált. A politikai szervezetek támogatása a 2011-es összeg négyszeresére nőtt, ez a többi szervezetének másfélszerese.**

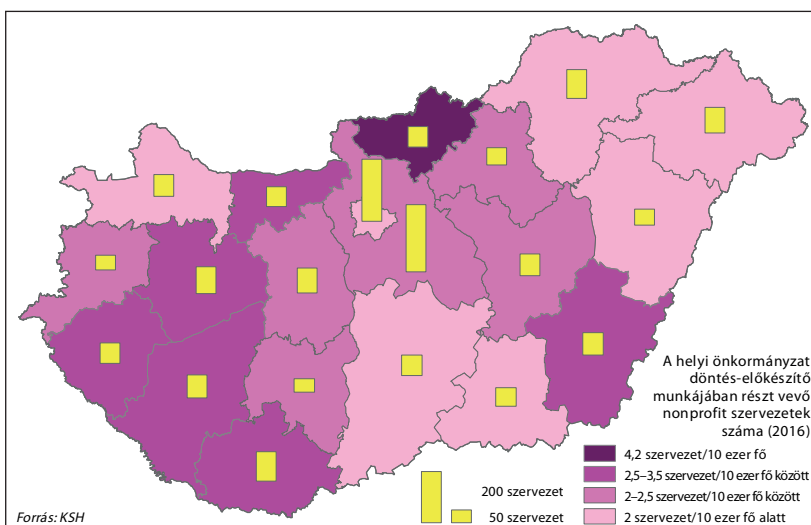
### D.3.4. A helyi önkormányzatok döntés-előkészítő munkájában részt vevő nonprofit szervezetek száma

Az érdekképviseleti tevékenység nem kizárólag az országos politikai szintén van jelen, hanem a helyi önkormányzati döntéshozatalban is jelentős szerepet játszik. A helyi önkormányzatok döntés-előkészítő munkájában aktívan részt vevő nonprofit szervezetek a sarokkövei a társadalmi kapcsolatok helyi szintű előmozdításának. Általános tendencia, hogy a helyi ügyekben könnyebben és nagyobb arányban mozgósíthatók az állampolgárok és a nonprofit szervezetek, mint az országosakban. Ennek ellenére – a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján – az országgyűlési választásokon magasabb a részvételi arány, mint a helyi voksolásokon. Az általunk használt KSH-adat a helyi (települési, megyei, fővárosi) önkormányzat döntés-előkészítő munkájában alkalmanként vagy rendszeresen részt vevő nonprofit szervezetek számát mutatja, amely önbevalláson alapul. A mutatóból egyértelműen kiderül, hogy a helyi aktív nonprofit szervezetek száma 2011 és 2013 között folyamatosan nőtt, majd csökkent. Míg 2011-ben összesen 2652 ilyen civil szervezet működött, addig 2014-ben már csak 2574 helyi érdekképviselettel foglalkozó szervezet volt, majd a csökkenő tendencia 2015-ben és 2016-ban is folytatódott, aminek eredményeképp a döntés-előkészítésben részt vevő szervezetek összlettszáma 2358-ra, majd 2065-re mérséklődött. A 2013 óta tartó negatív tendencia tükrében a 2016-os csökkenés jelentősnek tekinthető. A helyi érdekképviseleti szervezetek területi megoszlásában az állami támogatások eloszlásával, valamint az önkéntes munkát végzők számával ellenté-



tes tendencia figyelhető meg. Ez főként arra a korábban már említett körülményre vezethető vissza, hogy a helyi kérdésekben könnyebben aktivizálódnak a választópolgárok. A legtöbb ilyen aktív szervezetet a községekben találjuk, a második legtöbbet a városokban, Budapesten pedig a legkevesebbet. 2011-ben a fővárosban 394, a megyeszékhelyeken 442, a városokban 865, míg a községekben 951 helyi érdekképviseleti szervezet vett részt a döntés-előkészítő munkában. A területi megoszlásban érdemi változás az összlettszámot érintő csökkenő tendencia ellenére sem figyelhető meg 2016-ban, vagyis továbbra is a legkisebb települések dominálnak ezen a téren. A 2065-ös összlettszámból a szervezetek székhelyenkénti adatai alapján a fővárosban 250, a megyeszékhelyeken 339, a városokban 703, míg a községekben 773 társadalmi szervezet vett részt a helyi döntés-előkészítő folyamatokban. Nógrád

megyében például 4,2 ilyen szervezet jut 10 ezer lakosra, míg ugyanez az érték a fővárosban mindösszesen 2 db/10 ezer fő. Fontos megjegyezni, hogy a civil részvétel a döntés-előkészítésben önmagában nem attól lesz eredményes, ha a munkát minél több szervezet végzi. Ugyanakkor a politikai és társadalmi pluralizmus és sokszínűség érdekében egyértelműen az a kívánatos, ha minden releváns álláspont megjelenik, és az álláspontokat az érvek és ellenérvek ütköztetése révén becsatornázzák a helyi döntéshozatalba.



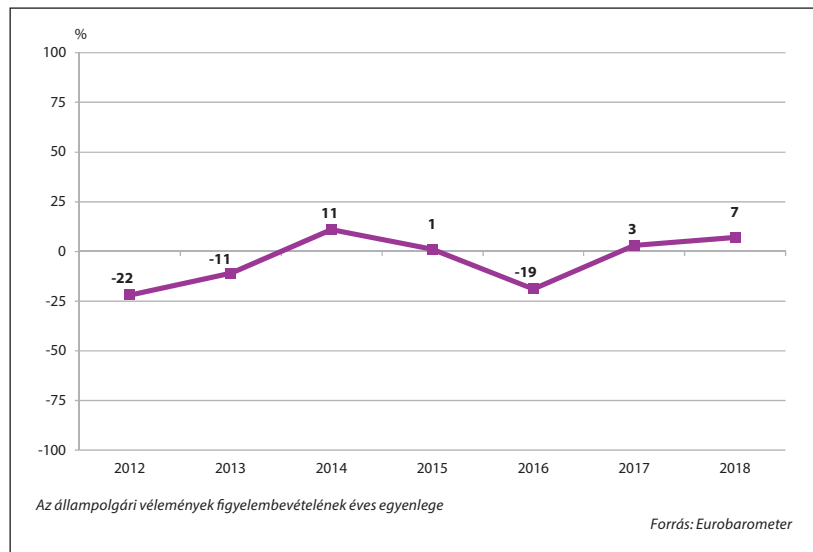
**2016-ban a helyi önkormányzatok döntés-előkészítő munkájában részt vevő szervezetek száma ismét csökkent. A legtöbb szervezet továbbra is a községekben működik.**



### D.3.5. A közügyekbe való beleszólás megítélése

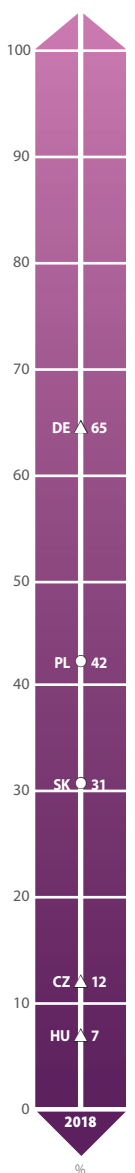
A közügyekbe való beleszólás megítélése indikátor a 2016-ban megjelent *Jó Állam Jelentésben* még *képviselési demokráciába vetett hit* néven szerepelt, a tavalyi jelentésben azonban már a mostanira módosult. A munkacsoport megítélése alapján ugyanis az Eurobarometer kutatása során feltett kérdés, miszerint „Mennyit számít az ön szava az országában?”, inkább a közügyek aktív alakításának a lehetőségére vonatkozatható, mintsem a képviselési demokráciába vetett hitre. Szubjektív mutatóról van szó, vagyis az indikátor nem a közügyekbe való beleszólás tényleges mértékét vizsgálja, hanem annak szubjektív állampolgári megítélését, hogy az állampolgár véleménye és annak kifejezése mennyiben képes aktívan hatni a közügyek alakulására. Az Eurobarometer felmérése rendszeresen megvizsgálja, hogy az egyes tagországok állampolgárai milyen arányban érzik, hogy figyelembe veszik őket („my voice counts”) a saját országukban. A mérés tehát nem a képviselési demokrácia minőségét méri, hanem azt, hogy az állampolgárok hogyan látják a közügyekre való ráhatásukat a politikai véleményük kifejezése révén.

Az ábrázolt egyenlegmutató a pozitív és a negatív válaszok különbségét fejezi ki. A negatív értékek azt jelentik, hogy többségben vannak a negatív előjelű válaszok, azaz azok, akik úgy gondolják, hogy az ő szavuk nem számít. Látható, hogy Magyarországon 2012-ben 22 százalékpontos többségben voltak azok, akik csalódottságukat fejezték ki a közügyekbe való beleszólással kapcsolatban. A megkérdezettek 38%-a gondolta úgy, hogy véleményével ténylegesen hatni tud az országos közügyekre, 60%-uk pedig úgy ítélte meg, hogy nem számít a szava. Mindössze 2% volt azoknak a válaszadóknak az aránya, akik nem tudták eldönteni a kérdést. 2013-ban csökkent a negatívan gondolkodók aránya, majd 2014-ben, az országgyűlési választások évében meg is fordult az egyenlegmutató előjele, és többségbe kerültek azok, akik optimistán tekintettek a véleményük kifejezésének hatására. 2014-ben a válaszadók 54%-a ítélte meg pozitívan a kérdést, míg 43% továbbra is pesszimista volt. A válaszadók 3%-a nem tudta megítélni a kérdést. 2015-re kiegyenlítődött a két tábor. A megkérdezettek 49%-a válaszolt pozitívan, és tőlük épphogy lemaradt a pesszimistán gondolkodó 48%.



A megkérdezettek 3%-a továbbra is úgy gondolta, hogy nem tudja megválaszolni a kérdést. 2016-ban ezzel szemben ismét többségbe kerültek a pesszimistán gondolkodó válaszadók. 19 százalékponttal többen voltak azok, akik úgy ítélték meg, hogy nem számít a szavuk az országban. 2017-ben ezzel szemben jelentős javulás figyelhető meg, hiszen a magyarok 3 százalékpontos többsége pozitívan ítélte meg a kérdést, ami 22 százalékpontos emelkedést jelent egy év leforgása alatt. Ez az arány 2018-ban tovább erősödött 7%-ra. A vizsgált éveket tekintve általánosságban elmondható: a válaszadók mindössze 1–3%-a nyilatkozott úgy, hogy nem tudja megítélni, mennyit számít a szava.

Nemzetközi összehasonlításban elmondható, hogy bár 2016-hoz képest jelentősen javult a magyar adat, a többi vizsgált országé még jobban, így lehet, hogy még mindig sereghajtók vagyunk ezen a téren. Míg 2018-ban a lengyelek 42, a szlovákok 31, a német válaszadók 65 százalékpontos többsége pozitívan ítélte meg a kérdést, addig a cseh állampolgárok 12, a magyar válaszadóknak pedig 7 százalékpontos többsége gondolta csak úgy, hogy számít a szava. Ehhez képest 2017-ben a magyar válaszadók 3 százalékpontos többséggel úgy ítélték meg, hogy számít a szavuk az országos politikában. A lengyelek 43, a csehek 8, a szlovákok 32, a németek pedig 62 százalékpontos többsége adott pozitív választ a kérdésre. Vagyis a környező visegrádi országokkal és Németországgal összehasonlítva 2017-ben és 2018-ban is a magyarok ítélték meg a legpesszimistábbban azt, hogy a véleményük kifejezése számít-e az országban.



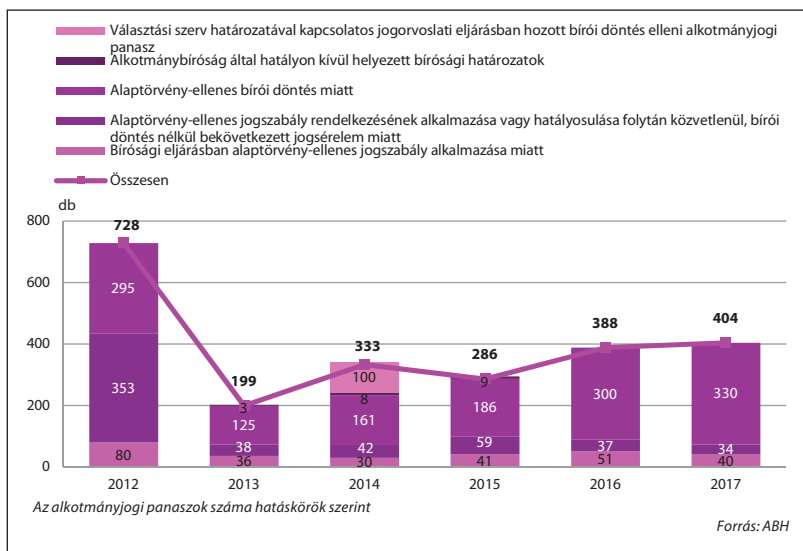
**2017-ben az előző évhez képest 22, majd 2018-ban további 4 százalékponttal nőtt azok aránya hazánkban, akik szerint számít a szavuk az országban.**

## D.4.1. Az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszok száma

Az Alaptörvény és az ahhoz kapcsolódóan elfogadott, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény hatálybalépésével lehetőség nyílt az ún. valódi alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ennek révén az Alkotmánybíróság már bíróság tevékenységét is ellenőrizheti alkotmányossági szempontok alapján. A testület a valódi alkotmányjogi panasz intézményének köszönhetően megvizsgálhatja, összhangban vannak-e az eseti bírói döntések az Alaptörvénnyel, alaptörvénysértés esetén pedig megsemmisítheti őket. Ez a hatáskör a klasszikus hatalmi triászban belül az igazságszolgáltató hatalmi ág felé tolja el az Alkotmánybíróság intézményét.

Ez a mutató azért kiemelten fontos, mert az igazságszolgáltatásnak nagy szerepe van a demokrácia védelmezésében, az Alkotmánybíróság pedig megváltozott szerepe miatt alapvető hatással van a demokratikus intézmények működésére. Az indikátor képet adhat az igazságszolgáltatás alkotmányosságáról, ami értelemszerűen összefüggést mutat a demokratikus jogalkalmazással – vagyis az esetleges bírói önkény megakadályozásával –, hiszen egy jogalkalmazási tevékenység csak annyiban lehet demokratikus, amennyiben a megkövetelt alkotmányos alapjogi mércének is megfelel. Mivel az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés kétharmados többséggel választja, a testület összetételében politikai értékrendek is megfogalmazódnak. Ez különösen fontos az Alkotmánybíróságnak az igazságszolgáltatással összefüggő hatásköreit tekintve, hiszen a hatalmi ágak szétválasztása szempontjából is vizsgálándó, hogy a politikusok által választott szakmai grémium a független bíróság ítéleteit is megsemmisítheti, ezzel kvázi egyfajta semmitőszékké válva.

A munkacsoport megvizsgálta mindazon alkotmányjogi panaszokat, amelyeket alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatt, alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása vagy közvetlen érvényesülése miatt bírói döntés hiányában, alaptörvény-ellenes bírói döntés ellen, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban meghozott döntés ellen és a választási ügyekben meghozott határozatok ellen terjesztettek elő. Az előterjesztett panaszokban a 2012-es kezdeti kiugró adat minden bizonnyal annak tudható be, hogy még nem alakult ki az új jogintézmény



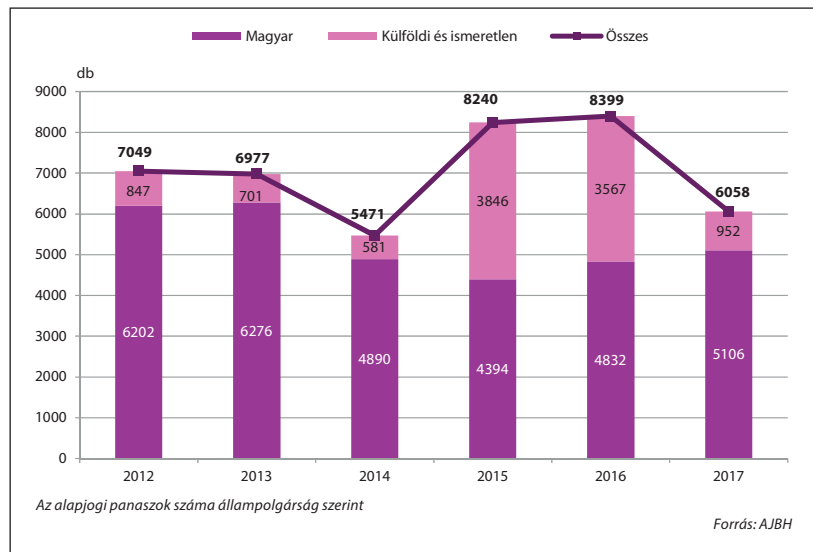
alkalmazásának gyakorlata. 2012-ben az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezéseinek alkalmazása vagy hatályosulása folytán benyújtott panaszokból volt a legtöbb, azonban a következő években drasztikusan csökkent az ilyen irányú kezdeményezések száma. 2014-ről 2015-re összességében 47-tel csökkent a benyújtott panaszok száma, ami jórészt a választási eljárás ellen benyújtott panaszok hiányával magyarázható. Ezt követően ismét emelkedés figyelhető meg, a 2016-os 388 panasszal szemben 2017-ben már 404 panasz érkezett.

Az alaptörvény-ellenes bírói döntések ellen benyújtott panaszok száma ugyanakkor 2014-ről 2015-re 25-tel, 2016-ra 114-gyel, 2017-re pedig 30-cal nőtt. Ez a tartós számbeli növekedés egyértelműen azt mutatja, hogy a jogorvoslatot kereső állampolgárok tisztában vannak az Alkotmánybíróság újonnan bevezetett hatásköreivel és azzal, hogy az egyedi ügyekben meghozott bírói ítéleteknek összhangban kell lenniük az Alaptörvény rendelkezéseivel. Az alkotmányjogi panasz intézményének a jogalkalmazásban történő térnyerése minden bizonnyal 2018-ban is folytatódni fog, hiszen 2016-ról 2017-re 16-tal, azaz 4%-kal emelkedett az előterjesztett panaszok száma, vagyis az állampolgárok tudatosan élnek ezen jogorvoslati lehetőséggel. Az indikátor az emelkedő alkotmányjogi panaszok ellenére is azt mutatja, hogy a jogági bíróságok magas alapjogi tudatossággal ítélkeznek, hiszen a bírói döntések ellen előterjesztett panaszok száma elenyésző az éves szinten meghozott százezres nagyságrendű bírósági határozathoz képest.

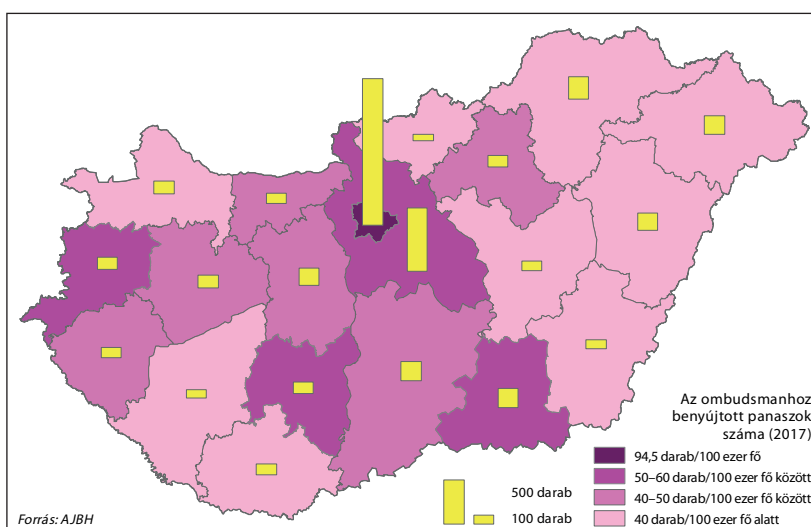
**2017-ben az alkotmányjogi panaszok száma 4%-kal nőtt az előző évhez képest, amivel az intézmény az utóbbi évek legmagasabb értékét érte el, és nagy teret nyert a jogalkalmazásban.**

## D.4.2. Az ombudsmanhoz benyújtott panaszok száma

A modern demokratikus jogállamokkal szemben alapvető követelmény, hogy az államhatalom megnyilvánulása kizárólag pontosan meghatározott jogszabályi keretek között történhet, amely keretek megtartását – a fékek és egyensúlyok követelményével összhangban – többfajta ellenőrző mechanizmusnak kell elősegítenie. Az ombudsman jellegű ellenőrző mechanizmusok közös jellemzője, hogy ún. soft law ajánlásokat adhatnak ki az észlelt alkotmányjogi visszásságokra vonatkozóan, valós visszásság esetén pedig egyéb eljárást is kezdeményezhetnek. Mivel az ajánlások és jelentések önmagukban nem kikényszeríthetők, ezért szélesebb körben van lehetőségük vizsgálódni: a tényleges és konkrét alapjogsértéseken túlmenően azokat a tágabb értelemben vett alapjogi visszásságokat is vizsgálhatják, amelyek pusztán csak felvetik valamilyen alapjog sérelmét. Az ombudsmani intézmény fő funkciója az emberjogi szemléletű reagálás az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságokra. 2012 előtt négy országgyűlési biztos működött: az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos. 2012-től ezek közül az első három jogutódja az alapvető jogok biztosa lett, míg az adatvédelmi biztos szerepét az újonnan létrehozott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vette át. Habár az ombudsmani intézmény szervezetét az Alaptörvény jelentősen átalakította, az eredeti, alapjogvédelmi funkciója érintetlen maradt. Az indikátor 2012-től 2017-ig az alapvető jogok bizto-



sához beérkezett panaszok számát mutatja. 2012-ben 7049, 2013-ban 6977, 2014-ben 5471, 2015-ben 8240, 2016-ban 8399, 2017-ben pedig 6058 panasz érkezett a hivatalhoz. Érdekes, hogy 2014-ről 2015-re a beérkezett panaszok száma 2769-cel, vagyis több mint másfélszeresére nőtt. Ezt követően pedig 2017-ben 28%-os visszaesés figyelhető meg, de az értékek 2012 óta stabilan 5000 fölött vannak, ami erősnek mondható. 2012 és 2017 között összesen 42 194 panasz érkezett az ombudsmanhoz, ami arra enged következtetni, hogy a jogkereső állampolgárok továbbra is előszeretettel veszik igénybe ezt a jogintézményt a sérelmesnek vélt ügyeik intézésére. Érdekes összevetni ezeket a számokat az alkotmányjogi panaszok számával: itt nagyságrendi különbségeket fedezhetünk fel. A 2017-ben előterjesztett, összesen 404 alkotmányjogi panasz elenyésző az előterjesztett ombudsmani panaszok számához képest. Ez egyértelműen azt mutatja, hogy a jogkereső állampolgárok nagyobb eséllyel várnak jogorvoslatot az ombudsmantól, mint az Alkotmánybíróságtól, annak ellenére, hogy alaptörvény-ellenes jogszabály közvetlen érvényesülése esetén is helye lehet az alkotmányjogi panasz előterjesztésének. Ez nyilvánvalóan abból adódik, hogy míg az Alkotmánybíróság csak konkrét sérelmet vizsgálhat, addig az ombudsman egy tágabban értelmezhető alapjogi visszásság esetén is eljárhat.

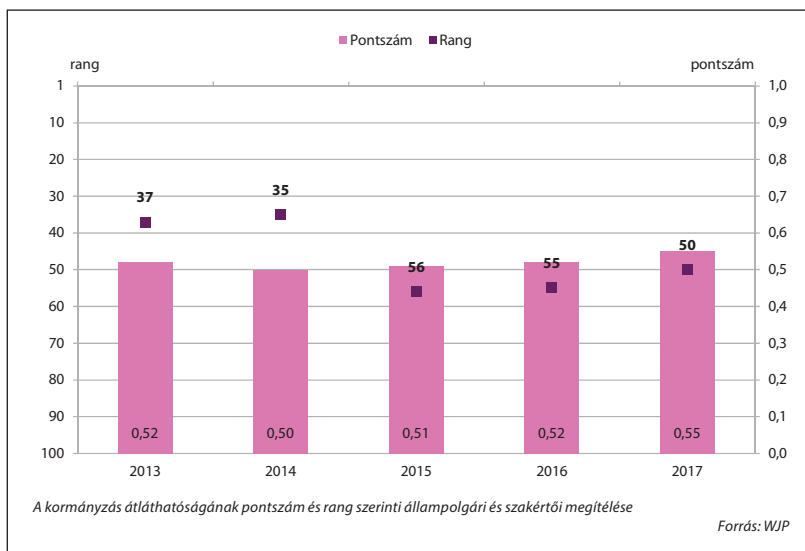


**2017-ben 28%-kal csökkent az alapjogi biztoshoz benyújtott panaszok száma az előző évhez képest.**

### D.4.3. Nyitott kormányzat

A demokratikus joggyakorlason belül a demokratikus jogalkalmazás és demokratikus végrehajtás követelménye akkor tud maradéktalanul érvényesülni, ha az állampolgárok a kormányzati folyamatokkal összefüggő információkhoz a lehető legteljesebb mértékben hozzájutnak. A magas szintű átláthatóság természetesen pozitív hatással van a kormányzati intézkedések társadalmi, politikai és jogi értelemben vett legitimitására is. A modern, 21. századi demokratikus jogállamban az államszervezet minden tevékenységének az állampolgár egyéni szabadságának mind teljesebb érvényesülését kell szolgálnia.

Fontos kiemelni, hogy amennyiben az állampolgár nem jut hozzá az őt érintő releváns információkhoz, úgy a politikai véleményét sem tudja megfelelően kialakítani, ebből következően pedig a politikai jogait sem tudja megfelelően érvényesíteni. Magyarországon a kormány kommunikációjában jelentős előrelépések történtek az operatív tevékenység kommunikálásában. E körben mindenképpen meg kell említeni az első alkalommal 2015. március 26-án megtartott, Kormányinfó elnevezésű sajtótájékoztatót, amelynek keretében a kormány képviselői kifejezetten az állampolgároknak és a jelen lévő újságíróknak címezve adnak tájékoztatást a kormány közelmúltbeli döntéseiről, feladatairól, valamint a döntések mögötti politikai-gazdasági érvekről. A sajtótájékoztatóra minden esetben a kormányülések másnapján kerül sor. A döntések politikai legitimitációját segíti elő – a tájékoztatási kötelezettség teljesítésén túlmenően – az állampolgárok aktív bevonása is a döntésekbe. E körben lényeges megemlíteni a nemzeti konzultációt. Természetesen a konzultáció a sokrétűségéből adódóan inkább egyfajta szubjektív megközelítése egy-egy politikai témának, mint az adott kérdéskörrel összefüggő valamennyi társadalmi és gazdasági körülmény tárgyalása, ezért ez nem tekinthető egy kategóriának a népszavazás alkotmányos intézményével. Látható tehát, hogy a hazai politikai életben a kormányzati döntések és azok hátterének átláthatóvá tétele érdekében komoly erőfeszítések történtek a kormány részéről. A kormányzás nyitottságának értékelése azonban csak több komponens együttes vizsgálatán keresztül lehetséges. E körben fontos kiemelni a közérdekű adatigényléshez való jogot, a panaszeljárások befejezésének időszerűségét, valamint a civil szervezeteknek a kormány-



zat irányába megnyilvánuló társadalmi érdekképviseleti tevékenységét. A megjelölt részindikátorok együttes vizsgálatával és értékelésével lehet állást foglalni a kormányzati transzparencia aktuális állapotát illetően.

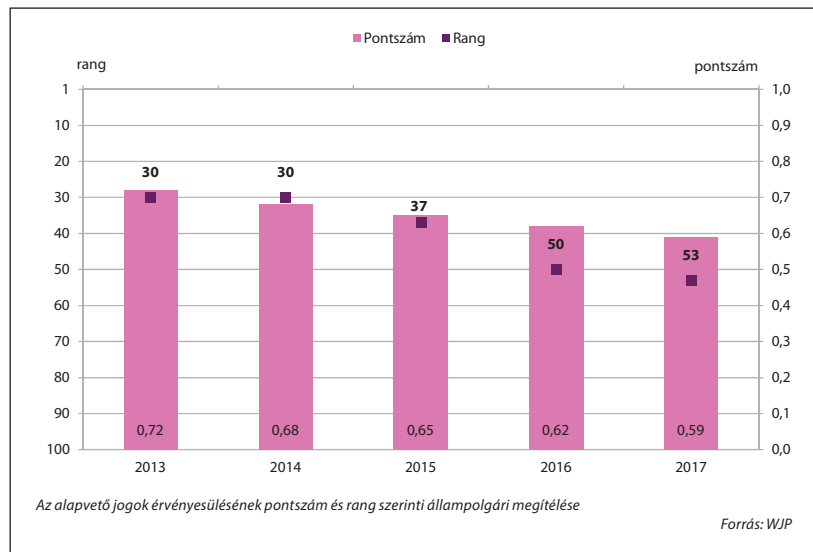
A World Justice Project jogállamindexének (Rule of Law) nyitott kormányzat (Open Government) komponense egy kísérlet a kormányzati transzparencia mérésére. A mérés szubjektív állampolgári és szakértői benyomásokon alapszik, azaz nem a tényleges átláthatóságot méri, hanem azt, hogy az állampolgárok és a szakértők mennyire látják átláthatónak a kormányzást. Az index 0 és 1 között vehet fel értékeket, a magas értékek jelentik a pozitív benyomásokat. A kormányzati transzparencia mérése során a törvényes jogokat érintő alapvető jogszabályok és kormányzati adatok nyilvánosságát (*Publicized Laws and Government Data*), az információhoz való jogot (*Right to Information*), az állampolgári részvételt (*Civic Participation*) és a panaszeljárásokat (*Complaint Mechanisms*) veszik figyelembe. A 2017-es kutatások alapján megállapítható, hogy ezen a területen kisebb előrelépés történt. A vizsgált 113 ország közül hazánk az összesített eredmények alapján 0,55 pontszámmal 2016-hoz képest 5 ranghelyet javítva az 50. helyre lépett elő, azonban még így is a térség sereghajtójának tekinthető. A visegrádi négyek közül Csehország 0,74 ponttal a 17. helyen, Lengyelország pedig 0,67 ponttal a 25. helyen áll, vagyis mindkét ország jelentősen Magyarország előtt jár ezen a téren. A térségben a közös gazdasági érdekek és kulturális kapcsolódási pontok miatt viszonyítási pontként értékelt Németország 0,83 ponttal az összesített rangsor 6. helyét foglalja el. Szlovákiára vonatkozó adat nem áll rendelkezésünkre.

**2017-ben hazánk a kormányzat nyitottságának kérdésében továbbra is Lengyelország és Csehország mögött állt. A vizsgált országok között 2015 óta változatlanul a középszerűben van.**

## D.4.4. Az alapvető jogok érvényesülése

A demokratikus jogállam egyik legfontosabb jellemzője, hogy intézményeinek működtetésén keresztül elősegíti az alapvető jogok érvényesülését. Az alapvető jogok körében érdemes elhatárolnunk egymástól az alapjogokat, az alkotmányos alapjogokat, valamint az állampolgári jogokat. Alkotmányos alapjogoknak nevezzük azokat az elidegeníthetetlen jogokat, amelyeket az adott ország alaptörvénye vagy alkotmánya katalogizál és alapjogként fogalmaz meg. Ezzel szemben a tágabb értelemben vett alapjogok, vagyis az emberi jogok forrása nemcsak az alkotmány vagy az Alaptörvény lehet, hanem akár különböző nemzetközi egyezmények is. Természetesen az alapjogok tényleges érvényesüléséhez szükséges garanciarendszer jogági kiépítéséhez elkerülhetetlenül szükséges, hogy az adott ország jogforrasi rendszerének csúcán az alapjog megjelenjen. Ugyanakkor a distinkció teljes körű megértéséhez érdemes azokra az országokra gondolnunk, ahol nem érvényesülnek a nemzetközi szerződésekben lefektetett alapjogok. Az állampolgári jogoknak az alapvető jogokkal szembeni elsődleges jellemzője pedig az, hogy kizárólag az adott ország állampolgárai körében állapítanak meg jogokat és alapítanak kötelezettségeket. A kormányzati célok és képességfejlesztések között kiemelten meg kell jelenniük az alapvető jogok érvényesülésének fejlesztése céljából kidolgozott intézkedési terveknek.

Kiemelt stratégiai célunk volt, hogy az államszervezet objektív működését leíró mutatók mellett az állampolgárok szubjektív érzetét bemutató, ugyanakkor tág érvényességi területen alkalmazható indikátorokat is bemutassunk. Ilyen indikátor a World Justice Project jogállamindexének (Rule of Law) *alapvető jogok* (Fundamental Rights) komponense, amely azt méri, az állampolgárok benyomásai szerint ténylegesen érvényesülnek-e az alapvető jogok. A mutató szubjektív állampolgári és szakértői benyomásokon alapszik, azaz nem az alapvető jogok tényleges érvényesülését méri, hanem azt, hogy az állampolgárok és szakértők hogyan látják azt. Az index 0 és 1 között vehet fel értékeket, a magas értékek jelentik a pozitív benyomásokat. Az index az alapvető emberi jogok védelmét méri azoknak a törvényeknek a hatékony végrehajtásán keresztül, amelyek biztosítják az egyenlő jogvédelmet, az élethez és a személyes biztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz való jogot és a terhelt jogainak érvényesülését, a szólás- és véleményszabadságot, a lelkiismereti és vallás-



szabadságot, a magánélethez való jogot, a gyülekezési és egyesülési szabadságot, valamint az alapvető munkaügyi jogokat, beleértve a kollektív tárgyaláshoz való jogot, a kényszer- és gyermekmunka tilalmát, valamint a hátrányos megkülönböztetés megszüntetését. Jelen indikátor szintén egy magas érvényességű, ugyanakkor alacsony megbízhatóságú szubjektív mutató. A kutatás mérései alapján megállapítható, hogy 2017-ben Magyarország a vizsgált 113 ország között ezen a téren is a középmezőnyben helyezkedik el. Hazánk 0,59-es pontszámmal az 53. helyet foglalja el, vagyis 2016-hoz képest 3 helyet csúszott vissza a rangsorban. Csehország 0,80-as pontszámmal a 14., Lengyelország 0,66-os pontszámmal a 39., míg Németország 0,85-ös pontszámmal az összesített lista 5. helyét foglalja el. Szlovák adat ezen mutató esetében sem állt rendelkezésünkre. Az összesített pontszámok alapján a 2015-ös kutatási eredményekhez képest negatív tendenciát figyelhetünk meg. Míg 2015-ben hazánk az összesített lista 37. helyén állt, addig 2016-ban, egy év alatt 13 helyet rontva az 50. helyre, majd 2017-ben az 53. helyre csúszott vissza. Hasonló tendenciát figyelhetünk meg Lengyelország esetében is, amely 13 helyet rontva az összesített lista 39. helyét foglalja el. A mutató alapján összességében megállapítható, hogy hazánkban romlott az alapvető jogok érvényesülésének szubjektív megítélése, ezért mindenképpen érdemes foglalkozni azzal a kérdéskörrel, hogy ezt a szubjektív negatív tendenciát hogyan lehetne pozitívba fordítani. Fontos kiemelni, hogy hosszabb időszakra visszanyúlóan is negatív tendencia figyelhető meg, mivel Magyarország 2013 óta összesen 23 helyet rontott az alapvető jogok érvényesülésének szubjektív megítélése terén.

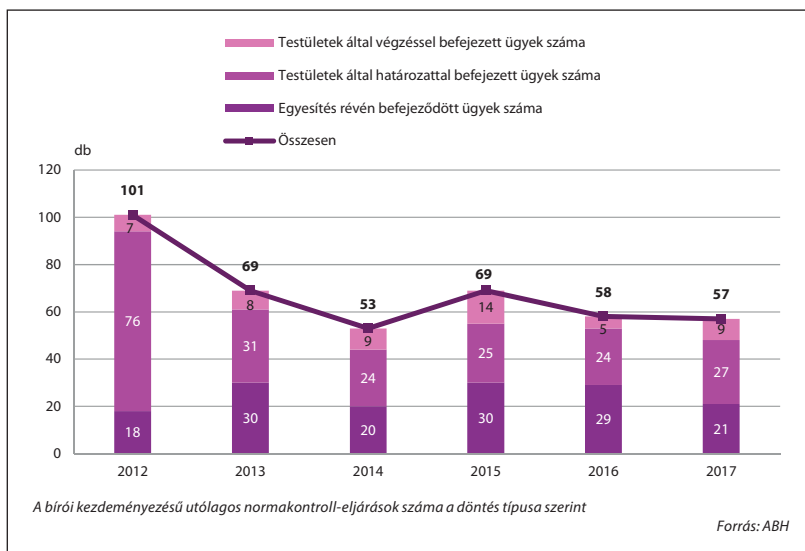


**Az alapvető jogok érvényesülésének szubjektív megítélésében 2017-ben folytatódott a több éve tartó negatív tendencia.**



## D.4.5. A bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárások

A nemzetközi egyezmények a jogállam tartalmi elemeiként határozzák meg a széles nemzetközi közösség által elfogadott alapjogok iránti elköteleződést, az alapjogok érvényesülését elősegítő állami intézményrendszer működtetését. Az alapjogok tiszteletben tartásából következik, hogy a jogállamban az állami intézmények is a jognak alávetve, a jog által korlátozva működnek, elősegítve a fékek és egyensúlyok követelményének megvalósulását. Ha ez nem teljesülne, az szükségszerűen antidemokratikus is lenne egyben, hiszen a joggyakorlást nem lehetne visszavezetni a demokratikus alapértékre, a nép általi legitimitációra. Láthatjuk tehát, hogy a jogi alapértékek tényleges tartalma közvetett módon, a társadalmi berendezkedés és társadalmi igények függvényében határozható meg. Ezért egyrészt a kormányzás a jog oldaláról és a jog által történő kormányzást jelentheti, a másik oldalról tekintve összefüggést mutat valamilyen idealisztikus államszervezési eszmerendszerrel, amelyet a kormányzat minden állami alrendszerre igyekszik kiterjeszteni. Ilyen idealisztikus államszervezési elv lehet például az igazságosság, az észszerűség, valamint a hátrányos helyzetű állampolgárok védelmének előtérbe helyezése. Az idealisztikus eszmerendszer tényleges jogi megnyilvánulása elsődlegesen a katalogizált alapjogok szintjén jelenik meg. Ha egy jogági szabályozás ellentétben áll az Alaptörvénnyel, akkor az ideológikus célok elérése veszélybe kerülhet. Álláspontunk szerint kiemelt alapjogvédelmi jelentősége van annak, hogy amennyiben a bírónak az alkotmánybírósági törvény 25. §-a alapján az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy azt az Alkotmánybíróság már megállapította, az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. Ezen lehetőség az Alaptörvény 28. cikke mellett biztosítja azt a jogági jogalkalmazói alapjogvédelmet, amely egyaránt kizárni igyekszik az alapjogsértő jogalkalmazást és az alapjogsértő jogalkotást. A munkacsoport a 2012 és 2017 között előterjesztett bírói kezdeményezéseket vizsgálta. Összességében megállapítható, hogy

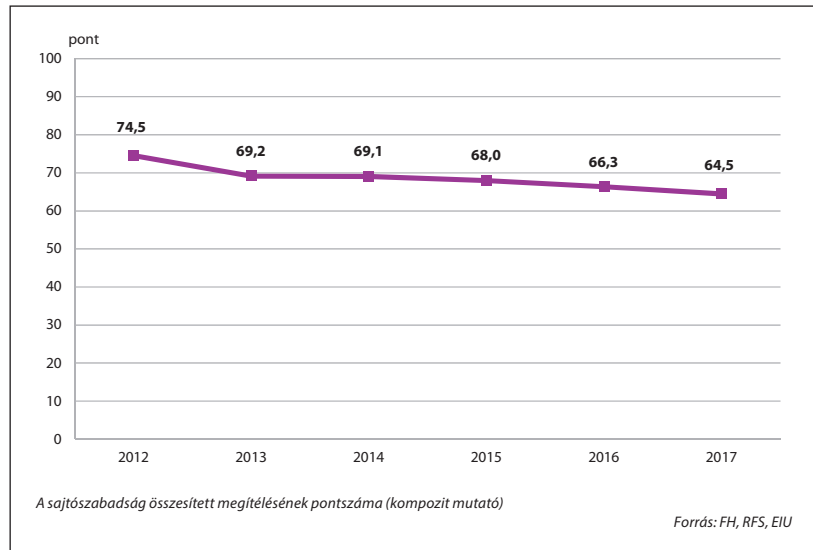


az ily módon előterjesztett utólagos normakontroll-eljárások száma a 2012-es kiugró értéket követően évente stabilan 50 és 70 között mozog. 2017-ben mindössze 48 kezdeményezést iktattak, a 2017. január 1-jén még folyamatban lévő ügyek száma 17 volt. Ez az éves szinten folyamatban lévő több ezer bírósági eljáráshoz képest elenyészően kis számnak tekinthető, amiből azt a következtetést lehet levonni, hogy az eljáró bírák a jogági szabályozást többnyire nem tartják alaptörvény-ellenesnek. A határozatok belső megoszlásáról érdemes elmondani, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket túlnyomórészt érdemi határozattal zárja le, ami azt jelenti, hogy a bíró által előterjesztett kezdeményezés tartalmi elbírálásra alkalmas volt. Ez azt jelenti, hogy a jogági bíróságok az alkotmánybírósági törvény 25. §-a által biztosított alapjogvédelmi lehetőségükkel érdemben élni tudnak, hiszen a végzéssel elbírált, vagyis a lényegét tekintve be nem fogadott bírói kezdeményezések száma 2015-öt kivéve tartósan 10 alatt volt, 2017-ben mindössze 9 ilyen határozatot hoztak. A vizsgált adatokból az is megállapítható, hogy 2012 kivételével a bírói kezdeményezések ügyében – nem számolva az egyesítéssel befejezett ügyek számát – kizárólag testületként, vagyis a társas bíráskodás elvének megfelelően hozott határozatot az Alkotmánybíróság. A különböző döntéshozók 2017-ben összesen 57 határozatot hoztak. A testületi döntések száma 2012-ben 39, 2013-ban 33, 2014-ben ismét 39, míg 2016-ban némi csökkenést mutatva 29 volt, majd 2017-ben növekedés volt megfigyelhető, ugyanis 36 lett.

**A bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárások többsége 2012–2017-ben érdemi határozattal zárult, ezért alkalmas az alapjogvédő szerep betöltésére.**

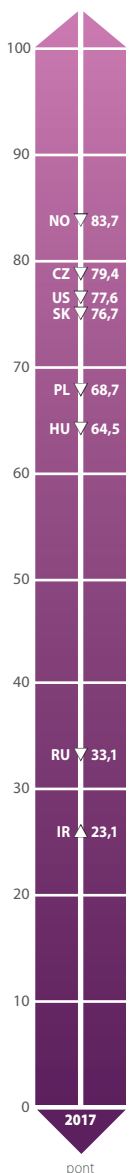
## D.5.1. Összevont sajtószabadság-mutató

A sajtó szabadságának mérése alapvetően szubjektív elemekre épül, hiszen maga a szabadság is egy többféleképpen értelmezhető, szubjektív fogalom. A munkacsoport ennek jegyében olyan mutatókat keresett a sajtó szabadságának kifejezésére, amelyek szubjektív módon, széles gondolati körben képesek lefedni a sajtópluralizmus helyzetét. A nemzetközi felmérések közül a Riporterek Határok Nélkül (Reporters Without Borders) 180 vizsgált országot rangsorol. A legfontosabb vizsgált kritériumok a médiapluralizmus és a függetlenség, az újságírók biztonságának és szabadságának tiszteletben tartása, valamint a jogalkotási, intézményi és infrastrukturális környezet. Az összevont sajtószabadság-mutató százas skálára vetítve jeleníti meg a Freedom House Freedom of the Press, a Reporters Without Borders Word Press Freedom Indexét, valamint az Economist Intelligence Unit Democracy indexének Civil Liberties alindexét úgy, hogy a magas értékek jelentik a sajtó szabadságát. Ezen indexek kétségtelen előnye, hogy hosszabb múltra tekintenek vissza, és önmagában mindegyik egységes módszertan szerint értékeli az országok gyakorlatát. További előnyük a széles körű ismertségük, presztízsük és egyszerű értelmezésük. A mutatók módszertani értelemben azonban alacsony megbízhatósággal jellemezhetők. A szubjektív elemek miatt az eredmények – a sajtószabadság értékelésére felkért személyektől függően – változhatnak. A 3 index összegzése egyfajta robusztusságot eredményez, amin a mért kisebb elmozdulások nem értelmezhetők, ellenben a nagyobb különbségek érvényességéhez nem férhet kétség. A 64,5–74,5 pontos magyar adat értelmezéséhez viszonyítási alapként szolgálhat mind a törvényi szabályozást tekintve, mind a joggyakorlatában liberális demokráciaként működő Norvégia, amely 83,7 ponttal szerepel. Az adatok alapján 2013-tól kezdődően folyamatosan romló tendencia figyelhető meg a mutatóban, amelynek értéke 2015-ben



és 2016-ban tovább romlott. Amíg 2013-ban 69,2, 2014-ben 69,1, 2015-ben 68,0, 2016-ban 66,3, addig 2017-ben már csak 64,5 ponttal jellemezhető a hazai sajtószabadság szubjektív megítélése. A visegrádi országok közül az összevont mutatók alapján hazánk teljesíti a leggyengébbet: Csehország, Szlovákia és Lengyelország magasabb pontszámmal rendelkezik, vagyis ezekben az országokban erősebbnek ítélik a sajtószabadság érvényesülését.

További összehasonlításként megemlíthető, hogy Magyarország a kiválasztott nyolc ország átlagához közel helyezkedik el. Az egyes országok sajtószabadság-mutatói csökkenő sorrendben a következők: Norvégia – 83,7; Csehország – 79,4; USA – 77,6; Szlovákia – 76,7; Lengyelország – 68,7; Magyarország – 64,5; Oroszország – 33,1; Irán – 23,1. Habár a sajtószabadság megítélése – annak természetéből adódóan – nehezen megfogható, szubjektív elemeken alapul, értékelése mégis kiemelten fontos a demokratikus jogállam minőségének meghatározása szempontjából. A sajtó- és szólásszabadság teljes körű érvényesülése nélkül nem beszélhetünk szabad demokráciáról sem, mert a választópolgárok nem jutnak hozzá a politikai álláspontjuk kialakításához szükséges valós információkhoz.



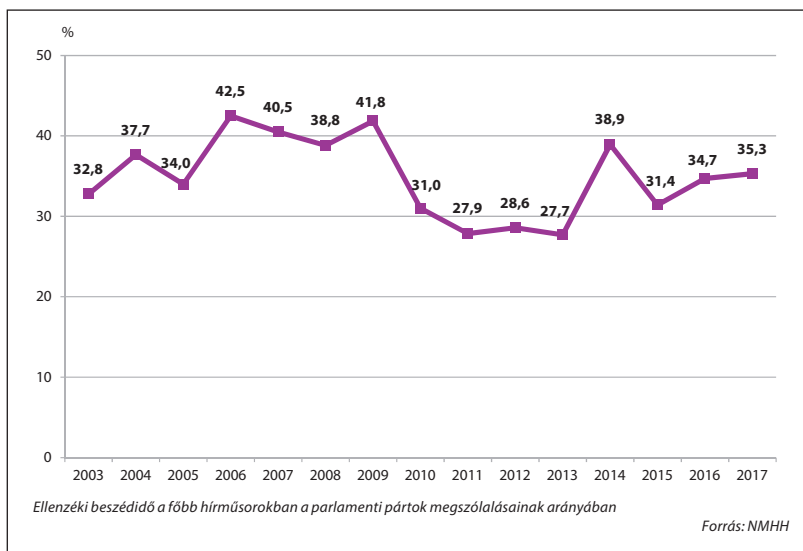
**A 2012 óta tartó negatív tendencia 2017-ben tovább folytatódott, a sajtószabadság hazai megítélése 2012 óta most a leggyengébb.**

Forrás: FH, RFS, EIU

## D.5.2. Az ellenzéki politikusok beszédidejének aránya a főbb hírműsorokban

A demokratikus államberendezkedést alapjaiban meghatározó alkotmányos anyajog a véleménynyilvánítás szabadságához való jog, amelyből a politikai jogok is eredeztethetők. A szabad véleményformálásnak és e vélemény mindenféle retorzió nélküli kifejezésének hiányában nem beszélhetünk demokráciáról sem, hiszen a demokrácia tartalmi feltétele a különböző álláspontok ütköztetése, megvitatása, elősegítve ezzel azt, hogy a közösség számára leginkább prosperáló, gyümölcsöző döntések szülessenek. A politikai pluralizmus megvalósulásának egyik elsődleges terepe a média, ezért kiemelten fontos, hogy az ellenzéki álláspontot képviselő

politikusok megfelelő felülethez jussanak a gondolataik közlésére. Az ellenzéki politikusok médiában történő szereplése egy demokratikus államban azért is nélkülözhetetlen, mert egyrészt ez szolgálja a legmagasabb politikai szinten a mindenkori kormányzat ellenőrzését, másrészt pedig egy ellenzéki párt politikai alternatívát tud kínálni a kormánypárt álláspontjával szemben. Az indikátor ennek megfelelően az ellenzéki sajtóhasználat arányát mutatja a parlamenti pártok képviselőinek főbb hírműsorokban (tévé, rádió) elhangzó összes megszólalási idejéhez (beszédidő) mérten. Az adatok értelmezését kissé nehezíti, hogy a választási években nem egyértelmű, hogy mely pártok számítanak ellenzékinek. A kutatás során minden, nem kormányzó pártot ellenzéki pártnak tekintettünk. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság mintavételes médiafigyelése szerint a főbb hírműsorokban az ellenzéki politikusok beszédidejének aránya – az összes parlamenti politikushoz viszonyítva – 28–43% között ingadozik, ami stabilan erős értéknek mondható. A kormányzó politikusok médiadominanciáját ugyanakkor az elmúlt tíz évben egyszer sem sikerült megtörni. Jellemző, hogy az ellenzéki politikusok jelenléte a választási években erőteljes. 2006-ban az ellenzéki politikusok médiahasználatának aránya 42,5%-ot tett ki, amely értéket ezt követően nem sikerült túlszárnyalni.

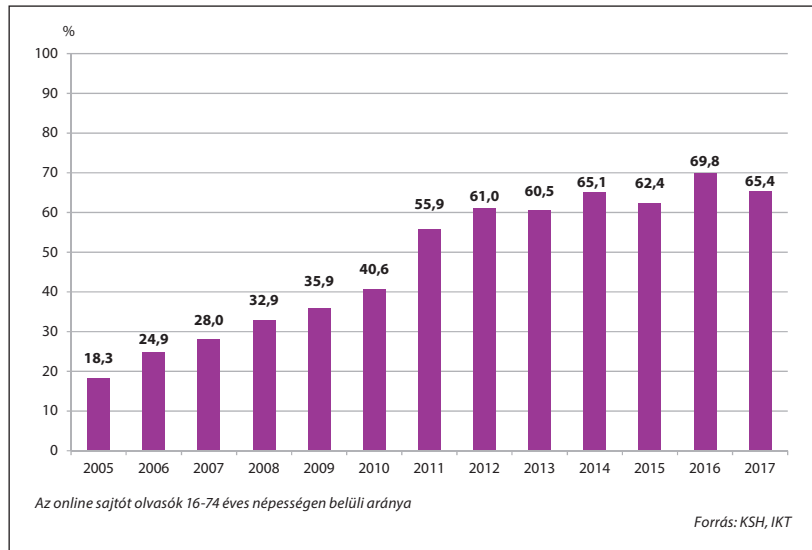


A 2014-es választások idején is magas, 38,9% volt az ellenzéki megszólalások aránya a hírműsorokban. Az ellenzéki beszédidő aránya tehát a választási években jellemzően emelkedik, e tendencia alól azonban kivételt jelent 2010, amikor mindössze 31,0% volt ez az érték. 2006 és 2009 között is tartósan 40% körül volt az ellenzék részesedése a médiahasználatból, amely 2010 és 2013 között jelentős mértékben, mintegy 10 százalékponttal visszaesett, és 27–31%-ra mérséklődött. A 2014-es választásokra ismételt erősödő tendenciát figyelhetünk meg, ekkor az ellenzéki médiahasználat aránya 38,9%-ra nőtt. A választás évét követően újabb mérséklődés volt megfigyelhető, az érték 31,4%-ra csökkent. 2016-ban azonban ismét erősödés következett be, az ellenzéki médiahasználat 34,7%-ra, majd 2017-ben 35,3%-ra erősödött. A tendenciákat elemezve összességében megállapíthatjuk, hogy az ellenzék megjelenési aránya a beszédidőt tekintve Magyarországon erősnek mondható, ami elősegíti a politikai pluralizmus megvalósulását. Megfigyelhető, hogy az igazán fontos időszakokban, vagyis az országgyűlési képviselő-választások éveiben az ellenzék nagymértékben hallatja a hangját, ekkor rendre 40% körüli beszédidőt tud felmutatni. A 2017-ben megfigyelhető erősödő tendencia minden bizonnyal 2018-ban is folytatódni fog, különös tekintettel a választási kampányra.

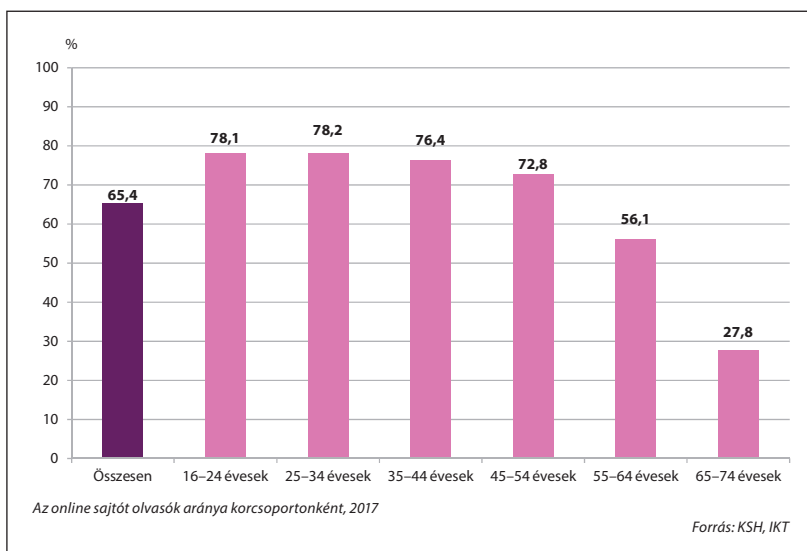
**2017-ben az ellenzék beszédidőaránya 35%, az eddig megfigyelt értékek átlaga. Az arány választási években magasabb, de a kormánypárti dominanciát akkor sem sikerült megtörni.**

### D.5.3. Online híreket, napilapokat, folyóiratokat olvasók aránya a 16–74 éves népességben belül

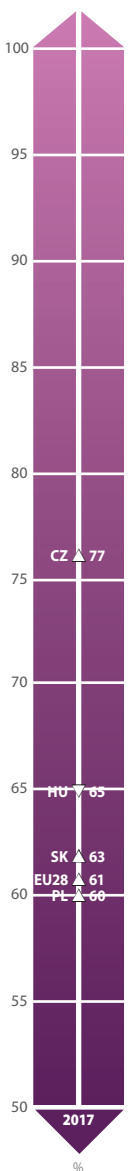
A modern, 21. századi körülmények között a gazdaság több szektorában is átalakulóban vannak a fogyasztói szokások. Az infokommunikáció térnyerésével előtérbe kerültek korábban nem használatos közlési formák. Ilyen megújult közlési formaként tekinthetünk a digitális média megjelenésére, azon belül is a digitális hírmegosztó portálokra, szerkesztőségekre. A 2010-es évek közepére eljutottunk oda, hogy az állampolgárok túlnyomórészt a digitális médiumokból tájékozódnak a napi történésekről, megelőzve ezzel például a nyomtatott sajtót. A digitális közlési formák megjelenése óta az utóbbi példányszáma, olvasottsága folyamatosan esik. Ez abból is adódik, hogy több szempontból is lépéshátrányban van az online sajtóhoz képest. A nyomtatott sajtó nem tudja felvenni a versenyt az online portálokkal például a hírek valós idejű közvetítésében. A piaci trendeket ezáltal a nyomtatott sajtótermékek helyett már az internetes portálok diktálják, az online sajtó irányvonalai nagyobb hatással vannak a nyomtatott sajtót érintő tendenciákra, mint fordítva. A portálok innovatív és interaktív tartalomszolgáltatásuk révén (például a videóriportok beágyazása) már inkább a televíziókkal versengenek, semmint a nyomtatott sajtóval. A legnagyobb olvasottságú hírportálok már bizonyos televíziós hírcsatornák népszerűségével versenyeznek. A kormányzati képesség jelen indikátornál abban áll, hogy a digitalizáció elősegítése és támogatása révén miképp tud hozzájárulni a vélemények online formában történő szabad



áramlásához. A KSH kutatásai alapján az online média térnyerésében egyértelmű tendencia rajzolható fel. 2016-ban a 2015-ös adatokhoz képest szinte minden korosztályban jelentős emelkedést figyelhettünk meg. A 16–24 évesek 78,8%-a, a 25–34 évesek 84,9%-a, a 35–44 évesek 82,2%-a, a 45–54 évesek 73,9%-a, az 55–64 évesek 60,8%-a, a 65–74 évesek 33,0%-a olvasott rendszeresen online sajtót. 2017-ben érdekes módon minden területen visszaesés figyelhető meg. A 16–24 évesek 78,1%-a, a 25–34 évesek 78,2%-a, a 35–44 évesek 76,4%-a, a 45–54 évesek 72,8%-a, az 55–64 évesek 56,1%-a, a 65–74 évesek 27,8%-a olvasott rendszeresen online sajtót. Míg 2016-ban összességében a népesség 69,8%-a tájékozódott az online sajtóból, 2017-ben ez az arány mindössze 65,4%. Ez azt jelenti, hogy 2017-ben nyhe csökkenés mellett az emberek továbbra is jelentős hányada olvas online sajtót, vagyis az online elérhető termékekből szerzik meg a szükséges információkat, ugyanakkor a csökkenésből arra lehet következtetni, hogy a hírekre kevésbé fogékonyak a vizsgált korosztályok képviselői. Az adatok alapján megfigyelhető, hogy bár az idősebb generációk online aktivitása is jelentős, többségében a fiatalok tájékozódnak az internetről, amely arány további növekedésével lehet számolni. Mindebből az következik, hogy a politikai információk legbiztosabb célba juttatása a választópolgárok irányába a jövőben is minden bizonnyal az online hírközlés lesz, a jelenlegi visszaesés ellenére is.



**2017-ben csökkent az online forrásból tájékozódók aránya, de a hírfogyasztás és az információszerzés forrása a 16–44 évesek jelentős hányadánál továbbra is az internet.**



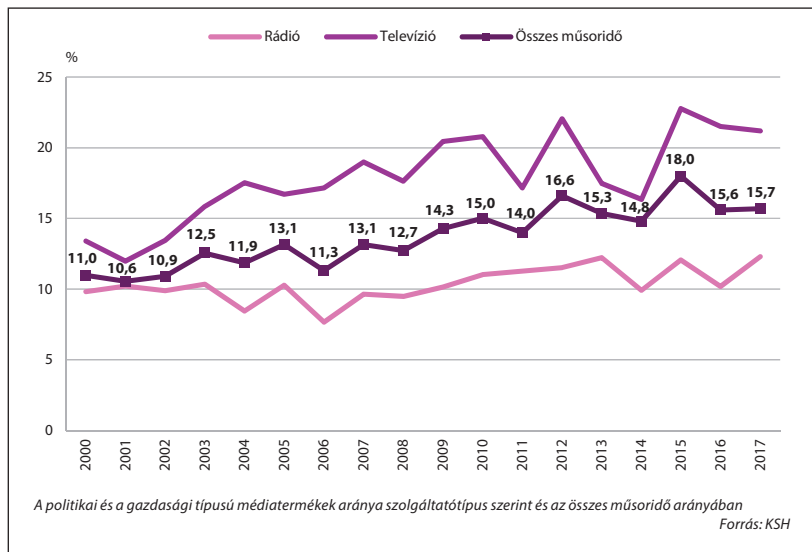
## D.5.4. A hírekkel, aktualitásokkal, politikával és gazdasággal foglalkozó műsorok aránya a televízióknál és rádióknál

A politikai pluralizmus érvényesülésének egyik alapvető mércéje lehet a politikai-gazdasági típusú médiatermékek aránya a televízió és a rádió között, így ezt a munkacsoport szükségesnek tartotta mérni a *Sajtószabadság* dimenzióban. A kereskedelmi alapokon működő csatornák esetében a kínálatot a médiafogyasztási igényekhez igazítják, ezért a hírműsorok aránya a társadalom közéleti érdeklődésének fokmérője lehet. (Ezt nyilván árnyalja, hogy a különböző társadalmi csoportok – például iskolázottság szerint – milyen csatornákon keresztül tájékozódnak a hírekről.)

Előbbiek okán a sajtószabadság mérésének indikátorában elsősorban a politikai és gazdasági témájú sajtót kellett alapul vennünk. A kormányzati képesség ezen mutatónál abban jelenik meg, hogy a mindenkori kormánynak biztosítania kell a sajtópluralizmus megjelenéséhez szükséges feltételeket. A kormánynak meg kell adnia a sajtó számára a szükséges politikai-gazdasági jellegű tájékoztatást annak érdekében, hogy a különböző médiumok a törvények által szabályozott, kiegyensúlyozott és tárgyilagos tájékoztatási kötelezettségüknek mindenkor eleget tudjanak tenni.

Elemzésünkben – a rádió- és televíziószolgáltatók által jelentett, tartalom szerinti bontásban megadott műsoridő alapján – a hírekkel, aktualitásokkal, politikával, gazdasággal foglalkozó műsorok műsoridejének arányát vizsgáltuk az összes éves műsoridőhöz képest. A munkacsoport tehát a műsoridőt vette figyelembe, nem a nézettséget vagy a hallgatottságot, így a népszerűbb csatornák ugyanakkora súllyal jelennek meg, mint egy-egy kevés néző-hallgatót elérő szolgáltató. Ez a statisztikai eredményekben bizonytalansághoz vezet a ténylegesen betöltött társadalmi hatást illetően, azonban a hírszolgáltatások aktuális helyzetéről teljes képet mutat. Fontos, hogy az itt megjelenített adatok egyszerre tartalmazzák a kereskedelmi és a közszolgálati csatornákat. A mutató inkább a politikai pluralizmus megvalósulásának infrastrukturális jellemzőit írja le, mintsem a néző-, illetve hallgatószám alapján meghatározható tényleges gondolatformáló tevékenységet.

A közéleti témákkal foglalkozó televíziós és rádiós műsorok aránya a 2000-es 11%-ról 2012-re 16,6%-ra növekedett, majd ezt követően csökkenés volt tapasztalható. 2015-ben ez az arány a legmagasabbra nőtt az elmúlt 15 évben, összességében 18,0%-ra, majd 2016-ban



ismét csökkenés következett, 15,6%-ra, amely 2017-ben a 15,7%-os aránnyal gyakorlatilag stagnált.

A televíziós műsorokban 2016-ban 21,5%-os arány volt megfigyelhető: 8,5%-os arány volt mérhető a közszolgálati televízióknál, míg 21,5%-os a kereskedelmi csatornáknál. 2017-ben a közszolgálati csatornák esetében ez az arány 7,6%-ra mérséklődött, míg a kereskedelmi csatornák esetében 22,8%-ra emelkedett. Fontos megjegyezni: ez nem feltétlenül azt jelenti, hogy a közszolgálati televíziókban alapvetően kevesebb politikai-gazdasági jellegű műsoridő van, mint a kereskedelmi csatornákon. Meglátásunk szerint ez inkább annak lehet a jele, hogy jóval több kereskedelmi jellegű csatorna van ma Magyarországon.

A rádiózásban 2016-ban némileg kevesebb, mindössze 10,2% volt a politikai-gazdasági kérdésekkel foglalkozó műsorok aránya. Az összesített érték úgy épül fel, hogy a közszolgálati adókon a műsorok aránya 15,6% volt, míg a közműsor-szolgáltatók esetében 7,8%. 2017-ben a közműsor-szolgáltatók esetében ez az arány 7,5%-ra, míg a közszolgálati adók esetében 6,7%-ra mérséklődött.

A számokból tisztán látszik, hogy a televíziós műsorok esetében nagyobb arányban vannak jelen a politikai-gazdasági kérdésekkel foglalkozó tartalmak, mint a rádiós műsorok esetében. Ez adódhat a két műfaj szükségszerűen eltérő jellegzetességeiből is. A rádiókban inkább a zenei tartalmak vannak túlsúlyban, a televíziós csatornákon magasabb a hírekkel, aktualitásokkal, politikával és gazdasággal foglalkozó műsorok aránya. A rendszerváltás után kialakult tendencia, vagyis 15 év átlaga alapján a rádiókban 10%, a televíziós csatornákon 17% az ilyen jellegű műsorok aránya.

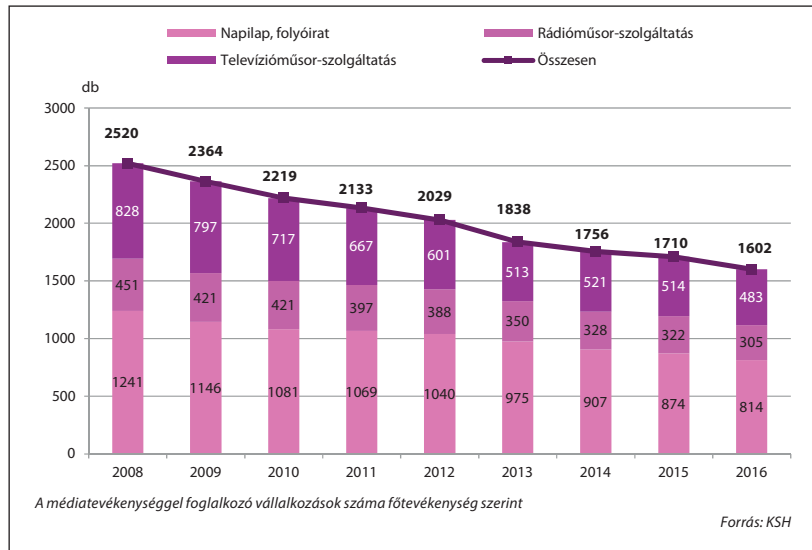
**A szóban forgó műsorok aránya 2016-ban több mint 2%-kal csökkent az előző évihez képest, majd 2017-ben stagnált.**



## D.5.5. A lapkiadással, műsor-összeállítással és műsorszolgáltatással foglalkozó vállalkozások száma

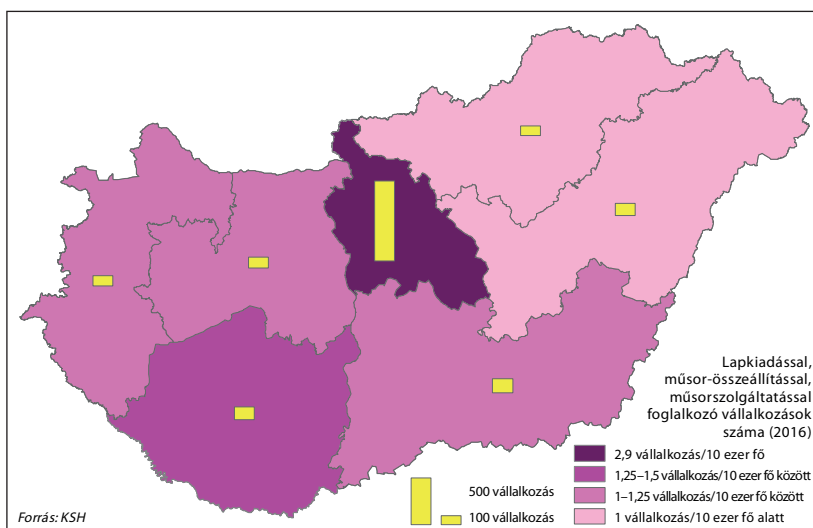
Továbbra is fontosnak tartottuk mérni a sajtószabadság közegének, azaz magának a médiának az infrastrukturális fejlettségét, mégpedig mennyiségi szempontból, a vállalkozások száma alapján. A sajtószabadság ilyen értelemben vett infrastrukturáját a vizsgált vállalkozások száma jelenti, hiszen minél több a sajtótermék az adott piacon, annál hatékonyabban és jobban sikerülhet a vélemények sokszínűségét az állampolgárok felé közvetíteni. A sajtószabadság érvényesüléséhez ugyanis kiemelten fontos, hogy a politikai vélemények kialakításában közreműködő médiumok a politikai pluralizmus és a véleménynyilvánítás szabadsága jegyében minél többen

legyenek. Természetesen önmagában az ilyen jellegű tevékenységgel foglalkozó vállalkozások száma még nem ad teljes képet a hazai sajtószabadság és politikai pluralizmus állapotáról, ugyanakkor a kiválasztott többi indikátorral együtt értelmezve hozzájárulhat a kérdés megértéséhez. Az indikátor mennyiségi jellemzőként (a szóban forgó vállalkozások száma) hozzájárul a sajtószabadság méréséhez, és a média, a gondolatok szabad áramlásának hátterét, fejlettségét méri. A mutatóhoz kapcsolódó kormányzati képesség abban áll, hogy a mindenkori kormányzat a vállalkozási tevékenység szabadságához fűződő alkotmányos alapjoggal összhangban tud-e olyan gazdasági és piaci légkört teremteni, amely lehetővé teszi a politikai vélemények szabad áramlását. 2008 óta a professzionális médiaszolgáltatók száma lassú csökkenést mutat. A médiapiac zsugorodása folyamatos, az elmúlt években még átmenetileg



sem növekedett az e szektorban működő vállalatok száma. Az elmúlt kilenc év során közel 37%-kal csökkent a piac. Bár a csökkenés minden szektorra – televízió, rádió, nyomtatott sajtó – kiterjed, mértéke nem egyenletes. Míg a nyomtatott kiadványok megjelenítésével foglalkozó vállalkozások száma a 2008-as 1241-ről 2016-ra 814-re csökkenve közel 35%-os csökkenést mutat, addig a televízióműsor-szolgáltató vállalkozások száma 828-ról 483-ra esett vissza, ami 42%-os visszaesést jelent. A rádióműsor-szolgáltatók száma a 2008-as 451-ről 305-re csökkent, vagyis 32%-os csökkenést mutat. 2016-ban a 2013-as 1838-ról 1602-re módosult az összes érintett vállalkozás száma, ami 13%-os csökkenést jelent. Fontos kiemelni, hogy a kézirat lezárásakor 2016-ról rendelkezésünkre álló előzetes adatok szerint folyamatosan csökken az ilyen irányú tevékenységgel foglalkozó vállalkozások száma. 2015-ben összesen 1710 vállalkozás

működött, ami 46-tal kevesebb, mint 2014-ben volt, 2016-ban pedig már csak 1602. A vállalkozások székhely szerinti területi megoszlásáról a következőt állapíthatjuk meg. Hasonlóan a *Társadalmi kapcsolatok előmozdítása* dimenzió körében vizsgált öt indikátorhoz, ez a mutató is rendkívül főváros- és Pest megye-centrikus, ahol 2,9 ilyen vállalkozás jut 10 ezer főre, míg ugyanez az érték Észak-Magyarország régióban mindössze 1 db/10 ezer fő. A régiók közül kiemelkedik azonban Dél-Dunántúl, ahol 1,25–1,5 ilyen vállalkozás jut 10 ezer főre.



**A szóban forgó vállalkozások száma 2016-ban 6%-kal csökkent. A csökkenés minden szektorra kiterjedt, de leginkább a napilapokat és a folyóiratokat érintette.**

# HATÉKONY KÖZIGAZGATÁS

## ÖSSZEFOGLALÓ<sup>1</sup>

### A hatásterület célja és kapcsolódási pontjai

2015 óta sorban a negyedik *Jó Állam Jelentés* készül el, és benne különböző mérésekből származó adatokat közlünk a magyar közigazgatás állapotáról, strukturális jellemzőiről, kapacitásairól, szolgáltatásairól és társadalmi megítéléséről. Tesszük mindezt annak biztos tudatában, hogy ez a formálódó mutatókészlet inkább alkalmas a közigazgatás egy-egy szegmensének értő bemutatására, esetleg összefüggések, ellentmondások feltárására, mintsem egy koherens és teljes körű közigazgatáskép megrajzolására. Ezen defenzívnek tűnő megállapítás mögött egyrészt a már sokat hivatkozott módszertani korlátok, adatszolgáltatási hiányosságok és szerkesztési kötöttségek állnak, de kétségkívül egyfajta mentegetőzés is, amiért nem vállalkozunk a közigazgatás – jó voltának vagy hatékonyságának – összegző megítélésére. Mindez nem ment fel az alól, hogy törekedjünk olyan indikátorok megtalálására vagy feltalálására, amelyek mögött meghúzódó értéktartalom segít annak eldöntésében, hogy a közigazgatás részleteiben *jól, jobban* látja-e el a szerepét. Azonban a kihívást pontosan az jelenti, hogy a közigazgatásnak „rendelt szerep” miként írható le, és ki által, és vajon mennyire vagyunk képesek ezen komplex, mindent átszövő társadalmi-gazdasági alrendszer teljesítményére ható tényezők egy irányba mutató eredőjét megtalálni. A közpolitikai problémáknak (és ilyenek tekinthetjük a közigazgatás problémáit is) éppen az a sajátosságuk, hogy heterogén érintetti körnek igyekeznek a szétartó érdekeit szintetizálni megannyi eszünkkel és mechanizmusukkal. Mást akar az ügyfél, és mást akar az adófizető, mást akar a közszolgáltatásokat fogyasztó, és mást a jogaival és kötelezettségeivel birkózó állampolgár. Máshogy látja a közigazgatást a politikus, a tőkebefektető, a kisvállalkozó, a közszolga és a jövő nemzedék(ek) is. Minden szereplő minden énjé megfogalmazza a maga jó és hatékony közigazgatását, majd egy másik énje rögvest méltatlankodni kezd miatta. Ebben a lehetetlen helyzetben mi sem tehetünk mást, mint igyekszünk vegyíteni a különböző nézőpontokat, és vizsgálni azok mérhetőségét, értelmezhetőségét és védhetőségét. Albert Einstein intésével ajánljuk minden érdeklődő olvasó számára a magyar közigazgatás 2018. évi látletét: „Nem minden számszerűsíthető, ami számít, és nem minden számít, ami számszerűsíthető.”

Az egyes dimenziók jelenítik meg a hatékony közigazgatás képességeit, amelyek a közpolitikai szakirodalomban talán az adminisztratív kapacitás fogalmával rokoníthatók. Utóbbi építése, bővítése az EU tagállami közigazgatásaival szembeni elvárásként is időről időre megfogalmazódik a következő elvek mentén: a közigazgatási szolgáltatások színvonalának emelése, az ügyfelek terheinek csökkentése és méltányos kezelése, az eszközök és erőforrások hatékony felhasználása.

Ennek analógiájára határoztuk meg azt a 4 + 1 hatásterületi dimenziót, amelyek a közigazgatás legfontosabb képességei:

1. *Hozzáférhetőség.* Ebben a dimenzióban azt vizsgáljuk, hogy az állam miként törekszik arra, hogy a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyéni élethelyzetekből fakadó korlátait lebontsa, illetve az azokból fakadó előnyeit kihasználja. Az infokommunikációs technológia soha nem tapasztalt ütemű fejlődésével és elterjedésével a közigazgatási folyamatok elektronizálása ma már nem fő szabályt erősítő kivétel, és nem is modernizációs irány, hanem norma. Ennek jellemzőit mérjük a közigazgatás mind kínálati, mind keresleti oldalán: milyen, hagyományostól eltérő ügyintézési csatornák állnak rendelkezésre, ezek milyen fejlettségűek, illetve ezen szolgáltatásokat mennyire használják ki az ügyfelek.

2. *Ügyfélteher.* Az előzőhöz hasonlóan ez a dimenzió is a közigazgatás-ügyfél kapcsolatrendszer vizsgálatát vizsgálja. Itt az ügyfelek közigazgatási ügyintézésük során felmerülő terheinek azonosítása és mérése, továbbá a közigazgatás tehermentesítő szolgáltatásainak számbavétele volt a célunk. Ezek az ügyintézés menetét támogató ún. kényelmi szolgáltatások már nem csupán az alapszolgáltatások hagyományos ügyintézési csatornáit szélesítik ki az elektronikus csatornával, hanem kifejezetten proaktív szemlélettel az ügyfélterhek csökkentését célozzák.

3. *Erőforrás-gazdálkodás.* A közpénzfelhasználás elvei, a költségvetési korlátok és a társadalmi igények is a személyi és szervezeti erőforrásokkal való prudens, költséghatékony gazdálkodást követelik meg. Látható, hogy az előző két dimenzió zömében erőforrás-igényes fejlesztéseivel konkurálnak ezen dimenzió céljai. A közigazgatási átszervezések legfőbb mozgatórugója a hatékonyságnövelésbe vetett hit, ezért itt nem csupán gazdaságossági szempontok, hanem a többi dimenzióra is tekintettel lévő eredményességi szempontok szerint vizsgáljuk a kapcsolódó képességet.

4. *Felkészültség.* Az eljárások és a szervezet mellett a közigazgatás harmadik nagy alrendszere a humán erőforrás. A közigazgatás személyi állományának felkészültsége alapvetően meghatározza a közszolgálat minőségét, szervezeteinek teljesítőképességét. Csak felkészült és kellően motivált szakembergárda képes a csökkenő erőforrások és a romló környezeti feltételek mellett is ugyanazt a teljesítményt és rugalmasságot biztosítani. A felkészültséget ilyen értelemben nemcsak az egyéni kompetenciák, hanem a teljes személyzeti rendszer szintjén vizsgáljuk: képesek-e az egyes HR-alrendszerek elvégezni a megfelelő toborzást-kiválasztást, biztosítani a közszolgálat munkaerővonzó és -megtartó képességét, a motiválást, előmenetelt, összességében a feladatellátás személyi feltételeinek stabilitását.

5. *Elégedettség.* A felsorolt négy dimenzióval kapcsolatos társadalmi percepció vizsgálatára szolgál ez a dimenzió, amely a közigazgatásnak azt a képességét méri és kéri számon, hogy szolgáltatásainak, szervezetszervezésének és személyi állományának társadalmi beágyazottsága megfelelő-e.

<sup>1</sup> A fejezet szerzői: dr. Kádár Krisztián (a munkacsoport vezetője), Balogh Gábor, Fibinger Anita, Papp-Somlai Alexandra, Tarpai Zoltán

Arra keressük a választ, hogy ismerik, értik és használják-e az állampolgárok a közigazgatást, valamint megfelel-e az elvárásainak, a tapasztalataik megfelelnek-e az igényeiknek, és összességében elégedettek-e a közigazgatással. A felmérés lehetővé teszi a mélyebb összefüggések elemzését az ügyfelek preferenciáit és szolgáltatás-igénybevételi szokásait érintően. A dimenzió közvetlenül azokat a tényezőket is felöleli, amelyek a közigazgatás *reszponzivitását*, az igényeknek való megfelelőségét, a jó közigazgatással szembeni elvárások visszacsatolását befolyásolják.

Hasonlóképp a többi hatásterülethez, a vizsgálati tárgy komplexitásából fakadóan a mérés pontossága és a narratív értelmezhetőség közötti kompromisszumra törekedtünk. Az indikátorok alkalmazásánál értelemszerűen a legfontosabb korlátokat az adatok elérhetősége, az adatgyűjtés minősége jelentette. Röviden, a *Jelentés*be kerülő indikátoroknak az alábbi követelményegyüttesnek kell megfelelniük:

- A *relevancieszt* során azt vizsgáltuk, hogy az adott képesség, dimenzió szempontjából képes-e jól (azaz minél közvetlenebbül és önállóan) leírni és mérhetővé tenni a jelenséget.
- Az értékvizsgálat lényege, hogy nem csupán leíró adatokat kerestünk, hanem olyanokat, amelyek elmozdulása, tendenciája egyértelműen jelzi, hogy hozzájárul-e a Jó Államhoz, vagy annak ellenében hat, rontva a közigazgatási képességet.
- Végül azt vizsgáltuk, hogy rendelkezésre állnak-e az adott indikátor kapcsán longitudinális, megbízható idősoros adatok vagy adatforrások.

## 2018. évi bevezető gondolatok

Az elmúlt négy évben a lakossági kérdőív függvényében gyakran változó 5. dimenzió mutatóit nem számolva 20 indikátorból 12 változatlan módszertannal őrzi helyét a *Jelentés*ben. A további 8 indikátor helyén pedig az idei kiadással együtt immár 17 mutatószámot „próbáltunk ki” részben az adatszolgáltatás megszűnése, részben a fent leírt mérhetővé tesztek eredményeként. Az idei *Jelentés* megőrizte a nemzetközi mutatókat, tovább bővítette az egyes vizsgálati tárgyköröket, igyekezett még több elemzési érdekességgel szolgálni.

1. **Hozzáférhetőség:** A dimenzióban a direkt közigazgatási szolgáltatásnyújtás mennyiségi paramétereit mutattuk be a három fő közigazgatási csatorna tekintetében. Egyfelől milyen mértékben veszik igénybe az ügyfelek a szolgáltatásnyújtás legújabb formáit, másfelől milyen mértékben bővül a személyes ügyfélkiszolgálás kínálata, illetve elérhetősége. Ennek kapcsán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a közigazgatási ügyintézési szükséglet volumenét állandónak tekintve (figyelmet kívül hagyva a szabályozásból fakadó terhek mértékének változását) az egymással konkuráló ügyintézési csatornák egyidejű fejlesztése visszatarthatja a kihasználtsági mutatók növekedését. A tavalyi év teljesítményadataiból már kiolvashatók azok a fejlesztési eredmények (különösen a NAV által

megvalósított eSZJA-rendszernek köszönhetően), amelyek kiemelték a holtpontról a hazai e-ügyintézési igénybevételt.

2. **Ügyfélteher:** A dimenzióban döntően a közigazgatás proaktív hozzáállása kerül górcső alá, vagyis hogy mennyiben képes az ügyfelek terheit megszüntetni vagy magára vállalni. Ehelyütt szintén egy átgondolt közigazgatási ügyfélterelési stratégia hiányát látjuk problémának: a személyes ügyintézés minőségi és mennyiségi fejlesztése nem segít az egyébként költséghatékonyabb ügyintézési csatornák térnyerésében. Ugyanakkor egyértelműen látszik az a kormányzati tendencia, amely az ügyféloldali terhek erőteljes csökkentéséhez járul hozzá. Ezért is vezetjük be az ún. mobilis közigazgatási ügyintézési lehetőség terjedésének mutatóját, amely a megváltozó közigazgatási feladatellátás hatására az egyes településekről elkerülő szervezeti szintű ügyintézési kiváltó települési ügyegyédi rendszer tevékenységét monitorozza. További módszertani újítás, hogy idén először az ügyintézési-várakozási idő országos léptékű statisztikai adatszolgáltatáson nyugszik.

3. **Erőforrás-hatékonyság:** A szűkebb értelemben vett gazdaságossági-költséghatékonysági dimenzió esetében érezzük leginkább a megbízható, teljes közigazgatásra kiterjedő mérések hiányát. Az itt bemutatott indikátorok az egyes (és korántsem az összes) erőforrás bizonyos gazdálkodási, kezelési aspektusait mutatják. A mérési eredményeket vizsgálva azt látjuk, hogy a munkaerőpiacon a közszolgálat szempontjából inkább kedvező átrendeződés zajlik a bérkiegyenlítő irányába. Az önkormányzati ASP-rendszer jogszabályba foglalt kiterjesztése pedig lassan megteremtheti az érdemi hatásmérések lehetőségét.

4. **Felkészültség:** A közigazgatásban dolgozó személyek a közigazgatás arcai, megjelenítői az ügyfelek számára, így komoly jelentősége van annak, hogy mi jellemzi a közigazgatás személyi állományát. Olyan fejlesztéseket indokolt elindítani, amelyek egyszerre növelik a közszolgálati tisztviselőkre és a közigazgatásba vetett állampolgári bizalmat, valamint a közigazgatás vonzerejét és teljesítőképességét. A dimenzióba került indikátorok struktúrája a közszolgálati karrier fontosabb összetevőit képezi le. Összességében elmondható, hogy a még mindig magas fluktuáció ellenére kiegyensúlyozottabb, stabilabb és következőképp szakosítottabb közszolgálat irányába látunk óvatos elmozdulást.

5. **Elégedettség:** A dimenzióba került adatok a *Jó Állam Véleményfelmérés*ből származnak. A kutatás nemre, életkorra, lakhelyre és iskolai végzettségre vonatkozóan reprezentatív, 2500 fős felnőtt lakossági mintán bonyolították le 2018 márciusában. A közigazgatással való elégedettséget a megszokottnál több módszertani megfontolás mentén szükséges mérni és értelmezni. A kihívást az jelenti, hogy a lakosság számára nehezen megfogható (széles értelmezési tartományban mozgó), azzal viszonylag ritkán kapcsolatba kerülő, erősen kontextusfüggő közigazgatásról kérjük a megkérdetettek – érzeten alapuló – ítéletét, amelyet számos tényező eltérő módokon befolyásolhat. Ezen módszertan további finomítása a bevezetőben rögzített kérdéscsoportok jobb megválaszolását segítheti elő a jövőben.

## H.1.1. A fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya az internetező lakosságon belül

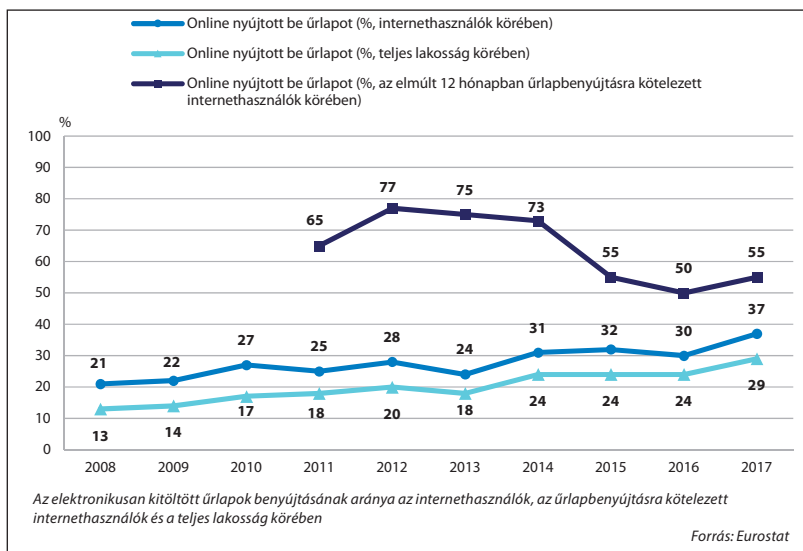
Az elektronikus közigazgatás fejlesztése másfél évtizede napirenden lévő stratégiai irány mind az EU-ban, mind hazánkban. A dinamikus technológiai fejlődés folyamatosan változó szolgáltatási környezetet eredményez, és ez kezdettől fogva megnehezíti az e-közigazgatás egzakt meghatározását, következésképp a mérését is. Abban azonban egyetértenek a szakértők, hogy bár tágan értelmezve minden olyan ügyfél- (C2G) vagy hivataloldali (G2C) – a közigazgatási ügyintézés során végzett – tevékenység, amely infokommunikációs technológia (IKT) igénybevételével történik, elektronikus ügyintézésnek tekinthető, fejlettségi szintjüket tekintve az egyes megoldások között mégis jelentős különbségek határozhatók meg.

A 2000-es években az Európai Bizottság által felkarolt módszertan alapján az e-közigazgatási szolgáltatások igénybevételekor (a hatósággal való kapcsolattartásban és az ügyintézés során) a következő négy ún. érettségi szintet különböztetjük meg:

1. információk interneten történő beszerzése;
2. űrlapok letöltése;
3. elektronikusan kitöltött űrlapok elektronikusan benyújtása;
4. a szolgáltatás teljes körű online tranzakciójának lehetősége személyes megjelenés nélkül.

Az e-közigazgatás „jelenlétét” jellemző mutatók között alapvetően megkülönböztetjük a kínálatoldali (tehát a közigazgatás által elérhetővé, hozzáférhetővé tett szolgáltatásokat mérő) kapacitásmutatókat és a keresletoldali (tehát az ügyfelek által ténylegesen igénybe vett szolgáltatások használatát mérő) eredményességmutatókat.

A *Hozzáférhetőség* dimenzió indikátorának választott mutató az e-közigazgatási szolgáltatások lakosság általi használatát (konkrétan az elektronikusan kitöltött űrlap online benyújtását) méri, ugyanakkor közvetve képet kapunk a kínálati oldalról is, hiszen elérhető szolgáltatás hiányában a használat is értelemszerűen elmarad. Hasonló okok miatt alkalmaztunk szűkítést a magasabb fejlettségi szintre való fókuszálással, ugyanis az érettebb szolgáltatási szint igénybevétele kétséget kizáróan feltételezi az alacsonyabb komplexitású szintek használatát (vagy az arra való képességet). Ezt támasztják alá az adott szolgáltatás fejlettségi szintje és az igénybevétel mértéke közötti negatív korrelációt igazoló statisztikák.



Az Eurostat által immár tíz éve mért indikátor kiválasztásánál célunk volt az is, hogy a *nem használat* okait minél inkább lecsupaszítsuk a közigazgatás érdekkörére. Így egyrészt a vizsgált korcsoportot a 16–74 év közötti lakosságra szűkítettük, akik potenciálisan önállóan vesznek igénybe közigazgatási ügyintézési szolgáltatást, másrészt a vizsgált populációba az internetet már használó állampolgárok kerültek (így kiküszöbölve a nem használat digitális írástudatlansággal összefüggő okait).

A grafikon azt mutatja, hogy a magyar lakosság – önbevallásos alapon – milyen arányban veszi igénybe a 3. érettségi szintű elektronikusan szolgáltatást a közigazgatásban, az EU-s adatokkal összehasonlítva. Eszerint a tavalyi megtorpanást korrigálva, 2017-ben 7 százalékponttal 37%-ra nőtt azon internetezők aránya, akik a 2017 májusát megelőző 12 hónapban legalább egyszer online töltötték ki űrlapot. Ezzel először sikerült meghaladni az uniós átlagot (35%). A szignifikáns ugrás valószínűsíthetően az állampolgárok legszélesebb körét érintő személyijövedelemadó-bevallás korszerűsítésének köszönhető. A felmérés májusi időpontjában aktuális szja-bevallás új, elektronikusan rendszere ugyanis egy egyszerűen kezelhető webes felületen tette lehetővé a bevallástervező adózó általi jóváhagyását a tavalyi évtől kezdődően.

Ha a használók arányát a teljes lakosságra vetítjük, akkor az érték alacsonyabb (29%), ami jelzi az elektronikusan szolgáltatások kihasználtságának tartalékait. Ezt erősíteni látszik az a – szintén az Eurostat IKT lakossági felméréséből származó – információ, amely szerint az űrlapbenyújtásra kötelezett ügyfelek csupán 55%-a választotta az online csatornát.

**A fejlettebb e-közigazgatási szolgáltatások lakossági igénybevétele – a tavalyi visszaesést korrigálva – idén először haladta meg az EU-átlagot.**



## H.1.2. A kormányablakban intézhető ügykörök száma

Az ügyfelek szolgáltatásokhoz való hozzáférése szempontjából kiemelt jelentőségű az ügyintézés menetének egyszerűsítése, ennek pedig a jelenleg ismert modellek közül a kormányablakok ún. egyablakos rendszerű ügyintézése felel meg a legjobban. Bár a közigazgatásban is egyre nagyobb hangsúlyt kapnak az elektronikus, telefonos ügyintézési csatornák, a társadalom legtöbb szegmensében továbbra is a személyes ügyintézés a legnépszerűbb.

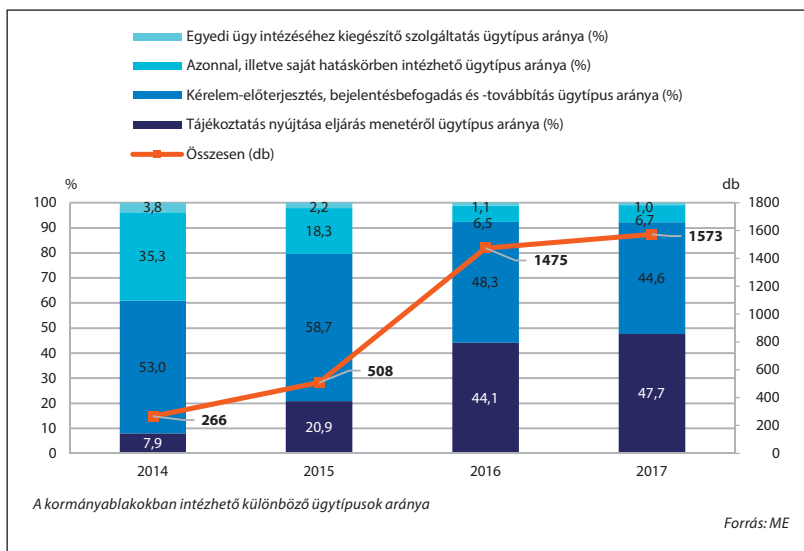
Azáltal, hogy egyetlen kapcsolati ponton, a kormányablakoknál intézhető a közigazgatási ügyek többsége, jelentősen csökken az ügyfelek adminisztratív terhe, illetve az ügyintézésre fordítandó időmennyiség is, mivel szükségtelenné válik többször sorban állni vagy több hatóságot felkeresni.

A kormányablakok felállításával 2011-ben fokozatosan megkezdődött az okmányirodai és szakhatósági ügyfélszolgálati feladatok integrálása az egységes ügyfélszolgálati hálózatba. Ezzel párhuzamosan folyamatosan bővült az elintézhető ügyek köre. Számuk az elmúlt évben is emelkedett, ami nemcsak mennyiségi, hanem minőségi fejlesztést is jelent a kormányzati ügyfélszolgálat terén. A reform végcélja, hogy a kormányablakokban intézhető ügyek a szakigazgatási területek teljes horizontját átfogják, azaz a tervek szerint az ügyfelek 2500 különböző hatósági ügytípusban tudnak majd segítséget kapni egy helyen.

A lefedett ügykörök tekintetében eltérő komplexitású és típusú szolgáltatások érhetők el a következők szerint.

1. *Tájékoztatás, információnyújtás:* az adott típusú eljárás menetéről, az ügyfél eljárással kapcsolatos jogairól és kötelezettségeiről ad információkat az ügyfélnek. A tájékoztatási ügykörszint megállapítása olyan ügyek esetében indokolt, amikor az ügyintézés a hatáskörrel rendelkező szervnél gyorsabb (például pénzbeli kifizetések esetében), illetve olyan speciális szaktudást igényel, amely a kormányablakokban nem áll rendelkezésre.

2. *Kérelmek előterjesztése, bejelentések befogadása és továbbítása:* az ügyfél a kormányablakban indítja meg az eljárást, előterjeszti a kérelmét. A beadványok továbbítására irányuló ügykörök esetén a kormányablak a kérelmet a csatolt dokumentumokkal együtt továbbítja a döntési jogkörrel rendelkező szervhez további ügyintézés céljából, végül az érdemi döntést a hatáskörrel bíró szerv hozza meg az ügyben.



3. *Azonnal intézhető ügyek és a kormányablak saját hatáskörében intézhető ügyek:* az ügyintéző teljes körű ügyintézés végez. A hatóság a hatósági ügyet azonnal elintézi, vagy a jogszabályban meghatározott ügyintézési határidőn belül saját hatáskörben, helyben teszi meg a szükséges lépéseket, hozza meg az érdemi döntést.

4. *Egyedi ügy intézéséhez kiegészítő szolgáltatások:* a kormányablak hatósági szolgáltatásként meghatározott kiegészítő szolgáltatásokat is biztosít az ügyfélnek, például Ügyfélkapu-regisztráció vagy egyedi hatósági ügyek intézéséhez internetes kapcsolat és informatikai segítség nyújtása.

Az előző évi *Jó Állam Jelentésben* szereplő adatokat visszamenőleg is lehetőség nyílt pontosítani, azok forrása a kormányablakokat irányító Miniszterelnökség lett. A diagramon szereplő adatokból kiolvasható, hogy a kormányablakok szolgáltatásportfóliója folyamatosan bővül. A belső arányok is változást mutatnak: döntő túlsúlyban (92,3%) vannak a tájékoztatási és kérelmetovábbítási ügykörök, azonban a tényleges ügyintézés aránya némi pozitív irányú elmozdulást mutat. Az integráció elmélyítése és a valódi egyablakos ügyintézés megteremtése érdekében további intézkedések megtétele látszik szükségesnek.

2017-ben az ügykörök száma összesen 1573 db, ebből 701 db a továbbítási, és 750 a tájékoztatási ügykör (amelyben a kormányablakok kizárólag tájékoztatást nyújtanak). Továbbra is csekély számban (106) vannak az azonnal vagy saját hatáskörben intézhető ügyek, azonban az elmúlt évben 10%-kal nőtt a számuk.

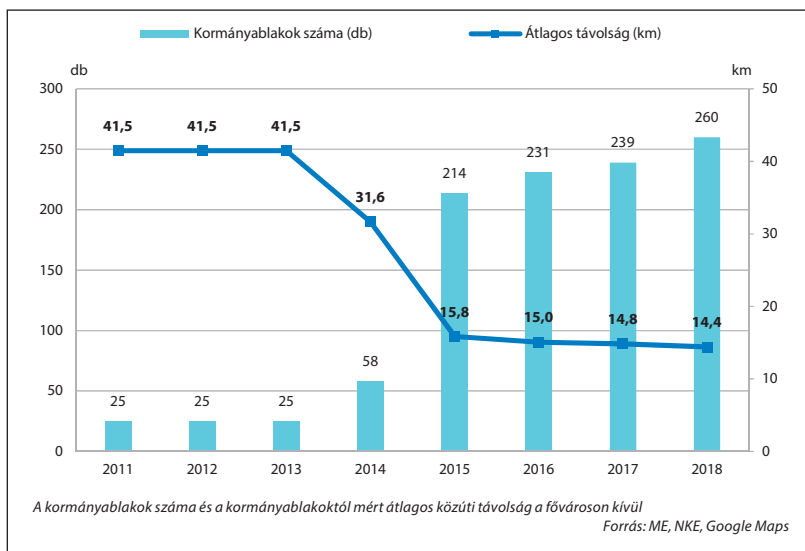
**A kormányablakban intézhető ügyek körének bővülése tovább folytatódik, az elmúlt évben újabb 98-féle ügy intézése vált elérhetővé.**



### H.1.3. A legközelebbi kormányablaktól mért átlagos közúti távolság a fővároson kívül

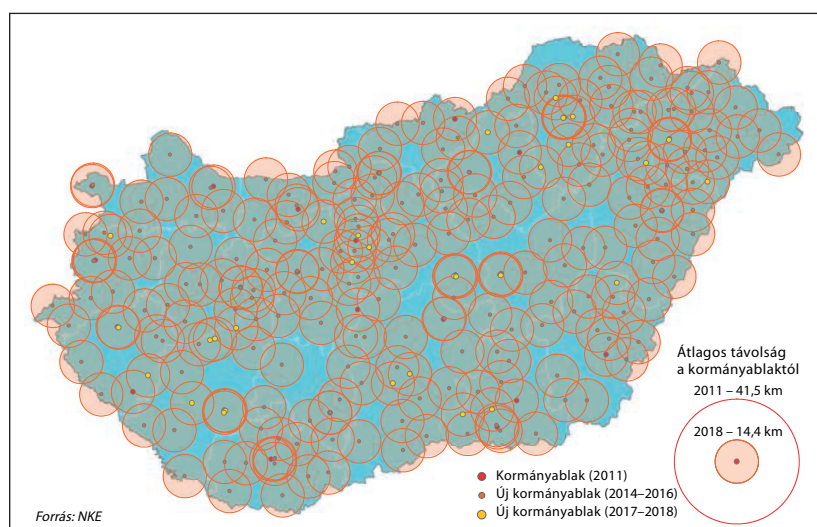
A kormányablakokban intézhető ügyek bővülő kínálata mellett a hozzáférhetőséget alapvetően meghatározza az ügyfélszolgálati pontok lakóhelytől való földrajzi távolsága. Ez az indikátor a modellértékű, korszerűen felszerelt, magasan képzett személyi állománnyal bíró, esélyegyenlőséget előmozdító, akadálymentesített kormányablakokra fókuszál. Ezek kialakításakor szempont volt, hogy az ügyfelek számára könnyen megközelíthető helyszínekre történjen a telepítés (például városközpont, vasútállomás).

A kormányablakok hálózatának fokozatos bővítése elsősorban a vidéki lakosság ügyintézési szolgáltatáshoz való hozzáférését könnyíti. Ezt szemlélteti a legközelebbi kormányablaktól mért közúti távolság, amelyet a Google Maps, GPS-alapú távolságmérésre alkalmas térképalkalmazás segítségével számoltunk ki. Azt vizsgáltuk, mekkora egy adott megyén belül található összes település központjának közúti távolsága a legközelebbi kormányablaktól, majd a megyei adatokat átlagoltuk (Budapest adatait nem vettük figyelembe). Az indikátor a földrajzi hozzáférés plasztikusabb bemutatására képes (a légvonalban mért távolsághoz képest) azáltal, hogy az úthálózati infrastruktúrát is számításba veszi. Könnyen belátható, hogy önmagában a kormányablakok számának növelése automatikusan csökkenti az indikátor értékét, de a hálózat egyenszilárd fejlesztéséhez is jó hatásmutatóként alkalmazható.



2011-ben az egyablakos ügyfélszolgálati reform első szakaszaként 29 (ebből 25 vidéki) kormányzati integrált ügyfélszolgálati iroda (KIÜSZI) nyílt meg, amelyek a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeként működtek. A reform következő szakaszát a második generációs kormányablakok létrehozása jelentette. 2013-ban a 175 vidéki járás kialakításánál lényeges szempont volt, hogy a központoktól távol eső helységeket is elérhető legyenek a hivatalok, az ügyintézés könnyen hozzáférhetővé váljon mindenki számára, és a legközelebbi ügyintézési helyszín 30 km-nél közelebb legyen. Jelenleg a térképről leolvasható „vakfoltok” mutatják azokat a területeket, ahol az átlagos távolsághoz képest többet kell utazni a személyes ügyfélszolgálatok eléréséhez (ilyen például Becskeháza, amely 44 km-re esik a legközelebbi, edelényi kormányablaktól). Az aprófalvas térségek számára kiemelt jelentőségű az ügyintézési helyszínek „közelebb hozása”. Erre kínál példát Borsod-Abaúj-Zemplén megye, ahol 2014-ben 42,9 km volt a kormányablaktól való átlagos távolság, 2018-ra azonban 15,4 km-re csökkent.

2017 elejétől 29 új kormányablak nyitásával tovább épül a második generációs kormányablakok hálózata, aminek célja, hogy közelebb vigye az integrált közigazgatási ügyintézési lehetőségeket az állampolgárokhoz.



**A kormányablakok vidéki hálózatának bővítése az elmúlt évben is folytatódott, ennek eredményeként a lakóhelyhez legközelebb eső kormányablak átlagos távolsága 14,4 km-re csökkent.**

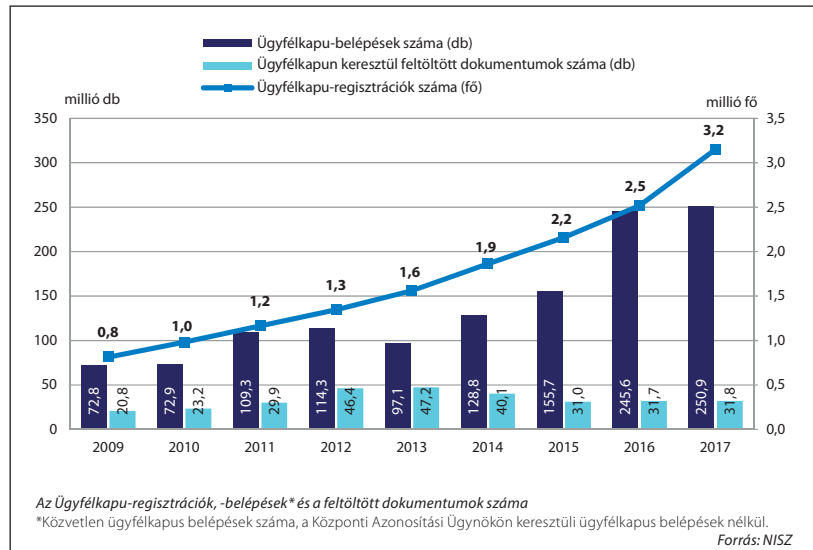
## H.1.4. Az Ügyfélkapu-regisztrációk, -belépések és a feltöltött dokumentumok száma

Az indikátor a többek között a kormányzati portálról (Magyarország.hu) is elérhető Ügyfélkapu-szolgáltatás regisztrációinak és a felhasználók közvetlen Ügyfélkapu-belépéseinek számát, valamint a természetes személyek és gazdálkodó szervezetek természetes személy képviselői által az adott évben Ügyfélkapu-azonosítást követően az ügyfélkapu (és KÜNY-) tárhelyről a hivataloknak elküldött dokumentumok mennyiségét mutatja. A NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. által szolgáltatott, a Magyarország.hu üzemeltetési naplóadatbázisából származó adatok segítségével az indikátor az e-közigazgatási szolgáltatások használatának elterjedtségét méri.

Az Ügyfélkapu a közigazgatás elektronikus ügyfélbejelentő és azonosító rendszere, amely biztosítja, hogy felhasználói a személyazonosság igazolása mellett, egyszeri belépéssel, biztonságosan kapcsolatba léphessenek a hivatalokkal. A szolgáltatás regisztrációjához egyszeri személyes megjelenés szükséges egy kormányablakban vagy NAV-kirendeltségen, esetleg meghatározott postai ügyfélszolgálaton. Online regisztrációra is van lehetőség elektronikus személyazonosító igazolvány birtokában.

Az Ügyfélkapu-regisztrációk száma folyamatosan növekszik, 2017-ig több mint 3,1 millió, mostanáig pedig közel 3,5 millió regisztráció történt.

Ügyfélkapun keresztüli belépés akkor történik, amikor az ügyfél elektronikus ügyintézési szolgáltatást kíván igénybe venni. Az Ügyfélkapun keresztüli közvetlen belépések száma szintén folyamatosan emelkedett a vizsgált időszakban, erre az elektronikus szolgáltatások igénybevételének elterjedése szolgál magyarázatul. Az ügyfelek számára elérhetővé vált továbbá a Központi Azonosítási Ügynökön (KAÜ-n) keresztüli belépés lehetősége is, ahol többféle elektronikus azonosítási megoldás – ügyfélkapu, eSzemélyi, részleges kódú telefonos azonosítás – közül választhatnak. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény többek között az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv és az ügyfél elektronikus kapcsolatát is szabályozza. A törvény értelmében az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek 2018. január 1-jétől kötelesek többek között az ügyek elektronikus intézését biztosítani, ami előrevetíti az e-közigazgatási szolgáltatások használatának további terjedését.



Az ügyfélkapus (vagy KAÜ-s) azonosítást követően a hivatalok felé feltöltött dokumentumok száma 2017-ben 31,8 millió db volt az ügyfélkapus vagy KÜNY-tárhellyel rendelkező természetes személyek esetében, amely a 2016-ban feltöltött dokumentumokhoz képest 100 ezres növekedést mutat. A természetes személyek és az egyéni vállalkozók, illetve átmeneti időszakban (2018. év végéig) adóügyek tekintetében más gazdálkodó szervezetek képviselői részéről az ügyfélkapus (vagy KÜNY-) tárhelyről a dokumentumok feltöltése irányulhat többek között kérelmek, igazolások, hiánypótlások benyújtására.

Jelen mutatóba nem számítottuk bele a nem természetes személyek által az ún. Perkapun és Hivatali kapun keresztül történő dokumentumfeltöltéseket (113,5 millió db), mivel jelen mutató az Ügyfélkapu vizsgálatára koncentrál. Perkapun keresztül a gazdálkodó szervezetek és a jogi képviselővel eljáró felek nyújthatták be beadványaikat 2017-ben is. A Perkapu-szolgáltatást kizárólag a polgári peres eljárásokban az illetékes bíróságokkal, a közigazgatási perek, birtokvédelmi perek esetén a közigazgatási határozatot hozó államigazgatási szervekkel, jegyzőkkel történő elektronikus kapcsolattartásra lehetett használni egészen 2018 februárjáig.

Az Ügyfélkapu egyre intenzívebb használata önmagában jelzi a fejlettebb e-közigazgatási szolgáltatások térnyerését, hiszen olyan közhatalmi eljárásokhoz (főként közigazgatási hatósági tranzakciókhoz) kapcsolódik, amelyekben az ügyfélnek azonosítania kell magát. A H.1.1. mutatótól eltérő tendencia elsősorban annak köszönhető, hogy ez az indikátor nem csupán az állampolgárok, hanem a vállalkozások ügyintézési aktivitását is méri. Az utóbbiak számára pedig minden ügyben – ahol ez értelmezhető – az elektronikus csatorna a kötelező ügyintézési mód 2018-tól.

**Az Ügyfélkapu-aktivitás növekedése egyértelműen mutatja az e-közigazgatási szolgáltatások iránti állampolgári kereslet és a kínálati portfólió folyamatos bővülését.**

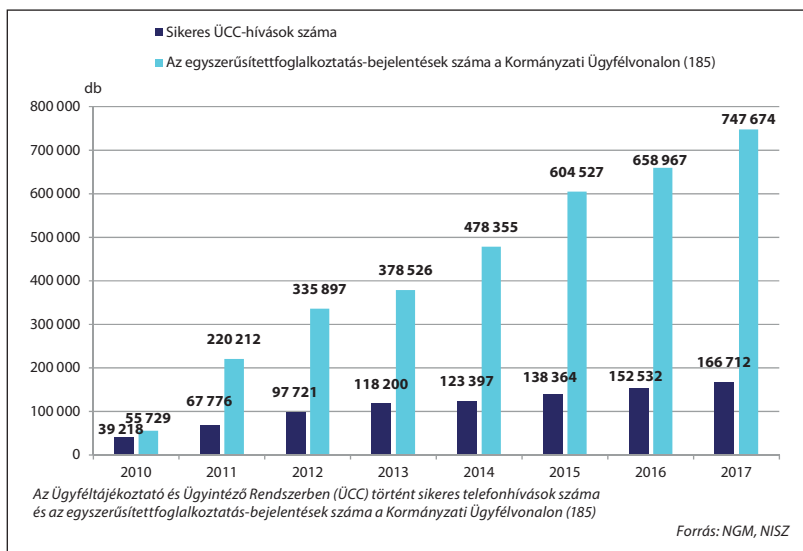
## H.1.5. Konkrét adó- és járulékönyben sikeres telefonos ügyintézással záruló hívások száma

Az eddigiekben elemzett online és személyes ügyintézési csatornákon túl ez az indikátor a közigazgatásban elérhető telefonos ügyintézési lehetőségek igénybevételét mutatja. Egyrészt tartalmazza a NAV által kezelt adókkal kapcsolatos – konkrét ügyekben az Ügyféltájékoztató és Ügyintéző Rendszerben (ÜCC) – telefonon történt tájékoztatások és ügyintézés számát, másrészt tartalmazza a NISZ működtetésében lévő Kormányzati Ügyfélvonalon (1818) érkezett, adózással összefüggő, egyszerűsített foglalkoztatásra vonatkozó bejelentések adatait.

Az indikátor kiválasztását az indokolja, hogy a telefonos ügyintézés, bejelentés lehetősége kényelmessé és költséghatékonyra teszi az ügyintézés azon ügyfelek számára, akik igénylik a közvetlen ügyintézői kapcsolatfelvételi lehetőséget, de munkaszervezési vagy egyéb okokból nem tudnak elmenni, vagy nem szívesen utaznak el a személyes ügyfélszolgálati pontokra. A gazdaság versenyképessége szempontjából sem elhanyagolható a cégeket érintő ügytípusok esetében az ügyintézési lehetőségek (telefonos csatorna) bővítése, mert ezáltal növelhető a költséghatékonyság (csökkenő időráfordítás, utazási költség). Ezenkívül segítséget nyújt azok számára is, akik nem rendelkeznek az elektronikus ügyintézéshez szükséges feltételekkel (például számítógép, internet, digitális kompetencia).

Az adóhatóság ún. ÜCC-rendszerében az adózók hívásainak 50%-át a bevételekkel kapcsolatos ügyintézés teszi ki, míg az adóalany-nyilvántartást érintő ügyek 18%-os, az adózási minősítéssel kapcsolatos ügyek 13%-os részt tesznek ki. A maradék mintegy 20%-on a további hét főbb ügytípuscsoport osztozik. A hívások száma évekre visszamenőleg folyamatosan és hasonló mértékű (9–10%) növekedést mutat.

A NAV telefonos ügyfélszolgálati mellett jelentősége miatt és a fogadott ügyfélmegkeresések száma alapján említést érdemel az év minden napján 0–24 órában elérhető Kormányzati Ügyfélvonal. A Kormányzati Ügyfélvonalon az adózók számára 2010-től megnyílt az egyszerűsített foglalkoztatás telefonon történő bejelentésének lehetősége, amelyet az eltelt időszakban egyre többen vettek igénybe (a legutóbbi évben 13%-os volt a növekedés).



A Kormányzati Ügyfélvonalon az ügyfelek, a telefonos azonosítást követően, más ügytípusokban is intézhetnek ügyeket, ilyen például az erkölcsbizonyítvány-igénylés vagy bizonyos, egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos ügyek intézése. Ezen – részben év közben elindított – telefonos ügyintézési szolgáltatásokat 2017-ben 1103 esetben vették igénybe az ügyfelek. Az elmúlt időszak alacsony igénybevételi adatai vélhetően ezen telefonos ügyintézési lehetőségek alacsony ismertségére, valamint az ügyintézéshez szükséges telefonos azonosító hiányára vezethetők vissza. Mindezek mellett érdemes megjegyezni, hogy 2017-ben a Kormányzati Ügyfélvonal a 1818-as hívószámon 1 078 753 ügyfélmegkeresést fogadott, ami a telefonos csatorna népszerűségét jelzi. Ugyanakkor a fenti ügyintézési adatból látszik, hogy az ügyfelek a Kormányzati Ügyfélvonalra jelenleg inkább még csak tájékoztató, információigénylési lehetőségként tekintenek.

A grafikon nem pusztán a kapcsolatfelvételi mód népszerűségének növekedését jelzi, hanem a hatékony ügykezelés bővüléséről is számot ad. Az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló telefonos bejelentések száma annak ellenére folyamatosan növekszik, hogy azt – az elektronikus ügyintézési lehetőségen felül – már mobilapplikáción keresztül is lehet intézni. A hozzáférést bővítő lehetőség egyúttal a személyes ügyfélszolgálat közgazgatás-oldali adminisztratív terheit is csökkenti, továbbá elősegíti a tudatos és jogkövető adózási magatartás gyakorlását, ezáltal közvetetten hozzájárul az állami adóbevételek hatékony beszedéséhez is.

**Az adózással kapcsolatos telefonos ügyintézési lehetőségek igénybevétele – és valószínűsíthetően az ügyfelek száma is – folyamatosan növekszik.**

## H.2.1. Az ügyintézés menetét támogató szolgáltatások száma

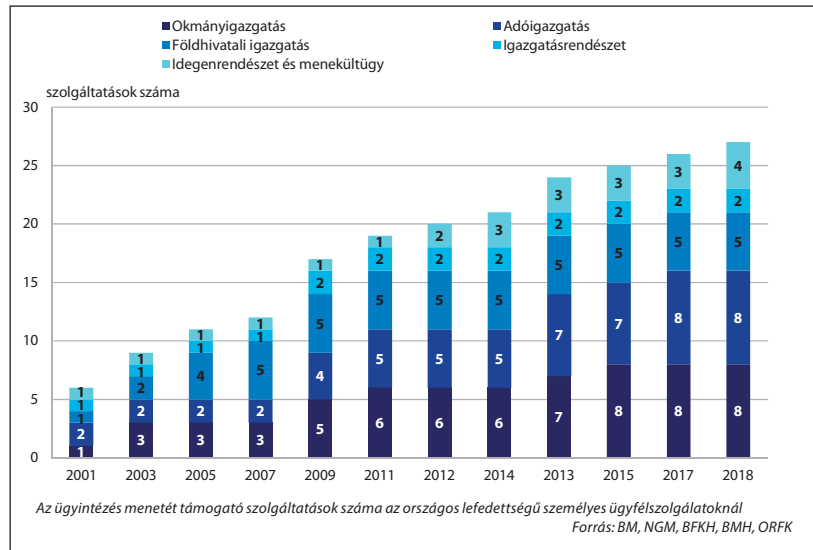
A magyar közigazgatásban továbbra is a személyes ügyintézés a legelterjedtebb ügyintézési mód. A közigazgatás által nyújtott szolgáltatások abban az esetben tudják érdemben javítani az állampolgárok komfortérzetét, ha fejlettségükben és hatékonyságukban lépést tartanak a hétköznapi életben – például banki ügyintézésük során – már megszokott szolgáltatásokkal. Épp ezért kormányzati törekvés a bürokratikus terhek csökkentése érdekében a különböző elektronikus támogató szolgáltatások elterjesztése.

Jelen mutató kapcsán azt vizsgáltuk, hogy milyen támogató szolgáltatások segítik a személyes (és egyéb) ügyintézt, amelyek nem csupán az ügyfélmény magasabb szintjét nyújtják, de adott esetben terhelmentesítik is az ügyfeleket. Az összehasonlíthatóság érdekében általános funkciók azonosításával definiáltunk 8 támogató szolgáltatást, amelyek együtt egyfajta szolgáltatáscsokráként értelmezhetők.

Ezek a következők:

1. Elektronikus tájékoztatási szolgáltatás: az interneten elérhető hasznos információk biztosítása.
2. Időpontfoglalás alatt jelen esetben a személyes ügyintézés időbeli tervezését támogató megoldást értjük.
3. A proaktív szolgáltatás előre tájékoztatja az ügyfelet az ügyében történt változásokról, az őt érintő jövőbeni eljárási cselekményről vagy ügyintézési kötelezettségéről.
4. Az SMS-/e-mail-szolgáltatás olyan szolgáltatás, amely jellemzően utólagos tájékoztatást nyújt az ügyfeleknek az ügyükben hozott döntésről vagy egyéb, őket érintő egyéb eljárási cselekményről, változásról.
5. A státuszlekérdező szolgáltatás segítségével az ügyfél tájékozódhat a folyamatban lévő eljárásainak előrehaladásáról.
6. Bankkártyás fizetési lehetőség biztosítása.
7. Az „Ügyindítás, letöltés, adatszolgáltatás, egyéb lekérdezés” szolgáltatások további funkciókkal támogatják az ügyintézt (ilyen például az ügyintézés előkészítését támogató ügyindítás funkció vagy különböző információk, adatok lekérdezhetőségének, illetve letölthetőségének lehetősége).
8. A mobiltelefonos ügyintézési szolgáltatás nemcsak mobilra optimalizált webes felületen, hanem önálló alkalmazásként (mobilapplikáció) is elérhető.

A mutató kialakítása során öt olyan igazgatási területet vizsgáltunk, amely magas ügyszáma miatt releváns, és országos



ügyfélszolgálati hálózat által támogatott. Ez az öt szakterület az okmány-, az adó-, az ingatlanügyi, az idegenrendészeti és menekültügyi igazgatás, valamint az igazgatásrendészeti szakterület. Ezen ügyintézési színtereken vizsgáltuk a támogató szolgáltatások meglétét és fejlettségét. A kényelmi szolgáltatások elérhetősége folyamatosan javul – ám az utóbbi időszakban már stagnáló – tendenciát mutat, amelyet egyrészt a technológiai fejlődés, másrészt pedig az ügyféligények változása okoz.

Az első kiegészítő szolgáltatások a személyes ügyintézéshez szükséges információk (ügyfélfogadási idő, szükséges dokumentumok stb.) könnyebb beszerzése köré szerveződtek. Ezek mellé léptek be fokozatosan az ügyek előzetes előkészítését, az ahhoz szükséges adatok és információk beszerzését támogató szolgáltatások. Az időpontfoglalási szolgáltatás a tervezhetőség dimenzióját nyitotta meg, míg az előzetes vagy utólagos tájékoztatás (SMS/e-mail, proaktív szolgáltatások) során már a közigazgatás szólítja meg az ügyfelet az ügyintézés támogatása céljából. Az ügyintézés menetét támogató kényelmi szolgáltatások a bankkártyás fizetés lehetőségével, valamint a legújabb technológiai trendekhez igazodva mobilalkalmazások bevezetésével bővültek.

Összességében megállapítható, hogy a kényelmi szolgáltatások fenti köre a leggyakoribb adó- és okmányigazgatási szakterületen majdnem eléri a teljes körű proaktivitási szintet. Az ingatlanügyi, valamint az idegenrendészeti és menekültügyi igazgatás esetében egy-egy támogató szolgáltatás nem érhető el, de meg kell jegyezni, hogy az eljárási sajátosságok miatt egyes ügytípusoknál nem is minden támogató szolgáltatás releváns. A rendőrség igazgatásrendészeti szakterületén pedig a közeljövőben várhatók olyan fejlesztések, amelyek bővítik a jelenlegi támogató szolgáltatások kínálatát.

**Az ügyintézt támogató kényelmi szolgáltatások térnyerése az utóbbi években – az igazgatásrendészet kivételével – telítettséget mutat a vizsgált igazgatási területeken.**

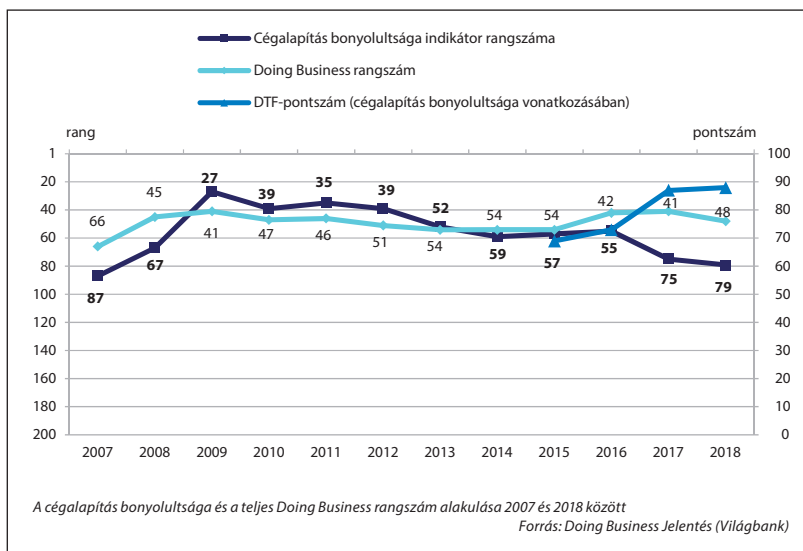


## H.2.2. A cégalapítási eljárás bonyolultsága

A Világbank által közzétett *Doing Business* jelentés – amelynek indikátorkészlete 11 dimenzió mentén hasonlítja össze a világ 190 államát – vizsgálja többek között az üzleti működést befolyásoló szabályozási elemek versenyképességre gyakorolt hatásait. A közigazgatás hatékonysága elsősorban abban érhető tetten, hogy mennyire képes a jogbiztonságot, a hitelező- és fogyasztóvédelmet, az adóztatást elősegítő szabályozási gyakorlatot egyszerre érvényesíteni a vállalkozói kedvet, a cégalapítást demotiváló adminisztratív előírások, kötelezettségek (terhek) visszaszorításával együtt.

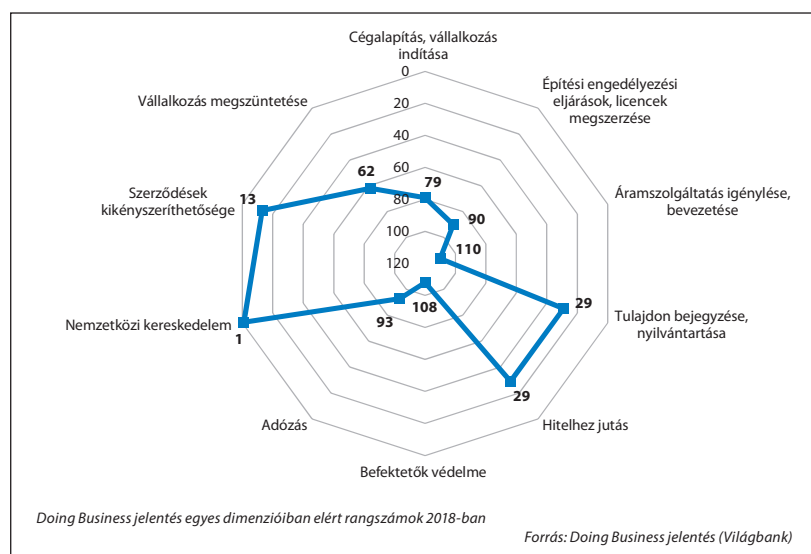
A jelentés két összesített mutatószámot tesz közzé: a határértéktől való távolságot (distance to frontier, DTF) és az ez alapján keletkező rangsort. A DTF a szabályozási teljesítmény abszolút szintjének és időbeli javulásának értékelésében segít. Ez az intézkedés mutatja az egyes országok távolságát a „határtól”, amely a 2015-ös *Doing Business*-mintában megfigyelt legjobb teljesítményt jelenti. Az egyes és az összesített dimenziókban kapott érték megmutatja, hogy egy ország teljesítménye milyen messze áll a legjobb teljesítményű országtól. Ez meghatározza az egyes államok teljesítményének és a legjobb teljesítménynek az adott időpontban fennálló különbségét és a gazdaság szabályozási környezetének relatív változását.

A vizsgált dimenziók közül a *cégalapítási eljárás bonyolultsága* mutató esetében a korlátolt felelősségű társaság (kft.) elindításához szükséges eljárások számát, az azokra fordított



időt és költséget, valamint a befizetett minimális kezdőtőkét mérik. A 2018-as jelentés szerint hazánkban a cégalapítás összesen 6 eljárást (ügyvéd megbízása és a szükséges jogi dokumentumok előállítása, bankszámlanyitás, cégbírósi regisztráció és adóregisztráció, helyi iparüzési adó bejelentése a helyi önkormányzatnál, regisztráció a Kereskedelmi és Iparkamarába, foglalkoztatott biztosítottak adatainak bejelentése az adóhatósághoz) foglal magában, amelynek teljesítésére átlagosan 7 napot és az egy főre jutó bevétel 5,4%-át fordítják a vállalkozók. A kötelező kezdőtőke az egy főre jutó bevétel 43,8%-a. Ezek az értékek alacsonyabbak a tavalyi értéknél, ami abszolút értékben jobb teljesítményt jelent (a DTF értéke 100-ból 87,6 pont). A mutató kismértékű javulását eredményezte az is, hogy az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 2017. évi módosítása alapján a gazdasági társaság bejegyzésére irányuló eljárás illetékmentessé vált, továbbá a közzétételi költségtérítés is megszűnt a kft.-k egyszerűsített alapításánál.

A nominális javulás ellenére 2017-ben hazánk helyezése romlott a 190 ország rangsorában, az előző évi 75. helyezést érte el. A nemzetközi rangsorban elért eredmény a 2012-ig tartó javuló tendencia után továbbra is visszaesést mutat a valamennyi dimenziót átfogó, összesített rangsorban is.



**A cégalapítás egyszerűsödött az elmúlt időszakban, de a mutató értékére ható intézkedések kevésnek bizonyultak ahhoz, hogy hazánk helyezése javuljon a nemzetközi rangsorban.**

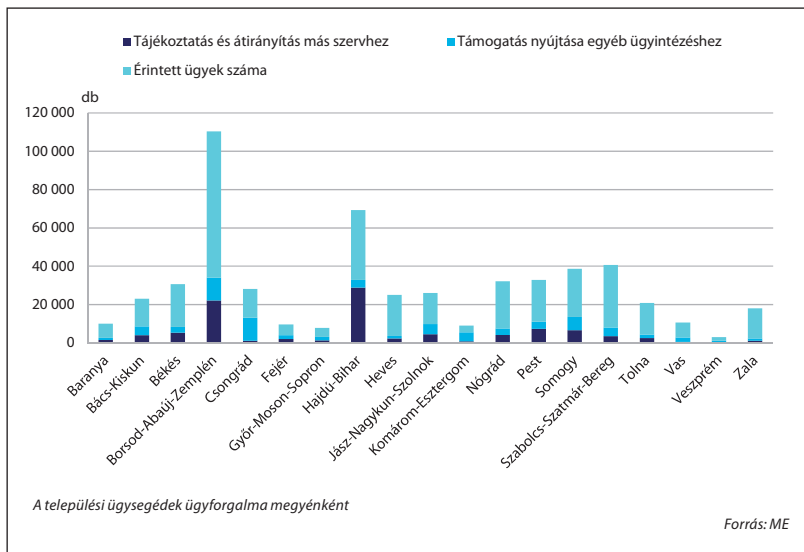


### H.2.3. Mobilis közigazgatási ügyintézés használata

Az ügyfelek ügyintézésének fő színterét – részben az ügyek természetéből fakadóan, részben a lakosság döntő részének ügyintézési szokásai miatt – továbbra is a személyes ügyfélszolgálatok jelentik. Fontos kormányzati törekvés, hogy az államigazgatás minél közelebb kerüljön a lakossághoz, így a járási szintű hivatalok kiépítésével párhuzamosan megkezdődött a települési ügysegédi rendszer kialakítása, amelynek célja az ügyfélszolgálat eljuttatása azokra a településekre is, ahol kormányablakot méretgazdaságossági okból nem alakítottak ki (tipikusan a községekben).

Az ügysegédek tehát olyan, az érdemi ügyintézt támogató munkatársak, akik elősegítik az ügyfelek mentesítését az utazás terhe alól. Az állandó ügysegédek rendszeres ügyfelfogadási időben, míg az ideiglenes ügysegédek eseti jelleggel látják el feladataikat. A kormányablakok tehermentesítése érdekében az ügysegédek (esetleg kormányablakos ügyfélszolgálati helyszíneken) a speciális felkészültséget, az ügyfélkör tekintetében egyedi ügyintézt igénylő (időigényesebb) ügycsoportok (például szociális ügyek) esetében „átveszik” az ügyfeleket a kormányablakoktól. Ezáltal a kormányablakok várakozási, ügyintézési ideje lerövidül, az ügyintézői kapacitásokat hatékonyabban lehet kihasználni.

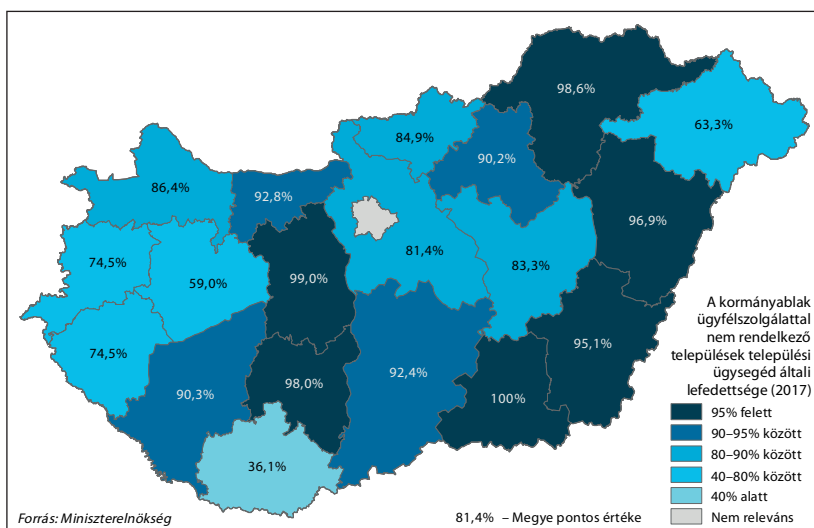
A grafikon a megyei ügysegédek által intézett ügytípusok megoszlását mutatja. A Tájékoztatás és átirányítás más szervhez kategória esetében az ügysegéd az adott eljárás menetéről, az ügyfél jogairól és kötelezettségeiről ad álta-



lános információt, de az ügy érdemi elintézésében nem tud segítséget nyújtani. A Támogatás nyújtása egyéb ügyintézéshez kategória az ügysegéd által ellátott ügyintézési körhöz szorosan nem tartozó ügyeket fed le, amelyekben támogatást nyújt az ügyfélnek (például segít a nyomtatvány kitöltésében). A harmadik kategória, amikor az ügysegéd elvégzi az ügyintézéshez szükséges teendőket (továbbítja a kérelmet az eljáró szervhez).

Az ábra szemlélteti, hogy az egyes megyékben hogyan alakul a kormányablakokkal nem rendelkező települések ügysegédi lefedettsége. Megállapítható, hogy az országos átlag eléri a 83%-ot. Kiemelkedő Fejér megye, ahol 99%-os, vagyis majdnem teljes lefedettséget tapasztalunk.

A települési ügysegédi rendszerhez hasonló célokat szolgál a mobilizált kormányzati ügyfélszolgálat is, amely valóban teljesíti a „hivatal hához megy” jeligét. A számítógépes hálózati és szakrendszeri kapcsolattal rendelkező kisbuszokban az állampolgárok a kormányablakok szolgáltatásait vehetik igénybe (ezek közül leggyakoribb az okmányügyintézés), illetve a közlekedési infrastruktúra szempontjából hátrányos helyzetben lévő településeken a tömeges és speciális ügyintézési igények kielégítésére (például büntetés-végrehajtási, oktatási vagy szociális intézmények) is használják. Jelenleg három megyében (Bács-Kiskun, Csongrád, Vas) működtetnek mobilizált ügyfélszolgálatokat, amelyek országos bővítése várható a következő években.



**2017-ben a kormányablakos ügyfélszolgálattal nem rendelkező települések 83%-ában működik már települési ügysegédi rendszer.**

## H.2.4. Az ügyintézésre fordított idő

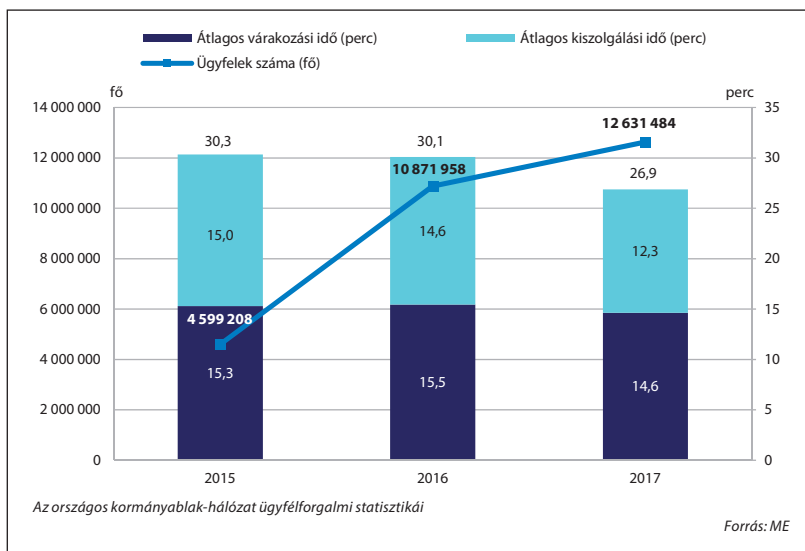
Az *Ügyfélteher* dimenziót alapvetően meghatározza az ügyfelek ügyintézésre fordított ideje. Ennek két fő eleme a személyes ügyintézés esetében a várakozási (sorbanállási) idő és az ügy érdemi intézésére fordított idő. Előbbi az ügyfélszolgálatra való megérkezést követő sorszámhúzással indul, és az ügyfél ügyintézőhöz történő behívásáig tart. Az ügy érdemi intézésére fordított idő alatt az az időtartam értendő, amely az ügyintézőhöz történő behívástól egészen az ügymenet helyszíni lezárásáig tart.

Az ügyintézéshez ténylegesen szükséges idő volumenének áttekintéséhez az országos kormányablak-hálózat megyei bontású adatait vettük alapul. Az adatok forrása a 2016-tól bevezetett ügyfélirányító rendszer, amely az ügyfélszolgálatokra vonatkozó monitoringadatokat országosan egységesen méri. A mutatóhoz szükséges adatokat a területi közigazgatásért felelős tárca szolgáltatta az ügyfélirányítóból történő közvetlen lekérdezés alapján.

Az idősoros adatokból kiderül, hogy az országosan kiszolgált ügyfélszám 2015-ről 2016-ra kimagasló mértékben növekedett, 4,6 millió ügyfélről közel 10,9 millióra, ami mintegy 60%-os emelkedést jelent. Ez alapvetően két okra vezethető vissza. Egyrészt arra, hogy új ügyfélszolgálatok nyíltak Pest megyében és Budapesten, de főként arra, hogy 2016-ra a kormányablakokban intézhető ügyek száma megháromszorozódott, 508-ról 1475-re emelkedett. 2017-ben az ügyfélszámban csekélyebb, 16%-os emelkedés történt.

A kiszolgálási időkre vonatkozó adatok a diagramon is látható, folyamatos javulása a megújult elektronikus közigazgatási tájékoztatások térnyerésének is köszönhető, mivel az ügyfelek jellemzően egyre felkészültebben érkeznek az ügyfélszolgálatokra. További pozitív hatás tulajdonítható az olyan alternatív megoldásoknak, mint különösen a H.2.3-as indikátorban ismertetett települési ügysegédi rendszer, amely például néhány speciális ügycsoport (mint a szociális ügyek) esetében tehermentesíteni tudja a kormányablakokat.

A várakozási időben is hasonló előrelépés látható: míg 2015 és 2016 között érdemi különbségről nem beszélhetünk – habár a kiszolgált ügyfélszám jelentősen megnövekedett, az ügyintézési és várakozási időket más tényezők is befolyásolják, így ezen adatok nem konstans ügy- és ügyintézői létszám mellett értelmezhetők –, addig 2017-re



országos átlagban közel egy perccel csökkent az ügyfelek várakozással töltött ideje. A belső arányokat vizsgálva megállapítható, hogy nagyságrendileg azonos mértékű a várakozási idő és az érdemi ügyintézési idő, ami a Jó Állam Véleményfelmérés adatainak tükrében találkozik az ügyfelek többségének elvárásával.

A területi adatokat vizsgálva megállapítható, hogy a kiszolgált ügyfelek száma 2017-ben is Budapesten a legmagasabb. Míg ebben az évben megyénként átlagosan mintegy 532 ezer ügyfelet szolgált ki az ország fővárosán kívül eső területén, addig ugyanebben az időben csak Budapesten több mint 2,5 milliót. A kiemelkedő ügyfélszám miatt érthető, hogy a legmagasabb, 20 perccel meghaladó átlagos várakozási idő is a budapesti kormányablakokban van, jóllehet a tavalyi évhez képest közel kétperces javulás tapasztalható. A vidéki kormányablakok kapcsán kiemelendő, hogy a vizsgált hároméves időszakban Komárom-Esztergom megye kismértékben növekvő ügyfélszám mellett is 9 perccel tudta csökkenteni az átlagos várakozási időt.

A várakozási és kiszolgálási idők pontos mérése érdekében az ügyfélirányító rendszer fejlesztésével új funkciókat vezettek be. Korábban, ha az ügyintéző nem jelentkezett ki (például ebédidőben), a várakozási idő a valóságosnál nagyobb értéket mutatott. Szintén torzította a statisztikát, ha az ügyfél egyetlen időpontfoglalással több ügyet intézett. A mutató jövőbeni alakulásának fő kérdése, hogy „megtalálja-e” az ügyfélszolgálati rendszer az optimális teljesítményszínvonalat, amely nem igényli feltétlenül az ügyintézési/várakozási idő további költség- és erőforrásigényes csökkentését.

**A kiszolgált ügyfelek számának növekedése mellett a várakozási idő 6%-kal és az ügyintézési idő 16%-kal csökkent országos átlagban a kormányablakokban.**

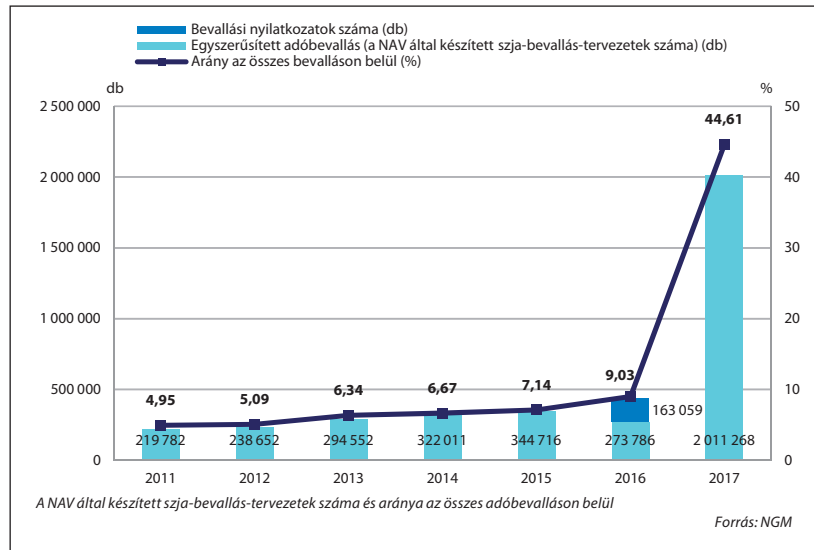
### H.2.5. A NAV által készített szja-bevallás-tervezetek aránya

Az éves adóbevallási kötelezettség az egyik leggyakoribb érintkezési felület a közigazgatás és ügyfelei között. Ezért is van kiemelt szerepe minden olyan szolgáltatásnak, amely az adózók adminisztratív terheit csökkenti. Ennek megfelelően a személyijövedelemadó-bevallás folyamatának egyszerűsítése érdekében az elmúlt években folyamatos fejlesztések történtek.

A korábbi tendenciát folytatva a személyijövedelemadó-bevallás 2017-ben bevezetett (2016. adóévről készített bevallásokra vonatkozó) reformja az adóbevallás rendszerét új alapokra helyezte. Megszüntette az adónyilatkozatot, az adóhatóság közreműködésével készített egyszerűsített bevallás és a magánszemély bevallási nyilatkozata alapján elkészített adóhatósági adómegállapítás jogintézményét, az adózók számára egy egyszerűbb személyijövedelemadó-bevallási rendszert kialakítva. Eszerint azon adózók számára, akik nem kértek munkáltatói adómegállapítást, vagy az adó megállapítását a munkáltató nem vállalta, az adóhatóság elkészítette és az Ügyfélkapu használatával egy erre a célra létrehozott elektronikus felületen (WebNYK) elérhetővé tette a személyijövedelemadó-bevallás tervezetét.

A megoldás tovább csökkentette az adózók adminisztratív terheit, hiszen az egyszerűsített adóbevallással ellentétben előzetes nyilatkozat megtétele sem szükséges a személyre szabott szja-bevallás adóhatóság általi elkészítéséhez.

A korábbi *Jó Állam Jelentésekben* szereplő, egyszerűsített adóbevallások aránya indikátor a fenti reform miatt



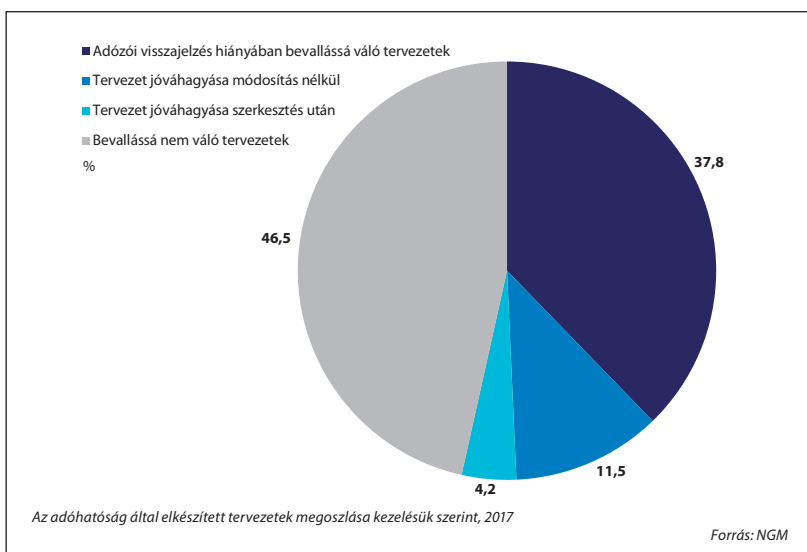
módosult a tartalmában azonos, de előzetes nyilatkozatot nem igénylő, adóhatósági szja-bevallás-tervezetek aránya mutatóra.

A 2016. adóévről készített szja-bevallásokra vonatkozóan az adóhatóság által elkészített tervezetek száma 3 759 800 db volt, amelyek közül 1 419 546 db vált adózoói visszajelzés hiányában bevallássá. Az eSZJA-felületen módosítás nélkül 433 476 adózó hagyta jóvá a tervezetet, 158 246 magánszemély pedig szerkesztés után fogadta el.

A személyijövedelemadó-bevallás 2018. január 1-től (a 2017. adóévről készített bevallásokra vonatkozó) érvényes reformja a fenti koncepció folytatásaként megszüntette a munkáltatói adómegállapítás intézményét (ezzel egyúttal a vállalkozói adminisztratív terhek csökkenését is eredményezve). Valamint az általános forgalmi adó fizetésére kötelezett magánszemélyekkel és a mezőgazdasági őstermelőkkel bővítette azon magánszemélyek körét, akik számára az adóhatóság elkészíti az adóbevallási tervezetet. Ennek eredményei a következő évi *Jó Állam Jelentésben* lesznek olvashatók.

Az szja-bevallási rendszer reformja továbbra is megfelel annak a közigazgatási szándéknak, miszerint az állam az igazgatási oldal terheinek növelése mellett is „átvállal” feladatterhet az ügyfelektől. Ezek a megoldások a bevallások ellenőrzési szükségletét is csökkentik, így a közigazgatási belső adminisztratív terhek is jobban kontrollálhatók.

Az szja-bevallási rendszer reformja továbbra is megfelel annak a közigazgatási szándéknak, miszerint az állam az igazgatási oldal terheinek növelése mellett is „átvállal” feladatterhet az ügyfelektől. Ezek a megoldások a bevallások ellenőrzési szükségletét is csökkentik, így a közigazgatási belső adminisztratív terhek is jobban kontrollálhatók.



**Az szja-bevallási rendszer reformja nagymértékben csökkentette az ügyfelek terheit 2017-ben.**

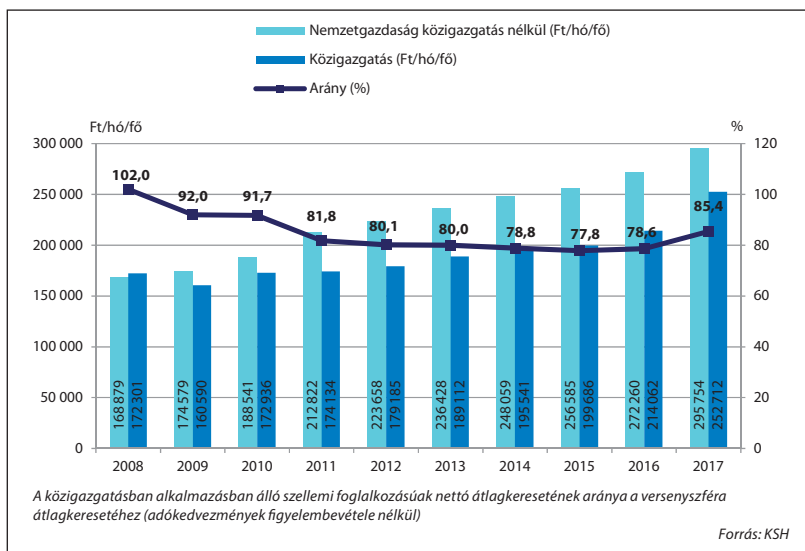
### H.3.1. A közigazgatásban alkalmazásban álló szellemi foglalkozásúak nettó átlagkeresetének viszonyítása a versenyszféra átlagkeresetéhez

Az indikátor a közigazgatáson belüli humánerőforrás-gazdálkodás hatékonyságát méri azáltal, hogy a havi illetmény-átlagokat vetíti rá a versenyszféra által foglalkoztatottak kereseti mutatóira. A munkavégzés jellege szerinti bontás alapján csak a szellemi foglalkozásúak kereseti adatait vizsgáljuk, tekintettel arra, hogy a közigazgatásban az arányuk több mint 90%.

A versenyszféra esetében a nettó kereseti adatokra a kormányzat közvetlenül leginkább az adóztatáson és a bérmínimumon keresztül lehet hatással, míg a közigazgatás esetében a keresetek alakítása teljes mértékben a kormányzat döntésétől függ, tekintettel arra, hogy azt jogszabály rögzíti, és a forrásokat a költségvetés biztosítja.

A közsféra kereseti adatai 2008 kivételével minden évben a versenyszféra értékei alatt maradnak. Ez egyfelől a gazdaságosság és a hatékony közpénzfelhasználás irányába mutat, másfelől az európai közszolgáltatások kedvezőtlen demográfiai folyamatok hatására egyre nagyobb figyelmet fordítanak a közsféra, és benne a közigazgatás mint munkáltató pozitív imázsának, versenyképességének növelésére. Ennek értelmében az indikátorra két egymásnak feszülő érdek is hat. A konvergáló kereseti adatok esetében egyrészt a közigazgatás munkaerőpiaci versenyképessége, másrészt a munkaerőpiaci viszonyoknak megfelelő bérköltségek viselése is egyaránt biztosítható.

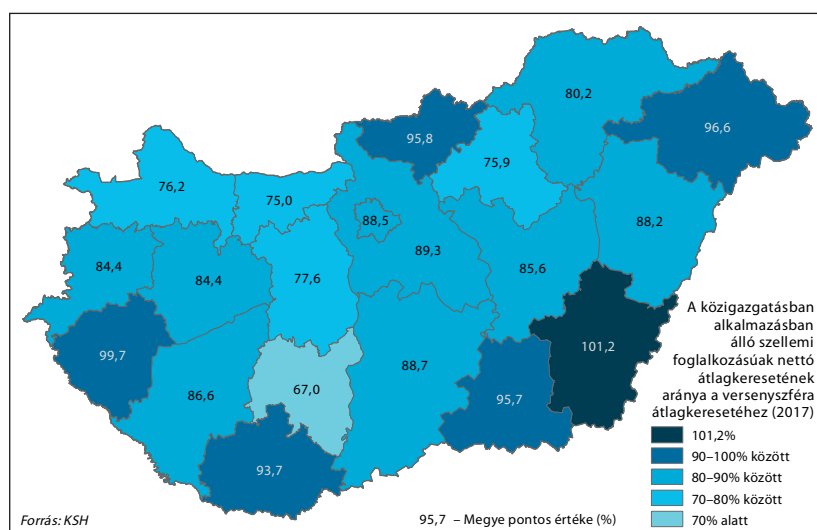
Az arányszám 2008 után jelentős – mintegy 25 százalékpontos – csökkenést mutatott egészen 2015-ig, ami ugyan hatékonyabb közpénzfelhasználást mutat, viszont negatív



hatással van a közigazgatási karrier munkaerőpiaci versenyképességére. Az utóbbi évek stagnálását követően 2017-ben jelentős (mintegy 7 százalékpontos) javulás és az olló záródása állapítható meg a közsféra szempontjából nézve. Módszertani aspektusból érdemes megjegyezni, hogy míg a közigazgatás esetében az értékek a tényleges kereseti adatokat tükrözik, addig a versenyszféra esetében a szürkefoglalkoztatás (zsebbe is történő fizetés) torzítja a képet. Ez alapján vélelmezhető, hogy a két szféra valós keresetei között jelentősebb a különbség a kimutatásban szereplőnél.

A közigazgatáson belüli kötött bértábla miatt viszonylag korlátozottan jelennek meg a munkaerőpiacra jellemző regionális bérkülönbségek, kivéve a magasabb bérkategóriájú központi igazgatási szerveknek helyet adó Budapestet. Területi aspektusból tehát a térképen látható diszparitás leginkább a versenyszféra eltérő kereseti adataiból származik.

A két foglalkoztatási szféra közötti eltérés kapcsán megjegyzendő, hogy Budapesten a már említett központi szervek magasabb bérezése, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg és Zala megyékben az alacsonyabb versenyszféra-jövedelmek miatt az átlagnál kisebb a különbség. Tolna megyében a legnagyobb a versenyszektor bérelőnye, míg Békés az egyetlen olyan megye, ahol a költségvetési szféra keresete meghaladja a nemzetgazdasági átlagot.



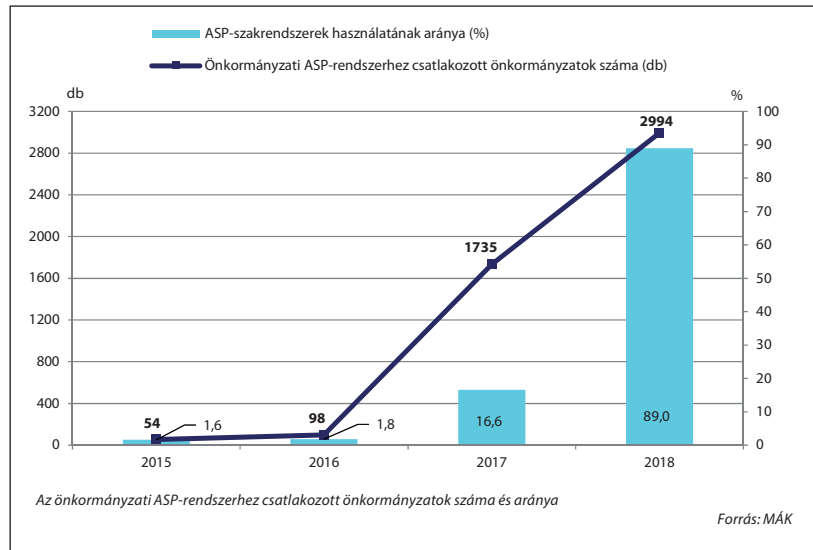
**Az emelkedő bérszínvonal ellenére a szellemi foglalkozásúak fizetése még mindig jelentősen alacsonyabb a közigazgatásban, mint a versenyszférában, de csökkenő eltéréssel és területileg eltérő mértékben.**



## H.3.2. Az önkormányzati alkalmazásslolgáltató központ szolgáltatásait igénybe vevő önkormányzatok száma

A mutató egyrészt az önkormányzati alkalmazásslolgáltató központhoz, az ún. önkormányzati Application Service Provider, azaz ASP-rendszerhez csatlakozott helyi önkormányzatok számát jelzi, másrészt megmutatja az ASP-rendszer által nyújtott szakrendszerekhez csatlakozott önkormányzatok arányát az összes helyi önkormányzathoz viszonyítva. A mutató jelentőségét az adja, hogy az önkormányzati igazgatás informatikai infrastruktúrájának felkészültségéről és az ügyintézés menetét nagymértékben támogató, azt gyorsító szakrendszerei ellátottságról kaphatunk információt általa.

Az önkormányzati ASP-rendszer szolgáltatásainak igénybevételéhez mindössze megfelelő internetkapcsolatra és egy böngészővel ellátott számítógépre van szükség, az önkormányzatnak a saját számítógépre semmit nem kell telepítenie. A böngészőben megnyíló felületen – az ügyintéző azonosítását követően – egységes, sztenderdizált formában elérhetők a központból nyújtott szolgáltatások. Az önkormányzati ASP-rendszer működtetése, üzemeltetése tehát központilag biztosított, ezáltal jelentős költségmegtakarítás érhető el, mivel az önkormányzatoknak nem kell saját informatikai szakrendszereket fenntartaniuk és fejleszteniük. Továbbá a megvalósítás alatt álló adattárház segítségével az önkormányzati alrendszer finanszírozási mechanizmusait is figyelemmel lehet majd kísérni. Az ASP-rendszer bevezetése nemzetgazdasági szinten az önkormányzati informatikai üzemeltetési költségek csökkenését eredményezi. Ez a fel-

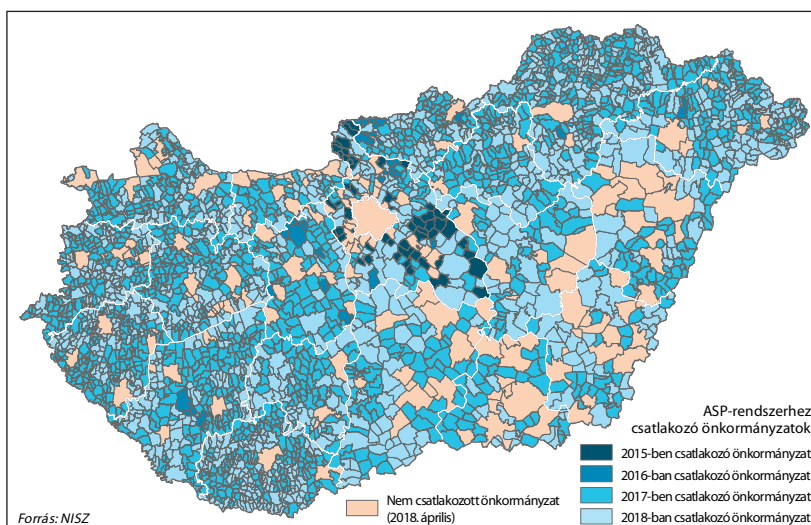


hőtechnológián alapuló megoldás tehát a közigazgatási erőforrások hatékony megosztását teszi lehetővé.

A csatlakozások száma az elmúlt időszakban gyors ütemben emelkedett, a kezdeti önkéntes csatlakozásokat követően, a jogszabályi kötelezés hatására, 2018 elején már 2994 önkormányzat használja a szolgáltatást a Magyar Államkincstár – az önkormányzati ASP-rendszer működtetője – adatközlése szerint. A csatlakozott önkormányzatok az önkormányzati települési portál kivételével a másik hét szakrendszer mindegyikét kötelezően használják. A diagramon szereplő arány a kötelező csatlakozás és szakrendszerei használat előírása következtében rohamosan növekedő ASP szakrendszerei használat arányát mutatja.

A jogszabályi kötelezés alól csak azok az elsősorban nagyobb lakosságszámú önkormányzatok mentesülnek, amelyek magasabb informatikai felkészültségükre hivatkozva erre engedélyt kapnak (43 önkormányzat kapott). Amint a térképen is látszik, az ország döntő többségében (kivévelt jellemzően csak a nagyobb önkormányzatok jelentenek) már az ASP-rendszert használják az önkormányzatok.

Az önkormányzati ASP-rendszerről szóló kormányrendelet pontosan rögzíti, hogy mely önkormányzatok csatlakoznak 2019. január 1-jétől a szolgáltatásokhoz. Ennek eredményeképpen még 203 önkormányzat csatlakozását kell lebonyolítani interfészes vagy rendszer-csatlakozás formájában.



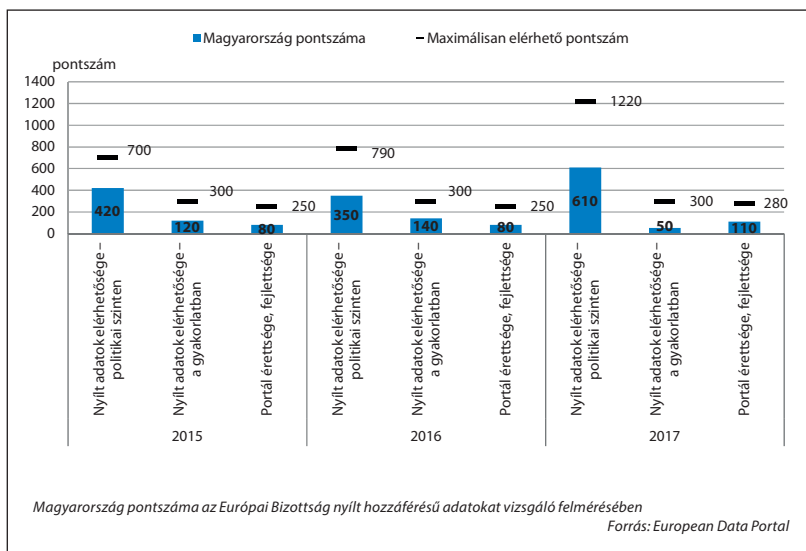
**2017–2018-ban is folytatódott az önkormányzatok csatlakozása az ASP-rendszerhez. Jelenleg az önkormányzatok majdnem 94%-a veszi igénybe az önkormányzati ASP-rendszer szolgáltatásait.**



### H.3.3. Nyílt hozzáférésű adatok szerinti érettség mutató

Nyílt vagy nyílt hozzáférésű adatoknak (open data) nevezzük azokat az információkat, amelyeket bárki szabadon – szerzői jogi, szabadalmi vagy bármely más korlátozásoktól mentes módon – megismerhet, felhasználhat vagy újrahasznosíthat. A nyílt adatok hozzájárulnak egy ország politikai, szociális és gazdasági fenntarthatóságának biztosításához. A közzétett adatainak hozzáférhetővé és újrafelhasználhatóvá válásával a közigazgatás működése is hatékonyabbá válik.

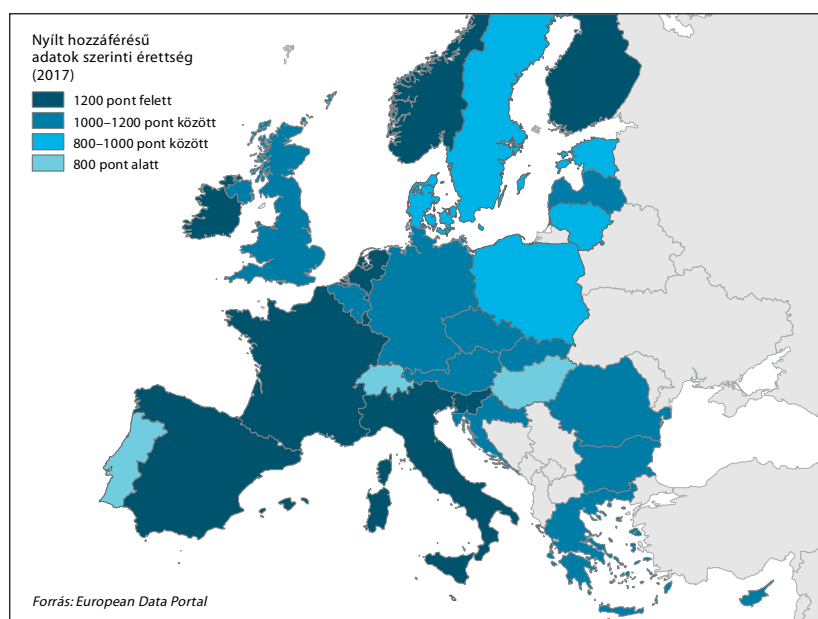
Az Európai Bizottság 2015-től vizsgálja az EU 28 országát, Norvégiát, Svájcot, Liechtensteint a nyílt adatok szerinti érettség, felkészültség alapján, aminek eredményét az Európai Adatportálon teszi közzé. A mérés két mutatóra épül: 1. a nyílt hozzáférésű adatok elérhetősége és 2. a közadatkereső portál fejlettsége. Az előbbi azt méri, hogy az országok milyen szintű nyíltadatkezelési politikával és előírásokkal rendelkeznek, a közzétett információinak további felhasználásáról szóló PSI-irányelv átültetésében hogyan teljesítenek, emellett értékelik a nyílt adatok felhasználását és politikai, társadalmi, gazdasági hatásukat. Az utóbbi mutató funkcionalitás alapján méri a portál használhatóságát, az adatok újrafelhasználtságát, elérhetőségét, valamint terjesztését. Az egyes mutatókhoz rendelt alindikátorokat 41 + 13 elemű kérdéssorozat alapján pontozzák, amely pontok maximálisan elérhető értékéhez viszonyított százalékos aránya adja a mutatók értékét.



A *Jelentés* legfrissebb adatai a 2017. augusztusi állapotot mutatják. Eszerint hazánk a nyílt adatok szerinti érettség tekintetében a megszerezhető pontok 48%-át érte el. Ez az érték jelentősen elmarad a vizsgált országok 70%-os átlagától.

Egyfelől a nyíltadat-politika intézményesülése folytatódott, a központi koordináció javult, de továbbra sincs elfogadott stratégiája a területnek. A nyílt adatok használata kissé bővült, köszönhetően annak, hogy a portál (elsősorban külföldi) látogatottsága havi több mint 25 ezer főre növekedett. Ugyanakkor a kormányzat továbbra is adós a tíz évenként esedékes közadat-publikálási megoldás hatáselemzésével, valamint a társadalmi hatásokat mérő monitoring rendszer kialakításával. A *Jelentés* jó gyakorlatként azonosítja a Nemzeti Jogszabálytár közhiteles adatbázisát, valamint a BKK menetrendi információinak közzétételét.

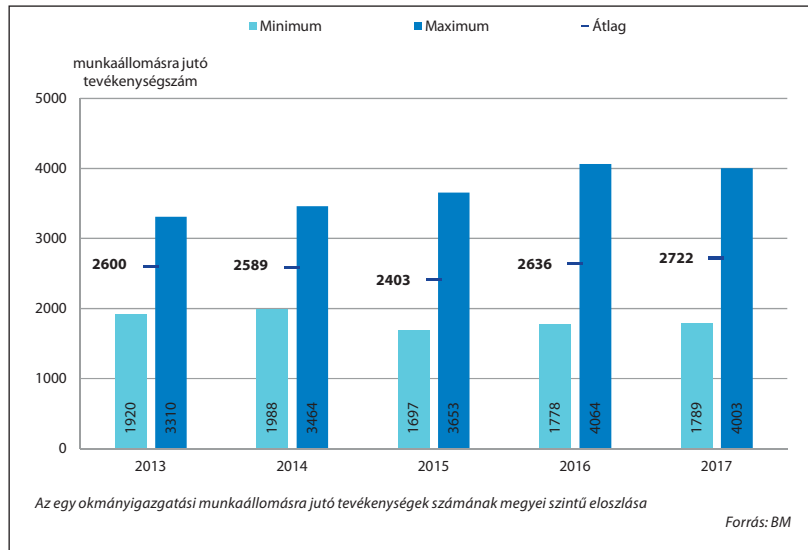
Az Európai Bizottság a vizsgált országokat az eredményeik alapján négy kategóriába sorolta: kezdők, követők, gyors felzárkózók és vezetők. 2017-ben Magyarország ismét a követők csoportjába került, eszerint érvényes közadatpolitika és fejlettebb portálszolgáltatások jellemzik, de az adatok szabad felhasználása nem teljes körű. A mutató javításához tervezett további lépések között szerepel egy új portál létrehozása, illetve a legfontosabb adatkezelők megfelelő állami finanszírozását célzó eszközök bevezetése annak érdekében, hogy az újrafelhasználási díjakat csökkenteni lehessen.



**Az Európai Bizottság által közzétett jelentés szerint Magyarország nyíltadat-mutatója javult az elmúlt évben, ugyanakkor növekedett a lemaradásunk az európai átlagtól.**

### H.3.4. Az egy okmányigazgatási munkaállomásra jutó tevékenységek megyei szintű eloszlásának egyenletessége

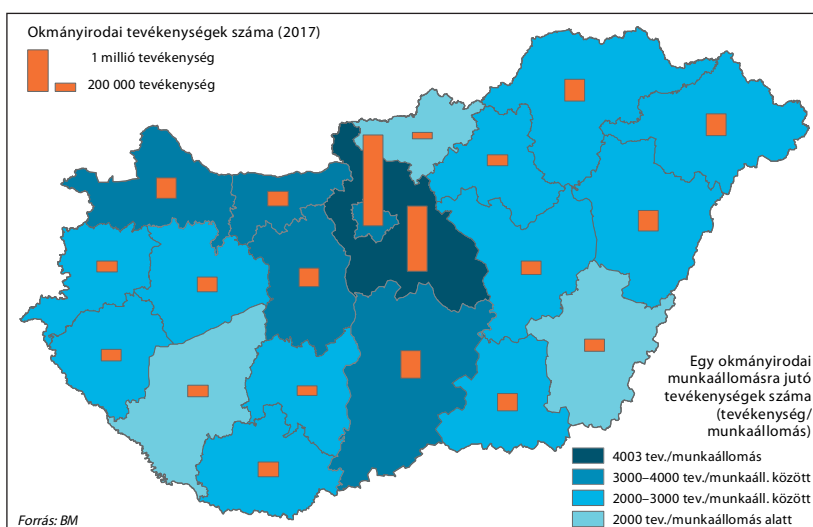
A fajlagos teljesítménymutató az országos ügyfélszolgálati hálózat okmányigazgatási statisztikai adatain alapulva éves szinten több mint 10 400 000 tevékenység több mint 3500 munkaállomás (2017-ben) közötti átlagos megoszlását mutatja. A kormányablak-hálózat azon tevékenységeit elemezzük, amelyek az ún. okmányigazgatáshoz kapcsolódnak. Ezek olyan ügyek, amelyek érintik az okmánynyilvántartást, vagyis az érintett ügyintézési szakrendszerben rögzítés, törlés vagy módosítás történik. A mutató alapjául szolgáló további adat a munkaállomások száma, amely az egyes ügyfélszolgálatokon rendelkezésre álló éves munkaállomások átlagos mennyiségével azonos.



A személyes ügyfélszolgálatok ügyfélkiszolgálási képességének meghatározó eleme a rendelkezésre álló szakemberállomány, valamint a munkavégzés eszközéül szolgáló infrastruktúra. Ideális helyzetben annyi munkaállomásra van szükség, ahány az adott ügyfélszolgálat ügyfélfogadási idejének, fizikai kialakításának és az ügyfelek igényeinek szem előtt tartása mellett a hatékony működéshez szükséges. Ezen tényezők egzakt meghatározása az igénybevétel változása miatt nem lehetséges, de az erőforrások lehetőség szerinti rugalmas elosztása a statisztikai-forgalmi adatok ismeretében elvárható. Az egy munkaállomásra jutó tevékenységszám az egyes munkaállomások leterheltségét és annak különbségeit mutatja az ügyfélszolgálatok között, ami tulajdonképpen az informatikai erőforrások kihasználtságát is jelzi.

A munkaállomások számának viszonylagos stagnálása mellett 2017-ben az elvégzett tevékenységek száma jelentősen nőtt (2015-ben 8 864 599 db, 2016-ban 9 832 116 db, 2017-ben 10 467 304 db). Ebben jelentős szerepet játszott az Ügyfélkapu-regisztrációk számának emelkedése, valamint a járműigazgatási, vezetői engedélyhez, lakcímkártyához és útlevélhez kapcsolódó ügyek számának gyarapodása. Mindez az egy munkaállomásra jutó tevékenységek átlagos számában is növekedést eredményezett. Az oszlopdiagramon a kormányablakok okmányirodai munkaállomásainak 20 megyei (illetve fővárosi) átlaga közül a legkisebb (Békés, türkiz) és a legnagyobb (főváros, kék) kihasználtság, valamint az összes átlaga látható.

Országos szinten az ügyforgalmat figyelembe vevő erőforrás-elosztás nem egyenletes, jelentős különbségek mutatkoznak egy-egy ügyfélszolgálat között (2016-ban 19,7%, 2017-ben pedig 19,9% volt a szórás átlaghoz viszonyított százalékos aránya). Ennek okai között megtalálható a mindenre kiterjedő egységes kiszolgálási szttenderdek hiánya, valamint az, hogy a tapasztalatok szerint az adott ügyfélszolgálati hatókör tényleges ügyfélállománya nem egyezik meg a lakosságszámmal.

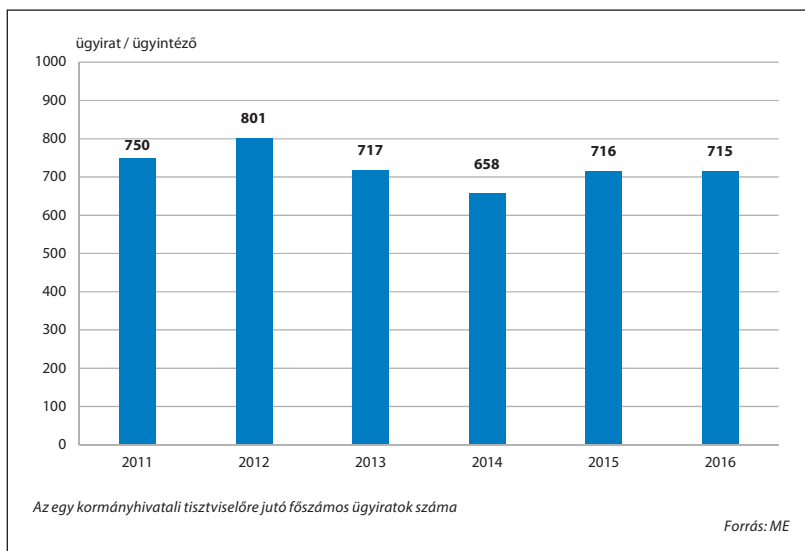


**2017-ben nőtt a különbség a kormányablakok okmányügyintézését érintő leterheltsége között, ami a kiszolgálás szttenderdizálásával továbbra is kezelhető lenne.**

### H.3.5. Egy tisztviselőre jutó főszámos ügyiratok száma

A fővárosi és megyei kormányhivatalok 2011. január 1-jei létrejötté egy két évtizedes dezintegrációs folyamatnak vetett véget, és 14 szerv 253 szervezetét, valamint 23 ezer kormánytisztviselőjét (összesen 36 ezer dolgozóját) érintette. A területi szinten megvalósuló horizontális és egyben működési integráció biztosítja az erőforrások megyénként és a fővárosban egységes szervezetben – egy költségvetési szervben – történő hatékony felhasználását és a párhuzamosságok, redundanciák csökkentését. A hatósági statisztikákból nyert ügyszámot – hasonlóan a munkállomásokhoz – a kormányhivatali tisztviselői létszámra vetítettük. Az ügyszámok tartalmazzák mind a megyei, mind a járási szinten intézett ügyek számát. A fajlagos teljesítménymutatók alakulásának összehasonlítását nehezíti, hogy a vizsgált időszakban jelentős feladat- és hatásköri átrajzolások, szervezeti összevonások (külső integráció), valamint a fiatal kormányhivatalok belső konszolidációja zajlik. Ezt a folyamatot mutatjuk be röviden az alábbiakban.

A kormány kiemelt célkitűzése volt 2010-ben a közigazgatás hatékonyságának növelése, amelynek egyik hangsúlyos eleme az eddigieknél összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosabban működő területi államigazgatás megteremtése, vagyis a hatékony és eredményes kormányzati feladatellátás területi szinten is. A létrejött fővárosi és megyei kormányhivatalokban kezdetben a funkcionális feladatellátás egységesült, az integrált szakigazgatási szervek szakmapolitikai koordinációja csak a későbbiekben erősödött. A kormányhivatal államigazgatási feladatai már a járási hivatalok kialakítása előtt is bővültek, 2012. április 15. óta ugyanis a kormányhivatal látja el az általános szabálysértési hatóság szerepkörét a jegyző helyett. A 2013-ban működésüket megkezdő járási hivatalokban – a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz hasonlóan – törzshivatalt és szakigazgatási szerveket alakítottak ki. Ennek megfelelően a járási hivatal szervezetében kezdte meg működését a járási gyámhivatal; a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal; a járási hivatal állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző



szakigazgatási szerve; a járási földhivatal; a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége; a járási népegészségügyi intézet, de idesorolhatjuk a járási hivatal székhelyének vagy kirendeltségének településén működő okmányirodát is. Az integráció első fázisából kimaradt szervek közül több egy felülvizsgálat eredményeként 2017 tavaszáig bekerült a kormányhivatalok szervezetrendszerébe. Ezt a külső integrációt azonban már megelőzte egy olyan racionalizálási, belső szervezetátalakítás, amely megszüntette a kezdetben kialakított szakigazgatási rendszert. A korábbi szervezetek már összevonva, a vezetők létszámát csökkentve, főosztályokba szervezve működnek a kormányhivatalok szervezetében.

Az ún. főszámos ügyiratok száma átlagosan 16–22 millió db között mozgott az elmúlt hat évben a kormányhivatalok által irányított szakigazgatási területeken. A létszámadatok pedig a kormányhivatali állományon belül a kormánytisztviselő ügyintézőkre vonatkoznak.

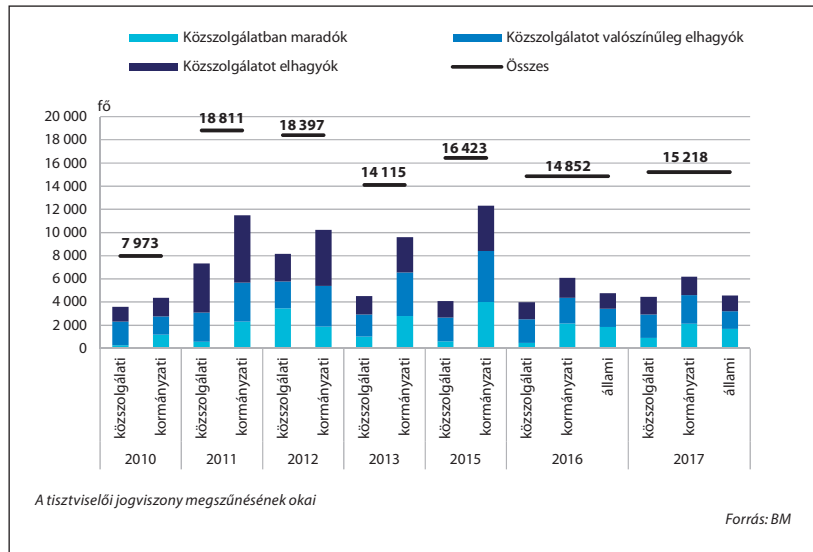
Összehasonlításként két évet vizsgálunk, amelyben egyrészt a belső, másrészt a külső integráció is szerepet játszott. 2015-ben 28 878 ügyintéző dolgozott a kormányhivatalokban, akik munkavégzésük során 20 662 696 ügyet intéztek, tehát az egy főre jutó ügyszám átlagosan 716. Ehhez képest 2016-ban 29 019 ügyintéző végezte munkáját a kormányhivatalokban, és az éves iktatott ügyszám 20 750 022, tehát az egy főre jutó ügyszám átlagosan 715.

**A kormányhivatali tisztviselők ügyintézési tevékenységének fajlagos teljesítménye 2015–2016 között nem változott a kormányhivatali szervezetrendszer többéves konszolidálásának lezárultával.**

### H.4.1. A középgeneráció részaránya a közigazgatásban

A közigazgatás humán erőforrásának felkészültségét jól jellemzi a közszolgálati tisztviselők korosztályi megoszlása. Az egészségesen és fenntarthatóan működő szervezetrendszerben szükség-szerű a középkorosztály (36–55 év közöttiek) kiegyensúlyozott, stabil aránya. Az eltérő korosztályba tartozó köztisztviselők különböző erősségekkel járulnak hozzá a szervezet működéséhez: a fiatal pályakezdők a dinamizmus és az újító lendület letéteményesei, az idősebbek a szervezeti tudás és a tapasztalatok megtartói és örökítői. A szaktudás, a terhelhetőség és az aktivitás gyümölcsöző ötvözete azonban a középgenerációnál található meg leginkább. E korosztály nélkül a szervezet hatékony és erős szakmaiságon alapuló működése megkérdőjelezhető. Az elmúlt hat év számadatait vizsgálva megállapítható, hogy az a trendszerű elvándorlás, amely a magyar közigazgatásban dolgozó középgenerációt a 2000-es évek elején jellemezte, már megállt. 2011 és 2017 között 5 százalékponttal nőtt a középkorosztály aránya, ami azt mutatja, hogy a közigazgatás középgenerációt megtartó képessége nőtt. A fiatalok részaránya is stabilan 26–30% körüli, ezért a korábbi évtizedben tapasztalható előregedés nem jelent már problémát a közigazgatásban.

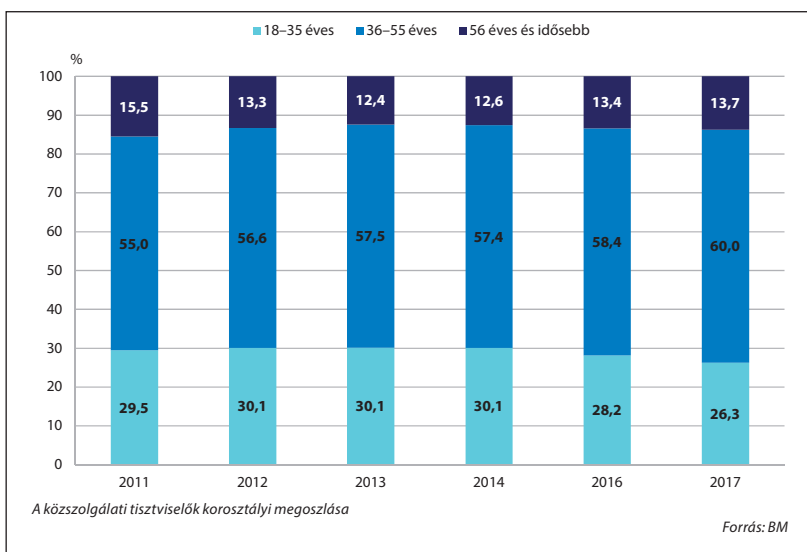
A fenti adatsor alapján arra következtethetnénk, hogy érvényesül a közszolgálati életpálya megtartó ereje, a közigazgatásba belépők jellemzően a szektorban maradnak, a személyi állomány ily módon folytonosságot, stabilitást mutat. Ennek megítéléséhez érdemes a munkaerő mozgását



közelebről megvizsgálni, amihez a Közszolgálati Statisztikai Adatrendszer közszolgálati jogviszony(ok) megszűnését rögzítő, aggregált statisztikai adatait vettük alapul.

A közszolgálati jogviszony megszűnése történhet a felek akaratán kívüli okokból (például halál) vagy közös akaratból, a tisztviselő vagy az állam kezdeményezésére. A tisztviselői jogviszonyokat szabályozó törvények számos, időben változó jogcímet ismernek a jogviszony lezárására, ezért a következő – témánk szempontjából releváns – kategóriákba csoportosítottuk őket: (1.) Biztosan a közszolgálatban maradnak, akiknek jogviszonya áthelyezéssel, jogviszonyváltással szűnik meg, (2.) valószínűleg – de nem fő szabály szerint – elhagyják a közszolgálatot a jogviszonyukat közös megegyezéssel vagy a határozott idő lejártával megszüntetők, végül (3.) szinte biztosan és inkább véglegesen elhagyják a közszolgálatot a nyugdíjba vonulók, a próbaidő alatt kilépők, azok, akiket felmentenek, illetve akik felmondanak.

Az elmúlt évek tisztviselői jogviszonyokat és szervezetrendszer átrajzolási reformjai jelentős mozgásokat eredményeztek a közszolgálatban. Az állami és önkormányzati igazgatásra vetítve, a vizsgált időszakban a munkakörök átlagosan 15%-a cserélt gazdát évente, és a három megszűnési ok kb. egyenlő arányban volt jelen. A pályaelhagyások üteme szoros összefüggést mutat a kormányzati ciklusokkal, a választásokat követő években nagyobb a jogviszonymegszűnések aránya.



**A középgeneráció részaránya a közigazgatásban az utóbbi években enyhén növekszik, ami hozzájárul a széles körű szakmai tudáson alapuló, stabil működéshez.**

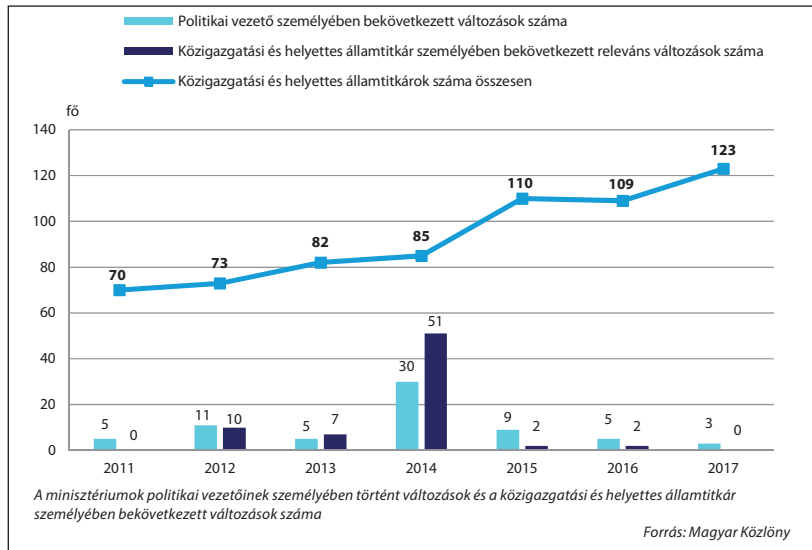
## H.4.2. A közigazgatás szakmai felső vezetői körének állandósága

Az indikátorhoz két mutató kapcsolódik, egyrészt a minisztériumok politikai vezetőinek személyében adott évben történt változások száma, illetve a politikai vezető távozását megelőző egy hónapban és azt követő fél évben történt szakmaivezető-cserék száma. (Az adatok forrása a köztársasági elnöki és miniszterelnöki határozatokon alapuló saját számítás.)

A központi államigazgatásban az állami vezetői kör – jogszabály alapján – politikai és szakmai rétegre osztható. Előbbiek a miniszterek és az államtitkárok, utóbbiak a közigazgatási államtitkárok és a helyettes államtitkárok. Az ő személyüket érintő változásoknak (jogviszonyuk megszűnésének) az összefüggéseit, a politikaivezető-váltás szakmaivezető-cserére gyakorolt hatását kívánja az indikátor bemutatni. Adatgyűjtési módszerünk szerint a miniszter személyében történt változás esetén – tekintettel arra, hogy az adott minisztérium legfőbb vezetőjéről van szó – mind a közigazgatási, mind a helyettes államtitkári körben bekövetkezett változást megjelenítettük az adatokban. Abban az esetben, ha az államtitkár személye változott, kizárólag az irányítása alá tartozó helyettes államtitkárok körében végbement személycserét vettük figyelembe.

Az indikátor 2011-től veszi számba a vezetőváltásokat, mivel a korábbi időszakokkal való összehasonlíthatóságot megakadályozza egyrészt a 2010-ben végrehajtott jelentős szerkezetátalakítás (bizonyos minisztériumok összevonása), másrészt a jogviszony szabályozásában történt alapvető módosítás, amelynek eredményeképpen az egyes felső vezetői szintek nem feleltethetők meg egyértelműen egymásnak (például szakállamtitkár és helyettes államtitkár, illetve a közigazgatási államtitkári pozíció nem létezett).

A professzionális és pártsemleges módon működő közigazgatás egyik fontos mutatószáma, hogy a szakmai felső vezetőket, akik komoly befolyással rendelkeznek a közigazgatás egészének működésére, mekkora mértékben érintik a politikai vezetők személyében bekövetkezett változások. Fontos leszögezni, hogy az adatgyűjtés nem értékeli a szubjektív, egyéni motivációkat, ezért nem egyértelmű az oksági kapcsolat egy új politikai vezető kinevezése és az irányítása alá tartozó szakmai vezető „leváltása” között. Az ún. átpolitizáltság, azaz a közigazgatási szakmai vezetők kinevezésére



való politikai befolyás mérésére ez a mutató módszertanilag nem alkalmas. Az indikátor jelentőségét mégis az adja, hogy a szakmai rétegben esetlegesen jelentkező nagymértékű fluktuáció a folyamatos, magas szintű teljesítmény ellen hathat. Káros továbbá a közszolgálati életpálya stratégiai megerősítésére is, hiszen a szakma „csúcását” jelentő pozíciók változékonyságát hirdeti.

A közigazgatási és helyettes államtitkárok létszámában trendként egyértelműen folyamatos és jelentős emelkedés állapítható meg, amely az utóbbi két év stagnálása után 2017-ben ismét komoly (13%) növekedést mutat. Az elmúlt hét év számaint elemezve megfigyelhető, hogy a miniszter személyében bekövetkező változás néhány kivételtől eltekintve a közigazgatási államtitkári pozícióban is módosulást eredményezett. A helyettes államtitkárok esetében a 2010–2014 közötti kormányzati ciklusban az adott minisztériumon belül komoly változást generált a miniszteri és/vagy államtitkári személycsere (30%, illetve 40% körül), ami a 2014–2018 közötti időszakra már nem jellemző. A diagramból is könnyen látható azonban, hogy a 2014-es kormányalakítást követően – noha kormányváltásra nem került sor – kiugróan magas arányban, mintegy 60%-ban következett be változás a helyettes államtitkárok személyében. Az utóbbi években viszont érdemben nem mutatható ki változás ebben a szegmensben, sőt a 2017-es évben egyáltalán nem volt olyan szakmai felső vezetői személyi változás, amely a politikai vezető jogviszonyának megszűnéséhez kötődött volna.

**A közigazgatás szakmai felső vezetői körében jelentős mértékű létszámbővülés tapasztalható, a politikaivezető-váltáshoz időben köthető személyi változás csekély mértékű.**



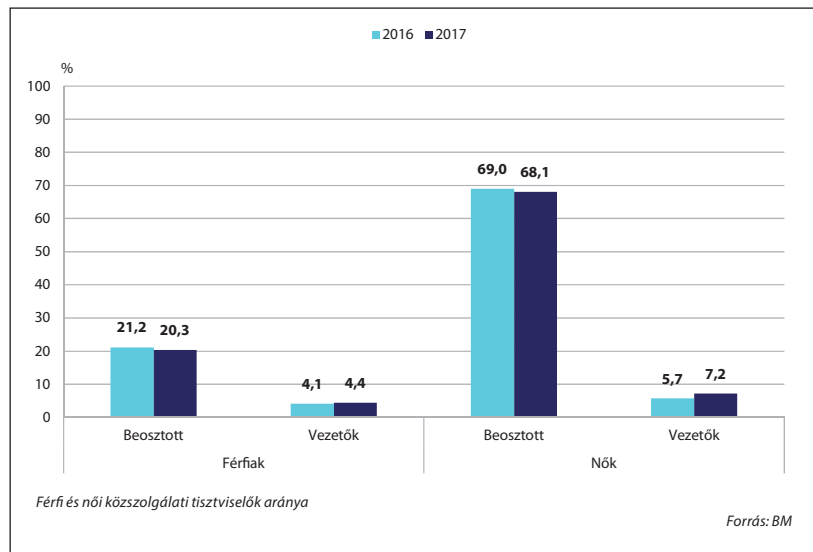
### H.4.3. A nők aránya a közigazgatásban

A közigazgatás személyi állományának összetétel-vizsgálata az életkori szempontú elemzésen túl (lásd H.4.1. mutató) további – a közigazgatás minőségét befolyásoló – összefüggések feltárására ad lehetőséget. Bár a nyílt-zárt közszolgálati rendszerekre épülő paradigmákat a gyakorlat meghaladta, a közigazgatási karriermenedzsment a kiválasztástól a teljesítményértékelésen és képzésen át a vezetővé válásig továbbra is kiemelt szerepet kap az állami személyzeti rendszerekben. Ennek fontosságát ismeri fel a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia is, amely talán minden korábbi korszerűsítési programnál markánsabban fogalmazza meg a közszolgálati életpályamodell teljes körű bevezetésének igényét. Az életpályamodell segítségével kívánja a közigazgatás a munkaerő vonzását és a professzionális munkaerő megtartását biztosítani.

A közigazgatás teljesítőképessége szempontjából kulcsfontosságú, hogy mind az alkalmazotti, mind a vezetői pozíciókba az adott munkakörre legalkalmasabb munkaerőt sikerüljön megtalálni és kiválasztani. Ennek eredményességére közvetetten következtethetünk akkor, ha a beosztottak és a vezetők nemek szerinti megoszlását összehasonlítjuk. Feltevésünk szerint – azonos kompetenciát feltételezve – azonos eséllyel kellene a nőknek is vezető pozícióba jutniuk. Ha a két arányszám divergál, akkor ez utalhat a vezető kiválasztás – jelen esetünkben nőket – hátrányosan megkülönböztető jellegére. Ennek magyarázata azonban korántsem szűkíthető le a vezető kiválasztás elfogultságára, az okok között markánsan megjelennek a nemekre jellemző egyéni motivációkon alapuló, eltérő karrierattitűdök. Az EU-ban 15 országban nevesítettek ún. „diverzitásstratégiákat”, amelyek keretében például rugalmas munkarenddel, szülői szabadsággal, kvótacélértékekkel igyekeznek a nők számára egyenlő esélyeket biztosítani a szakmai előmenetel terén.

A fent említett hazai stratégia (és a szakmai diskurzus) nem foglalkozik a genderparitás kérdésével, aminek okai a következők lehetnek:

- Magyarországon évtizedek óta a nők aránya a teljes tisztviselői létszám mintegy háromnegyedét teszi ki (2016-ban és 2017-ben is 76% körüli érték), ami nemzetközi viszonylatban is kiemelkedően magas. Az OECD-országok közül nálunk az egyik legmagasabb a közigazgatásban dolgozó nők aránya, az OECD-országokban a női beosztottak aránya átlagban 58%.



- Ennek a többletnek köszönhetően a női vezetők száma meghaladja a férfi vezetők számát a közigazgatási szervezetekben (2017-ben 62% a női vezetők aránya). Az OECD-országokban a női vezetők aránya vegyes képet mutat, minél magasabb pozícióról van szó, annál kisebb a nők aránya, amely 3% (Japán) és 54% (Lettország) között mozog.

A statisztika azonban nem fedheti el, hogy miközben a szervezetek alsó szintjeire háromszoros arányban kerülnek be a nők, a felfelé emelkedés számukra nehezebb, mint a férfiak számára. Míg a férfiak vezetővé válási esélye a nemzetgazdasági átlagban jóval meghaladja a nőkéét, addig az adatok azt tükrözik, hogy a magyar közszolgálat a nemzetközi összehasonlításban az átlagnál nagyobb – bár a férfiakéval még mindig nem azonos – mértékben ad esélyt a nőknek is a vezetővé válásra. Minél magasabbra jutunk a hierarchiában, a legmagasabb presztízsű vezetői beosztásokban egyre alacsonyabb a nők aránya, a politikusi pozíciókban pedig kivételes: 2017-ben a helyettes államtitkárok közül 83 férfi és 31 nő, a 47 államtitkárból csupán 5 nő, 2014 óta pedig – az OECD-országok közül egyedül Szlovákiához hasonlóan – nem volt nő a kormánytagok között. Ez az arány a 2018-as választásokkal változik, az új kormányban már női miniszter is helyet kapott. Csekély, de biztató javulást jelent, hogy a női beosztottak és a női vezetők arányszámai közötti különbség csökkent. Azaz míg a női beosztottak aránya a közigazgatásban az elmúlt két évben stagnált, vezetővé 5 százalékponttal több nő vált 2017-ben, mint az előző évben.

**Bár a közigazgatásban kiemelkedően magas a női dolgozók aránya, és csupán minden negyedik beosztott tisztviselő férfi, addig a vezetői pozíciókat gyakrabban töltik be férfiak, minden harmadik vezető férfi.**

## H.4.4. A közszolgálati továbbképzési portfólió és a képzésben részt vett hallgatók volumenének alakulása

A közigazgatás minőségét alapvetően meghatározó tényező a benne dolgozó tisztviselői állomány felkészültsége, alkalmassága. Egy tudatos humánerőforrás-politikának ezért alapvető célja a munkaerőpiaci vonzás biztosítása és a professzionális munkaerő megtartása. Az aktuális kormányzati stratégia is osztja azt a nézetet, amely szerint a személyi állomány fejlesztését integráltan, a személyügyi gazdálkodás egyes funkcióinak továbbfejlesztésével, a közszolgálati életpályamodell minél vonzóbb kialakításával érdemes megvalósítani. Ebben kap nagy szerepet az egyénre szabott karriermentozsment, amelynek egyik alrendszere a tisztviselők folyamatos továbbképzése.

A 2013-ban megújult közszolgálati továbbképzési rendszer egy tanulmányi pontértéken alapuló, egyénre szabott, négyéves ciklusokban teljesítendő továbbképzési sémára épül. A közigazgatás személyi állományának felkészültségét alapjaiban határozzák meg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) által kifejlesztett és nyújtott képzési programok, amelyekre vonatkozóan az alábbi (a ProBono informatikai rendszerből kinyert) statisztikai adatokra alapozott megállapításokat tehetjük.

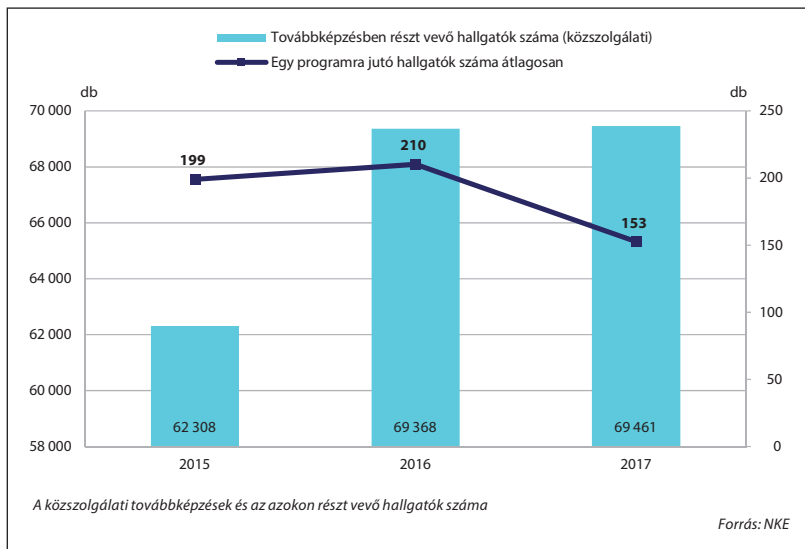
2017-ben 1413 közigazgatási szerv készített éves intézményi továbbképzési tervet, 71 185 tisztviselőre lebontott egyéni képzési tervvel.

A tisztviselők az éves egyéni továbbképzési terveikbe 302 672 képzési programot vettek fel.

2017-ben az éves egyéni továbbképzési tervekben szereplő továbbképzési programok száma átlagosan 4 volt, amellyel a képzésben részt vevők átlagosan 41,5 tanulmányi pontot szereztek.

2017-ben 2016-hoz képest több mint 10 ezerrel csökkent az egyéni képzési tervek száma. Ennek fő oka, hogy az állami tisztviselők, ha teljesítették a számukra irányadó szakirányú továbbképzési kötelezettségüket, mentességet kaptak az egyéb továbbképzési programok elvégzése alól. Emellett sokan már a korábbi években eleget tettek a továbbképzési kötelezettségeiknek, mert bár a vonatkozó szabályok időarányosságot írnak elő, mégis az látható, hogy a tisztviselők a ciklus első felében igyekeztek a leginkább, és teljesítették a képzéseik nagy részét.

A továbbképzési programjegyzékben 2017 végén 2374 program szerepelt, ebből 455 az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzési program, 1889 egyszerűsített eljárással nyilvántartásba vett belső továbbképzési program



és 30 közigazgatási szerv által minősítésre benyújtott, belső továbbképzési program.

A továbbképzési programok módszertanukat tekintve e-learning képzések, blended learning képzések, valamint jelenléti képzések lehetnek. 2017-ben az e-learning típusú képzések közül a közszolgálati tisztviselők 115 643-at, az állami tisztviselők 91 673-at teljesítettek sikeresen.

Az NKE közszolgálati blended learning képzési programjainak megszervezése és a blended képzések jelenléti képzéseinek lebonyolítása 2017-ben is 10 társegység közreműködésével történt, a résztvevők száma 4282 fő volt. Az NKE blended learning vezetőképzési programjain 2017-ben 173 csoportban 1138 vezető képzésére került sor. 2017-ben a tisztviselők 9426 alkalommal jelentkeztek be jelenléti típusú képzésekre, amelyből 7254 sikeres teljesítés született.

Az NKE a korábbi évek tapasztalataira alapozva igyekszik képzési kínálatát gyakorlati programelemekkel, interaktív feladatmegoldásokon alapuló képzésekkel bővíteni. Ezek között említhető az e-seminárium, illetve a 2017-ben bevezetett, megújult módszertanon alapuló tutorált e-learning. Ennek lényege, hogy a hallgató a hagyományos e-learning képzés mellett a tutorral közös feladatmegoldásban vesz részt, amely a képzés gyakorlati oldalára helyezi a hangsúlyt. Ez utóbbi, megújult képzési módszertan keretein belül már 2265 állami tisztviselő és 4048 közszolgálati tisztviselő tett sikeres vizsgát.

Az ábra a hatályos közszolgálati képzési programokon és a továbbképzéseken részt vevő hallgatók számának alakulását mutatja évek szerint. Mindkét index értéke nőtt 2017-ben, emellett érdemes kiemelni, hogy az említett új képzési formák bevezetésének köszönhetően a köztisztviselői továbbképzési programlista is több mint 100 képzéssel bővült tavaly.

**Az NKE által biztosított közszolgálati képzési programok kínálata 2017-ben jelentősen bővült, a közszolgálati továbbképzésben részt vevő hallgatók volumene pedig szintén (kisebb mértékben) nőtt.**

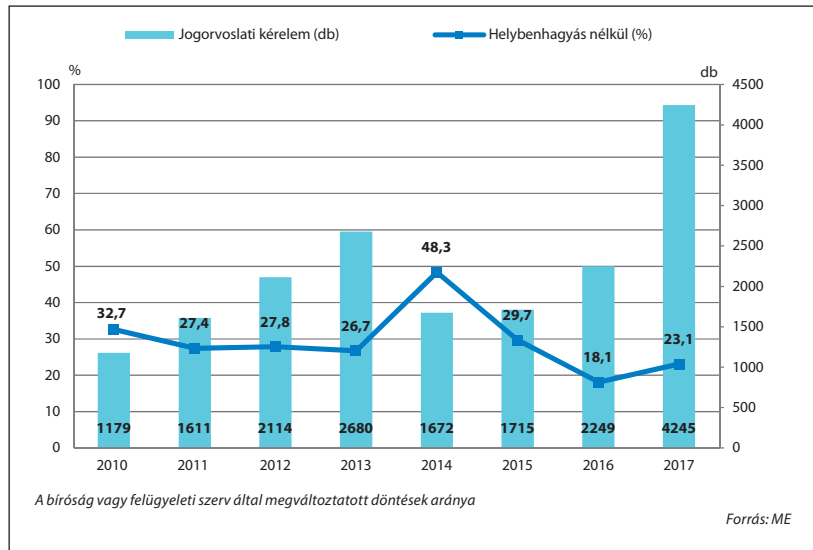
### H.4.5. A bíróság vagy felügyeleti szerv által megváltoztatott döntések aránya

A személyi állomány felkészültségének fontos fokmérője, hogy a meghozott döntéseivel szembeni jogorvoslati kérelmek mekkora hányadát bírálja felül a fórumrendszer felettes szerve (bíróság vagy felügyeleti szerv). A kormányhivatali hatósági statisztikák részletes adatokat szolgáltatnak az önkormányzati és az állami szakigazgatási szervek döntéseinek minden fokú felülvizsgálatáról.

Ez az indikátor a kormányhivatal törzshivatala vagy szakigazgatási szerve által hozott azon másodfokú döntésekkel szembeni jogorvoslati kérelmeket vizsgálja, amelyek tehát egyszer már szükségképpen átestek egy felülvizsgálaton.

Az ábrán a megtámadott másodfokú döntések száma és azoknak a jogorvoslati ügyeknek a részarányai láthatók, amelyek az adott évben megtámadott másodfokú döntések helybenhagyása nélkül végződtek, azaz a bíróság (vagy felügyeleti szerv) megváltoztatta, hatályon kívül helyezte vagy kicserélte, kijavította, kiegészítette, illetve a másodfokú hatóság módosította vagy visszavonta őket.

Ahogy az a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában is megjelenik, a szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állomány a hatékonyan működő közigazgatás egyik pillére, amelynek erősítése érdekében számos személyügyi fejlesztés valósult meg az elmúlt időszakban. Az intézkedések keretében azon kompetenciák, képességek, készségek, jártasság és attitűd fejlesztésére

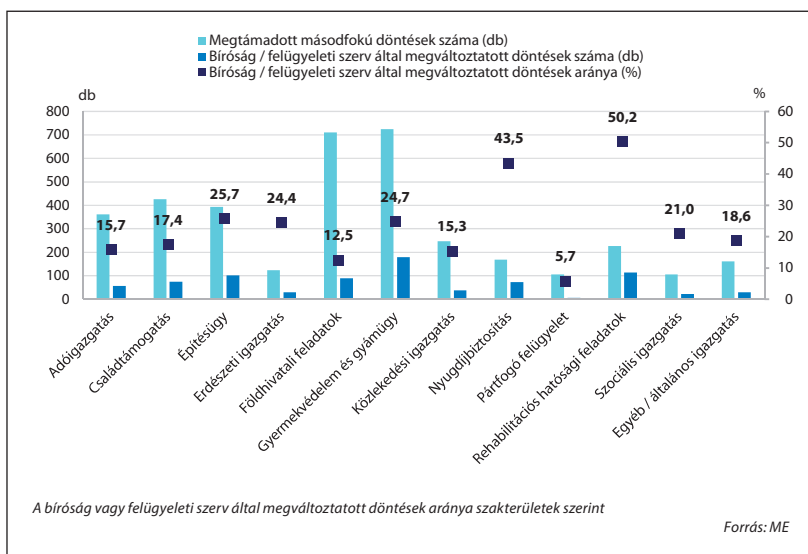


kerül sor, amelyek segítségével a tisztviselők mindennapi munkája eredményesebb, hatékonyabb lehet.

A megfogalmazott iránynak megfelelően alakult a mutatószám értéke. A kormányhivatali rendszer kiépítésével az egyre növekvő hatáskör és az ehhez kapcsolódó növekvő ügyszám ellenére 2010-től inkább csökkent a megváltoztatott döntések aránya. A 2017-es adatokat vizsgálva kismértékű romlás látható, de a 23,1%-os érték még mindig a második legjobb a vizsgált időszakban. Ha hozzávesszük, hogy a megtámadott döntések száma csaknem duplájára emelkedett az elmúlt évekhez képest, különösen jó eredménynek tekinthető ez az érték.

Az egyes szakigazgatási területek részadatait vizsgálva megállapítható, hogy ez az arány a rehabilitációs hatósági feladatok és a nyugdíjbiztosítás esetében a legmagasabb

(50,2% és 43,5%), és a pártfogó felügyelői és igazságügyi feladatok esetében a legalacsonyabb (5,7%). (A *Jó Állam Jelentés 2017*-hez képest nőtt a kategóriák száma, aminek oka, hogy az adatok forrását jelentő OSAP 1229 adatgyűjtés adatkörei is bővültek.) Jó néhány hatósági hatáskör (agrárkár-megállapítás, állami főépítési feladatok, állampolgársági ügyek, anyakönyvezéssel kapcsolatos feladatok, bányászolgom alapításával/megállapításával kapcsolatos feladatok, kisajátítási hatósági feladatok, mezőgazdasági igazgatás, növénytermesztési hatósági feladatok) vonatkozásában azonban nem került sor a döntések megtámadására.



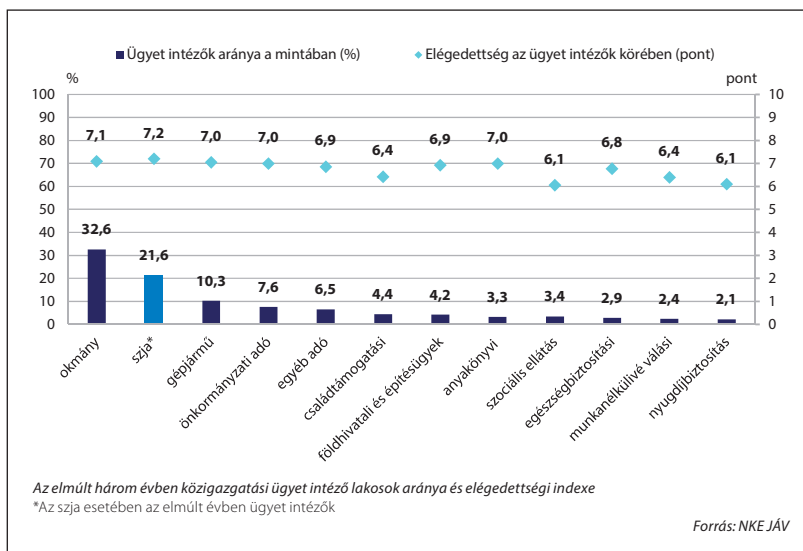
**A mutató értéke 2016-hoz képest kismértékben romlott, de még mindig a második legalacsonyabb a vizsgált időszakban.**

## H.5.1. Az állampolgárok közigazgatással kapcsolatos elégedettsége

Minden piaci szolgáltatás fontos fokmérője az igénybe vevők elégedettsége, illetve – ennek hatására – a bennük kialakult kép a szolgáltatást nyújtóról. Az elégedettségmérés ugyanis képes összesíteni mindazon információt (ár, minőség, kiszolgálás stb.), amely alapján kiderül, hogy az ügyfél mely piaci versenyzőt választja. Mára megszokhattuk, hogy a közigazgatás – versenyszituáció hiányában is – igyekszik ügyfeleinek minél magasabb szintű szolgáltatást nyújtani, és elégedettségük mérésével megbizonyosodni ennek eredményéről. A közigazgatási véleményfelmérések elterjedése elsősorban annak köszönhető, hogy maga a mérés egyszerű és költségkímélő, képes gyors visszajelzést adni, és könnyen kommunikálható. Mégis, népszerűsége ellenére azt tapasztaljuk, hogy kellő módszertani megalapozás és fordítókulcs híján ezek az elégedettségi mutatók inkább támogatják a PR-t, mint az elemzésen alapuló szolgáltatásfejlesztést.

A közigazgatással való elégedettséget ezért is kell a megszokottnál több módszertani megfontolással mérni és értelmezni. A kihívást az jelenti, hogy a lakosság számára nehezen megfogható (széles értelmezési tartományban mozgó), azzal viszonylag ritkán kapcsolatba kerülő, erősen kontextusfüggő közigazgatásról kérjük a megkérdezettek – érzeten alapuló – ítéletét, amelyet számos tényező eltérő módokon befolyásolhat.

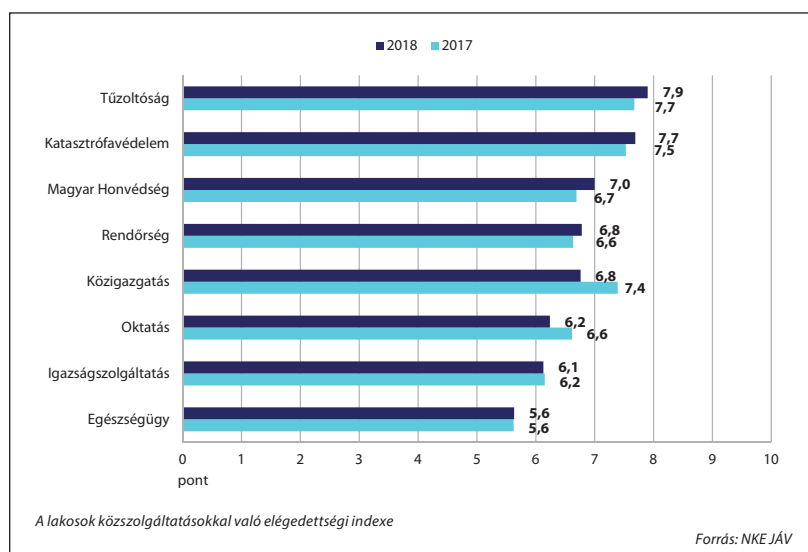
Az indikátor ezért elsősorban az ügyfelek konkrét tapasztalatra alapuló percepcióját vizsgálja: a válaszadónak az adott



közigazgatási szolgáltatás (ügyintézés) igénybevételével kapcsolatos élményére, elégedettségére vonatkozó információt rögzíti. A 2018-as reprezentatív, 2500 fős felnőtt magyar lakosságra kiterjedő felmérés alapján a megkérdezettek igen elégedettek a közigazgatás működésével (0–10-ig terjedő skálán az átlag 6,76). Az ügyet intézők az átlagnál kedvezőbben (6,82), míg az ügyet nem intézők kedvezőtlenebbül (6,66) ítélték meg a közigazgatást.

Ügytípusonként vizsgálva a válaszadók a személyijövedelemadó-ügyintézésrel a legelégedettebbek, és vélhetően az intézett ügy természetéből fakadóan a valamilyen pénzügyi ellátásra való jogosultság megállapításával a legkevésbé. A közigazgatás egészének általános megítélése 2018-ban is jellemzően alatta marad annak, mint amit valamilyen konkrét ügyintézésre kérdezve kapunk.

A közigazgatás általános megítélése az előző évhez képest visszaesést mutat, ennek oka az eltérő kontextus. Több kutatás is megerősíti, hogy minél inkább szakmai (az ügyintézését előtérbe helyező) kontextusba helyezük a közigazgatást, annál kedvezőbb a megítélése, ami a tavalyi – specifikusan közigazgatásra fókuszáló – felmérés magasabb eredményeit is magyarázza. Ha pedig más, állami feladatellátással való – általánosított – elégedettséget vizsgálunk, azt tapasztaljuk, hogy a közigazgatás a védelmi funkciót betöltő ágazatok mögött, de a humán szolgáltatásokat megelőzve helyezkedik el a képzeletbeli ranglétrán.

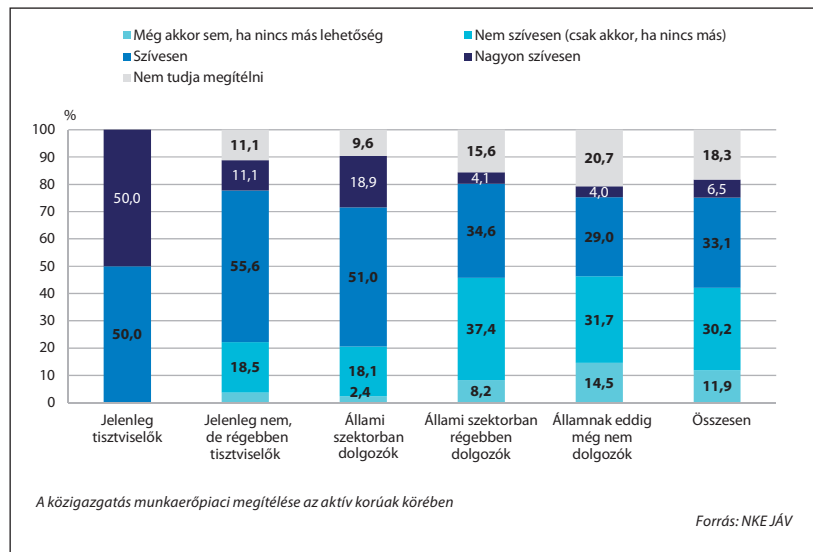


**A közigazgatás általános megítélése (6,76) és a közigazgatási ügyintézési tapasztalatok (6,83) kapcsán mért elégedettség is kedvező.**

## H.5.2. A közigazgatás munkaerőpiaci megítélése

A hatásterület más dimenzióiban bemutatottak, hogy felveszi-e a versenyt a közszolgálat mint munkáltató és mint személyzeti rendszer a munkaerőpiacon a magánszférával. A személyi állományt érintő fejlesztések célja, hogy szavatolják a közszolgálati munka magas minőségét, a foglalkoztatási biztonságot, a megfelelő életszínvonalat, a szakmai fejlődést, és emeljék a közszolgálati életút presztízsét, valamint anyagi és erkölcsi megbecsülést jelentsenek. Ezeknek a törekvéseknek a társadalomban történő lecsapódását volt hivatott vizsgálni a lakossági reprezentatív Jó Állam Véleményfelmérés azon része, amely a közigazgatási munka presztízséről kívánt képet adni.

A mutató eredményei a munkaerőpiaci utánpótlás szempontjából releváns, aktív korú lakosság válaszait tartalmazzák. A teljes lakossági mintán belül az aktív korú lakosság (N = 2040) közel fele-fele arányban megosztott a közigazgatási munkavállalás pozitív és negatív megítélése tekintetében. Az egyes szegmensek vizsgálata ugyanakkor rávilágít arra, hogy a korábbi és jelenlegi tisztviselők szinte egyöntetűen kedvezően ítélik meg a közszolgálatot, az aktív tisztviselők 50,0%-a nagyon szívesen dolgozik a közigazgatásban, ami a személyi állomány általános elkötelezettségére is enged következtetni. Korántsem ilyen kedvező a kép azok körében, akik még nem dolgoztak a közszektorban: a határozott választ adók 52,8%-a nem szívesen vállalna munkát a közigazgatásban, vagy egyáltalán nem tartja vonzóknak a közigazgatást – egyéni

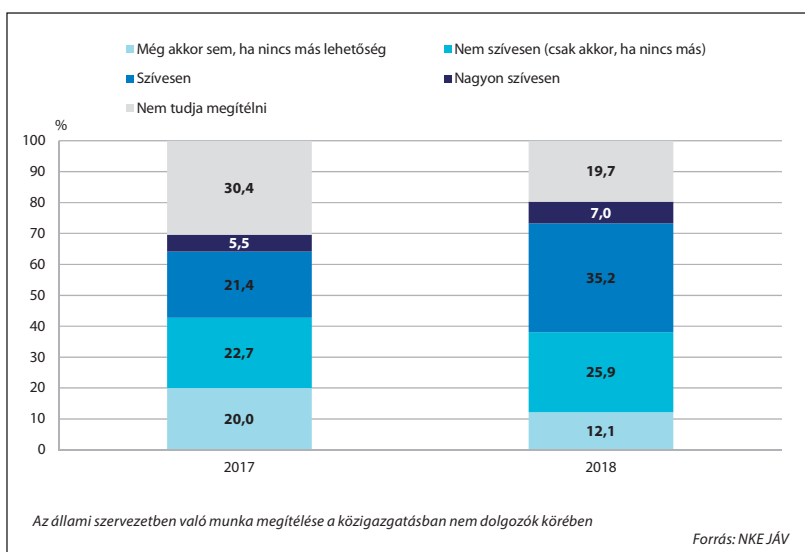


tapasztalat híján –, ez jól leírja a megfelelő utánpótlás merítési bázisának korlátait.

Az előző évi eredményekkel történő összehasonlítás végett az ábrán a közigazgatásnál szélesebb állami szervezeti körnél történő munkavégzést vizsgáljuk azok körében, akik a felmérés időpontjában nem dolgoztak a közigazgatásban. Az értékeléshez nem adtunk külön támpontokat, nem határoztunk meg külön foglalkozás- és szegmenstípusokat, hanem rábíztuk a kérdezettre, hogy helyezze el ezt a lehetőséget a saját – állami foglalkoztatásról kialakult – képe alapján. Amíg tavaly minden ötödik, addig idén csupán minden nyolcadik válaszadó zárja ki az állami szervezetnél történő munkavégzést. Az elutasítottság enyhülésével párhuzamosan és a semleges/bizonytalan válaszok csökkenésével arányaikat tekintve egyértelműen növekedtek

a közszférában történő munkavállalással szimpatizálók rétegei, amelyben felülreprezentáltak a nők, a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezők és a megyei jogú városban élők.

Korábbi felméréseink alapján a közszektor vonzerejeként a legtöbben a biztos munkahelyet, a biztos állást, a biztos fizetést és megélhetést, a hosszú távú lehetőséget, a kiszámítható életútját említették. Az elmúlt évhez képest kiolvasható kedvezőbb megítélés feltételezhetően annak köszönhető, hogy a közszektor bérszínvonalát a magánszféráéhoz közelítették (H.3.1. mutató), ami elsősorban vidéken, például az állami tisztviselők körében volt tapasztalható az elmúlt években.



**A társadalomban az állami foglalkoztatás és benne a közigazgatás munkaerőpiaci vonzereje az előző évhez képest növekedést mutat.**

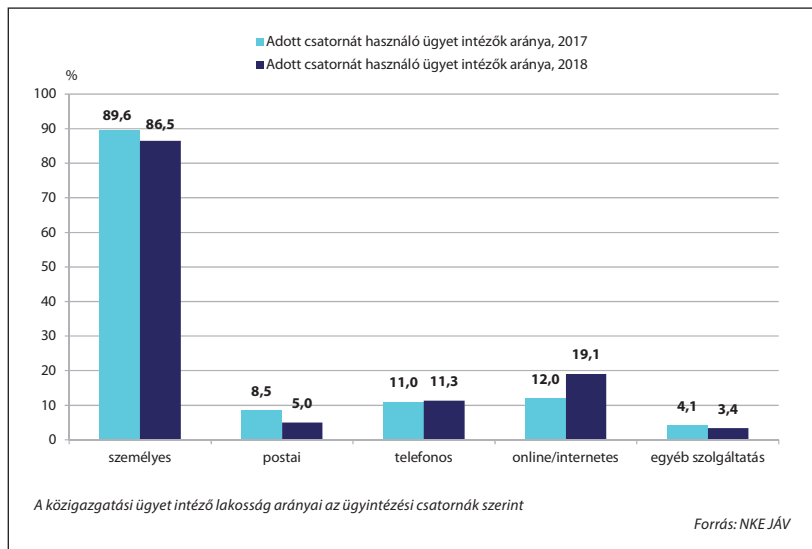


### H.5.3. A közigazgatási ügyintézési csatornák igénybevételének megoszlása

A korábbi dimenziókból megismerhettünk egyes online, illetve telefonos szolgáltatásokra vonatkozó statisztikai adatokat, amelyekből következtethetünk az adott csatorna igénybevételének volumenére, trendjeire, azonban ezek arányai a személyes ügyintézési módszer mellett rejtve maradtak. Jelen dimenzióban ezért – az elégedettség túlmenően – a reprezentatív adatfelvétel során felvett, különböző csatornákra vonatkozó használati szokásokat részletesen is bemutatjuk.

Ezt megelőzően azonban fontos, hogy a közigazgatási ügyintézésrel kapcsolatban két alapvető – a használati szokásokat markánsan befolyásoló – megállapítást tegyünk. Közigazgatási ügyet az ügyfelek fő szabály szerint nem szabad akaratukból, hanem jogszabályi előírás alapján végeznek, és jellemzően alacsony gyakorisággal (a megkérdezett állampolgárok fele nem lépett kapcsolatba a közigazgatással ügyintézés céljából). A reprezentatív, 2500 fős felnőtt magyar lakosságra kiterjedő felmérés alapján a megkérdezettek 79,7%-ának kellett valamilyen közigazgatási ügyet intéznie a megelőző 3 évben, míg ügyet (saját maga vagy más részére) ténylegesen csak 61,0%-uk intézett.

Az adatsor azon alapul, hogy az állampolgárok az általuk intézett közigazgatási ügy esetében milyen ügyintézési csatorná(ka)t vettek igénybe a tájékozódást követően. Ennek megfelelően egy-egy ügy kapcsán a válaszadók több csatornát is megjelölhettek. Mint azt korábban is láttuk, a lakosság közigazgatási ügyintézéseiben elsődlegesen a személyes, fizikai jelenléttel járó formák a jellemzők. Ebben döntő szerepet játszik természetesen az, hogy az ügytípusok többsége nem intézhető kizárólag (teljeskörűen) elektronikusan. A képet azonban némileg árnyalja, hogy az érdemi ügyintézés megelőző tájékozódásra is (amely teljes körben elérhető személyes megjelenés nélkül is) a személyes ügyfélszolgálatot használják a legtöbben (82,7%), miközben az elektronikus csatornák (telefon és honlap 12,3–16,7%) alig játszanak szerepet az előzetes információszerzésben. Emiatt is voltunk kíváncsiak arra, hogy az ügyfél-preferenciák miként alakulnak az egyes csatornaválasztásoknál. Eszerint a magyar lakosság legszívesebben személyesen intézi az ügyeit, az inkább az internetet preferálók aránya 23,7%, a telefonálást preferálóké pedig 27,3%.



Az előző évi adatokkal összevetve, a személyes ügyintézés némileg csökkenő hegemóniáján túlmenően a postai ügyintézés további drasztikus visszaesése mellett növekedni kezdett az online és telefonos használat részaránya. Ennek oka elsősorban azon – többek közt a H.1. és H.2. dimenzióban bemutatott – közelmúltbeli fejlesztések beérése, amelyek egyre több ügyintézésre kapcsán teszik lehetővé az interneten vagy telefonon keresztül történő közigazgatási ügyintézés. A fejlesztések kihasználását pedig már nemcsak a technológiai vívmányok, de a jogi szabályozás is támogatja. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.) 2017. január 1-jén lépett hatályba, rendelkezéseit 2018. január 1-jétől kötelező alkalmazni. A törvény gyakorlatilag minden állami és önkormányzati szervet kötelez az ügyfelei részére nyújtandó elektronikus ügyintézés lehetőségének biztosítására, ugyanakkor ez az ügyfelek számára nem jelent csatornaválasztási kényszert. A már működő elektronikus megoldások mellett és a szofisztikáltabb megoldások megjelenéséig e kötelezettségüket a szervezetek az ePapír alkalmazás segítségével teljesítik. Ez az ügyindításhoz használható szolgáltatás lehetővé teszi, hogy az ügyfelek elektronikus úton, azonosítást követően hitelesített leveleket, kérelmeket küldjenek a hatóságoknak.

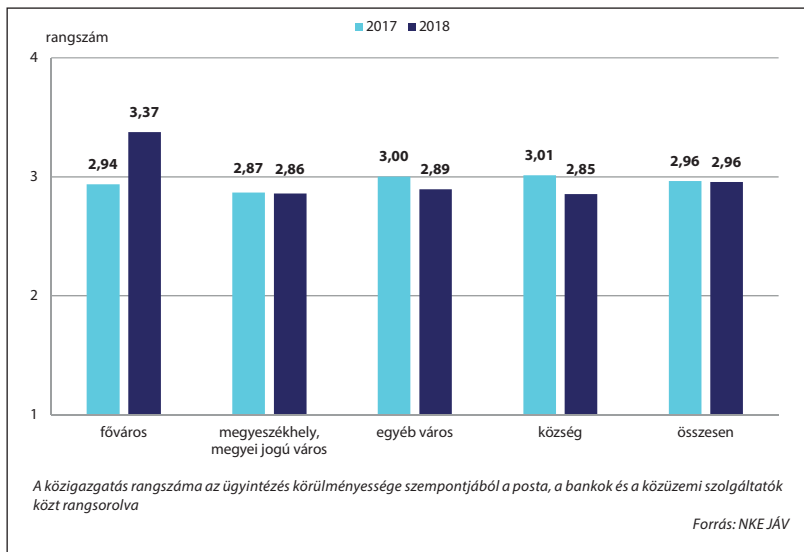
A kötelezően nyújtandó, de opcionálisan használandó e-szolgáltatások igénybevételének növekedése tehát alapvetően az ügyfélszokások és -preferenciák markáns megváltozásától remélhető a továbbiakban is.

**A még mindig dominánsan leggyakoribb személyes ügyintézés alternatíváinak lassú tényérése figyelhető meg az online és telefonos csatornák növekvő igénybevételével.**

### H.5.4. A közigazgatási ügyintézés körülményessége

A dimenzióban bemutatott ügyfélelégedettség-mérési eredmények alapján láthatjuk, hogy a lakosság alapvetően elégedett a közigazgatási ügyintézési szolgáltatásokkal, mind a konkrét ügye elintézéséhez szükséges információk beszerezhetőségével, mind a hivatali ügyintézők munkájával és összességében ügye hivatali ügyintézésével is. Mivel az elégedettség szubjektív kategória, és mint ilyen, egyénenként (és időben) változhat, ezért rákérdeztünk arra is, hogy összességében, az előzetes elvárásaihoz képest nehezebben/könnyebben vagy annak megfelelően tudta-e elintézni az ügyét. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy a válaszadók 53,3%-a az elvárásainak megfelelőnek, 37,3%-a könnyebbnek, és csupán 9,4%-a ítélte nehezebbnek a legutolsó ügyintézési tapasztalatát az előzetes elvárásaihoz képest.

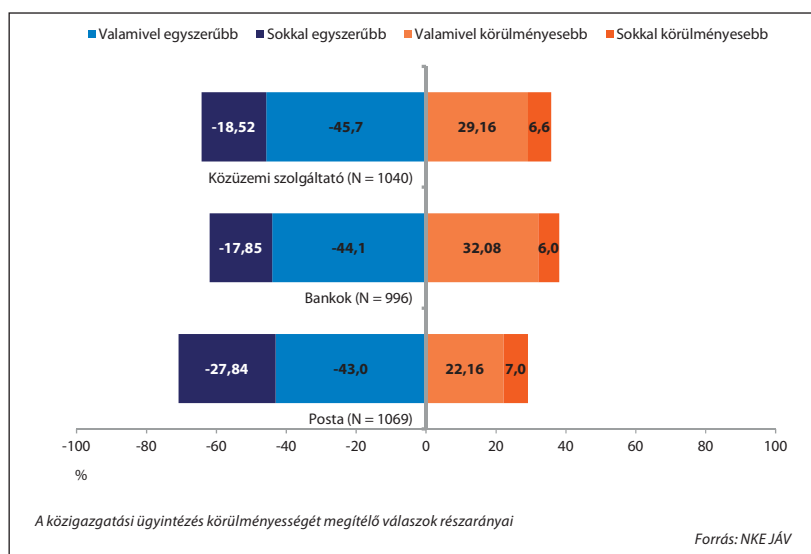
Ez a mutató azonban még mindig nem ad elegendő támpontot annak eldöntéséhez, hogy mi is az az elvárásszint, amelyhez képest az ügyfelek értékelik a közigazgatás (ügyfélszolgálati-ügyintézési) tevékenységét és teljesítményét. Ebben nyújthat némi segítséget a Jó Állam Véleményfelmérés azon kérdéscsoportja, amely más – nem állami – ügyintézési szolgáltatásokkal veti össze a közigazgatást. A megkérdezetteknek arra kellett válaszolniuk, hogy szerintük a közigazgatási ügyeik intézéséhez képest körülményesebb-e az ügyintézés a felsorolt három másik szolgáltatónál (posta, bankok, közüzemi szolgáltatók). Szolgáltatóként vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a közigazgatáshoz viszonyítva (sok-



kal) egyszerűbb az ügyintézés a postán (70,9%), a bankoknál (61,9%) és a közüzemi szolgáltatóknál is (64,3%).

A mindhárom kérdésre válaszolók (N = 941) értékelése alapján – akárcsak 2017-ben – a közigazgatás átlagos rangszáma 2,96-nak adódik. Jellemzően a 4. helyre sorolták a közigazgatási ügyintézés (44,6% vélte mindegyik szolgáltatóhoz képest körülményesebbnek). Ezt mutatja az ábrán látható rangszám is településtípus szerinti bontásban, amelyből kiderül, hogy a fővárosban kevésbé kedvező a közigazgatás megítélése (vagy jobb a megítélése a többi szolgáltatóknak) a vidékhez képest. Az egyértelmű következtetések levonását alapvetően nehezíti, hogy a kérdőív terjedelmi korlátai okán nem lehetett leszűkíteni azonos fajsúlyú ügyekre az adott szolgáltató megítélését, így értelemszerűen más értékelés alá esik egy csekkfeladás, egy készpénzfelvétel vagy mérőóraállás bejelentése a jellemzően komplexebb közigazgatási ügyekhez képest. A jövőben tehát érdemes lesz azonos bonyolultságú ügyek (például hitelügyintézés, fogyasztóátírás, kézbesítési meghatalmazás) összevetését kérni a válaszadóktól.

A hátrébb sorolódás mögött tehát véleményünk szerint inkább olyan adottságai, strukturális jellemzői állnak a közigazgatásnak, amelyek a többi szolgáltató esetében nem jelentkeznek markánsan. Ezek közé sorolhatók a különböző szervezetek (egyébként egységesülő) heterogén ügyintézési szolgáltatásai, megoldásai, a ritkább ügyintézési alkalom és a már említett komplexitás is.



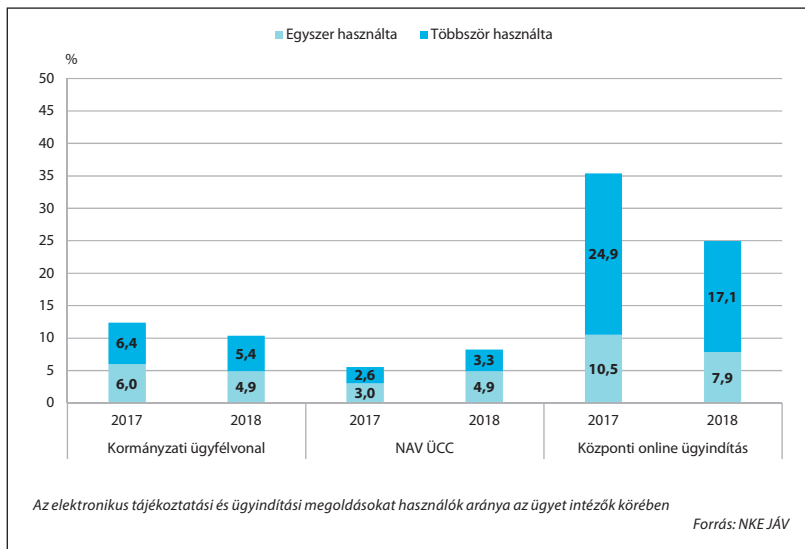
**A közigazgatási ügyintézés továbbra is körülményesebbnek érzik az állampolgárok a postai, banki vagy közüzemi szolgáltatóknál tapasztalt ügyintézéshez képest.**

## H.5.5. Az elektronikus ügyintézési szolgáltatások ismertsége és használata

Az e-közigazgatási megoldások ügyféloldali használatának további terjedését az adott szolgáltatás ismeretlensége is gátolja, mivel a lakosság nagy része három évente jellemzően csak egy-két ügytípust intéz. Ezért a legtöbb közigazgatási ügyet az állampolgárok nem tudják rutinszerűen végezni. Kiemelt jelentőségük van ezért azoknak az általános információs platformoknak, amelyek minden ügy tekintetében eligazítást nyújtanak, illetve az univerzális e-azonosítási megoldásoknak, amelyek a hivatalos kapcsolattartás alapfeltételei.

A felmérés során arra voltunk kíváncsiak, hogy a három leggyakrabban felmerülő tájékoztatói és/vagy ügyindítási felület közül melyiket és mennyire tudatosan használják az ügyfelek. Ehhez egy többlépcsős kérdezőtechnikát alkalmaztunk, amely során először az ismertséget (például ismer-e olyan telefonszámot/ügyfélszolgálatot, amelyet közigazgatási ügyintézéssel kapcsolatban mindig hívhat), majd a konkrét felidézhetőséget (például meg tudja-e – helyesen – nevezni az adott szolgáltatást) teszteltük, végül pedig a használati gyakoriságot vizsgáltuk.

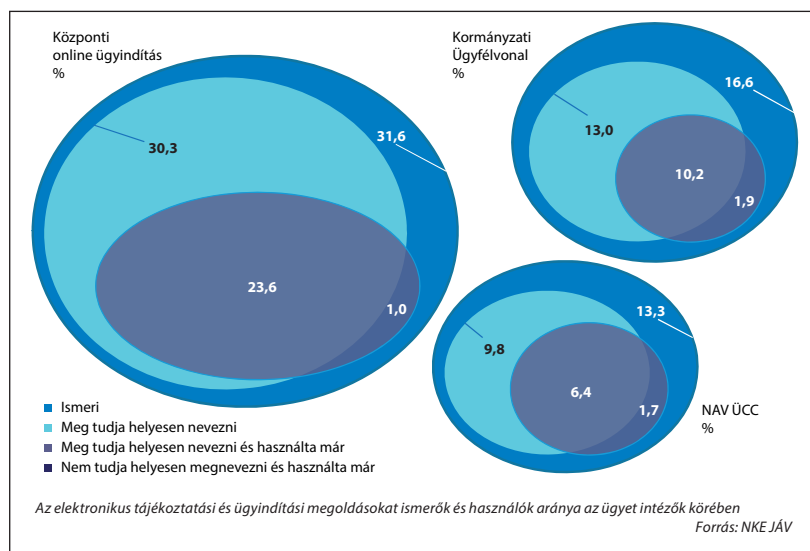
A telefonos csatorna esetében mind a Kormányzati Ügyfélvonal, mind a NAV ÜCC-rendszer kihasználtsága kissé mértékben növekedett ugyan, de az elmúlt három évben az intézőkre vetített 16,6%-os és 13,3%-os ismertség egyértelműen jelzi, hogy ezek a szolgáltatások évtizedes múltjuk ellenére még nem kerültek be a köztudatba. Némileg módosul a kép az online csatorna esetében, ahol azokat



a szolgáltatásokat szedtük egy csokorba „központi online ügyindítás” címén, amelyek a közigazgatás „startoldalainak” tekinthetők, azaz ügyfél-tájékoztató leírásokat és ügyindítási lehetőséget tartalmaznak. Ebbe a körbe – kiindulva a laikus ügyfelek válaszaiból – soroltuk a Magyarország.hu portált és az Ügyfélkapu-alkalmazást. Bár a telefonos csatornához képest magasabb ismertségi értékeket tapasztalunk, a használat visszaesésében elsősorban az játszik szerepet, hogy az újonnan kifejlesztett e-szolgáltatások saját marketinggel támogatott saját felületről érhetőek el, nem (vagy nemcsak) a kormányzati portálról, és az ügyfél számára rejtett módon alkalmazzák az Ügyfélkapu azonosítási megoldását. Az ügyfelek egyértelmű tájékozódása ellenében hat az is, hogy az elmúlt időszakban az ugyan még mindig elérhető Magyarország.hu portál mellett bevezették (2018. április)

a válaszok alapján szinte még ismeretlen Személyre szabott ügyintézési felületet (SZÜF) is, amely a kormányzat szándékai szerint átvenné az általános elektronikus ügyindítási startoldal szerepét.

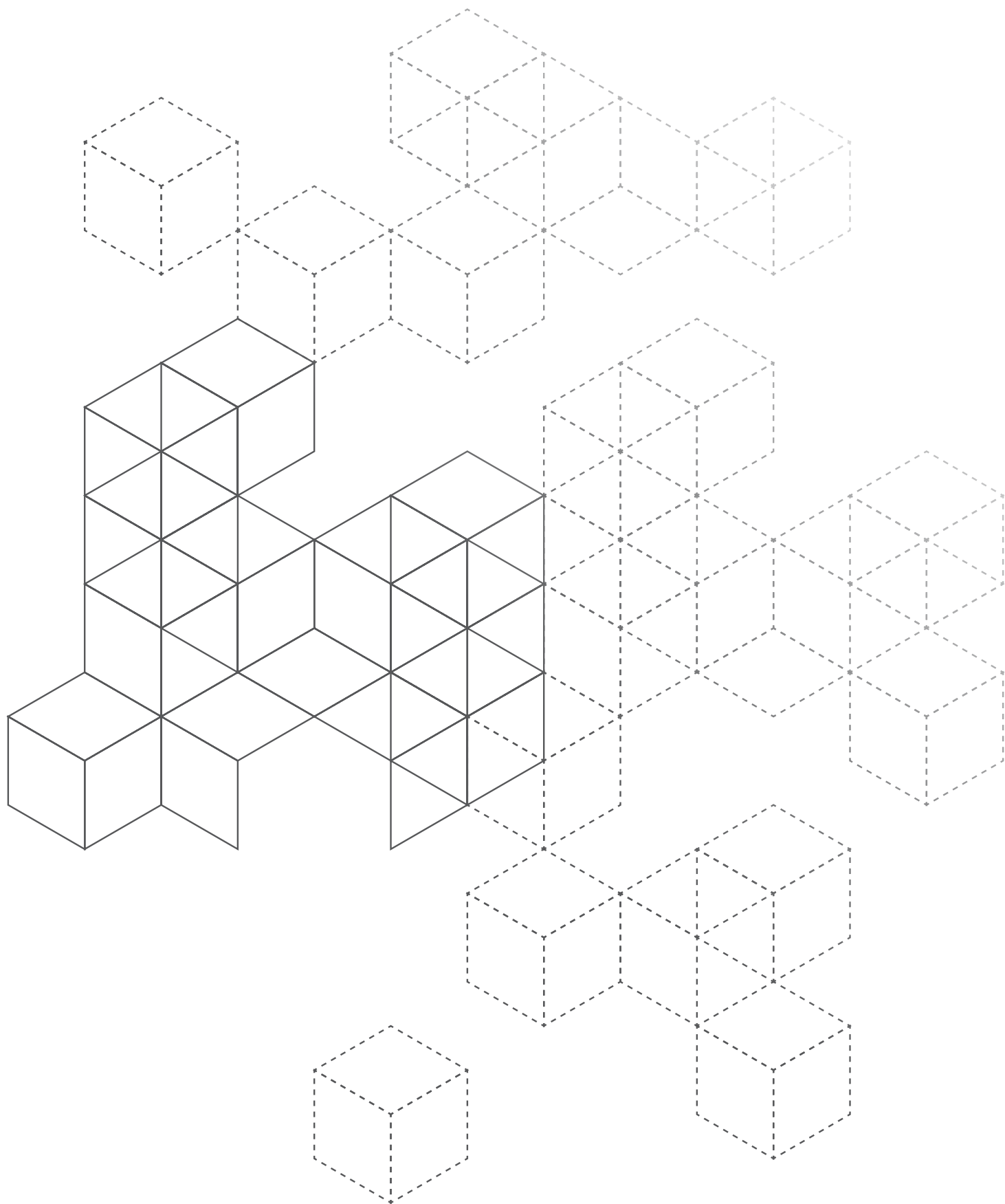
Az alábbi ábrán látható ismertségi mutatók is jól jelzik azokat a hatékonysági tartalékokat, amelyek kiaknázhatók lennének, ha az ügyfelek nem a személyes ügyfélszolgálatokat használnák előzetes tájékozódásra, és azok csak az érdemi ügyintézés színterei lennének.



**A személyes ügyfélszolgálatokat tehermentesíteni hivatott telefonos és online ügyfél-tájékoztató rendszerek alacsony ismertsége magyarázza azok szuboptimális használatát.**

# RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

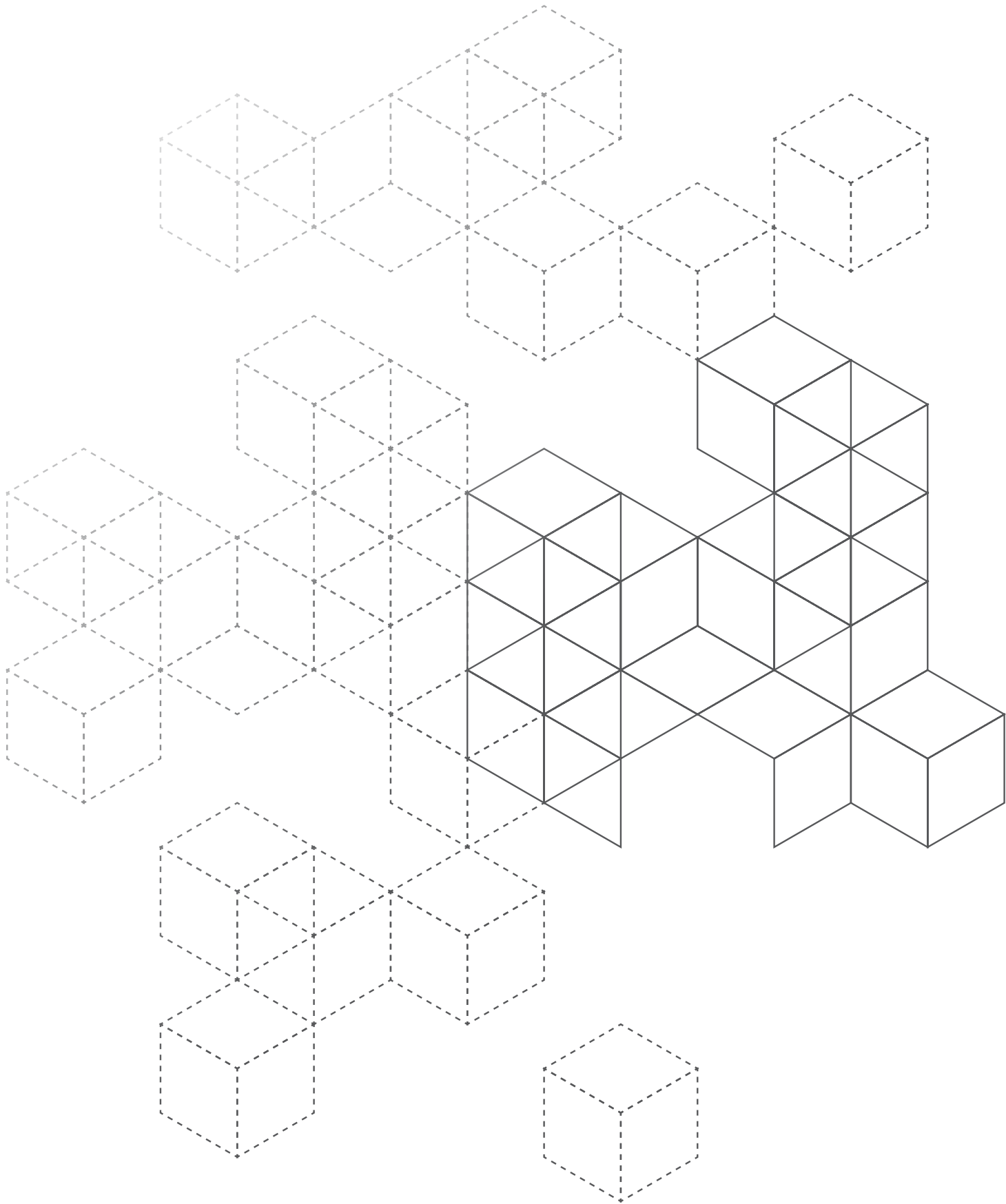
<b>ABH</b>	Alkotmánybíróság Hivatala
<b>AJBH</b>	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
<b>AKG</b>	Agrár-környezetgazdálkodási program
<b>ÁKK</b>	Államadósság Kezelő Központ
<b>ÁSZ</b>	Állami Számvevőszék
<b>BFKH</b>	Budapest Főváros Kormányhivatala
<b>BM</b>	Belügyminisztérium
<b>BMH</b>	Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal
<b>BMI</b>	Body Mass Index
<b>EB</b>	Európai Bizottság
<b>EEA</b>	European Economic Area
<b>EIU</b>	The Economist Intelligence Unit
<b>EJS</b>	European Justice Scoreboard
<b>ENSZ</b>	Egyesült Nemzetek Szervezete
<b>ENYÜBS</b>	Egységes Nyomozó Hatósági és Ügyészégi Bűnügyi Statisztika
<b>EU</b>	Európai Unió
<b>FH</b>	Freedom House
<b>FM</b>	Földművelésügyi Minisztérium
<b>GDP</b>	Gross Domestic Product
<b>GFN</b>	Global Footprint Network
<b>GFP</b>	Global Firepower
<b>IKT</b>	Információs és Kommunikációs Technológia
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>JÁV</b>	Jó Állam Véleményfelmérés
<b>KEOP</b>	Környezet és Energia Operatív Program
<b>KSH</b>	Központi Statisztikai Hivatal
<b>KSH NKI</b>	Központi Statisztikai Hivatal Népeségtudományi Kutatóintézet
<b>LFS</b>	Labour Force Survey
<b>MÁK</b>	Magyar Államkincstár
<b>ME</b>	Miniszterelnökség
<b>MEF</b>	Munkaerő-felmérés
<b>MEKH</b>	Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal
<b>MME</b>	Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület
<b>MNB</b>	Magyar Nemzeti Bank
<b>NAIH</b>	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
<b>NAV</b>	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
<b>NGM</b>	Nemzetgazdasági Minisztérium
<b>NISZ</b>	Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.
<b>NKE</b>	Nemzeti Közszerkeleti Egyetem
<b>NKI</b>	Nemzeti Kibervédelmi Intézet
<b>NMHH</b>	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
<b>NVI</b>	Nemzeti Választási Iroda
<b>OBH</b>	Országos Bírósági Hivatal
<b>ODB</b>	Open Data Barometer
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>OFI</b>	Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet
<b>OH</b>	Oktatási Hivatal
<b>OMSZ</b>	Országos Meteorológiai Szolgálat
<b>ORFK</b>	Országos Rendőr-főkapitányság
<b>OVF</b>	Országos Vízügyi Főigazgatóság
<b>PET</b>	polietilén
<b>PSI-irányelv</b>	Directive on the re-use of public sector information
<b>RFS</b>	Reporters without Borders
<b>SDG</b>	Sustainable Development Goals
<b>SIPRI</b>	Stockholm International Peace Research Institute
<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<b>ÜHG</b>	Üvegházhatású gázok
<b>V4</b>	Visegrádi országok (Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia)
<b>WHO</b>	World Health Organization
<b>WJP</b>	World Justice Project





# A KIADVÁNYBAN SZEREPLŐ ORSZÁGOK RÖVIDÍTÉSEI

<b>AT</b>	Ausztria
<b>BG</b>	Bulgária
<b>CZ</b>	Csehország
<b>DE</b>	Németország
<b>DK</b>	Dánia
<b>EE</b>	Észtország
<b>EU28</b>	Európai Unió 28 tagállama
<b>FI</b>	Finnország
<b>FR</b>	Franciaország
<b>HR</b>	Horvátország
<b>HU</b>	Magyarország
<b>IE</b>	Írország
<b>IR</b>	Irán
<b>IS</b>	Izland
<b>IT</b>	Olaszország
<b>LT</b>	Litvánia
<b>LV</b>	Lettország
<b>NL</b>	Hollandia
<b>NO</b>	Norvégia
<b>PL</b>	Lengyelország
<b>RO</b>	Románia
<b>RS</b>	Szerbia
<b>RU</b>	Oroszország
<b>SE</b>	Svédország
<b>SI</b>	Szlovénia
<b>SK</b>	Szlovákia
<b>UK</b>	Egyesült Királyság
<b>US</b>	Amerikai Egyesült Államok



**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**